# UNIVERZITA KARLOVA

## Právnická fakulta

**Vít Zlámal**

# Řízení o zrušení zákona před Ústavním soudem, se zaměřením na přezkum, zda byl zákon přijat ústavně předepsaným způsobem

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jan Grinc Ph.D.

Katedra: Ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 6. 9. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 278 759 znaků včetně mezer.

V Praze dne 6. 9. 2021

Vít Zlámal

Velice rád bych touto cestou poděkoval vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Janu Grincovi Ph.D. za jeho cenné rady, odborné vedení a především čas, jež mi věnoval při zpracovávání problematiky, která je obsahem této diplomové práce. Mimo to bych rád poděkoval především svým rodičům, kteří mě po celou dobu mého studia velmi podporovali.

# Obsah

**Úvod** ... 1
1 Soudní přezkum ústavnosti zákonů ... 3
1.1 Ústavní soudnictví ... 3
1.2 Postavení Ústavního soudu ČR ... 3
1.3 Pravomoc Ústavního soudu zrušit zákon ... 5
1.3.1 Pojem zákona ... 5
1.3.2 Rozpor s ústavním pořádkem ... 11
1.3.3 Pojem ústavního pořádku ... 14
1.4 Abstraktní a konkrétní kontrola ústavnosti ... 19
1.5 Ústavní soud jako negativní zákonodárce ... 21
2 Řízení o zrušení zákonů ... 23
2.1 Podání návrhu ... 23
2.1.1 Aktivně legitimované subjekty ... 24
2.1.2 Vázanost Ústavního soudu návrhem ... 27
2.2 Nepřípustnost návrhu a zastavení řízení ... 28
2.3 Účastníci řízení ... 30
2.4 Postup řízení a posuzování Ústavního soudu ... 31
2.5 Obsazení a rozhodování Ústavního soudu ... 32
2.6 Nález a jeho právní následky ... 33
2.6.1 Vykonatelnost derogačních nálezů ... 34
2.6.2 Účinky derogačních nálezů ... 35
2.6.3 Obnovení platnosti zrušeného zákona ... 37
2.6.4 Závaznost nálezů v řízení o zrušení zákonů ... 40
3 Přezkum ústavní konformity zákonodárného procesu v judikatuře Ústavního soudu ... 42
3.1 Přezkum řádného uplatňování ústavní pravomoci a kompetenční spory ... 43
3.1.1 Počítání času při uplatňování ústavní pravomoci ... 43
3.1.2 Výklad ústavních pojmů s dopadem na podobu zákonodárného procesu ... 45
3.2 Přezkum technických vad zákonodárného procesu ... 50
3.2.1 Oprávněnost opakovaného hlasování Poslanecké sněmovny ... 50
3.2.2 Dovolený rozsah legislativně-technických a jazykových úprav ... 54
3.2.3 Nedodržení legislativních pravidel vlády ... 56
3.3 Přezkum obsahově nekonzistentních zákonů a komplexních pozměňovacích návrhů ... 58
3.3.1 Sběrné novely a obsahově nesouvisející pozměňovací návrhy (tzv. přílepky) ... 58

3.3.2 Komplexní pozměňovací návrhy ... 70
3.4 Přezkum opatření omezujících parlamentní debatu ... 80
3.4.1 Zneužití institutu legislativní nouze ... 80
3.4.2 Sloučení parlamentní rozpravy k většímu počtu zákonů ... 96
3.4.3 Další případy omezení parlamentní debaty ... 100
**Závěr** ... 106
**Seznam použitých zdrojů** ... 109
**Abstrakt** ... 114
**Abstract** ... 115

# Seznam použitých zkratek

| | |
|---|---|
| **Ústavní soud** | Ústavní soud České republiky |
| **Ústava** | Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů |
| **Listina** | Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů |
| **ZÚS** | Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějích předpisů |
| **OSŘ** | Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| **trestní řád** | Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů |
| **SŘS** | Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní**,** ve znění pozdějších předpisů |
| **stykový zákon** | Zákon č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon). |
| **správní řád** | Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| **jednací řád PS** | Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů |
| **jednací řád Senátu** | Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů |
| **EU** | Evropská unie |
| **SDEU** | Soudní dvůr Evropské unie |
| **ČR** | Česká republika |
| **Parlament** | Parlament České republiky |
| **Poslanecká sněmovna** | Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky |
| **Senát** | Senát Parlamentu České republiky |

# Úvod

Ve své diplomové práci se věnuji problematice přezkumu ústavnosti zákonů Ústavním soudem. Pravomoc Ústavního soudu rušit zákony v případě jejich rozporu s ústavním pořádkem je z hlediska svého významu nejspíše tou nejdůležitější z jeho pravomocí. Jedná se o výrazný zásah do moci zákonodárné, který je však nezastupitelnou součástí systému brzd a rovnováh v rámci dělby moci v ústavním systému České republiky.

První část této práce je zaměřena na základní vymezení ústavního soudnictví, postavení Ústavního soudu v ústavním systému České republiky a základním pojmům, které je nezbytné si definovat pro pochopení této problematiky.

Druhá část této práce se poté věnuje platné právní úpravě řízení o zrušení zákonů a specifikům nálezů, kterými Ústavní soud v tomto řízení rozhoduje, aby měl čtenář této práce před její závěrečnou částí dokonalý přehled o všech aspektech tohoto řízení.

Nejpodrobněji a nejdůkladněji se však tato práce ve své třetí části věnuje přezkumu formální ústavnosti zákonů, tedy přezkumu, zda byla dodržena ústavním pořádkem daná procedura, ve které zákon vzniká. Dodržení ústavním pořádkem stanovených pravidel je totiž nezbytné pro zajištění dostatečné kvality a především legitimity přijímaných zákonů. Při tvorbě zákonů však zákonodárci občas postupují způsobem, kterým dochází k více či méně závažným rozporům s těmito pravidly, což může vést až k pozdějšímu zrušení takto přijatého zákona. Ústavní soud význam přezkumu formální ústavnosti shrnuje takto: *„jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu“*[1] Z těchto závěrů pak dále vyvozuje, že *„ne tedy každá vůle parlamentního orgánu, ale toliko taková, která zákon, ať by již šlo o zákon ústavní nebo prostý (o jejím jednacím řádu), respektuje a z jeho mezí vychází, se může stát zákonem.“*[2]

Cílem této práce je poskytnout uceleně zpracovaný pohled na přezkum ústavnosti zákonů Ústavním soudem, uvést jakým vadám zákonodárného procesu se Ústavní soud již ve své judikatuře věnoval a odpovědět na otázky, které z těchto vad již vedly k vyslovení neústavnosti přijetí zákona, zdali Ústavní soud stanovil hranice a kritéria pro

[1] Část V. nálezu Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (476/2002 Sb.).
[2] Tamtéž.

příští posuzování ústavní konformity zákonodárného procesu a jak svým rozhodováním ovlivnil vytváření zákonů Parlamentem České republiky.

# 1 Soudní přezkum ústavnosti zákonů

## 1.1 Ústavní soudnictví

Ústavní soudnictví je institutem, který je neodmyslitelně spojen s demokratickým právním státem. Ústavní soudnictví vymezuje V. Sládeček jako „*činnost směřující k ochraně zachování ústavy (a ústavních zákonů) a kontrole jejího dodržování, prováděnou státními orgány soudního typu na základě kvalifikovaného podnětu.*“[3] Tuto činnost je však možno vykonávat pouze tehdy pokud v rámci právního systému rozlišujeme různou právní sílu jednotlivých právních předpisů a provádíme jejich hierarchizaci.[4] Jako podstatu a cíl ústavního soudnictví pak J. Blahož vidí: „*garanci ústavnosti a zároveň také obecně závaznou interpretaci ústavy*.“[5]

Rozvoj ústavního soudnictví je těsně propojen se vznikem novodobých ústav v 19. a na začátku 20. století, a to především s postupným rozvojem teorie dělby moci a systému brzd a rovnováh. Rozeznávat můžeme dva základní typy organizace a výkonu ústavního soudnictví. Prvním je typ decentralizovaný, ve kterém náleží ochrana a kontrola ústavnosti všem jednotlivým soudům a takovéto ochrany je možné se dovolávat jen a pouze v konkrétních případech. Tento typ ústavního soudnictví můžeme nalézt především v anglosaském právním prostředí. Druhým je typ centralizovaný, ve kterém se veškerá působnost v oblasti ochrany a kontroly ústavnosti soustředí do rukou jediného specializovaného soudu, jenž je oddělen od zbytku soudní soustavy a u něhož se postupuje podle samostatné procesní úpravy. Tento model jediného specializovaného ústavního soudu pochází z Rakouska a dnes se s ním můžeme setkat v naprosté většině států kontinentální Evropy, přičemž Ústavní soud České republiky zde není výjimkou.[6]

## 1.2 Postavení Ústavního soudu ČR

Pokud bychom chtěli Ústavní soud České republiky podřadit pod některý z typů ústavního soudnictví, jde jednoznačně o zástupce centralizovaného ústavního soudnictví. Při vytváření podoby našeho Ústavního soudu sloužil jako vzor především německý Spolkový

[3] SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví.* 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 5.
[4] BLAHOŽ, Jan. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. Praha: Aspi Publishing, 2001, str. 15.
[5] Tamtéž.
[6] SLÁDEČEK, Vladimír. Komentář k čl. 83 Ústavy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář.* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 906-907.

ústavní soud, což můžeme vidět hlavně, pokud jde o základní model jeho fungování, rozsah jeho působnosti a jeho postavení v rámci ústavního systému.[7] Článek 83 Ústavy definuje Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti. Tento pojem zcela zjevně není všeříkající, avšak Ústava nám jej nikterak dále nerozvádí. Pro pochopení významu Ústavního soudu a jeho činnosti je proto nezbytné si rozebrat postavení Ústavního soudu v rámci našeho ústavního systému.

K postavení Ústavního soudu v našem ústavním pořádku V. Sládeček uvádí, že *„Ústavní soud by měl především fungovat jako efektivní součást systému „brzd a rovnováh“ v rámci dělby moci, tj. kontrolně působit na orgány vykonávající moc zákonodárnou a výkonnou, ale v případě České republiky i na orgány moci soudní, které tvoří soustavu soudů ve smyslu čl. 91.“*[8] Z toho vyplývá, že úkolem Ústavního soudu je mocensky vyvažovat ostatní složky státní moci, vůči kterým stojí v relativně samostatném postavení, a to včetně vůči moci soudní, ačkoliv je vlastně její součástí.

Vztah Ústavního soudu a moci zákonodárné je projevován především oprávněním Ústavního soudu rušit, na základě návrhu aktivně legitimovaného subjektu, právní akty Parlamentu nebo jeho komor, pro jejich rozpor s ústavním pořádkem. Jedním z těchto aktivně legitimovaných subjektů jsou i samotní členové zákonodárných sborů, resp. skupina poslanců či senátorů. Moc zákonodárná, resp. Parlament, jemuž moc zákonodárná v České republice dle čl. 7 Ústavy náleží, je pak oprávněna prostřednictvím své zákonodárné a ústavodárné činnosti ovlivňovat průběh řízení před Ústavním soudem, jeho složení a pravomoci. Zvláštní oprávnění vůči Ústavnímu soudu uplatňuje Senát, neboť jmenování soudce Ústavního soudu je dle čl. 84 Ústavy podmíněno jeho souhlasem. Tento souhlas musí vyslovit alespoň nadpoloviční většina přítomných senátorů. Svůj souhlas pak na základě čl. 86 Senát vyslovuje také s trestním stíháním soudce Ústavního soudu, kdy v případě odepření tohoto souhlasu, je jeho stíhání po dobu trvání funkce vyloučeno.

Stejně jako ve vztahu k moci zákonodárné může Ústavní soud rušit také akty orgánů moci výkonné. Rušit může Ústavní soud jak akty normativní povahy, tedy např. nařízení vlády či vyhlášky ministerstev, tak akty individuální povahy, tedy např. rozhodnutí ve správním řízení. Nejvýznamější pravomocí moci výkonné vůči Ústavnímu soudu je pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce Ústavního soudu, a jeho předsedu a místopředsedu.

---

[7] TOMEŠ, Milan. In: FOREJTOVÁ, Monika. *Ústavní soudnictví.* Brno: Václav Klemm, 2014, str. 75.

[8] SLÁDEČEK, Vladimír. Komentář k čl. 83 Ústavy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář.* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 911.

Samotné jmenování prezidentem republiky, je však podmíněno souhlasem Senátu. Prezident je pak také jedním z aktivně legitimovaných subjektů oprávněných podat návrh na zrušení zákona.

Přestože Ústavní soud není součástí obecné soustavy soudů, můžeme jej z hlediska dělby moci řadit k moci soudní, kam jej také systematicky zařazuje sama Ústava. V rámci této soustavy však Ústavní soud zaujímá speciální, samostatné, ba dokonce by se dalo říct i nadřazené postavení, neboť je oprávněn na návrh aktivně legitimovaného subjektu podrobit svému přezkumu i veškerá soudní rozhodnutí, jelikož i ty je třeba považovat za rozhodnutí veřejné moci schopné zasáhnout do ústavně zaručených základních práv a svobod. Ústavní soud však není oprávněn přezkoumávat věcnou správnost soudních rozhodnutí, neboť jak je již uvedeno výše, tak není tak dalším článkem soudní soustavy, ale přezkoumává rozhodnutí obecných soudů pouze z hlediska jejich ústavnosti. Nějčastějšími důvody, pro které stěžovatelé napadají ústavnost soudních rozhodnutí, bývá nedodržení ústavním pořádkem stanovených procesních pravidel soudního řízení.[9]

## 1.3 Pravomoc Ústavního soudu zrušit zákon

Základní úpravu pravomocí Ústavního soudu můžeme nalézt v čl. 87 Ústavy. Na prvním místě, je zde pod písmenem a) uvedena pravomoc Ústavního soudu rušit zákony a jejich jednotlivá ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem. Jedná se o základní funkci většiny ústavních soudů, takže přirozeně i našeho Ústavního soudu. Zákon je možné považovat za souladný s ústavním pořádkem v případě, že vznikl dle ústavním pořádkem stanovených pravidel (formální ústavnost) a jeho obsah není v rozporu s ústavním pořádkem (materiální ústavnost).[10] Ačkoliv se dikce Ústavy v tomto ustanovení zdá jednoznačná, je nezbytné si jednotlivé části tohoto ustanovení podrobně rozebrat.

### 1.3.1 Pojem zákona

Co můžeme rozumět pojmem zákon v kontextu ustanovení čl. 87 písm. a) Ústavy? Pojmem zákon nemůžeme chápat pouze právní předpis, který je takto výslovně označen, ale též všechny ostatní právní předpisy, které mají sílu zákona. Jsou jimi především zákonná opatření Senátu, které však dle §64 odst. 6 ZÚS může Ústavní soud přezkoumat pouze za

[9] SLÁDEČEK, Vladimír. Komentář k čl. 83. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář.* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 911-912.
[10] SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví.* 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 8.

situace, že již byly schváleny Poslaneckou sněmovnou. Jde o projev zásady subsidiarity, neboť posouzení zákonného opatření musí nejdříve vykonat právě Poslanecká sněmovna a až po jejím schválení připadá v úvahu jeho přezkum Ústavním soudem. Přezkumu pak podléhají taktéž právní předpisy, kterých se dotýká čl. 112 odst. 3 Ústavy, tedy ústavní zákony platné k 1. 1. 1993, kterým však nyní Ústava přiznává pouze sílu obyčejného zákona.[11]

**Novela zákona a novelizovaný zákon**

Dle závěrů vyplývajících z judikatury Ústavního soudu je možné zpravidla napadat pouze novelizovaný zákon, a nikoliv přímo jeho novelu, neboť té nepřiznává Ústavní soud samostatnou normativní existenci, protože v okamžiku její účinnosti se stává součástí novelizovaného zákona.

Výjimkou z tohoto pravidla jsou situace, kdy je novela zákona napadána z důvodů kompetenčních nebo z důvodu nedodržení ústavně stanoveného způsobu jejího přijetí, protože tyto důvody se logicky novelizovaného zákona netýkají. [12] Další určitou výjimkou je přezkum derogačních částí novely zákona, který v minulosti Ústavní soud připustil. Při jejich případném rušení totiž vyvstává otázka, zdali dochází k „obživnutí“ derogované části novelizovaného zákona anebo nedochází? Ačkoliv Ústavní soud dříve ve svých nálezech tuto situaci umožnil, když derogační ustanovení novely zrušil a zároveň jeho rozhodnutím došlo k obživnutí původní právní úpravy, tak v pozdější judikatuře již konstatoval, že takovéto případy jsou spíše výjimkami, neboť obecně a automaticky k obnovení platnosti dříve derogované právní úpravy nedochází. Ústavní soud však může v odůvodněných případech takovouto výjimku učinit.[13] Této problematice se podrobněji věnuje podkapitola 2.6.3 této práce.

**Ústavní zákony**

Zcela specifickou otázkou je přezkum právních předpisů se silou ústavního zákona. Stěžejním rozhodnutím Ústavního soudu, kterým si přisvojil kompetenci přezkoumávat i ústavní zákony, a ve kterém určil také podmínky, dle nichž je možné ústavní zákon podrobit

---

[11] FILIP, Jan. Komentář k čl. 87 Ústavy. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka. *Ústava České republiky: komentář*, Praha: Linde, 2010, str. 1074 a násl.

[12] LANGÁŠEK, Tomáš. Komentář k čl. 87 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 861.

[13] LANGÁŠEK, Tomáš. Komentář k čl. 89 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 937.

takovémuto přezkumu, je jeho slavný nález v takzvané kauze „Melčák“.[14] Ústavní soud tímto nálezem zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Tento nález byl již mnohokrát různými autory dopodrobna rozebrán, v následujících odstavcích se tedy pouze pokusím shrnout, na jakém základě Ústavní soud dovozuje nad rámec výslovného textu Ústavy svou kompetenci přezkoumávat též ústavní zákony.

Ústavní soud tak vyvozuje především z dikce čl. 9 odst. 2 Ústavy, který uvádí, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Ústavní soud vyložil, že toto ustanovení není pouhou proklamací, ale má též své normativní důsledky. Inspiroval se při tom především německou doktrínou a judikaturou německého Spolkového ústavního soudu, podle kterých je důsledkem obdobného ustanovení, jež obsahuje Základní zákon Spolkové republiky Německo, v konečném důsledku postup, v němž o rozporu ústavního zákona s tzv. materiálním jádrem ústavy rozhoduje právě Spolkový ústavní soud.[15] Ústavní soud proto v návaznosti na německou doktrínu shrnuje ve výše uvedeném nálezu své závěry k tomuto článku Ústavy takto: „*Bez uvedeného promítnutí čl. 9 odst. 2 Ústavy do interpretace ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy by v něm zakotvená nepřípustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu pozbyla normativní povahy a zůstala toliko politickou, příp. morální výzvou.*“[16]

Ústavní soud v tomto nálezu taktéž akcentoval nezbytnost určité kvalitativní stránky ústavního zákona. Ústavní zákon musí dle Ústavního soudu splňovat nejen formální požadavky týkající se jeho přijímání, ale musí splňovat také určité požadavky materiální. Funkcí ústavního zákona je totiž především doplňovat, měnit, či dále rozvádět Ústavu nebo jiné části ústavního pořádku. Pouhý specifický způsob přijetí tedy nečiní z právního předpisu ústavní zákon. S materiálními požadavky na ústavní zákony souvisí především požadavek Ústavního soudu, aby obsahem ústavních zákonů, stejně jako zákonů běžných, byly především formulace obecných pravidel, a nikoliv řešení konkrétních situací ad hoc.[17] V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že: *„požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu.“*[18] Princip obecnosti zákona je dle Ústavního soudu jednou ze základních součástí podstatných náležitostí právního státu, přičemž jde především o záruku uplatňování dělby moci a rovnosti jednotlivců při

[14] Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (č. 318/2009 Sb.).
[15] Část IV. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09.
[16] Tamtéž.
[17] Část VI./a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09.
[18] Tamtéž.

uplatňování veřejné moci. Tuto svou argumentaci Ústavní soud uzavírá: „*Ani ústavodárce nesmí prohlásit za ústavní zákon normu, která charakter zákona, natož ústavního, postrádá. Opačný postup je protiústavní svévolí. Vyloučit přezkum takových aktů Ústavním soudem by jeho roli ochránce ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zcela eliminovalo.*“ [19]

Proti závěrům Ústavního soudu ve výše zmíněném nálezu se postavili někteří zástupci odborné veřejnosti. V. Mikule se například domníval, že nedošlo k nedodržení požadavku obecnosti zákona, neboť ačkoliv se zrušený zákon týkal pouze Poslanecké sněmovny složené z poslanců zvolených v roce 2006, tak na rozpuštění Poslanecké sněmovny mělo navazovat konání voleb podle všeobecného volebního práva. Ani nedodržení principu obecnosti zákona by však dle jeho názoru nespadalo do kategorie nepřípustného narušení právního státu, a nemohlo tedy dojít k zásahu do materiálního ohniska Ústavy, jak jej vymezuje čl 9. odst 2 Ústavy.[20]

J. Kysela pak soudí, že hlavním a stěžejním předmětem případné soudní kontroly ústavních zákonů by mohlo být především to, zdali byly dodrženy požadavky na jejich formu a proceduru jejich přijetí.[21] To, že by ke zrušení ústavního zákona mohlo dojít taktéž pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu jeho přijetí nebo pro nedodržení Ústavou dané kompetence, je zřejmé i z toho, že přezkumu formální ústavnosti se Ústavní soud věnoval i ve výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09.[22] Za základní procedurální podmínku, kterou je pro ústavnost přijetí ústavního zákona třeba splnit, označil přirozeně Ústavní soud především souhlas nezbytné třípětinové většiny všech poslanců a přítomných senátorů s jeho přijetím.[23]

**Zákon o ústavním soudu**

Nejednoznačnou se jeví také přezkoumatelnost ZÚS. Na tuto otázku nahlížejí různí autoři zcela odlišně, přičemž tyto odlišné názory vycházejí převážně z rozdílného výkladu čl. 88 Ústavy, který zní:

1) *Zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem.*
2) *Soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem podle odstavce 1.*

[19] Tamtéž.
[20] MIKULE, Vladimír. *Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon?* Jurisprudence, 2010, č. 1. str. 21-22.
[21] KYSELA, Jan. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů.* Jurisprudence, 2010, č. 1, str. 29.
[22] Část V. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09.
[23] Část VI./c nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

J. Filip zastává názor, že ZÚS je Ústavním soudem přezkoumatelný, neboť ustanovení čl. 88 odst. 2 chápe především jako záruku nezávislosti rozhodování Ústavního soudu. Vázanost soudců Ústavního soudu pouze omezeným okruhem právních norem tak nepojímá jako privilegované postavení zákonné úpravy upravující podmínky zahájení řízení a další pravidla řízení před Ústavním soudem, ale právě naopak jako výsadní postavení soudců Ústavního soudu. Jak navíc uvádí, tak čl. 88 Ústavy nemíří pouze na ZÚS, ale obecně na každou zákonnou úpravu, jež tyto podmínky a pravidla upravuje. Pokud by tedy byl přijat závěr, že tato zákonná úprava není Ústavním soudem přezkoumatelná, neměl by Ústavní soud možnost přezkoumat ústavnost i některých obyčejných procesních řádů, neboť dílčí úpravu můžeme nalézt také v trestním řádu či občanském soudním řádu. Svůj názor J. Filip shrnuje takto: *„Posláním čl. 88 odst. 2 Ústavy je tak chránit nezávislost soudce Ústavního soudu při výkonu jeho funkce, a ne naopak stanovit vnitřně rozpornou kompetenční výluku, kterou zde většina Ústavního soudu konstruuje, a touto výlukou tuto nezávislost omezit.“*[24]

Proti tomu se však staví autoři zastávající názor, že Ústavní soud není oprávněn ZÚS přezkoumávat. K tomuto závěru se přiklání například J. Hřebejk, který má za to, že ZÚS je pro své specifické postavení u Ústavního soudu nenapadnutelný, neboť Ústavní soud by neměl přezkoumávat pravidla, kterými je povinen se řídit. [25]

Dle V. Sládečka by se takovéto oprávnění Ústavního soudu dalo chápat jako narušení dělby moci, protože v takovém případě by soudci Ústavního soudu mohli rozhodnout o zrušení ustanovení ZÚS, která by je mohla jakýmkoliv způsobem omezovat. Domnívá se tak, že je možné uvažovat o speciálním postavení čl. 88 odst. 2 Ústavy vůči čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, jenž upravuje obecně pravomoc Ústavního soudu zrušit zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení.[26]

Rozhodování Ústavního soudu je v tomto ohledu ne zcela konzistentní. Zatímco v usnesení sp. zn. Pl. ÚS. 52/2000[27] Ústavní soud odmítnul návrh na zrušení § 30 ZÚS s odůvodněním, že šlo o návrh podaný někým zjevně neoprávněným, tak ve svém pozdějším usnesení sp. zn. Pl. ÚS. 31/12[28] odmítnul návrh na zrušení § 64 odst. 1 písm. b) a odst. 5 ZÚS

[24] Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k usnesení Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2013, sp. zn. Pl. ÚS 23/13.
[25] HŘEBEJK, Jiří. In: PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní sytém.* 2. vydání. Praha: Linde, 1998, str. 304.
[26] SLÁDEČEK, Vladimír. Komentář k čl. 88 Ústavy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář.* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 1009.
[27] Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. března 2001, sp. zn. Pl. ÚS 52/2000.
[28] Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/12.

z odlišného důvodu, když shledal, že k projednání tohoto návrhu nemá pravomoc. V dalším svém usnesení sp. zn. Pl. ÚS. 23/13[29] poté obdobný návrh sice opět odmítnul, tentokrát však již pro jeho zjevnou neopodstatněnost. V tomto usnesení se navíc Ústavní soud vyjádřil ke své pravomoci přezkoumat ZÚS i obecněji, když v odůvodnění tohoto usnesení vyložil, že dle jeho názoru vyplývá z čl. 88 Ústavy závěr, že: *„v zásadě není v pravomoci Ústavního soudu zrušit ustanovení zákona o Ústavním soudu.“*[30][31]

Co se týče přezkumu formální ústavnosti případných novel ZÚS se domnívám, že je možné uplatnit závěry vztahující se k témuž přezkumu u ústavních zákonů, tedy že k tomuto přezkumu a případnému zrušení novely ZÚS z důvodu neústavního způsobu jejího přijetí je Ústavní soud oprávněn.

**Normotvorba EU**

Zatímco otázka přezkumu primárních smluv, které samozřejmě nespadají pod pojem zákona, je Ústavou nepřímo řešena, když k přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy může dojít před jejich ratifikací Parlamentem, problematika přezkumu sekundární normotvorby EU a zákonů, jež tuto normotvorbu implementují do českého právního řádu, není Ústavou nikterak řešena. Ústavním soud se ovšem k rozsahu své kompetence ve věci přezkumu norem EU a předpisům, které dále provádějí normy EU, poměrně komplexně vyjádřil ve své judikatuře. V návaznosti na skutečnost, že právo EU má dle obecně přijímané judikatury Soudního dvoru Evropské unie[32] aplikační přednost před vnitrostátním právem členských zemí, náleží přezkum platnosti norem práva EU do jeho výlučné pravomoci. Pokud jde však o otázku přezkumu ústavnosti těchto norem, vyjádřil se Ústavní soud tak, že v určitém omezeném rozsahu tento přezkum možný je, přičemž se ve své argumentaci očividně inspiroval judikaturou Ústavního soudu SRN.[33] Ústavní soud chápe propůjčení pravomocí orgánům EU dle čl. 10a Ústavy jako propůjčení pouze podmíněné, kdy originárním nositelem pravomocí stále zůstává Česká republika. Tyto pravomoci mohou být dle jeho názoru vykonávány jen *„způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity*

[29] Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2013, sp. zn. Pl. ÚS 23/13.
[30] Bod 7 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 23/13.
[31] SLÁDEČEK, Vladimír. Komentář k čl. 88 Ústavy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář.* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 1009-1010.
[32] Viz. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964, ve věci Flaminio Costa v. E.N.E.L (6/64) či rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, ve věci Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (26/62).
[33] KRÁL, Richard. *Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót*. In: KOSAŘ, David, KŘEPELKA, Filip, VYHNÁNEK, Ladislav. *Kompendium evropského ústavního práva. 1. vyd*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, str. 60.

*České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.“* [34] Z toho tedy můžeme usuzovat, že pokud by při výkonu těchto propůjčených pravomocí, resp. při vydávání norem, byl shledán rozpor s výše uvedenou premisou, je Ústavní soud, jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti, oprávněn tyto normy z hlediska jejich ústavnosti přezkoumat.

Aplikační přednost norem EU je třeba zohlednit též u zákonů, jež normotvorbu EU implementují do našeho právního pořádku. Ústavní soud uvedl, že v případech, kdy jsou implementovány normy evropského práva a je zde evropskými normami ponechán prostor pro uvážení, jaké prostředky využije členský stát pro uskutečnění stanoveného cíle, může být výsledné řešení přezkoumáno z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem. A contrario však tam, kde není tento prostor ponechán, není ani Ústavnímu soudu umožněno tyto implementující zákony podrobit svému přezkumu, samozřejmě s výjimkou případů, kdy by bylo zasaženo do základů státní suverenity či došlo zasažení samotné podstaty materiálního právního státu, stejně jako v případě přezkumu samotné sekundární normotvorby EU.[35] Tento závěr se však dle mého neuplatní u formálních vad ústavnosti, neboť by v takovém případě byly tyto implementační zákony chráněny více než samotné ústávní zákony. Proto se domnívám, že i v případě, že by českým zákonodárcům nebyl evropskými normami ponechán prostor pro uvážení, je Ústavní soud v případě závažných proceduralních vad při schvalování implementačního zákona oprávněn tento zákon zrušit.

### 1.3.2 Rozpor s ústavním pořádkem

Rozpor s ústavním pořádkem je třeba dle J. Filipa třeba chápat jako „*stav, ve kterém je ústavnost narušena*.“[36] Ústavní pořádek je hierarchicky nadřazen zákonům běžným, ty se však nemusí nutně pohybovat v mantinelech ústavního pořádku, postačí, pokud s ním nejsou v rozporu. V případě, že by byl vyžadován striktní soulad s ústavním pořádkem, bylo by nezbytné, aby se zákonodárci pohybovali při své činnosti pouze v určitých bariérách, jež by byly narýsovány normami nejvyšší právní síly. Pokud však nesmí být zákonodárce toliko v rozporu s ústavním pořádkem, může zákony vytvářet zcela volně, kdy je omezen pouze zásahem do prostoru vymezeného ústavním pořádkem. Ústavní pořádek zákonodárci neříká,

[34] Část VI. B) nálezu Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb.).
[35] Část VII. nálezu Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.).
[36] FILIP, Jan. Komentář k čl. 87 Ústavy. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, str. 1081.

jaký zákon je povinen či oprávněn vydat, pouze stanovuje základní pravidla, která není zákonodárce oprávněn při své činnosti překročit.[37]

Samotné důvody, jež mohou vést k rozporu s ústavním pořádkem, nejsou v Ústavě ani v rámci ústavního pořádku uvedeny. Obecně můžeme rozlišovat základní trojici oblastí, ve kterých může při tvorbě zákonů dojít k rozporu s ústavním pořádkem, a které uvádí ustanovení § 68 odst. 2 ZÚS. Těmito oblastmi jsou: 1) zachování Ústavou stanovené kompetence, 2) dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí a vyhlášení zákona, a za 3) samotný obsah konkrétního zákona. Tuto základní trojici pak můžeme dle J. Filipa dále úžeji rozdělit do pěti následujících hledisek:[38]

a) ***Hledisko legislativní pravomoci*** – Ústavní soud přezkoumává, zdali byl právní předpis vydán orgánem, který je k tomu zmocněn ústavním pořádkem. Toto kritérium úzce souvisí především s dělbou moci ve státě.

b) ***Hledisko kompetenční*** – Ústavní soud při přezkoumávání zákona zkoumá, zdali nebyla právním předpisem upravena otázka, která však může být upravena pouze právním předpisem specifické formy. Toto kritérium je dle mého názoru typické spíše pro přezkum podzákonných právních předpisů, avšak přichází v úvahu i v případě, kdy by zákonem byly upraveny vztahy, které však mohou být předmětem úpravy pouze zákona ústavního. V takových případech hovoříme o tzv. výhradě ústavního zákona.

c) ***Hledisko procesní*** – Jde o hledisko, při kterém Ústavní soud posuzuje, zdali byl při přijímání zákona dodržen ústavně stanovený postup, neboť jak uvádí J. Kysela, tak *„z neústavního postupu nemůže vzejít ústavně konformní akt.“*[39]

d) ***Hledisko řádné publikace*** – Toto hledisko, které je úzce spojeno s hlediskem procesním, avšak v ZÚS je vydání zákona ústavně předepsaným způsobem uvedeno výslovně. Důvodem je především význam řádné publikace ve vztahu k principům poznatelnosti práva a právní jistoty, kdy současně řádná publikace zákona plní také svou normotvornou funkci, neboť jen řádně publikovaný zákon je zákonem platným.

e) ***Hledisko obsahové*** – Jedná se o nejrozsáhlejší těchto hledisek. Ústavní soud při něm posuzuje konkrétní matérii přezkoumávaného zákona, je tedy přezkoumávána tzv.

---

[37] Tamtéž.
[38] Tamtéž, str. 1082 a násl.
[39] KYSELA, Jan. In: GERLOCH, Aleš. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, str. 225.

materiální (vnitřní) ústavnost. K tomuto přezkumu je přistupováno až naposledy, tedy až poté, co jsou nejprve přezkoumána předcházející hlediska ústavnosti.

**Test proporcionality**

V některých situacích ale ani v případě, že je shledán Ústavním soudem rozpor mezi přezkoumávaným zákonem a ústavním pořádkem, nepovažuje Ústavní soud za zcela nezbytné zákon vždy zrušit. K takové situaci může dojít v případě, že by zrušením zákona v důsledku rozporu s ústavním pořádkem, resp. některým z ústavních principů, došlo k neadekvátnímu zásahu do některého z jiných ústavních principů. Při této praxi vychází Ústavní soud z principu proporcionality. Tento princip vymezuje J. Wintr jako *„příkaz veřejné moci, aby zasahovala do ústavně chráněných právních pozic (zejména základních práv a svobod občanů) jen v nezbytných případech a za použití jen takových prostředků nezbytných k dosažení cíle, které představují nejmenší zásah do ústavně chráněné právní pozice.“*[40] Za ústavní základ principu proporcionality můžeme považovat čl. 4 odst. 4 Listiny, který ukládá, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod má být šetřeno jejich podstaty a smyslu.[41]

Samotný postup, při kterém Ústavní soud poměřuje vůči sobě stojící ústavní principy, nazýváme testem proporcionality. Test proporcionality je třístupňový. Ústavní soud při něm nejdříve prověřuje kritérium vhodnosti, poté kritérium potřebnosti a nakonec kritérium přiměřenosti v úžším smyslu. V rámci poměřování kritéria vhodnosti se Ústavní soud snaží nalézt odpověď na otázku, zdali je přezkoumávaným zákonem úpravený právní institut, který omezuje ústavně garantované základní právo, schopen dosáhnout deklarovaného cíle. Při hodnocení kritéria potřebnosti Ústavní soud porovnává, zdali by deklarovaného cíle, k jehož dosažení byl přezkoumávaným zákonem zvolen určitý právní prostředek, nešlo dospět prostřednictvím jiných opatření, kterými by však nedošlo k zásahu do základních práv a svobod. Pokud přezkoumávané zákonné opatření projde oběma předchozími kritérii, přichází na řadu poslední kritérium přimeřenosti. Ústavní soud při něm na závěr svéhu testu proporcionality porovná závažnost obou proti sobě stojících základních práv a svobod, tedy porovnává nezbytnost a důležitost dosažení právním předpisem deklarovaného cíle a zároveň

[40] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva 4. vydání*., Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2018, str. 135.
[41] Tamtéž.

závažnost zásahu do dotčeného základního práva při této snaze, kdy je především jeho hlavní úvahou to, zdali není zasahováno do samotné podstaty dotčeného základního práva.[42]

Testu proporcionality je využíváno poměrně často i v rámci přezkumu formální ústavnosti zákonů, avšak v poněkud jiné formě. Obecně při tomto postupu Ústavní soud vychází ze základní úvahy, že ne každé porušení procedurálních pravidel je nezbytně tak závažné, aby bylo zcela nezbytné zákon pro neústavnost jeho přijetí zrušit. Ústavní soud využívání testu proporcionality při porušování pravidel legislativního procesu deklaroval poprvé ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06[43], ve kterém uvedl, že „*případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti Ústavní soud spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky.*“[44] Tento deklarovaný postup využil ve svém následujícím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05[45]. V tomto nálezu se totiž i přes skutečnost, že v daném případě nebyl v rámci legislativního procesu dodržen požadavek na úzký vztah mezi projednávaným návrhem zákona a pozměňovacím návrhem, jehož ústavnost posléze Ústavní soud přezkoumával, rozhodl, že jej na základě testu proporcionlity nezruší, neboť „*v projednávané věci formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.*“[46] V některých svých následujících nálezech však od využívání testu proporcionality poněkud ustoupil a od poměrně široce chápané vlastní zdrženlivosti se opětovně vracel k větší ochraně ústavnosti přijímání zákonů. O vývoji judikatury Ústavního soudu v této oblasti dále široce ve třetí části této práce.

### 1.3.3 Pojem ústavního pořádku

Jaký je vlastně okruh norem, se kterými nesmí být zákony či jejich jednotlivá ustanovení v rozporu? Podle čl. 112 odst. 1 Ústavy tvoří ústavní pořádek taxativně vymezený, avšak neuzavřený soubor právních předpisů, jehož součástí jsou Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle Ústavy a další v tomto článku výslovně uvedené právní předpisy nejvyšší právní síly. Judikaturou Ústavního soudu však byl tento referenční rámec rozšířen.

---

[42] Tamtéž, str. 136.
[43] Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (č. 37/2007 Sb.).
[44] Bod 75 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
[45] Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (č. 257/2008 Sb.).
[46] Bod 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

**Mezinárodní smlouvy a právo EU**

Mezinárodní smlouvy obecně nejsou součástí ústavního pořádku, avšak v rámci českého ústavního systému mají výsadní postavení ty, které se zabývají lidskými právy a základními svobodami. Tyto mezinárodní smlouvy sice ztratily po tzv. euronovele novele své Ústavou dané výsadní postavení, avšak Ústavní soud dovodil, že jsou i nadále součástí referenčního kritéria přezkumu v řízeních o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, neboť nelze snižovat již dosažený standard ochrany základních práv. Tyto mezinárodní smlouvy byly navíc Ústavním soudem podřazeny pod pojem ústavního pořádku, čímž se však zcela odchýlil od výslovného znění Ústavy, k čemuž má dodnes mnoho autorů své oprávněné výhrady.[47]

Pokud jde oprávo EU, uvedl Ústavní soud ve své judikatuře[48], že není součástí právního rámce, dle kterého by mohl Ústavní soud podrobovat zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení přezkumu. Rozpor zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení s právem EU není tedy důvodem pro jeho zrušení Ústavním soudem. Případné otázky chybné implementace práva EU jsou zcela v gesci SDEU a Ústavní soud proto není oprávněn přezkoumávat soulad vnitrostátního práva s právem EU. I pokud současně existuje rozpor zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení jak s právem EU, tak i s ústavním pořádkem, musí se obecné soudy obracet s předběžnou otázkou nejdříve k SDEU, protože posouzení souladu s právem EU má v takovém případě přednost.[49]

**Právní principy**

Ústavní soud také ve své judikatuře extrahuje z ústavního pořadku další kritéria, dle kterých hodnotí rozpornost zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem. Těmito dalšími kritérii jsou obecné právní principy vycházející především z úvodních článků Ústavy a Listiny.

Za základní a do jisté míry nadřazený princip, ze kterého vychází většina ostatních, můžeme označit princip demokratického právního státu vycházejícího z čl. 1 odst. 1 Ústavy, který Českou republiku vymezuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Mezi nejdůležitější principy, které z něj vycházejí, patří

[47] BAROŠ, Jiří, POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 112 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 1123.
[48] Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (č. 57/2007 Sb.).
[49] BAROŠ, Jiří, POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 112 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 1125.

především principy právní jistoty a předvídatelnosti práva, jakožto požadavky, které jsou kladeny na zákonodárce. Navazujícími požadavky na činnost zákonodárců a tvorbu zákonů jsou požadavky srozumitelnosti, určitosti, jednoznačnosti a jasnosti zákona a jeho jednotlivých ustanovení, jejichž nenaplnění a případnou nesrozumitelnost či nejednoznačnost obsahu právního předpisu můžeme dle Ústavního soudu rovněž považovat za rozpor s principem právní jistoty a tedy do důsledku za rozpor s principem právního státu. Dalším požadavkem, který Ústavní soud ve své judikatuře definoval, je požadavek obecnosti zákona, který vychází z požadavků na dělbu moci ve státě, rovnost před zákonem, právo na nezávislého soudce a vyloučení libovůle veřejné moci. Důvodem pro zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení může být taktéž jejich retroaktivní působení. V případě pravé retroaktivity, tedy situace, při které se podle platného a účinného právního předpisu posuzují právní vztahy, skutečnosti a jednání, jež se uskutečnily před dnem jeho platnosti, jde totiž zcela zřejmě o rozpor s principem právního státu.[50]

Kromě principů zaměřujících se především na vlastní obsah právních norem vymezil Ústavní soud ve své judiktuře taktéž širokou řadu principů legislativního procesu, na něž je třeba při přijímání zákonů dbát. Z vymezení České republiky jakožto demokratického právního státu a toho, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, totiž dle Ústavního soudu vyplývá, že *„ani Parlament, resp. jeho obě komory nemohou při přijímání zákonů postupovat libovolně, nýbrž jsou vázány právem (ústavním pořádkem a v jeho světle přijímaným a vykládaným parlamentním právem).“*[51]

Mezi základní principy tvorby zákonů, které Ústavní soud ve své judikatuře vymezil a jejichž dodržování považuje za podmínku ústavnosti legislativního procesu, můžeme řadit v prvé řadě princip veřejnosti a s ním související nezbytnost existence veřejné kontradiktorní parlamentní debaty. Existence parlamentní debaty má především dvě hlavní fuknce, a to funkci kreační a funkci legitimizační. Kreační funkci můžeme chápat tak, že jedině z plnohodnotné parlamentní debaty, ve které dochází ke střetu názorů, argumentů nebo k nalézání kompromisů, mohou vzejít politická rozhodnutí, která dostatečně reflektují skutečnost, že dle čl. 15 Ústavy náleží zákonodárná moc Parlamentu, ačkoliv fakticky může tvorba zákonů ve velké míře pribíhat mimo něj. Druhou funkcí parlamentní debaty je legitimizace politických rozhodnutí. Prostřednictvím parlamentní debaty je totiž veřejnost seznámována s důvody, které vedli příznivce i odpůrce k přijetí či odmítnutí projednávaného

[50] FILIP, Jan. Komentář k čl. 87 Ústavy. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka. *Ústava České republiky: komentář*, Praha: Linde, 2010, str. 1089-1092.
[51] Bod 61 nálezu Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (č. 80/2011 Sb.).

návrhu zákona, a umožnuje tak veřejnosti pochopit a akceptovat parlamentní rozhodování, čímž jej legitimizuje.[52] Kreační funkci parlamentní debaty tedy můžeme chápat jako působení parlamentní debaty směrem dovnitř, jejímž účelem je vytváření svobodných a odůvodněných názorů členů parlamentních komor, zatímco legitimizační funkce parlamentní debaty směřuje směrem navenek a jejím účelem je informování veřejnosti.[53]

Dalším principem, jenž je pravidelně zmiňován v judikatuře Ústavního soudu, je princip pluralismu, který Ústavní soud dovozuje z principu svobodné soutěže politických sil dle čl. 22 Listiny. Při tvorbě zákonů, tak aby bylo možné dospět ke spravedlivému výsledku, je třeba dodržovat zásadu slyšení všech stran. Dle Ústavního soudu by možnost se vyjádřit měla mít nejen opozice, ale i rozličné společenské skupiny, které spojuje to, že nemají takovou politickou sílu, a proto, aby byly schopny prosadit své zájmy, tak by měly mít možnost se vyjádřit a být slyšet. V případě, že je princip pluralismu naplňován a jsou dostatečně slyšeny všechny strany, domnívá se Ústavní soud, že to „*přispívá k identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem.*“[54]

V návaznosti na princip pluralismu je pak nezbytné zmínit i princip většinového rozhodování a s ním spojený princip ochrany menšin, které vycházejí z čl. 6 Ústavy. Princip ochrany menšin, kdy v případě zákonodárného procesu je onou menšinou parlamentní opozice, chrání především to, aby parlamentní opozice měla možnost v průběhu parlamentních rozprav a projednávání návrhů zákonů v parlamentních výborech vyjádřit své názory, předkládat alternativní návrhy, a tím vykonávat kontrolu „vládnoucí“ většiny. Zároveň však princip většinového rozhodování stanovuje, že parlamentní menšině je sice umožněna možnost se vyjádřit a být slyšet, nezaručuje ji to však možnost ovlivnit výsledek konečného rozhodování.[55]

**Jednací řády obou komor Parlamentu**

Při posuzování formální ústavnosti, tedy posuzování, zdali byl zákon přijat ústavně stanoveným způsobem, je z důvodu, že úprava zákonodárného procesu není v Ústavě nikterak obsáhlá, třeba téměř vždy zkoumat i rozpor s podústavními normami a závažnost těchto rozporů. Sama Ústava upravuje průběh legislativního procesu v rámci své Hlavy II., především v článcích 39 až 52. V článcích 39, 40 a 42 jsou upravena kvóra a většiny potřebné

[52] Body 3 až 5 nálezu sp. zn. Pl ÚS 55/10.
[53] Bod 55 nálezu sp. zn. Pl ÚS 77/06.
[54] Body 67 až 69 nálezu sp. zn. Pl ÚS 55/10.
[55] Bod 70 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ve spojení s bodem 107 nálezu Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (č. 119/2011 Sb.).

ke schválení různých skupin zákonů, jakož např. i k ratifikaci mezinárodních smluv spadající pod čl. 10a Ústavy, a dále určení, které komory projednávají určité skupiny zákonů a jaké je jejich vzájemné postavení při tomto projednávání. V článcích 41 a 42 pak můžeme nalézt vymezení subjektů majících zákonodárnou iniciativu. Samotný průběh legislativního procesu od práva vlády vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, přes samotný průběh v obou komorách Parlamentu (ačkoliv postup Poslanecké sněmovny je šířeji upraven až od chvíle případného vrácení návrhu zákona Senátem) a úpravu suspenzivního veta prezidenta republiky až po nezbytnost vyhlášení zákona způsobem, který stanoví zákon, nalezneme v článcích 44 až 52 Ústavy. Více do hloubky není Ústavou průběh legislativního procesu upraven.

Při posuzováni ústavnosti zákonodárného procesu, je tak tedy třeba přihlížet také k zákonům, které jsou Ústavou zmocněny k úpravě zákonodárného procesu. Jedná se především o jednací řády obou komor Parlamentu, které mají formu zákona a obsahují převážnou část pravidel zákonodárného procesu. Ústavní soud je však čl. 83 Ústavy vymezen jako soudní orgán ochrany ústavnosti a jeho úkolem by proto nemělo být hlídání striktního dodržování zákonných pravidel obsažených v jednacích řádech komor Parlamentu. Ke zrušení zákona proto nemůže Ústavní soud přistoupit v případě jakéhokoliv porušení libovolného ustanovení některého z jednacích řádů parlamentních komor. Pokud se totiž parlamentní většina nechová v souladu s některým z jednacích řádů komor Parlamentu, jde většinou o pouhé chování v rozporu se zákonem upraveným pravidlem, nikoliv automaticky o jednání v rozporu s ústavním pořádkem. Nerespektování zákonných pravidel obsažených v jednacích řádech však není a nemůže být Ústavním soudem zcela ignorováno. Jak totiž sám uvedl např. ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 „*Pravidla (*zákonodárného procesu) *nejsou samoúčelná, nýbrž jsou nastavena poměrně podrobně a jednoznačně právě proto, aby nedocházelo k jejich zneužívání a k potlačování práv jednotlivých aktérů.“*[56] Úkolem Ústavního soudu tak při přezkumu ústavní konformity legislativního procesu je, aby vždy individálně posoudil, zdali ono porušení některého z ustanovení jednacích řádů dosáhlo takové intenzity, že došlo zároveň i k zásahu do ústavní konformity celého zákonodárného procesu. K tomu může dojít dvěma způsoby, a to tak, že porušením jednacího řádu dojde zároveň i k přímému rozporu s postupem, který je stanoven přímo v Ústavě, anebo porušením jednacího řádu dojde k zásahu do některého z obecně upravených ústavních práv, principů nebo hodnot, čímž může dojít především k zásahům do principů právní jistoty a předvídatelnosti práva vycházejících z čl. 1 odst. 1 Ústavy, do principu volné soutěže politických stran vycházejícího z čl. 5

[56] Bod 123 nálezu Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (č. 199/2015 Sb.).

Ústavy, anebo do požadavku dbát při rozhodování většiny na ochranu menšin, podle čl. 6 Ústavy.[57]

## 1.4 Abstraktní a konkrétní kontrola ústavnosti

Výkon pravomoci přezkoumávat ústavnost zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení může v zásadě probíhat dvěma způsoby, a to jako abstraktní anebo konkrétní kontrola ústavnosti.

Abstraktní kontrolu ústavnosti zákona provádí Ústavní soud na základě kvalifikovaného návrhu, který může podat jen taxativně vymezený okruh subjektů, a to zcela bez souvislosti s jeho konkrétní aplikací. Abstraktní povaha přezkumu tedy spočívá ve všeobecnosti návrhu, ve kterém navrhovatel nerozporuje ústavnost zákona ve vztahu ke konkrétnímu případu jeho aplikace, ale rozporuje jeho ústavnost samostatně. Ústavní soud tedy v tomto případě přezkoumává ústavnost zákona jako abstraktní problém a při svém rozhodování se zabývá jeho vlastní aplikací pouze hypoteticky.[58]

Abstraktní kontrolu ústavnosti pak lze z hlediska okamžiku, kdy je prováděna, rozdělit na kontrolu předběžnou (preventivní), tedy kontrolu prováděnou před tím, než se zákon stane platným a kontrolu následnou (posteriorní), prováděnou až poté, co se zákon stane platnou součástí právního řádu.[59] V předběžné kontrole ústavnosti zákonů můžeme spatřovat několik výhod, avšak též nevýhod. Výhodu spatřuje V. A. Schorm například ve včasnosti zásahu. Opozice má dle něj v případě nedodržování procesních pravidel, či dle jejího názoru neústavním obsahu zákona, efektivní nástroj k rychlému zjednání nápravy, což je z hlediska prosazování ústavnosti stěžejní. Dle jeho názoru *„sami aktéři zákonodárného procesu sami nejlépe vědí, v jakém ohledu bylo zasaženo do kompetence některého z nich nebo byla zkrácena práva opozice.“*[60] S tím lze především z hlediska přezkumu formální ústavnosti souhlasit. Tuto výhodu preventivní kontroly ústavnosti však zpochybňuje E. Wagnerová, když soudí, že *„zákonodárce na ni příliš spoléhá a nevěnuje přijímaným zákonům dostatečnou pozornost z hlediska ústavnosti.“*[61] Zároveň upozorňuje i na to, že při tomto typu přezkumu

[57] Bod 124 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[58] LANGÁŠEK, Tomáš. Komentář k čl. 87 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 854.
[59] Tamtéž, str. 855.
[60] SCHORM, Vít Alexander. *Francouzská inspirace č. 2 aneb Ohlédnutí za fenoménem „přílepků“*. In: BOBEK, Michal, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Jiné právo literární*. Praha: Auditorium, 2011, str. 358.
[61] WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavní soudnictví: vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde, 1996, str. 55.

na něj ústavní soudy zpravidla nemívají dostatek času, který by zajišťoval jeho dostatečnou kvalitu, a předběžná kontrola ústavnosti může navíc do budoucna ztížit případný přezkum právní normy spojený s její konkrétní aplikací.[62] V. Šimíček rovněž upozorňuje spíše na nevýhody předběžné kontroly, když uvádí, že *„je velmi obtížné předem ze všech aspektů posoudit ústavnost určitého právního předpisu bez určité zkušenosti s její aplikací.“*[63] Bez ohledu na uvedené výhody a nevýhody preventivní kontroly ústavnosti, je třeba uvést, že preventivní kontrolu ústavnosti zákonů náš ústavní pořádek na rozdíl od některých jiných evropských zemí (Francie, Itálie) neumožňuje, avšak preventivně může Ústavní soud dle čl. 87 odst. 2 Ústavy přezkoumávat např. soulad mezinárodních smluv v režimu článků 10a a 49 Ústavy s ústavním pořádkem.[64]

O konkrétní kontrole ústavnosti pak mluvíme v situaci, ve které má být přezkoumán zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení, kterého je třeba užít při řešení konkrétního případu. Tento druh kontroly ústavnosti můžeme ještě rozdělit dle toho, kdo je iniciátorem takovéhoto přezkumu. Tím může být v prvé řadě obecný soud, dojde-li při svém rozhodování k závěru, že zákon, který má být v konkrétním řízení použit, je v rozporu s ústavním pořádkem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 ZÚS. Dále pak senát Ústavního soudu v souvislosti rozhodováním o ústavní stížnosti dle § 64 odst. 1 písm. c) ZÚS, či v obdobném případě též plénum Ústavního soudu, podle § 64 odst. 4 ZÚS. Třetí variantou konkrétního přezkumu je situace, kdy je jeho iniciátorem sám stěžovatel, jenž podává ústavní stížnost, který může připojit ke své stížnosti také návrh na zrušení zákona v případě, že jeho uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti dle § 64 odst. 1 písm. e) ZÚS.[65]

Rozdělení na abstraktní a konkrétní kontrolu ústavnosti nemá vliv na vlastní procesní pravidla přezkumu, avšak nezpochybnitelnou výhodou konkrétní kontroly je jistě možnost vycházet z aplikace zákona v daném případě. Hlavním rozdílem jsou především do jisté míry rozdílné účinky výsledných derogačních nálezů u obou druhů přezkumu, jelikož při konkrétní kontrole ústavnosti je možné účinky derogačního nálezu uplatnit též retroaktivně, právě na případ, ze kterého návrh na přezkum ústavnosti zákona vyšel.[66]

---

[62] Tamtéž, str. 55-56.
[63] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost.* Praha: Leges, 2018, str. 36-37.
[64] Tamtéž.
[65] LANGÁŠEK, Tomáš. Komentář k čl. 87 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 856.
[66] Tamtéž, str. 856-857.

## 1.5 Ústavní soud jako negativní zákonodárce

Pro jeho pravomoc zrušit zákon nebo jeho část pro rozpor s ústavním pořádkem někdy hovoříme o Ústavním soudu jako o tzv. negativním zákonodárci. Tento pojem je spojen s rakouským právníkem Hansem Kelsenem, jenž je všeobecně považován za původce myšlenky moderního evropského ústavního soudnictví. Ten tento pojem používal především jako vyjádření kontrastu vůči zákonodárci pozitivnímu, tedy parlamentu, který zákony naopak vytváří. Dle Kelsena by však ústavní soudy měly při svém rozhodování aplikovat pouze právo pozitivní, tedy konkrétní ústavní normy, a nikoliv též přirozenoprávní principy a hodnoty, které by měly sloužit pouze k vytváření práva. V možnosti ústavních soudů vycházet při svém rozhodování také z těchto neurčitých právních principů a hodnot, viděl nebezpečí. Domníval se totiž, že v případě možného vytvoření tohoto většího prostoru pro uvážení ústavních soudů, bude možné jejich pravomoc rušit zákony zneužít jako prostředek polického boje, přičemž důrazně varoval právě před politizací ústavních soudů.[67]

Je Ústavní soud ČR skutečně negativním zákonodárcem nebo se již spíše odchyluje od tohoto konceptu a posouvá se do postavení jakési „třetí komory parlamentu“? Můžeme říci, že od původního Kelsenova konceptu se Ústavní soud spíše vzdaluje, ne však pouze svojí vlastní vinou, protože jeho referenční rámec je Ústavou vztažen na ústavní pořádek v jeho celé šíři, tedy včetně např. lidskoprávní úpravy.[68] Nicméně ani samotné rozhodování Ústavního soudu tento úzký koncept zcela nenásleduje a svou roli se snaží výkladem spíše rozšiřovat. To souvisí například s praxí vydávaní tzv. interpretativních a aditivních výroků.

Interpretativní výrok je vydáván Ústavním soudem především v situaci, kdy sice nezjistí rozpor přezkoumávaného zákona s ústavním pořádkem, avšak z důvodu možnosti odlišné interpretace daného zákona je nucen využít ústavně konformního výkladu, v návaznosti na což přistoupí ke shrnutí své hlavní argumentace do výrokové části zamítavého nálezu, čímž autoritativně vykládá danou zákonnou úpravu. Aditivní výrok pak využívá Ústavní soud v případech, ve kterých sice zamítne návrh na zrušení právního předpisu, avšak nalezne v daném případě nad rámec návrhu jinou protiústavnost, kterou ve výrokové části nálezu zkonstatuje.[69] V těchto případech Ústavní soud zcela zjevně přesahuje doktrínu

[67] ANTOŠ, Marek. *Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena?* Jurisprudence, 2017, č. 2, str. 36-39.
[68] Tamtéž, str. 41.
[69] POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 70 odst. 2 ZÚS. In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, [dostupné online v ASPI-právní informační systém].

pouhého negativního zákonodárce, když se zde snaží autoritativně vykládat zákonnou úpravu, avšak dle mého názoru se nejedná o nepřiměřené překročení jeho pravomoci, neboť hlavním cílem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti a tyto prostředky nevnímám v tomto ohledu jako nepřiměřené, ačkoliv k nim není Ústavní soud výslovně zmocněn.

Dle M. Antoše je pak třeba být srozuměn i s tím, *„že ústavní soudy jsou politickými aktéry svého druhu a že se v jejich rozhodování zrcadlí politické přesvědčení soudců.“.*[70] Za hlavní odlišení „pozitivního“ a „negativního“ zákonodárce považuje především nezbytnost větší míry argumentace, neboť ústavní soudy musí svou autoritu získávat právě především z míry přesvědčivosti své argumentace. Obdobně na tuto problematiku nahlíží K. Klíma, když uvádí, že v určitých situacích může být na rozhodnutí Ústavního soudu nahlíženo jako na určitou *„politickou repliku“* vůči navrhovatelům zrušení zákona, a role Ústavního soudu tak spočívá v rozhodování konfliktu mezi dvěma politickými seskupeními. Výše uvedené formy výroků Ústavního soudu pak připodobňuje k připomínkám Senátu, které však míří k budoucí zákonodárné činnosti. [71]

[70] ANTOŠ, Marek. *Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena?* Jurisprudence, 2017, č. 2, str. 41.
[71] KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, str. 161.

# 2 Řízení o zrušení zákonů

Řízení před Ústavním soudem je obecně upraveno v části druhé ZÚS. Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů je stejně jako všechna další řízení před Ústavním soudem zahajováno na návrh oprávněného subjektu a je v souladu s obecnou úpravou zahájeno dnem doručení tohoto návrhu Ústavnímu soudu, přičemž návrh musí být podán písemně, musí být odůvodněn a obsahovat ZÚS stanovené náležitosti.[72]

## 2.1 Podání návrhu

Návrhu ve věci zrušení zákona nejsou předepsány žádné zvláštní náležitosti nad obecné požadavky upravené v § 34 ZÚS, a stejně tak není stanovena ani žádná lhůta k podání tohoto návrhu. Ačkoliv však není formálně stanovena žádná lhůta, Ústavní soud ve své judikatuře[73] podmiňoval svůj zásah v případě, že byl namítán především neústavní způsob přijetí zákona, aktivní obranou přímých aktérů zákonodárného procesu v přimeřeně krátkém období nejvýše několika měsíců, neboť v opačném případě by zásah Ústavního soudu „*již neumožňoval reálnou ochranu porušených práv dotčených poslanců, neboť Parlament by o návrhu zákona rozhodoval za změněných okolností, případně v jiném poměru sil v jeho komorách.*"[74] Tato lhůta není fixní, a ani by nemohla být, neboť Ústavní soud nemůže sám sebe postavit do role pozitivního zákonodárce. Záležet tedy bude vždy na konkrétních okolnostech případu, avšak dá se předpokládat, že v případě většího prodlení mezi přijetím zákona a podáním návrhu na jeho zrušení z převážně procedurálních důvodů, bude při přezkumu Ústávního soudu převažovat zájem na zachování právní jistoty nad ochranou ústavní konformity zákonodárné procedury. Formální požadavky návrhu jsou kladeny zejména na osobu navrhovatele. Aktivně legitimované subjekty k podání návrhu na zahájení řízení o zrušení zákonů jsou uvedeny v čl. 64 odst. 1, 3 a 4 ZÚS a jsou jimi:

**1)** prezident republiky,
**2)** skupina nejméně 41 poslanců,
**3)** skupina nejméně 17 senátorů,
**4)** senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,

[72] ODEHNALOVÁ, Jana. In: FOREJTOVÁ, Monika. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, str. 112.
[73] Viz. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 nebo nález Ústavního soudu ze dne 15. května 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (č. 220/2012 Sb.).
[74] Bod 104 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

5) vláda za podmínek § 118 ZÚS, tedy v případě, kdy je mezinárodním soudem shledáno, že došlo platným právním předpisem k zásahu do některého lidského práva nebo základní svobody fyzické nebo právnické osoby,
6) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek § 74 ZÚS,
7) ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 ZÚS
8) obecný soud v souvislosti se svojí rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy
9) plénum Ústavního soudu, v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti.

### 2.1.1 Aktivně legitimované subjekty

**Prezident republiky**

Prezident republiky je jako jediný z oblasti moci výkonné oprávněn bez dalšího podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení. Jedná se o další z možností, kterou může prezident republiky kromě své pravomoci suspenzivního veta využít, aby vyjádřil své námitky vůči danému zákonu. Na rozdíl od suspenzivního veta, ve kterém může uplatnit jakýkoliv důvod pro svůj nesouhlas, či jej neuvádět vůbec, v případě podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení Ústavnímu soudu je omezen pouze možností namítat rozpor s ústavním pořádkem. Toto oprávnění prezidenta republiky není výslovně uvedeno v textu Ústavy, avšak můžeme jej řadit mezi jeho další pravomoci dle čl. 63 odst. 2 Ústavy. Zároveň jej však nemůžeme řadit mezi rozhodnutí prezidenta republiky, která dle čl. 63 odst. 3 Ústavy vyžadují kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, neboť oprávnění podat návrh na zrušení zákona nelze dle Ústavního soudu[75] považovat za rozhodnutí, ale za podnět, kterým prezident republiky realizuje své právo, přičemž rozhodnutí v dané věci vydává až sám Ústavní soud.[76]

**Skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů**

Dalšími aktivně legitimovanými subjekty jsou skupiny poslanců a senátorů. Návrh takovéto skupiny musí být podepsán alespoň nejnižším počtem požadovaných poslanců nebo senátorů, tedy nejméně počtem 41 poslanců anebo 17 senátorů. Tyto podpisy nemusí být nutně úředně ověřeny, avšak Ústavní soud vyžaduje alespoň prohlášení poslance či senátora, jenž je oprávněn za skupinu jednat, o pravosti těchto podpisů. Nejnižší potřebný počet poslanců nebo senátorů nezbytný ke vzniku aktivní legitimace dané skupiny poslanců nebo

[75] Viz. část II. nálezu Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. PL. ÚS 43/93 (č. 91/1994 Sb.).
[76] POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 64 ZÚS. In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. [dostupné online v ASPI-právní informační systém].

senátorů se pak váže pouze k zahájení řízení. Pokud tedy v případě, že některý z poslanců nebo senátorů připojených k návrhu pozbude v průběhu řízení svůj mandát, nemá to vliv na průběh řízení.[77] Skupina poslanců nebo senátorů je dle judikatury Ústavního soudu specifickým typem účastníka řízení, subjektem sui generis, který není povinen být v řízení před Ústavním soudem zastoupen advokátem, avšak obvykle k tomu i tak dochází.[78]

**Ten, kdo podal ústavní stížnost, nebo ten kdo podal návrh na obnovu řízení**

Fyzická či právnická osoba není bez dalšího oprávněna podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení, ale je oprávněna tento návrh spojit se svojí ústavní stížností. Ústavní stěžovatel je oprávněn podat návrh na zrušení zákona za podmínek, že uplatněním konkrétního zákona či jeho jednotlivého ustanovení nastala skutečnost, kterou bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda založené ústavním pořádkem, a stěžovatel má za to, že je tento zákon s ním v rozporu (§ 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 a § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS).

Pokud takovýto návrh Ústavní soud spolu s ústavní stížností obdrží, je povinen přerušit řízení o ústavní stížnosti a návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení postoupit plénu. Nejedná se však o postup zcela automatický. Návrh na zrušení zákona má ve vztahu k ústavní stížnosti akcesorický charakter. Tento návrh proto následuje osud ústavní stížnosti, se kterou je spojen. K postoupení návrhu na zrušení zákona plénu dochází pouze tehdy, není-li ústavní stížnost nezpůsobilá k meritornímu projednání, tedy není-li ústavní stížnost zjevně neopodstatněná anebo zde nejsou jiné důvody pro její odmítnutí.[79] V opačném případě by totiž bylo umožněno podat tento návrh v podstatě každému, aniž by byly předem posouzeny náležitosti jeho ústavní stížnosti nebo její zjevná neopodstatněnost.

Obdobně lze návrh na zrušení zákona připojit též k návrhu na obnovu řízení před Ústavním soudem, v případech, kdy bylo mezinárodním soudem shledáno, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodními smlouvami porušeno lidské právo nebo základní svoboda. Zvláštním se však jeví, že na rozdíl od možnosti senátu či pléna Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti samostatně navrhnout zrušení zákona, tak v řízení

[77] HOLLÄNDER, Pavel. Komentář k § 64 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 361-362.
[78] POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 64 ZÚS. In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. [dostupné online v ASPI-právní informační systém].
[79] LANGÁŠEK, Tomáš. Komentář k § 78 ZÚS. In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. [dostupné online v ASPI-právní informační systém].

zahajovaném na základě návrhu na obnovu řízení není toto oprávnění senátu či pléna Ústavního soudu uvedeno.[80]

**Senát či plénum Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti**

V souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti je oprávněn návrh na zrušení zákona podat i sám v dané věci rozhodující senát Ústavního soudu, bez ohledu na to, že stěžovatel tento návrh sám nepodal. Senát Ústavního soudu je tedy oprávněn na základě vlastního posouzení podat sám plénu návrh na zrušení zákona, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Senáty Ústavního soudu tento návrh včleňují do usnesení o přerušení řízení o ústavní stížnosti.[81]

K obdobnému kroku může přistoupit taktéž plénum Ústavního soudu, pokud samo rozhoduje o ústavních stížnostech, které si k rozhodování samo vyhradilo (§ 11 odst. 2 písm. k) ZÚS) anebo o kterých nerozhodl senát Ústavního soudu, neboť žádný z návrhu na rozhodnutí ve věci samé nezískal většinu hlasů (§ 11 odst. 2 písm. h) ZÚS).[82]

**Obecný soud v souvislosti se svojí rozhodovací činností dle čl. 95 odst. 2 Ústavy**

Aktivní legitimace obecných soudů vychází přímo z čl. 95 odst. 2 samotné Ústavy. Soudy jsou povinny se obrátit na Ústavní soud v případě, že dojdou k závěru, že zákon, který má být použit v jimi přezkoumávané věci, je v rozporu s ústavním pořádkem. Jeho návrh v takovém případě však může směřovat pouze k přezkumu zákona, jehož aplikace je zcela nezbytná. Zároveň by mělo jít o výsledek samostatného uvážení soudu, který není v této věci vůbec vázán návrhy účastníků řízení, ve kterém k takovéto situaci dojde. Konkrétní postupy, kterými dochází v soudním řízení k uplatnění tohoto oprávnění, pakliže některý soud dojde k výše uvedenému závěru, jsou obsaženy v jednotlivých soudních procesních řádech. V OSŘ najdeme v § 109 odst. 1 písm. c) pokyn k přerušení řízení, podal-li soud návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Obdobné ustanovení poté nalezneme též v § 224 odst. 5 trestního řádu, dle kterého je také soud povinen přerušit řízení a podat návrh na zrušení zákona Ústavnímu soudu v případě, že dojde k závěru, že zákon, jehož užití je v dané věci

[80] POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 64 ZÚS. In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. [dostupné online v ASPI-právní informační systém].
[81] HOLLÄNDER, Pavel. Komentář k § 64 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 362.
[82] Tamtéž.

nezbytné pro rozhodování o vině trestu, je v rozporu s ústavním pořádkem. V SŘS je poté obdobné ustanovení obsaženo v § 48 odst. 1 písm. a).[83]

Specifikem návrhů podávaných soudy je skutečnost, že mohou být podány též proti zákonům, které již pozbyly platnosti, což je však v přímém rozporu s § 66 odst. 1 ZÚS. K tomu více v podkapitole 2.2 této práce.

**Vláda za podmínek § 118 ZÚS**

Posledním aktivně legitimovaným subjektem k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je pak vláda. Ta je oprávněna podat tento návrh jako reakci na rozhodnutí mezinárodního soudu, pokud jím bylo rozhodnuto, že zásahem orgánu veřejné moci byl porušen některý ze závazků, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodních smluv, především bylo-li tímto zásahem porušeno lidské právo či zasaženo do základních svobod fyzické či právnické osoby, a toto porušení spočívá v platném právním předpisu (§ 118 odst. 1. ZÚS).

### 2.1.2 Vázanost Ústavního soudu návrhem

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud je v řízení o zrušení zákonů veden zásadou oficiality, je nutné se zamyslet nad otázkou, zdali vůbec a případně do jaké míry je při svém rozhodování vázán podaným návrhem?

V judikatuře Ústavního soudu[84] můžeme na tuto otázku nalézt celkem jasnou odpověď, a to takovou, že Ústavní soud je při svém rozhodování vázán pouze petitem návrhu. Může tak derogovat pouze ten zákon či jeho jednotlivá ustanovení, které navrhovatel ke zrušení výslovně navrhl, s výjimkou případů, kdy je při zrušení navrhovaného zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení zrušeno také ustanovení další, které je od navrhovaného zákona obsahově odvislé, a jeho zrušením toto odvislé ustanovení ztrácí svůj význam.[85]

Ne zcela zřejmou se jeví situace, kdy by z důvodu obsahové neústavnosti byla napadena pouze část zákona či jen několik jeho jednotlivých ustanovení (například ve spojení s konkrétním přezkumem na základě návrhu podaného soudem nebo spojeného s ústavní

[83] MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Komentář k čl. 95 Ústavy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář.* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 1103-1104.
[84] Např. nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (č. 131/1994 Sb.) nebo nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03 (č. 86/2005 Sb.).
[85] POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 68 ZÚS. In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. [dostupné online v ASPI-právní informační systém].

stížností), přičemž by Ústavní soud v rámci svého přezkumu seznal, že byl celý zákon přijat v rozporu s ústavně předepsaným způsobem. Je otázkou, zda by v takovém případě mohl Ústavní soud zrušit celý zákon bez ohledu na petit návrhu nebo by z něj takto extenzivně vykročit nemohl. Osobně se domnívám, že ač je takovou situaci obtížné si reálně představit, tak v případě závažných vad (např. nedodržení stanoveného kvóra, kompetenční vady) by tak Ústavní soud učinit mohl.

Ačkoliv je tedy zpravidla Ústavní soud vázán pouze petitem, a nikoliv i odůvodněním v návrhu obsaženém, neznamená to, že návrh není třeba odůvodňovat vůbec. Naopak, pokud navrhovatel spatřuje u zákona jakýkoliv nesoulad s ústavním pořádkem, je povinen svůj návrh náležitě odůvodnit. Důsledek neodůvodnění návrhu shrnul Ústavní soud takto: „*Neunese-li navrhovatel v řízení o kontrole norem břemeno tvrzení protiústavnosti, nelze než považovat takový návrh za rozporný s ustanovením § 34 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., a tedy nezpůsobilý meritorního projednání.*“[86]

## 2.2 Nepřípustnost návrhu a zastavení řízení

Obdobně jako u ostatních druhů soudních řízení, se i v tomto druhu řízení uplatní základní zásady procesního práva, kterými jsou res iudicata a překážka litispedence, při jejichž existenci je návrh na zahájení řízení nepřípustný. V podaném návrhu tedy není možné opětovně navrhnout zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, které již byly Ústavním soudem přezkoumány, a již v dané věci svým nálezem rozhodl o jejich ústavnosti. Tato překážka je však spojena pouze s vydáním meritorního rozhodnutí Ústavního soudu, tedy nálezu, a nikoliv s vydáním nemeritorního usnesení. Co se týče překážky litispedence, tedy situaci, kdy je podán návrh ve věci, ve které již Ústavní soud jedná, může se pozdější navrhovatel zúčastnit již zahájeného řízení jako vedlejší účastník (§ 35 ZÚS).[87]

K přezkumu ústavnosti Ústavním soudem je způsobilý pouze zákon, jenž je v danou chvíli platný, a tedy způsobilý vyvolat právní následky. Platným se zákon stává dnem, kdy je vyhlášen v příslušné Sbírce zákonů. Nepřípustné jsou proto dle § 66 ZÚS návrhy, které míří proti zákonům, které již pozbyly své platnosti anebo naopak platnosti doposud nenabyly. Avšak v případě konkrétní kontroly ústavnosti, jak již bylo naznačeno v podkapitole 2.1.1 této práce v části zaměřené na návrhy podávané soudy při jejich rozhodovací činnosti, nelze toto

[86] Část VIII. nálezu Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, Pl. ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.).
[87] HOLLÄNDER, Pavel. Komentář k § 35 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 165 a násl.

ustanovení ZÚS vždy použít. Soudy jsou totiž v některých případech povinny v dané věci aplikovat i zákony, které již pozbyly své platnosti, avšak jsou jimi řešeny právní vztahy, jež se touto již neplatnou právní úpravou řídí. Ústavní soud k tomu ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000[88] uvedl, že v těchto případech není § 66 odst. 1 použitelný, neboť čl. 95 odst. 2 Ústavy je přímo aplikovatelný a do působnosti Ústavního soudu navíc nespadají pouze výslovně svěřené pravomoci uvedené v čl. 87 Ústavy, ale taktéž vše, co mu Ústava na kterémkoliv jiném místě svého textu svěřuje.[89] Zrušení již neplatné právní úpravy by však ve svém důsledku mohlo mít retroaktivní charakter, neboť vede k posuzování dřívějších právních vztahů pozdější právní úpravou. Aby nebyla tato zásada retroaktivity prolamována, tedy spíše aby byla prolamována způsobem, jenž bude všeobecně akceptován, zúžil Ústavní soud svým výkladem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/06[90] přípustnost přezkumu již neplatné právní úpravy především na případy, kdy je předmětem přezkumu norma veřejného práva, jejímž adresátem je veřejná moc. Pokud by byl připuštěn též přezkum zákonů práva soukromého, došlo by dle Ústavního soudu porušením zásady zákazu retroaktivity k zásahu do právní jistoty a nabytých práv dotčených subjektů. Jediným ospravedlnitelným důvodem pro takovýto postup a průlom do zákazu pravé retroaktivity v horizontálních vztazích by dle Ústavního soudu byla případná ochrana hodnot, které ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy chápeme jako její materiální jádro.[91]

Nepřípustný je pak též návrh, u kterého je poukazováno na rozpor s již neplatnou součástí ústavního pořádku, a chybí zde tedy samotné měřítko přezkumu ústavnosti. Nepřípustnost takového návrhu má svůj význam především ve spojení s přezkumem formální ústavnosti, neboť u zákonů, jež byly přijímány podle dřívější ústavní úpravy zákonodárného procesu, již nemůže být jejich formální ústavnost vůbec Ústavním soudem přezkoumávána.[92]

Zastavení řízení o zrušení zákona je v zásadě možné ze stejných důvodů, které vedou k nepřípustnosti návrhu, kdy však k jejich naplnění došlo až po zahájení vlastního řízení. Žádné jiné důvody vedoucí k zastavení řízení o zrušení zákonů v jeho průběhu ZÚS neupravuje a ani judikaturou Ústavního soudu nebyly žádné další důvody dovozeny. [93]

---

[88] Nález Ústavního soudu ze dne 10. ledna 2001, sp. zn. 33/2000 (č. 78/2001 Sb.).
[89] MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Komentář k čl. 95 Ústavy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář.* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 1103-1104.
[90] Nález Ústavního soudu ze dne 6. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (č. 84/2007 Sb.).
[91] HOLLÄNDER, Pavel. Komentář k § 66 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 389.
[92] Tamtéž.
[93] Tamtéž, str. 394.

## 2.3 Účastnící řízení

Účastníkem v řízení o zrušení zákonů je dle § 69 odst. 1 ZÚS kromě navrhovatele též ten, kdo zákon vydal, tedy Parlament. V ZÚS však není přesně stanoveno, jakým způsobem by měl být Parlament v řízení účasten, což vzhledem k okolnosti, že Parlament České republiky je dvoukomorový a nemá žádný orgán, jenž by zastupoval obě jeho komory zároveň, může působit jisté nejasnosti. Ve stykovém zákoně můžeme nalézt, že jménem Parlamentu jednají jeho jednotlivé komory, avšak způsob, jakým tak mají činit v případě řízení o zrušení zákonů, neupravuje. Ani v jednacích řádech parlamentních komor není způsob jejich vyjádření také nikterak upraven. Zodpovědět otázku jakým způsobem se má Parlament řízení účastnit je nutné i s ohledem na to, že je vyzýván soudcem zpravodajem, aby se k podanému návrhu ve lhůtě 30 dní vyjádřil. Komory Parlamentu jsou kolegiálními orgány, a proto by správným způsobem jejich vyjádření mělo být vyjádření formou usnesení příslušné komory, je však obecně přijímanou praxí, že se za příslušnou komoru vyjadřuje její předseda, přestože v této věci nemá k tvorbě vůle celé komory žádné konkrétní zmocnění. [94] Obsahem těchto vyjádření je především rekapitulace průběhu zákonodárného procesu a reakce na námitky navrhovatelů. Zatímco v případě návrhů, ve kterých je napadán pouze obsahový rozpor zákona s ústavním pořádkem, bývá toto vyjádření spíše formálního charakteru a předseda příslušné parlamentní komory zejména stručně rekapituluje zákonodárnou proceduru, tak ve vyjádřeních k návrhům na zrušení zákona pro neústavní způsob jeho přijetí, se předsedové parlamentních komor snaží především obhájit ústavnost napadaného průběhu zákonodárné procedury a vyvracet námitky navrhovatelů.

Ústavní soud je pak dle § 69 odst. 2 a 3 ZÚS prostřednictvím soudce zpravodaje povinen návrh zaslat také vládě, pokud se nejedná o její návrh, a veřejnému ochránci práv. Je pak pouze na těchto subjektech, zdali se ve stanovené lhůtě k řízení připojí. Pro vládu je tato lhůta stanovena na 30 dní a pro veřejného ochránce práv na 10 dní. Pokud ano, mají postavení vedlejšího účastníka řízení. Jako vedlejší účastník mají především právo, obdobně jako Parlament, se k návrhu vyjádřit.

Mít postavení vedlejšího účastníka má právo též další oprávněný navrhovatel, pokud je jeho návrh z důvodu překážky litispedence nepřípustný, tedy pokud již Ústavní soud ve věci zrušení konkrétní právní normy jedná (§ 35 ZÚS).

---

[94] POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 69 ZÚS. In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. [dostupné online v ASPI-právní informační systém].

## 2.4 Postup řízení a posuzování Ústavního soudu

Pakliže není návrh z žádného v ZÚS uvedeného důvodu odmítnut, a ani nevznikl v dalším průběhu řízení důvod k zastavení řízení, je Ústavní soud povinen návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů (§ 68 odst. 1 ZÚS). Po doručení návrhu Ústavnímu soudu je návrh přidělen soudci zpravodaji. Řízení o zrušení zákonů je plenární věcí, daný návrh je proto přidělen konkrétnímu soudci jako zpravodaji podle rozvrhu práce, a to dle abecedního pořadí soudců Ústavního soudu. Soudce zpravodaj, nebo jeho asistent, kterého je oprávněn pověřit, poté daný návrh předběžně posoudí. V návaznosti na toto předběžné posouzení je oprávněn podání, které dle svého obsahu zjevně není návrhem, odložit, nebo v případě, že nejsou splněny obecné náležitosti návrhu Ústavnímu soudu, o tom vyrozumět navrhovatele a stanovit mu lhůtu k nápravě těchto vad. V případě, že tyto vady nejsou odstraněny, je u věcí patřících do působnosti senátu soudce zpravodaj oprávněn návrh odmítnout, což je oprávněn učinit například také v případě, že byl návrh podán někým zjevně neoprávněným či jde o návrh zjevně nepřípustný. Plénum ústavního soudu si však ve všech řízeních, v nichž podle § 11 ZÚS o návrhu rozhoduje plénum, vyhradilo přijímat rozhodnutí o odmítnutí návrhu samo.[95] Plénum Ústavního soudu pak může odmítnout návrh také pro zjevnou neopodstatněnost. Ústavní soud v takovém případě přezkoumává velmi zjednodušeným způsobem samotné meritum věci, přičemž se mu po tomto přezkumu zdá zjevným, že návrh není dostatečně odůvodněn či podložen, a proto není ve stavu, jenž by dovoloval o něm rozhodnout.[96]

Řízení o zrušení zákonů probíhá zpravidla pouze písemně. Ústní jednání může být nařízeno v případě, lze-li od něj očekávat, že dojde k dalšímu objasnění věci, což však u tohoto typu řízení není obvyklé. Jednotlivá kritéria, dle kterých Ústavní soud posuzuje rozpornost zákona s ústavním pořádkem, jsou již uvedeny v podkapitole 1.3.2 této práce. Tato kritéria soud Ústavní soud přezkoumává ve stanoveném a logickém pořadí. V prvé řadě je Ústavním soudem přezkoumávána kompetence vydávajícího subjektu, přičemž její nedostatek by v případě přezkumu zákonů byl zcela zjevným rozporem s ústavním pořádkem. K tomu však přirozeně příliš nedochází. Poté přezkoumává to, zda byl dodržen ústavně předepsaný postup přijetí a vydání daného zákona. Až pokud není v těchto kritériích zjištěn rozpor

[95] Sdělení Ústavního soudu o přijetí rozhodnutí ze dne 25. března 2014 č. Org. 24/14 o atrahování působnosti (č. 52/2014 Sb.).
[96] FILIP, Jan. Komentář k § 40 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 192 a násl.

s ústavním pořádkem, přichází na řadu kontrola samotného obsahu napadeného zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení.[97]

## 2.5 Obsazení a rozhodování Ústavního soudu

Řízení o zrušení zákonů je věcí plenární. Plénum Ústavního soudu je složeno ze všech jeho soudců. Kvóra, při kterém může plénum jednat a usnášet se, je dosaženo v případě, že je přítomno alespoň deset soudců. Specifikem tohoto kvóra je to, že se nejedná pouze o kvórum, které je potřebné pro usnášení se, ale též samotné jednání. Pokud tedy v průběhu jednání Ústavního soudu dojde ke snížení počtu přítomných soudců pod 10, musí být toto jednání přerušeno nebo odročeno. Cílem tohoto pravidla je, aby měli soudci možnost přednést ostatním soudcům své argumenty a přesvědčit je o jejich správnosti, což souvisí i s následnou povinností soudců hlasovat pro některý z návrhů rozhodnutí, jež byl jím nebo někým z kolegů soudců podán. [98]

Postup pro rozhodování pléna Ústavního soudu při rozhodování ve věci rušení zákonů je obdobný jako v ostatních plenárních věcech. Jak již bylo uvedeno, je nezbytné, aby jednání a usnášení se, bylo přítomno alespoň deset soudců. Po vlastním jednání přichází na řadu porada a po ní poté hlasování. Při poradě před hlasováním v dané věci, je každý ze soudců oprávněn podat svůj návrh na rozhodnutí. Tímto návrhem je třeba rozumět pouze návrh druhu rozhodnutí, tedy zdali má být rozhodnuto usnesením nebo nálezem, a poté hlavní část takového rozhodnutí, a to jeho výrok. Po této poradě pak následuje hlasování o podaných návrzích. Každý ze soudců je povinen při tomto hlasování pro některý z návrhů na rozhodnutí hlasovat a není možné se hlasování zdržet. Toto hlasování může mít i více kol. Pokud totiž žádný z návrhů nezíská po prvním hlasování potřebnou většinu hlasů, jsou soudci, o jejichž návrzích bylo v prvním kole hlasováno, dotázáni, zdali na svých návrzích i nadále trvají, a ostatní soudci mají možnost podat dodatečně též své návrhy. Pokud ani při druhém hlasování nedojde k přijetí rozhodnutí, hlasuje se potřetí, kdy jsou soudci oprávněni vybírat pouze mezi dvěma návrhy, které ve druhém kole hlasování získaly nejvíce hlasů (§ 12 ZÚS). V třetím kole by již, za předpokladu přítomnosti lichého počtu soudců, mělo plénum dojít k rozhodnutí. Situaci, kdy je přítomen sudý počet soudců a i ve třetím kole hlasování došlo k nerozhodnému výsledku hlasování, ZÚS neupravuje.

---

[97] HOLLÄNDER, Pavel. Komentář k § 68 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 398 a násl.

[98] FILIP, Jan. Komentář k § 11 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 47.

Obecným pravidlem je, že k přijetí rozhodnutí pléna je třeba, aby pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných soudců. Ke zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je však vyžadována většina kvalifikovaná. Bez ohledu na počet přítomných soudců se proto musí pro návrh na zrušení vyslovit alespoň devět z nich. Pokud počet soudců, kteří jsou pro zrušení, nedosáhne potřebného počtu devíti, má se dle judikatury Ústavního soudu[99] za to, že byl návrh zamítnut. Hlasů kvalifikované většiny přítomných soudců je tedy potřeba pouze k rozhodnutí o zrušení daného zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. V případě jejího nedosažení se pak vychází z presumpce ústavnosti přezkoumávaného zákona. Do odůvodnění zamítavého rozhodnutí se pak v takovém případě užije právní názor tzv. relevantní menšiny, tedy menšiny, díky níž nedošlo ke zrušení přezkoumávaného zákona.[100]

## 2.6 Nález a jeho právní následky

Ústavní soud ve věci samé rozhoduje nálezem. Pokud při svém rozhodování dojde k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení nejsou v rozporu s ústavním pořádkem, nálezem návrh na jejich zrušení zamítne. Nejvíce frekventovaným důvodem k zamítnutí návrhu v tomto řízení, je možnost ústavně konformního výkladu napadené právní normy, tedy, že napadenou právní normu lze vykládat více způsoby, přičemž alespoň jeden z těchto výkladů je v souladu s ústavním pořádkem. V takových situacích, nezřídka soud ve výrokové části nálezu připojí k zamítavému výroku, také svou ústavně konformní interpretaci daného zákona, či jeho jednotlivého ustanovení, kdy o této části výroku hovoříme jako o tzv. interpretativním výroku.[101]

Pokud však při svém rozhodování Ústavní soud dospěje k závěru, že zákon nebo některá jeho ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem, nálezem jej zruší. V řízeních o ústavnosti právních norem rozlišujeme dva různé modely rozhodování ústavních soudů. První z nich je model německý, ve kterém je v případě zjištění neústavnosti přezkoumávaného právního předpisu deklarována jeho nicotnost, a takovýto právní předpis je tedy neplatný již od samého počátku (ex tunc). Druhým modelem je pak model rakouský, ve kterém je právní předpis rušen s účinky směřujícími toliko do budoucna (ex nunc). Ústavní

[99] Viz. nález Ústavního soudu ze dne 17. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (č. 132/1994 Sb.) nebo nález Ústavního soudu ze dne 7. června 1995, sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (č. 168/1995 Sb.).
[100] FILIP, Jan. Komentář k § 13 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 71-72.
[101] HOLLÄNDER, Pavel. Komentář k § 70 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 433-434.

soud ČR, vycházeje z čl 87 Ústavy i ustanovení § 70 ZÚS, rozhoduje podle rakouské varianty přezkumu ústavnosti, tedy s účinky ex nunc.[102] Teoreticky si však lze představit i situaci, kdy by Ústavní soud zrušil zákon s účinky ex tunc, k čemuž více dále v podkapitole 2.6.1.

### 2.6.1 Vykonatelnost derogačních nálezů

Ústavní soud je při svém rozhodování oprávněn určit i konkrétní datum, ke kterému neústavní zákon zrušuje (viz. ustanovení § 58 odst. 1 a § 70 odst 1 ZÚS, které však vycházejí již z čl. 89 odst. 1 Ústavy). Primární variantou je dle § 58 odst. 1 ZÚS zrušení zákona ke dni vyhlášení derogačního nálezu ve Sbírce zákonů, avšak Ústavní soud může rozhodnout i jinak. K odklonění se od standardní vykonatelnosti nálezu dochází zpravidla při snaze Ústavního soudu odsunout vykonatelnost na pozdější den, k čemuž jej vede obava, že by neodkladným zrušením daného zákona, či jeho jednotlivých ustanovení, došlo ke způsobení nežádoucích následků. Dalším a zpravidla navazujícím důvodem je pak snaha o vytvoření prostoru pro zákonodárce, k zaplnění nežádoucí mezery v právním systému. Důsledek takovéhoto postupu Ústavního soudu je však ten, že by zrušený neústavní zákon měl být až do doby vykonatelnosti zrušujícího nálezu i nadále aplikován orgány veřejné moci.[103] To v jednom ze svých stanovisek potvrzuje i Ústavní soud, když uvádí, že se „*po dobu odkladu vykonatelnosti hledí na napadenou právní úpravu jako na ústavně souladnou a v tomto směru jsou orgány veřejné správy povinny takovou úpravu aplikovat*.“ [104] S tím však nesouhlasí Z. Kuhn, který se nedomnívá, že by orgány veřejné moci neměly až do okamžiku vykonatelnosti nálezu vůbec přihlížet k obsahu derogačního nálezu. Naopak by dle jeho názoru měly při aplikaci daného neústavního zákona přistupovat ke každému konkrétnímu případu jednotlivě, a zohledňovat přitom důvody, jež vedly Ústavní soud k jeho zrušení.[105] Změnit datum vykonatelnosti derogačního nálezu však může Ústavní soud i druhým směrem. V některých situacích se totiž Ústavní soud rozhodl ve svém nálezu[106] určit, že se zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení zrušují ke dni samotného vyhlášení derogačního nálezu, protože to vyžadoval zvýšený zájem na urychlené ochraně ústavnosti v přezkoumávané věci.[107]

---

[102] Tamtéž, str. 422.
[103] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Komentář k § 58 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. 2007. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 314-315.
[104] Bod 18 stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne ze dne 14. prosince 2010, sp. zn. Pl.ÚS-st. 31/10 (č. 426/2010 Sb.).
[105] KÜHN, Zdeněk. *Intertemporální dopady zrušení právního předpisu Ústavním soudem*. Jurisprudence, 2011, č. 4, str. 12.
[106] Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09.
[107] HOLLÄNDER, Pavel. Komentář k § 70 ZÚS. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 423.

Vzhledem k tomu, že ZÚS výslovně nezakazuje zrušit zákon i ke dni, jež by předcházel dni vyhlášení derogačního nálezu, je nezbytné se zamyslet i nad možností této eventuality. Například V. Šimíček připustil, ačkoliv se v obecné rovině staví proti tomu, aby Ústavní soud rušil zákony s účinky ex tunc, že tato varianta by teoreticky mohla být možná, především za situace, kdy by vyšly najevo opravdu závažné procesní vady při tvorbě daného zákona, které by ospravedlňovaly jeho zrušení s účinky ex tunc. [108] S tímto názorem víceméně souhlasí i J. Kysela, který se právě v případě závažných procesních vad zákonodárného procesu zamýšlí nad tím, zdali je výsledek takovéhoto vadného procesu vůbec zákonem.[109]

### 2.6.2 Účinky derogačních nálezů

**Účinky derogačních nálezů v trestním právu**

Specificky upravené účinky derogačních nálezů na pravomocná rozhodnutí vydaná soudem v trestním řízení souvisí s přípustností pravé retroaktivity v trestním právu, pokud je použita ve prospěch obviněného (čl. 40 odst. 6 Listiny). Zrušení právního předpisu, na jehož základě byl vydán pravomocný rozsudek v trestním řízení, je totiž důvodem k obnovení řízení, ve kterém k vydání tohoto rozhodnutí došlo, avšak pouze pokud toto rozhodnutí ještě nebylo vykonáno. Obnovení řízení je obecně institutem, jenž slouží především k přezkumu nových skutkových okolností, které byly soudu dříve neznámé. V rámci obnoveného řízení vycházejícího z § 71 odst. 1 ZÚS, jenž ale není v trestním řádu promítnut a s tímto ustanovením ZÚS tedy nepočítá, však soud zkoumá pouze to, zdali zrušení neústavního zákona nebo jeho části nevede k jinému právnímu posouzení dané věci. [110]

**Účinky derogačních nálezů na pravomocná rozhodnutí vydaná mimo trestní řízení**

U ostatních pravomocných rozhodnutí jsou účinky derogačních nálezů upraveny v ZÚS odlišně. ZÚS v ustanovení § 71 odst. 2 stanovuje, že tato rozhodnutí, která byla vydána na základě zrušeného právního předpisu, již nelze vykonat. Nemohou tedy již nadále být

[108] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Odklad vykonatelnosti nálezů ústavního soudu v řízení o kontrole norem.* Právník, 2002, č. 7, str. 758-759.
[109] KYSELA, Jan. *Zákon o Ústavním soudu ve světle vybraných problémů ústavní praxe*. In: KYSELA, Jan. *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, str. 97.
[110] POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 71 odst. 1 ZÚS. In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. [dostupné online v ASPI- právní informační systém].

exekučním titulem. Jedná se proto mimo jiné i o důvod k podání návrhu na zastavení exekuce, a to jak podle § 268 odst. 1 písm. h) OSŘ tak dle § 115 písm. f) a g) SŘ.[111]

**Účinky derogačních nálezů v horizontálních vztazích**

Na práva a povinnosti subjektů v horizontálních právních vztazích, které vznikly na základě zrušeného zákona, a to ať už byl tento zákon právní skutečností zakládající, měnící nebo rušící práva a povinnosti subjektů práva anebo pouze spojoval právní následky s jejich právními úkony, by neměl dle ZÚS mít derogační nález žádné účinky. Je však otázkou, zdali by měla být práva, jež vznikla na základě později zrušeného zákona chráněna soudy, a zdali by poté jejich případná rozhodnutí měla být vykonatelná, když již pravomocná rozhodnutí podle § 71 odst. 2 ZÚS vykonat nelze? Nelze si zde nepovšimnout jistého nesouladu s principem rovnosti, do kterého by mohlo být v těchto případech zasahováno, neboť by se potenciálně mohlo v některých případech jednat o stejné právní vztahy, kdy však v jednom případě již bylo rozhodnuto a toto rozhodnutí není vykonatelné, a ve druhém případě, ve kterém by k pravomocnému rozhodnutí došlo až po vykonatelnosti derogačního nálezu, by takové rozhodnutí bylo bez dalšího vykonatelné. U horizontálních vztahů však dává Ústavní soud[112] přednost principům ochrany důvěry občanů v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv, a neústavnost derogovaného zákona by tedy neměla vést k zásahu do práv, která na jeho základě vznikly, s výjimkou případů, kdy je třeba chránit hodnoty, jež chápeme jako materiální jádro Ústavy.[113] Jak je však již uvedeno výše v podkapitole 2.6.1, někteří autoři se domnívají, že by soudy a jiné orgány veřejné moci měli při svém rozhodování zohledňovat skutečnost, že došlo ke zrušení neústavního zákona, a v některých případech zákon vůbec neaplikovat[114], k čemuž se musím rovněž připojit.

**Zvláštní účinky derogačních nálezů při konkrétní kontrole ústavnosti**

Při konkrétní kontrole ústavnosti, tedy kontrole ústavnosti v případech, ve kterých je přezkum ústavnosti spojen s konkrétní aplikací zákona, je nezbytné se zastavit u otázky následků případného derogačního nálezu na řízení, z nějž řízení o kontrole ústavnosti zákona

---

[111] POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 71 odst. 2 ZÚS., In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. [dostupné online v ASPI- právní informační systém].

[112] Viz. část VI. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/06.

[113] POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 71 odst. 4 ZÚS. In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. [dostupné online v ASPI- právní informační systém].

[114] Kromě Z. Kuhna taktéž POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k § 71 odst. 4., In: DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. nebo ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Odklad vykonatelnosti nálezů ústavního soudu v řízení o kontrole norem.* Právník, 2002, č. 7, str. 261 a násl.

vzešlo. Ústavní soud se ve svém plenárním stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 přiklání k tomu, že vzhledem k úzkému propojení obou řízení, je třeba, aby v řízení, z něhož vzešel podnět k zahájení přezkumu ústavnosti daného zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, bylo přihlédnuto k jeho zrušení a k hlavním důvodům, kvůli nimž byla Ústavním soudem shledána jeho neústavnost. V opačném případě by totiž nedošlo k ochraně ústavním pořádkem zaručených základních práv a svobod konkrétních účastníků, o jejichž právech a povinnostech se v daném řízení jedná.[115]

Soudkyně E. Wagnerová však ve svém odlišném stanovisku k tomuto plenárnímu stanovisku uvádí svůj názor, že by ke zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení a nosným důvodům, které k tomu vedly, mělo být přihlédnuto taktéž v dalších již probíhajících řízeních před Ústavním soudem, ve kterých bylo argumentováno obdobně. Skutečnost, že toto další řízení nebylo spojeno s řízením, ve kterém došlo ke zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, by nemělo být jeho účastníkům na škodu. Ve svém stanovisku pak E. Wagnerová cituje rozhodnutí U. S. Supreme Court Griffith v. Kentucky, 479 U. S. 314 (1987), ve kterém soudce Harlan k dané problematice uvádí:„*Je těžko slučitelné s ideálem nestranného výkonu spravedlnosti, aby jedna šťastná osoba, jejíž případ byl vybrán, aby posloužil k formulaci nového principu, těžila z jeho retroaktivní aplikace, zatímco ostatní v podobné situaci byli při posouzení svých nároků odkázáni na aplikaci staré doktríny.*“[116]

V jednom z nálezů týkajících se platů soudců[117] pak Ústavní soud zvolil ještě odlišný postup, když s důrazem na snahu o zklidnění atmosféry okolo tohoto tématu, rozhodl, že: „*jakkoliv obecně platí, že by se i při stanovení odkladu vykonatelnosti zrušovacího nálezu toto zrušení mělo reálně projevit v právní sféře těch účastníků, jejichž řízení vedlo k vydání vyhovujícího nálezu, v projednávané věci jsou splněny podmínky pro závěr, že se toto pravidlo neuplatní.*“[118] Tento specifický výklad je i s ohledem na to, jaké důvody k němu vedly, v judikatuře Ústavního soudu pouhou výjimkou.

### 2.6.3 Obnovení platnosti zrušeného zákona

Obnovování platnosti předchozí právní úpravy, která byla zrušena zákonem, jenž byl posléze zrušen Ústavním soudem, bylo v judikatuře Ústavního soudu řešeno značně

[115] Bod 20 plenárního stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10.
[116] Odlišné stanovisko soudkyně E. Wagnerové k plenárnímu stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10.
[117] Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (č. 161/2014 Sb.)
[118] Bod 94 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13.

rozporuplně, a i názory autorů na tento postup se značně liší, proto považuji za vhodné se této problematice věnovat v následující podkapitole.

Pokud je zákon nebo pouze jeho část, kterou je derogována předchozí právní úprava, posléze zrušena, nabízí se otázka, zdali v takovém případě vznikne v právním řádu „díra“, kdy po určitou dobu neexistuje žádná právní regulace v dané oblasti, či zda dochází zrušením derogačních ustanovení k „oživení“ předchozí právní úpravy? U derogačních ustanovení zákonů dochází dnem jejich účinnosti ke splnění a vyčerpání jejich účelu, neboť právě ke dni jejich účinnosti dochází ke zrušení předcházející právní úpravy. Velká část autorů[119] se domnívá, že je tento postup konečný a existence zrušené právní úpravy nemůže být znovu obnovena. Ústavní soud ovšem v několika svých nálezech rozhodl odlišně od názoru těchto autorů a předchozí právní úpravu svým nálezem „oživil“.

Prvním v řadě nálezů zabývajících se touto otázkou byl nález sp. zn. Pl. ÚS 5/94.[120] V něm Ústavní soud zrušil derogační ustanovení novely trestního řádu, aniž by se však v odůvodnění nálezu zabýval tím, jaké to přinese právní následky. I bez výslovné deklarace Ústavního soudu, však jeho rozhodnutí bylo chápáno jako obnovení platnosti novelou zrušených ustanovení trestního řádu, a v praxi byla obnovená právní úprava používána.[121]

Nálezem, ve kterém se Ústavní soud poprvé výslovně věnoval otázce „oživování“, byl nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01.[122] V odůvodnění tohoto nálezu však rozporně s výkladem svého předchozího rozhodnutí v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/94 konstatoval, že: „*zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho "vyřazení" z právního řádu České republikya nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou "ožívání" předpisu již dříve zrušeného.*“[123] Východiskem tohoto názoru byl především zájem Ústavního soudu na zachování právní jistoty a nepřekračování jeho Ústavou vymezených kompetencí.[124] Na tomto názoru posléze Ústavní soud setrval též ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/02.[125]

---

[119] např. KYSELA, Jan. In: GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, str. 253, nebo KOUDELKA, Zdeněk. *Obživnutí zrušeného právního předpisu*. Jurisprudence, 2013, č. 4, str. 8-14. nebo VOJÍŘ, Petr. *Obnovení platnosti zrušeného zákona nálezem Ústavního soudu*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, roč. 19, č. 2, str. 170-181.
[120] Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/94 (č. 8/1995 Sb.).
[121] VOJÍŘ, Petr. *Obnovení platnosti zrušeného zákona nálezem Ústavního soudu*. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2. str. 170.
[122] Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.).
[123] Část VII., bod 2 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01.
[124] Tamtéž.
[125] Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02 (č. 4/2003 Sb.).

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02[126] se však Ústavní soud vrátil k původnímu řešení, když v odůvodnění tohoto nálezu přisvědčil názoru navrhovatele, že zrušením části druhé zákona č. 229/2001 Sb., jež měnila některé části tehdejšího občanského zákoníku, dojde k obnovení právního stavu, který zde byl před účinností tohoto zákona. Tento svůj názor zdůvodnil analogií s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 5/94, neboť v přezkoumávané věci ruší obdobně pouze derogační ustanovení přezkoumávaného zákona. V případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/94 tím došlo k obnovení derogované právní úpravy a v daném případě by proto mělo být postupováno totožně. Ve snaze poskytnout zákonodárcům prostor k nahrazení zrušené části zákona, však odložil vykonatelnost nálezu o více než půl roku. Zákonodárci ovšem tuto možnost, kterou jim Ústavní soud poskytl, nevyužili a zrušená ustanovení tehdejšho občanského zákoníku opravdu opravdu znovu vešla v platnost.[127]

Svou dosavadní judikaturu se pokusil Ústavní soud shrnout ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09[128], ve kterém také uvedl argumentaci, která jej vede k přesvědčení, že za určitých okolností může přistoupit ke znovuobnovení platnosti již zrušeného zákona, ačkoliv proto nemá oporu v právním řádu ČR. Odchýlení se od obecného pravidla, že zrušením zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení nedochází k obnovení platnosti jím zrušené právní úpravy, je dle Ústavního soudu možné výjimečně připustit, v případě, že zároveň *„poskytl Parlamentu čas, aby otázky upravené zákonem, jenž byl posléze protiústavním zákonem zrušen, znovu posoudil a přijal přiměřenou právní úpravu, která bude respektovat základní práva a svobody.“*[129] Pokud tak však Parlament neučiní a nedostojí tak svojí ústavní povinnosti, může ve svém rozhodnutí Ústavní soud již předem tuto nečinnost předjímat a zvážit *„zda v zájmu naplnění svého jediného úkolu -ochrany ústavnosti a základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem - stanoví další následky svého rozhodnutí.“*[130] Těmito následky pak může být právě i znovunabytí platnosti dříve zrušeného zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení.

Úvahy Ústavního souduz nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09, poté v praxi využil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, když odložil vykonatelnost rušeného zákona a zároveň konstatoval, že

[126] Nález Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (č. 278/2004 Sb.).
[127] KOUDELKA, Zdeněk. *Obživnutí zrušeného právního předpisu*. Jurisprudence, 2013, č. 4, str. 11.
[128] Nález Ústavního soudu ze dne 8. února 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09.
[129] Bod 36 nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09.
[130] Tamtéž.

pokud nebude ke dni nabytí vykonatelnosti tohoto nálezu přijata nová úprava, dojde k „obživnutí“ předchozí právní úpravy.[131]

Jak je již uvedeno na začátku této podkapitoly, tak se závěry Ústavního soudu, že je oprávněn zrušovacími nálezy „oživovat" zákony, které byly zrušeny jím zrušenými protiústavními zákony, když podmíní obnovení jejich platnosti odložením vykonatelnost zrušovacího nálezu a současnou nečinností zákonodárce, se však velká část autorů neztotožňuje. P. Vojíř uvádí, že *„oživení předchozí právní úpravy nálezem je ústavně nepřípustné, protože k takovému rozhodnutí nemá Ústavní soud pravomoc“*[132] Za přípustnou variantu, při které by ve výjimečných případech souhlasil se znovuobnovením platnosti předchozí právní úpravy, uvadí situaci, kdy by byl vydán nález s účinky ex tunc.[133] Za problematické považuje obnovování platnosti již jednou zrušeného právního předpisu též Z. Koudelka, který dochází k závěrům, že: „*obživnutí zrušeného právního předpisu je možné, pokud to ústava či zákon výslovně stanoví, což v našem právním řádu stanoveno není*.“[134] Ústavní soud dle jeho názoru tímto postupem přebírá roli pozitivního zákonodárce, což mu však nepřísluší.[135] Ačkoliv rozumím důvodům, jež vedou Ústavní soud k praxi oživování předchozí právní úpravy, musím souhlasit s výše uvedenými autory, že proto nemá Ústavou ani zákony dané zmocnění, a překračuje tak své ústavním pořádkem svěřené pravomoci.[136]

### 2.6.4 Závaznost nálezů v řízení o zrušení zákonů

Čl. 89 odst. 2 Ústavy, zní: „*Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.*“ Zatímco závaznost výroku nálezů je nezpochybnitelná, závaznost jeho odůvodnění je mezi autory obsahem sporu.

Mezi zastánce výkladu, že i odůvodnění nálezu by mělo být do určité míry právně závazné, můžeme zařadit kupříkladu V. Šimíčka. Ten upozorňuje na nezbytnost jisté míry závaznosti odůvodnění nálezu hlavně v případech, kdy se návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení zamítá, neboť mohou být vykládány ústavně konformním způsobem. V odůvodnění takového nálezu Ústavní soud předestírá, jakým způsobem je možné vykládat

[131] Bod 107 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[132] VOJÍŘ, Petr. *Obnovení platnosti zrušeného zákona nálezem Ústavního soudu*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, roč. 19, č. 2. str. 180.
[133] Tamtéž.
[134] KOUDELKA, Zdeněk. *Obživnutí zrušeného právního předpisu*. Jurisprudence, 2013, č. 4, str. 14.
[135] Tamtéž.
[136] K problematice obnovování platnosti zrušených právních předpisů kromě výše uvedených obsáhle také ASKARI, Daniel. *Zrušení derogačního ustanovení zákona nálezem Ústavního soudu: kritická analýza dosavadní judikatury a nástil možného řešení do budoucna*. Jurisprudence, 2015, č. 6, str. 32 a násl.

přezkoumávaný zákon, tak aby byl takový výklad ústavně konformní. Pokud by následně orgány veřejné moci tento výklad Ústavního soudu nenásledovaly, byla by jejich rozhodnutí vadná a potenciálně protiústavní. Obecná závaznost odůvodnění proto implicitně z těchto důsledků vyplývá. Nemalý význam má dle V. Šimíčka odůvodnění nálezů v řízení o zrušení zákonů taktéž pro zákonodárce. Ústavní soud totiž v odůvodnění svého derogačního nálezu podrobně rozebírá důvody, které vedly ke zrušení přezkoumávaného zákona, a tím tak ohraničuje budoucí zákonodárcovu činnost v dané oblasti, který je nucen se těmito důvody řídit, jinak by vznikalo riziko, že bude nová zákonná úprava Ústavním soudem opět zrušena.[137] Někteří autoři[138] pak zužují rozsah závaznosti odůvodnění pouze na jeho tzv. „nosné důvody". Tento názor ve svých nálezech přejímá též sám Ústavní soud, který jej opakovaně ve svých nálezech zmiňuje.[139] Nosnými důvody však nelze chápat toliko předsazené a zvýrazněné části rozhodnutí Ústavního soudu obsažené ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.[140] Sám Ústavní soud je charakterizuje takto: „*ony nosné důvody totiž představují základní či hlavní myšlenky, které vedly k závěru Ústavního soudu zrcadlícímu se ve výroku jeho rozhodnutí.*"[141]

Tyto závěry však zpochybňuje např. V. Sládeček, který se kloní k názoru, že odůvodnění nálezů Ústavního soudu obecně právně závazná nejsou. Svůj názor opírá především o to, že Ústavní soud není formálně nadřazen soudům obecným, ani dalším orgánům veřejné moci, nemůže se proto uplatnit například pravidlo, že podřízený soud je vázán právním názorem soudu nadřízeného. Odůvodnění nálezů Ústavního soudu tedy dle něj nejsou závazná právně, ale pouze silou své přesvědčivosti.[142]

Lze shrnout, že znění čl. 89 odst. 2 Ústavy opravdu neposkytuje jednoznačné odpovědi na nastíněné otázky, avšak pokud bych se měl přiklonit k některému z výše uvedených názorů, souhlasil bych se závazností tzv. nosných důvodů odůvodnění. Teprve z odůvodnění nálezu je totiž zřejmé, jaké úvahy vedly Ústavní soud ke konkrétnímu rozhodnutí, a není proto možné z něj konkrétní výrok nálezu pouze vyjmout.

---

[137] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*, Praha: Leges, 2018, str. 242 a násl.
[138] K tomuto názoru se kloní např. HOLLÄNDER, Pavel. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2., přeprac. a rozš. vyd., Praha: C.H. Beck, 2007, str. 450, nebo WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavní soudnictví, vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu.* Praha: Linde, 1996, str. 84 a násl.
[139] Např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (č. 278/2004 Sb.).
[140] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*, Praha: Leges, 2018, str. 245.
[141] Bod 71 nálezu Ústavního soudu ze dne 17. dubna 2014, sp. zn. I. ÚS 2219/12.
[142] SLÁDEČEK, Vladimír. Komentář k čl. 89 Ústavy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář 2. vydání.,* Praha: C.H. Beck, 2016, str. 1026.

# 3 Přezkum ústavní konformity zákonodárného procesu v judikatuře Ústavního soudu

Při tvorbě práva resp. zákonů by neměla být zájmem zákonodárců tvorba jakéhokoliv práva, ale hlavním cílem by měla být *„tvorba práva dobrého, náležitého či správného.“*[143] Ve spojitosti požadavkem na kvalitu zákonů a zákondárného procesu je hojně citována například T. Čebišová, která hovoří dokonce o *„právu na dobré zákony“*[144]. Jak by však měl takový „dobrý“ zákon vypadat? Zatímco v názorech na obsah zákonů se mohou jednotlivci značně rozcházet, neboť každý může obsah konkrétní právní normy vnímat jak „spravedlivě“ a „dobře“, tak i přesně naopak, tak v názorech na to, jak má být návrh zákona připraven a projednán, aby měl určitou formální kvalitu a byl tak akceptován ze strany jeho adresátů, je možné dojít k jednodušší shodě.[145] Nejlepším postupem k tomu, aby byla zajistěna formální kvalita zákonodárství, je dodržování stanovených procedur přijímání a vydávání zákonů, které přináší sama Ústava, z ní vycházející jednací řády obou parlamentních komor, nebo případně další jejich zdroje, kterými jsou například legislativní pravidla vlády. J. Kysela v této souvislosti hovoří dokonce o tom, že legitimitu zákonů v současnosti více než z materiální akceptace odůvodněného rozhodnutí parlamentu odvozujeme právě z dodržování stanovených procedur.[146]

Svou roli má při tvorbě práva a především následné kontrole této tvorby má i Ústavní soud. Roli Ústavního soudu při tvorbě práva vymezuje M. Kokeš jako *„významnou (institucionální, heteronomní a jistící) pojistku ústavní konformity zákonodárného procesu.“*[147] Úkolem Ústavního soudu však není dohlížet nad „pouhou“ kvalitou zákonů, nýbrž nad jejich ústavností. Případný rozpor zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem, jak již bylo v této práci vymezeno, však může vyplývat jak z obsahových vad konkrétního zákona, tak právě i z vad, které vznikly překročením ústavně stanovené kompetence nebo porušením ústavně předepsaného způsobu jeho přijetí a vydání.

---

[143] KYSELA, Jan, WINTR, Jan. In: BOHÁČ, Robert, et al. *Legislativní proces (teorie a praxe).* Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, str. 40.

[144] ČEBIŠOVÁ, Tereza. *Právo na dobré zákony (?)* In: VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, J. (eds.)., *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 84.

[145] KYSELA, Jan, WINTR, Jan. In: BOHÁČ, Robert, et al. *Legislativní proces (teorie a praxe).* Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, str. 41.

[146] KYSELA, Jan. *Zákonodárný proces v České republice jako forma racionálního právního diskurzu*? In: VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 55.

[147] KOKEŠ, Marian. *Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR. Disertační práce.* Brno: Masrykova univerzita, 2014, str. 198.

K přezkumu zdali zákon není stižen vadami spočívajícími v nedostatku kompetence zúčastněných aktérů zákonodárného procesu k jeho přijetí, nebo zdali byl zákon přijat a vydán ústavně konformním způsobem, přistupuje Ústavní soud v každém meritorním projednávání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, a to bez ohledu na navrhovatelem namítané vady. V případě, že Ústavní soud sezná, že byl zákon přijat nekompetentním orgánem či v rozporu s ústavně předepsaným způsobem jeho přijetí a vydání, může být zrušen jako neústavní i bez ohledu na svůj obsah. V následující části této jsem se zabýval právě meritorními rozhodnutími Ústavního soudu, ve kterých se šířeji věnoval tomuto přezkumu, a pokusil jsem se popsat vývoj této judikatury, nalézt mezi jednotlivými nálezy Ústavního soudu vzájemné souvislosti a zhodnotit jeho závěry.

## 3.1 Přezkum řádného uplatňování ústavní pravomoci a kompetenční spory

Tato podkapitola je věnována nálezům Ústavního soudu, ve kterých bylo z jeho strany nezbytné, aby vyložil některé pojmy a instituty vycházející přímo z textu samotné Ústavy, jako je počítání času při uplatňování ústavní pravomoci prezidenta republiky nebo výklad některých ústavních pojmů, majících vliv postavení Senátu v zákonodárném procesu.

### 3.1.1 Počítání času při uplatňování ústavní pravomoci

Závěrečným článkem zákonodárného procesu je prezident republiky, který k Parlamentem přijatému zákonu připojuje svůj podpis. Prezident republiky je však v případě, že s přijetím zákona nesouhlasí, oprávněn takovýto zákon vrátit (s výjimkou zákona ústavního) Poslanecké sněmovně k novému hlasování, a to do 15 dní ode dne, kdy mu byl zákon postoupen, a společně s odůvodněním z jakého důvodu tak činí. Poslanecká sněmovna pak na své nejbližší schůzi, nejdříve však za 10 dnů od vrácení zákona, hlasuje o takto vráceném zákoně znovu, přičemž již není možné zákon upravovat pozměňovacími návrhy. Při tomto hlasování Poslanecká sněmovna buď nadpoloviční většinou všech poslanců rozhodne o tom, že setrvává na přijetí vráceného zákona nebo se v opačném případě má za to, že zákon nebyl přijat (čl. 50 Ústavy ve spojení s § 98 jednacího řádu PS). O této pravomoci prezidenta hovoříme jako o tzv. suspenzivním vetu. To, jakým způsobem dochází k počítání času u Ústavou stanovené patnáctidenní lhůty, však není z jejího textu zcela zjevné, a proto se v minulosti počítání času u této lhůty stalo součástí sporu mezi prezidentem republiky a Poslaneckou sněmovnou.

**Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.)**

Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval návrhem tehdejšího prezidenta republiky Václava Havla, který se na něj obrátil se svým návrhem na zrušení zákona č. 243/1997 Sb., kterým se měnil zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, neboť se domníval, že mu bylo upřeno jeho právo dle čl. 50 odst. 1 Ústavy, tedy ve stanovené lhůtě 15 dní vrátit přijatý zákon zpět Poslanecké sněmovně k opětovnému hlasování. Přijatý zákon byl prezidentu republiky řádně postoupen 13. června 1997, avšak vrácen jím byl až 30. června 1997, tedy po více než 15 kalendářních dnech. Poslanecká sněmovna se proto rozhodla o vráceném zákonu již znovu nehlasovat, když ve svém usnesení deklarovala, že prezidentem nebyla dodržena lhůta poskytnutá mu čl. 50 odst. 1 Ústavy k vrácení přijatého zákona, neboť podle jejího názoru je třeba tuto lhůtu třeba vykládat doslovně. Prezident republiky však s tímto názorem nesouhlasil a ve své argumentaci kladl důraz především na všeobecně přijímaný procesní princip, že v případě, že poslední den lhůty připadne na víkend či svátek, stává se posledním dnem této lhůty nejbližší následující pracovní den. Dle jeho názoru tedy Poslanecká sněmovna tím, že opětovně nehlasovala o přijetí zákona, nedodržela ústavní proceduru nutnou k řádnému přijetí zákona.[148]

Ústavní soud dal v této věci za pravdu prezidentu republiky. Přisvědčil mu především v tom, že i když Ústava neupravuje počítání lhůt, je přirozené, že se i na ústavní rovině použijí obecné právní principy, na něž ve své argumentaci odkazoval, a přezkoumávaný zákon proto zrušil. Ke zrušení napadeného zákona jej však vedla i další argumentace, kterou je pro další rozhodování Ústavního soudu možno považovat dokonce za významnější. Tuto argumentaci shrnul Ústavní soud takto: „*V situaci, kdy mezi subjekty, aplikujícími Ústavu, dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento řešit v prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu.*“[149] V dané věci tedy bylo dle Ústavního soudu nezbytné vykládat počítání lhůty ve prospěch uplatnění pravomoci prezidentem republiky.[150] Toto obecné pravidlo pak použil Ústavní soud i v dalších svých nálezech.

[148] Část I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97.
[149] Část IV/c nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97.
[150] Tamtéž.

### 3.1.2 Výklad ústavních pojmů s dopadem na podobu zákonodárného procesu

Legislativní proces může mít s ohledem na materii projednávaného zákona různý průběh. Variacemi standardního legislativního procesu jsou legislativní proces pouze v jedné parlamentní komoře či legislativní proces s rovnoceným postavením obou parlamentních komor. Příkladem takovéhoto zákona, jehož materie je důvodem k odlišnému průběhu legislativního procesu, je zákon o státním rozpočtu. Návrh zákona o státním rozpočtu může být totiž dle čl. 42 odst. 2 Ústavy být projednáván a schvalován pouze Poslaneckou sněmovnou. Naopak u zákonů volebních či zákonu o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, je dle čl. 40 Ústavy nutné, aby byl takovýto zákon schválen oběma komorami Parlamentu. Konkrétní vymezení zákonů spadajících do výše uvedených kategorií zákonů, však v Ústavě není výslovně uvedeno. V některých případech tak byly pojmy volebního zákona či zákona o státním rozpočtu vykládány každou z parlamentních komor jiným způsobem, což způsobilo spory o ústavnost legislativních procesů, ve kterých k těmto rozdílným výkladům došlo.

**Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.)**

V tomto nálezu se Ústavní soud věnoval výkladu rozsahu pojmu „zákon o státním rozpočtu“ a s tím spojenými kompetencemi obou komor Parlamentu. Navrhovateli (skupina 24 senátorů) bylo požadováno zrušení zákona č. 217/2000 Sb., kterým se měnila řada zákonů, včetně zákona č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, z důvodu nedodržení Ústavou stanoveného postupu jeho přijetí, neboť se domnívali, že bylo Senátu znemožněno vykonat řádně jeho pravomoc napadený zákon projednat a usnést se k němu. Jako důvod spatřovali to, že součástí daného zákona byla též novelizace zákona o státním rozpočtu, kvůli čemuž tento zákon podléhal zvláštnímu režimu projednávání zákonů o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu dle čl. 42 odst. 2 Ústavy, které smí projednávat a o nichž se usnáší pouze Poslanecká sněmovna. Dle navrhovatelů, tedy Senátu vůbec nepříslušelo daný zákon projednávat a usnášet se k němu, ačkoliv tak nakonec učinil. Tuto okolnost považovali navrhovatelé za stěžejní důvod neústavnosti jeho přijetí. Navrhovatelé pak také poukázali na skutečnost, že tento postup využívá Poslanecká sněmovna opakovaně,

což nepovažovali za vhodné a žádali proto Ústavní soud, aby autoritativně rozhodnul, zdali je tento postup v pořádku a jak by měl v budoucnu Senát v těchto případech postupovat.[151]

Ústavní soud postup, kdy je jedním zákonem novelizován jak zákon obecný, tak zákon o státním rozpočtu, zkritizoval. Ačkoliv uvedl, že tato praxe širokých novelizačních zákonů není sama o sobě v rozporu s ústavním pořádkem, upozornil, že by novelizované zákony měly mít určitou obsahovou souvislost. V opačném případě by totiž dle názoru Ústavního soudu docházelo k zásahům do základních principů právního státu, mezi které podle něho patří též *„zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti.“*[152]

I přes tuto kritiku však Ústavní soud napadený zákon ani žádnou z jeho částí nezrušil. Domníval se totiž, že na pojem zákona o státním rozpočtu je nezbytné se dívat materiálně a pouhé formální označení není rozhodující. Napadeným zákonem byla totiž novelizována část zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, která se netýkala přímo státního rozpočtu na daný rok, ale upravovala platy ústavních funkcionářů a některých dalších pracovníků státní správy, přičemž tato novelizace navíc spočívala pouze v derogaci některých ustanovení. Ústavní soud proto uvedl, že: „*nikoliv každý zákon - označený jako zákon rozpočtový (resp. nikoliv každá jeho část) - se bezprostředně týká problematiky státního rozpočtu a naopak je možno si představit situaci, kdy materie zákona o státním rozpočtu bude upravena zákonem, který takto označen nebude.“*[153]. Opačný přístup by dle Ústavního soudu mohl vést ke zneužívání formálního označení zákonů za účelem vyřazení Senátu ze zákonodárného procesu, aniž by daný zákon byl skutečně materiálně zákonem o státním rozpočtu. Ústavní soud však poté varoval i před naopak přílišně extenzivním výkladem tohoto pojmu, neboť samotná souvislost zákona se státním rozpočtem z něj nečiní „zákon o státním rozpočtu“ ve smyslu čl. 42 odst. 2 Ústavy, protože tuto souvislost můžeme nalézt v podstatě u každého přijímaného zákona. Aby do budoucna tento výklad ujasnil, pokusil se Ústavní soud o následující shrnutí: „*Jinými slovy pojem "zákon o státním rozpočtu" v materiálním pojetí je nutno interpretovat takovým způsobem, že se jedná o zákon bezprostředně upravující plánovanou příjmovou a výdajovou složku rozpočtu veřejného sektoru České republiky související s výkonem funkcí státu vždy na následující časové období (tzn. rozpočtové roky).*

[151] Část I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01.
[152] Část VI, bod 4 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01.
[153] Část VII, bod 4 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01.

*Pouze takto koncipovaný zákon je nutno podřadit pod čl. 42 odst. 2 Ústavy a pouze takovýto návrh zákona proto Senát není oprávněn projednávat a schvalovat.“*[154]

**Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (č. 283/2005 Sb.)**

V tomto nálezu, v němž Ústavní soud do jisté míry navazoval na nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01, se Ústavní soud věnoval výkladu pojmu „volební zákon“ a vlivem tohoto výkladu na průběh zákonodárného procesu. Navrhovateli byla v tomto případě velká skupina 53 senátorů, která se domáhala zrušení zákona č. 96/2005 Sb., kterým se měnil zákon č. 238/1992 Sb., zákon o střetu zájmů, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách o zastupitelstvech obcí a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, neboť se domnívali, že tento zákon měl být jakožto volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy schválen oběma komorami Parlamentu. K tomu však při přijímání napadeného zákona nedošlo, neboť Senát návrh tohoto zákona zamítl. Učinil tak však až po lhůtě 30 dní, ve které je standardně Senát povinen se vyjádřit a jejíž promeškání Ústava spojuje s fikcí příjetí návrhu zákona. Navrhovatelé měli za to, že ve stanoveném případě nebylo možné užít fikci přijetí zákona, pokud se Senát k návrhu zákona ve lhůtě 30 dní nevyjádří dle čl. 46 odst. 3 Ústavy, neboť ta se dle navrhovatelů u volebních zákonů přijímaných podle čl. 40 Ústavy neuplatní. Za první otázku, kterou bude ve spojení s danou věcí Ústavní soud nucen zodpovědět, navrhovatelé označili především interpretaci samotného pojmu volební zákon, tedy zdali se jedná pouze o zákon o volbách do Parlamentu České republiky nebo zdali jde o jakýkoliv zákon upravující volební materii. Druhou otázkou, kterou chtěli po Ústavním soudu zodpovědět, pak bylo, zdali pod tento pojem napadený zákon spadá. Navrhovatelé se ze své pozice senátorů logicky přikláněli spíše extenzivnímu výkladu pojmu volebnímu zákona.[155]

Senát se k návrhu na zrušení daného zákona vyjádřil prostřednictvím svého předsedy, když uvedl, že: *„Senát neměl od počátku projednávání žádné pochyby o tom, že návrh zákona obsahující změny volebních zákonů má být projednáván v režimu legislativní „rovnomocnosti“ obou komor a že k jeho přijetí bylo třeba schválení oběma komorami.“*[156] Pojem volebního zákona by tedy dle Senátu měl být vykládán doslovně, tedy tak, že: *„zahrnuje všechny zákony obsahující pravidla pro konstituování ústavně vymezených zastupitelských sborů, které vznikají formou volby, a obdobně i komplementů domácích zastupitelských sborů v oblasti pravomocí delegovaných ve smyslu čl. 10a Ústavy.“*[157]

[154] Část VII, bod 5 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01.
[155] Část I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05.
[156] Část II.a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05.
[157] Tamtéž.

Obdobný názor jako Senát zaujímal i prezident republiky, který na nedodržení Ústavou stanoveného způsobu přijetí napadeného zákona upozorňoval, když přijatý zákon v průběhu zákonodárného procesu vracel zpět Poslanecké sněmovně k opětovnému hlasování.[158]

Poslanecká sněmovna si ve svém vyjádření k návrhu na zrušení daného zákona stála za svým předchozím výkladem. Hlavní argument pro její restriktivní výklad čl. 40 Ústavy vycházel především z důvodové zprávy Ústavy, dle které má čl. 40 Ústavy *„zabezpečit, aby obě komory mohly vedle sebe fungovat, aniž by se ohrozil legislativní proces. Jednání obou komor ve vzájemných vztazích musí být funkční. Obě komory nemohou jednat zcela nezávisle a bez vzájemné propojenosti.“*[159] To Poslanecká sněmovna interpretovala tím způsobem, že se čl. 40 Ústavy snaží posilovat postavení Senátu vůči Poslanecké sněmovně u volebních zákonů, které se přímo dotýkají fungování Senátu, jeho složení a obsazení. Dle Poslanecké sněmovny však není cílem tohoto článku Ústavy, činit ze Senátu *„strážce všech volebních procesů v České republice.“*[160]

Ústavní soud při svém rozhodování podrobně rozebral čl. 40 Ústavy a jeho jednotlivé části. V přísnější úpravě zákonodárného procesu při přijímání zákona o jednacím řádu Senátu, zákona o styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, a jejich novel, spatřuje Ústavní soud logický požadavek „*legislativní slušnosti*“.[161] Cílem této přísnější úpravy zákonodárného procesu je tedy neumožnit, aby bylo jednou komorou Parlamentu jednostranně ovlivňováno fungování komory druhé. U zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, je pak přísnější úprava zákonodárného procesu při jeho přijímání odůvodnitelná také možným významem takovéhoto zákona ve vztahu k mezinárodním organizacím, neboť čl. 10b Ústavy stanovuje, že tímto zákonem může být zřízen společný orgán obou komor, jenž bude oprávněn vyjadřovat se k připravovaným rozhodnutí mezinárodních organizací, na které byly na základě čl. 10a Ústavy přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky. Důvod pro zařazení volebních zákonů do režimu zákonodárného procesu dle čl. 40 Ústavy však podle Ústavního soudu takto jednoduchý není. V prvé řadě Ústavní soud odmítl nejvíce restriktivní výklad daného pojmu, kdy by se takovým zákonem chápal pouze zákon o upravující volby do Senátu, neboť by to odporovalo zavedeným ústavním zvyklostem. V případě takového úmyslu by navíc ústavodárci nijak nebránilo, i s ohledem na konkrétnost zbytku tohoto článku, uvést tento zákon výslovně. K interpretaci pojmu volebního zákona dle

[158] Část II.c nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05.
[159] Část II.b nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05.
[160] Tamtéž.
[161] Část VI. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05.

čl. 40 Ústavy pak dle Ústavního soudu není možné využít ani jazykový ani systematický výklad, neboť je možné jejich prostřednictím dospět k značně rozporuplným závěrům a nepředkládají tak jednoznačnou odpověď.[162]

Za stěžejní důvody, o které nakonec Ústavní soud opřel své rozhodnutí napadený zákon zrušit a přisvědčit tak argumentaci Senátu a prezidenta republiky, že napadený zákon je zákonem volebním dle čl. 40 Ústavy, označil Ústavní soud „*hodnoty přisouzené ústavodárcem Senátu v rámci celého systému upravujícího výkon státní moci*“ a „*relevanci zákonů upravujících volební materii pro zabezpečení základů České republiky prohlašující se v Ústavě za demokratický právní stát.*“[163] První z uvedených důvodů Ústavní soud vyložil tak, že rolí Senátu v rámci ústavního systému České republiky je být pojistkou, která ochraňuje tento systém před zásahy, kterými by mohla být ohrožena charakteristika České republiky jako demokratického právního státu. Za situace, kdy existuje spor o výkon jeho pravomoci, je tedy dle Ústavního soudu třeba vycházet z takto stanovené role Senátu a řešit tento spor ve prospěch uplatnění jeho pravomoci. Touto argumentací tak navázal na odůvodnění svého derogačního nálezu ve věci uplatnění suspenzivního veta prezidentem republiky (sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Druhý z důvodů, který dovedl Ústavní soud k rozhodnutí napadený zákon zrušit, uvozuje Ústavní soud tak, že „*svobodné volby jsou podmínkou sine qua non demokratického státu.*“ Tedy podmínkou, bez níž si pojem demokratického státu nelze představit. Pokud má tedy Senát plnit svou roli pojistky, měl by se dle Ústavníího soudu podílet na volebních pravidlech nejen pro volby parlamentní, ale taktéž pro volby do zastupitelstev obcí a krajů, neboť nelze považovat některé druhy voleb za významnější než jiné. Zároveň Ústavní soud podotkl, že považuje za vhodné, aby tato volební pravidla nepodléhala častým změnám v závislosti na to, kdo bude disponovat většinou v Poslanecké sněmovně, ale naopak, aby vykazovala prvek určité stability. Pro vyloučení budoucích pochybností, pak za volební zákon Ústavní soud výslovně označil i zákon o volbách do Evropského parlamentu.[164]

**Zhodnocení**

V daných nálezech Ústavní soud vycházel především ze základní teze, kterou vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 33/97, tedy že „*V situaci, kdy mezi subjekty, aplikujícími Ústavu, dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento řešit v prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního*

[162] Tamtéž.
[163] Tamtéž.
[164] Tamtéž.

*institutu.*“[165] Aplikací této teze dbal na dodržování kontrolních mechanismů v legislativním procesu, a to především ve vztahu ke kontrole Poslanecké sněmovny ostatními aktéry zákonodárného procesu, čímž se snažil vyvažovat její vůdčí a hlavní postavení v něm. Tuto snahu Ústavního soudu považuji za správnou, neboť v případě, že je sněmovní většina nucena reagovat na připomínky senátorů či prezidenta a snažit se o kompromisní řešení, mohou být výsledné zákony v důsledku akceptovány větší částí občanů.

K uvedeným výkladovým sporům se ve svém budoucím rozhodování již Ústavní soud nemusel více vracet, lze se tedy domnívat, že argumentace užitá Ústavním soudem ve výše uvedených nálezech, je již obecně přijímaným výkladem daných pojmů a institutů.

## 3.2 Přezkum technických[166] vad zákonodárného procesu

V rámci legislativní činnosti Parlamentu občas dochází k určitým technickým pochybením, či legislativně-technickým nedostatkům. Pro některá tato pochybení stanovují jednací řády parlamentních komor svá řešení. Řešením pochybení vzniklých v průběhu hlasování nebo spočívajícího v jeho nesprávném výsledku je např. možnost vyvolat opakované hlasování (§ 76 odst. 5 a 6 jednacího řádu PS). Pro některá jiná pochybení vzniklá při legislativní činnosti Parlamentu však jednací řády nepřináší žádná řešení a parlamentní komory si proto v průběhu času vytvářejí své vlastní postupy jejich nápravy. V některých případech ale může vyvstat otázka, zdali nedošlo snahou o údajnou nápravu technické vady ke zneužití nápravného institutu pro případy, pro které nebyl určen. To se v níže uvedených nálezech stalo předmětem přezkumu Ústavního soudu.

### 3.2.1 Oprávněnost opakovaného hlasování Poslanecké sněmovny

V případě, že se některý z poslanců domnívá, že byl průběh hlasování v Poslanecké sněmovně stižen nějakou vadou, která toto hlasování negativně ovlivnila, či výsledek hlasování neodpovídá tomu, jak poslanci skutečně hlasovali, je dle § 76 odst. 5 jednacího řádu PS oprávněn podat proti průběhu nebo výsledku hlasování námitku, a to jak v průběhu hlasování, tak také až bezprostředně po něm. O vznesené námitce je pak Poslanecká sněmovna povinna bez rozpravy rozhodnout. Pokud takovéto námitce Poslanecká sněmovna

[165] Část IV/c nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97.
[166] Tento termín využívá M. Zámečníková ve vztahu k níže probíraným vadám zákonodárného procesu, když se je pokouší vymezit jako vady, „*které se zjevně příčí proceduře stanovené jednacím řádem dotyčné komory.*“ viz. ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku.* Praha: Leges, 2018, str. 104.

vyhoví, je nezbytné celé hlasování opakovat. Úprava obsažená v jednacím řádu PS více pokynů k případnému opakování hlasování nepřináší, z čehož vyplynuly i určité spory o jejím výkladu. Není totiž například zcela zřejmé, co je míněno onou „bezprostředností“, která je podmínkou pro podání námitky po ukončení hlasování. Z této neurčitosti, ale i z dalších důvodů, vyvstaly na půdě Poslanecké sněmovny spory o to, zdali bylo v některých případech opakované hlasování oprávněné či zdali šlo pouze o svévoli sněmovní většiny, která se rozhodla zopakovat hlasování, které nedopadlo v její prospěch. Rozhodnout tyto spory musel svými nálezy až Ústavní soud.

**Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 05/02 (č. 476/2002 Sb.)**

V tomto nálezu se Ústavní soud poprvé hlouběji věnoval problematice opakovaného hlasování, když rozhodoval o návrhu skupiny senátorů na zrušení zákona č. 501/2001 Sb., který kromě dalších zákonů novelizoval taktéž tehdejší obchodní zákoník. Navrhovatelé v něm kritizovali postup Poslanecké sněmovny, která kvůli později zjištěným nedostatkům nechala na návrh skupiny poslanců znovu hlasovat o usnesení, jímž Poslanecká sněmovna ve třetím čtení návrhu zákona vyslovila svůj souhlas s tímto návrhem jako s celkem. V tomto opakovaném hlasování pak nejprve vypustila dříve přijatý pozměňovací návrh, aby následně přijala návrh zákona znovu ve staronovém znění bez tohoto pozměňovacího návrhu. Navrhovatelé měli za to, že Poslanecká sněmovna nebyla oprávněna takto postupovat, neboť v daném případě šlo o „*revokaci konečného a meritorního usnesení Poslanecké sněmovny, jímž byl (definitivně) návrh zákona schválen a v takto schváleném znění měl být postoupen Senátu, neboť schvalovací usnesení se stalo perfektní okamžikem odhlasování, které nebylo bezprostředně zpochybněno.*“ [167] Navrhovatelé taktéž upozorňovali na obecný princip politického rozhodování, který tkví v respektování rozhodnutí přijatého v dané chvíli ustavenou většinou.[168]

Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy svůj postup obhajovala především tím, že při původním hlasování o pozměňovacím návrhu nebyly jasné všechny důsledky, které tento pozměňovací návrh způsobí, a při opětovném hlasování nehlasoval žádný z přítomných poslanců pro přijetí daného pozměňovacího návrhu, z čehož je zřejmé, jaká byla „*skutečná vůle Poslanecké sněmovny.*“[169]

[167] Část I. nálezu sp. zn. Pl ÚS 05/02.
[168] Tamtéž.
[169] Tamtéž.

Ústavní soud s odkazem na jednací řád Poslanecké sněmovny konstatoval, že jediným možným postupem, kterým je možné vyvolat opakování hlasování o usnesení, kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s návrhem zákona jako s celkem, je podáním námitky proti průběhu anebo proti výsledku hlasování některým z poslanců, a to buď přímo při hlasování, nebo bezprostředně po něm, kterou následně plénum Poslanecké sněmovny přijme a nechá hlasování opakovat.[170] Pokud k podání takovéto námitky za splnění výše uvedených podmínek nedošlo, je dané usnesení dle Ústavního soudu s konečnou platností přijato a návrh zákona je třeba postoupit Senátu. Postupem Poslanecké sněmovny, která přijaté usnesení revokovala a znovu vstoupila do předcházející části zákonodárného procesu, v němž byl nakonec přijat návrh zákona v odlišném znění, došlo dle Ústavního soudu k zásahu především do čl. 6 Ústavy a tedy k zatížení zákonodárného procesu takovou vadou, která má v konečném důsledku dopad na ústavnost přijetí přezkoumávaného zákona. Z těchto důvodů jej proto byl nucen tímto nálezem zrušit.[171]

**Nález Ústavního soudu ze dne 19. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (č. 83/2003 Sb.)**

Opakovaným hlasováním a jeho podmínkami se Ústavní soud zabýval také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02. V daném případě navrhovatelé napadali některá ustanovení zákona č. 77/2002 Sb., kterým docházelo k tranformaci statního podniku České dráhy. Ačkoliv navrhovatelé sami procesní vady nenapadali, Ústavní soud při svém standardním postupu nejprve zkoumal, zdali byl napadený zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Předmětem tohoto přezkumu bylo především vícenásobné opakování hlasování o návrhu výše uvedeného zákona, poté co byl Poslanecké sněmovně vrácen Senátem. Poslanecká sněmovna totiž při prvním hlasování nejprve návrh zákona dostatečným počtem hlasů nepřijala. Jedna z poslankyň však podala námitku proti skutečnosti, že byl její hlas nesprávně započítán jako hlas proti návrhu. Tato námitka byla Poslaneckou sněmovnou přijata a hlasování se opakovalo. V opakovaném hlasování byl tentokrát návrh zákona dostatečným počtem hlasů přijat, avšak tentokrát jeden z poslanců podal opačnou námitku, že byl jeho hlas započítán pro, ačkoliv on hlasoval proti. Poslanecká sněmovna tak své hlasování opět opakovala. V následném hlasování byl návrh zákona opět dostatečným počtem hlasů přijat. Senát byl tedy přehlasován a zákon následně řádně vydán. Problematickou skutečností však bylo také to, že v každém jednotlivém hlasování hlasoval

[170] Část IV. nálezu sp. zn. Pl ÚS 05/02.
[171] Část V. nálezu sp. zn. Pl ÚS 05/02.

vždy odlišný počet hlasujících. Opakované hlasování tedy neprobíhalo za stejných podmínek jako hlasování předcházející.[172]

Ústavní soud se v tomto případě soustředil na tři okruhy otázek. Nejdříve se zabýval samotnou procedurou, která vede k opakování hlasování. Proceduru, kterou je v rámci našeho legislativního procesu iniciováno opakované hlasování, kdy Poslanecká sněmovna sama rozhoduje o námitkách poslanců vůči průběhu hlasování a jeho výsledku, a tento postup může být opakován i vícekrát, sice s ohledem na komparativní posouzení s německou a rakouskou právní úpravou označil za neobvyklou, avšak s ohledem na s ní spojený požadavek bezprostřednosti podaní námitky za legitimní. Druhou otázkou pak bylo dodržení samotného požadavku bezprostřednosti u podaných námitek v daném případě. Tento požadavek je dle Ústavního soudu třeba vykládat restriktivně, a to „*jednak z hlediska věcného (tj. bezprostřednosti vzhledem k době poznání důvodu opakování hlasování), jednak z hlediska časového ve vztahu k době hlasování*.“[173] Poslední otázkou řešenou Ústavním soudem pak byla přípustnost změny počtu přítomných poslanců při opakovaných hlasováních a rozdílnost hlasování již dříve přítomných poslanců. Ústavní soud obě tyto skutečnosti připustil, neboť původní hlasování je dle jeho názoru kvůli přijatým námitkám absolutně neplatné. Jako potencionálně neústavní však označil situaci, kdy by se podařilo prokázat, že námitka proti průběhu nebo výsledku hlasování byla pouze zastíracím manévrem, který v konečném důsledku směřoval ke zneužití institutu opakovaného hlasování za účelem změny původního výsledku hlasování. Jelikož však Ústavní soud neshledal závažné vady v okolnostech obou opakovaných hlasování, konstatoval, že daný zákon byl přijat ústavně konformním způsobem.[174]

**Zhodnocení**

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 5/02 Ústavní soud svým způsobem poprvé přistoupil ke zrušení zákona z čistě procedurálních důvodů vycházejících z porušení jednacího řádu PS (pomineme-li nález věnující se lhůtě k podání prezidentského veta, která však vychází přímo z textu Ústavy). Tento značně striktní přístup však Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02 následně korigoval a dal zákonodárcům z hlediska přípustnosti a podmínek opakovaného hlasování poněkud větší volnost. Za stěžejní podmínku pro opakování hlasování označil Ústavní soud především včasnost, resp. bezprostřednost podání námitek proti průběhu

[172] Část III. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02.
[173] Tamtéž.
[174] Tamtéž.

hlasování nebo jeho výsledku. Tuto bezprostřednost vztahuje nejen k samotnému hlasování, ale i k zjištění důvodu namítané skutečnosti. Samotnou bezprostřednost pak vykládá poměrně restriktivně, když s ohledem na okolnosti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02 lze usuzovat, že je nezbytné namítnout vadu hlasování alespoň na téže schůzi Poslanecké sněmovny, na které původní hlasování proběhlo. Naopak u dalších okolností je Ústavní soud benevolentnější, když u opakovaného hlasování připustil jak změnu původního hlasování již dříve přítomných poslanců, tak například i zcela jiný počet hlasujících poslanců. Ústavní soud ale také zákonodárce varoval před zneužíváním institutu opakovaného hlasování v případech, kdy by cílem bylo pouze dosažení změny výsledku původního hlasování, což by dle něj mělo za následek neústavnost zákonodárného procesu, ve kterém k takovému jednání došlo.

### 3.2.2 Dovolený rozsah legislativně-technických a jazykových úprav

Prostor pro nápravu legislativně-technických chyb a chyb gramatických, písemných nebo tiskových, přichází standardně na řadu v rámci třetího čtení návrhu zákona. Mnohdy je také třeba provést úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů (§ 95 odst. 2 jednacího řádu PS). V některých případech se však ani v průběhu třetího čtení zákona nepodaří všechny tyto chyby odstranit a Poslaneckou sněmovnou je tak vysloven souhlas s návrhem zákona, který některé tyto chyby obsahuje. V takovém případě je zavedenou praxí (v současné době je již tato praxe předvídána § 4 stykového zákona), že před zasláním schváleného návrhu zákona Senátu dojde na půdě Kanceláře Poslanecké sněmovny ještě k legislativně-technické redakci návrhu zákona, jejímž úkolem je před zasláním návrhu zákona Senátu tyto zjevné chyby odstranit. K jak široké redakci může u návrhu zákona již schváleného Poslaneckou sněmovnou dojít, co je možné ještě považovat za opravu legislativně-technických a jazykových chyb a co je již změnou obsahu zákona, se ve své judikatuře musel zabývat i Ústavní soud.

**Nález Ústavního soudu ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (č. 331/2005 Sb.)**

V tomto nálezu se Ústavní soud věnoval návrhu skupiny senátorů na zrušení zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kteří upozorňovali na skutečnost, že byl návrh zákona postoupen Poslaneckou sněmovnou Senátu v jiném znění, než jí byl skutečně schválen, což považovali za tak závažnou vadu zákonodárného procesu, která zakládá protiústavnost přijetí daného zákona.

Meritem sporu byl v daném případě postup, kdy poté, co na konci třetího čtení schválila Poslanecká návrh zákona jako celek, byly ještě ex post provedeny tzv. legislativně-technické změny, kterými došlo ve 13 případech k opravě některých písemných a další chyb v návrhu zákona, které se nepodařilo ani ve třetím čtení odstranit. Senát poté co mu byl návrh zákona doručen, nejdříve na základě doporučení svých výborů vyzval předsedu Poslanecké sněmovny, aby mu byl návrh zákona zaslán znovu, a to ve znění, v němž byl Poslaneckou sněmovnou skutečně schválen. Na základě této výzvy byla předsedou Poslanecké sněmovny zaslána Senátu opravená verze návrhu zákona, avšak znovu v odlišném znění, než v jakém byl návrh zákona Poslaneckou sněmovnou původně skutečně schválen, když v nově upravené verzi byla vynechána pouze nejproblematičtější dřívě provedená úprava textu. Senát však již napodruhé návrh zákona projednal a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Dle navrhovatelů však neměla být akceptována ani druhá verze návrhu zákona, jež byla Senátu předložena, neboť považovali změny, které byly provedeny až po konečném schválení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou, za změny takového rozsahu, jež neodpovídaly rozsahu pouhých legislativně-technických změn, ale šlo již o změny zasahující do obsahové stránky zákona. Zasáhnout do obsahu návrhu zákona však již nebyla dle navrhovatelů Poslanecká sněmovna oprávněna, neboť jak již Ústavní soud uvedl ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 je *„pravomoc Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky vyčerpána přijetím usnesení, jímž s návrhem zákona vyslovila souhlas, a návrh nelze za hranicí daného rozhodnutí měnit.“*[175]

Ústavní soud v tomto případě s názorem navrhovatelů nesouhlasil a nepovažoval návrh za důvodný. V uvedené situaci neseznal žádný nesoulad s pravidly zákonodárného procesu, neboť poté, co byla Senátem Poslanecká sněmovna upozorněna, že některé provedené změny jsou již spíše věcného charakteru, byla tato skutečnost Poslaneckou sněmovnou reflektována a po zaslání upraveného návrhu zákona byly již provedené legislativně-technické opravy Senátem akceptovány. Daný návrh zákona Senát následně projednal a ve stanovené lhůtě vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně se svými pozměňovacími návrhy.[176]

Co se týče posouzení samotného rozsahu provedených úprav, Ústavní soud upřednostnil před zásadou nezměnitelnosti návrhu zákona, požadavek na jeho *„jasnost,*

[175] Část I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04.
[176] Část III. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04.

*srozumitelnost, určitost a nerozpornost.“*[177] Za nejpodstatnější důvod nezaobírat se v daném případě, ale ani v budoucích přezkumech, dopodrobna rozsahem a povahou legislativně-technických změn pak označil skutečnost, že by se jednalo o přílišný zásah do „*autonomního prostoru usnášení se sněmoven“,* což by mu do budoucna poskytovalo příliš velký prostor pro výklad toho, o čem se skutečně některá z komor Parlamentu usnesla, aniž by se to ještě stalo součástí našeho právního řádu. Ústavní soud proto uvedl, že považuje tyto zásahy do rozhodování některé z parlamentních komor za nežádoucí, když shnul, že: „*Tím by nahrazoval její autonomní rozhodování a současně narušoval principy dělby moci. V důsledku toho by zde vzniklo nejen nebezpečí, že se Ústavní soud stane tzv. třetí komorou Parlamentu České republiky, nýbrž i nebezpečí, že by začal přebírat úkoly funkcionářů a legislativního aparátu obou sněmoven.“*[178]

**Zhodnocení**

Ačkoliv se zcela ztotožňuji se závěry Ústavního soudu, že přezkoumávaný zákon byl přijat ústavně konformním způsobem, neboť jistá legislativně technická redakce je jak dle mého názoru, tak dle názoru Ústavního soudu akceptovatelná, nemohu se zcela plně ztotožnit s jeho závěry obecnými. Mám za to, že je možné si představit takový nežádoucí a neadekvátní rozsah legislativně technických oprav, jenž by zásah Ústavního soudu opravňoval a dokonce vyžadoval. I autonomie jednotlivých parlamentních komor v této věci má dle mého názoru své hranice a Ústavní soud by do této autonomie měl v případě extenzivního zásahu do schváleného textu zpětně zasáhnout. V takovém případě by se mohl při své argumentaci opřít především o čl. 6 Ústavy, který uvádí, že politická rozhodnutí vychází z vůle většiny, jenž má být však vyjádřena ve svobodném hlasování a nikoliv v pozdějších zásazích zaměstnanců Poslanecké sněmovny.

### 3.2.3 Nedodržení legislativních pravidel vlády[179]

Při přijímání zákona se kromě samotné Ústavy a pravidel upravených v jednacích řádech obou parlamentních komor postupuje i podle některých dalších pravidel. Jedním ze zdrojů těchto pravidel, který vstupuje do oblasti tvorby zákonů, jsou legislativní pravidla vlády. Ty mají formu interního vládního předpisu, který upravuje „*postup ministerstev*

[177] Tamtéž.
[178] Tamtéž.
[179] Ačkoliv nedodržení legislativních pravidel není obdobného charakteru jako případné zneužití výše uvedených institutů opakovaného hlasování a legislativně-technické redakce zákona, rozhodl jsem se přezkum ústavnosti jejich nedodržení zařadit právě sem, neboť se rovněž jedná o určitou technickou vadu zákonodárného procesu.

*a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů*“ a „*požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů*“.[180] Slouží především k tomu, aby byla zachována jednotná forma právních předpisů a tím tedy i jejich dostatečná přehlednost, předvídatelnost a srozumitelnost. Vztahu mezi dodržováním, resp. nedodržováním legislativních pravidel vlády a ústavností přijetí právního předpisu, se Ústavní soud vyjádřil poprvé v následujícím nálezu.

**Nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.)**

Tento nález, ačkoliv se věnoval ústavnosti přijímání podzákonné normy, nastavil pohled Ústavního soudu na význam a dodržování legislativních pravidel vlády i z hlediska ústavní konformity příjímání zákonů.[181] Ústavní soud se v tomto nálezu věnoval návrhu skupiny senátorů na zrušení vyhlášky Ministerstva financí č. 487/2001 Sb. z důvodu nedodržení ústavně předepsaného způsobu jejího přijetí, které navrhovatelé spatřovali mimo jiné i ve skutečnosti, že byly porušeny legislativní pravidla vlády. Toto porušení mělo spočívat ve výrazném zkrácení lhůty k podání připomínek k návrhu vyhlášky, kterou mělo ministerstvo poskytnout Svazu dopravy a průmyslu.

Ústavní soud konstatoval, že opravdu došlo k porušení legislativních pravidel vlády, když způsob jakým proběhlo připomínkového řízení, označil za pouze formální, aniž by byl naplněn jeho skutečný účel. Avšak porušení legislativních pravidel vlády není dle názoru Ústavního soudu samo o sobě důvodem pro vyslovení neústavního způsobu přijetí právní normy, pokud tím zároveň nedojde k nedodržení Ústavou a zákonem stanovené kompetence nebo k porušení ústavně stanoveného způsobu přijetí a vydání jiného právního předpisu. Samostatným derogačním důvodem tedy porušení legislativních pravidel vlády dle Ústavního soudu není.[182]

**Zhodnocení**

S názorem Ústavního soudu na povahu a význam legislativních pravidel vlády z hlediska dopadu jejich případného porušení na ústavnost přijetí právního předpisu zcela souhlasím. Nedodržování legislativních pravidel vlády může mít zcela jednoznačně dopad na

---

[180] Čl. 1 odst. 3 legislativních pravidel vlády.

[181] Na tento nález Ústavní soud ve vztahu k povaze a významu legislativních pravidel vlády odkazuje i v části X/d svého nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 24/07.

[182] Určitou vyjímku uvedl Ústavní soud v části X/d nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07: *Vybočení z metodických pravidel členění právních předpisů dle čl. 28 legislativních pravidel vlády, by zakládalo rozpor s ústavním principem právního státu toliko tehdy, neumožnilo-li by zákonodárcem použité označení právního předpisu (zákona) jeho přesnou identifikaci, odlišující jej od jiných právních předpisů (zákonů), resp. jiného právního předpisu (zákona).*

výslednou kvalitu zákona. Nekvalita zákona však není sama o sobě důvodem pro jeho neústavnost, pakliže by tedy nebyla nekvalitou zákona způsobena jeho faktická nesrozumitelnost. Odlišná situace by nastala, pokud by legislativní pravidla vlády měla právní sílu zákona, tak jako je tomu například na Slovensku, kde existuje zákon o tvorbě právních předpisů.[183] V takovém případě by při hodnocení rozporů s těmito pravidly s ohledem na ústavnost zákonodárného procesu mohl Ústávní soud postupovat obdobně jako při posuzování případných porušení jednacích řádů parlamentních komor, tedy posuzovat zdali těmito porušeními nedošlo k zásahům do některých základních principů demokratického právního státu a tím i do ústavního pořádku.

## 3.3 Přezkum obsahově nekonzistentních zákonů a komplexních pozměňovacích návrhů

V této kapitole se podrobně věnuji judikatuře Ústavního soudu, která se zabývala přezkumem možné neústavnosti zákonodárného procesu z důvodu obsahové nesouvislosti jednotlivých částí zákona mezi sebou a ústavností nesouvisejících nebo komplexních pozměňovacích návrhů, kterými může být obcházen řádný legislativní proces.

### 3.3.1 Sběrné novely a obsahově nesouvisející pozměňovací návrhy (tzv. přílepky)

Významnou problematikou v oblasti legislativního procesu, která se mnohokrát objevila také v judikatuře Ústavního soudu, byla otázka vzájemné nesouvislosti jednotlivých částí zákona, jímž se novelizuje větší množství zákonů, a také tzv. přílepky, tedy s projednávaným zákonem nesouvisející pozměňovací návrhy. V prvním případě hovoříme o tzv. sběrných novelách.[184] K jejich využívání dochází poměrně často, avšak v některých případech jsou takto jedním zákonem novelizovány i zákony, které spolu souvisí pouze okrajově či dokonce vůbec. Tato skutečnost tak může značně poznamenat průběh legislativního procesu, především s ohledem na přehlednost a srozumitelnost přijímané právní úpravy. Co se rozumí pozměňovacím návrhem upravuje § 63 odst. 1 jednacího řádu PS, který říká, že pozměňovací návrhy lze podat pouze k projednávané věci, měly by se vztahovat k určité věci projednávaného bodu, mělo by z nich být zřejmé, na čem se má Sněmovna

[183] Zákon č. 400/2015 Z. z., o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
[184] Např. část X/a nálezu sp. zn. 24/07.

usnést a jeho prostřednictvím se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. Právo podávat pozměňovací návrhy můžeme odvozovat od práva zákonodárné iniciativy, avšak není možné je zcela zaměnit, neboť pozměňovací návrhy by se měly pohybovat toliko v rozsahu původního návrhu zákona vzešlého právě ze zákonodárné iniciativy, na kterou jsou kladeny vyšší ústavní nároky.[185] V některých případech však dochází ke zneužívání tohoto institutu, když se skrze pozměňovací návrhy připojuje k projednávaným návrhům zákonů obsahově zcela nesouvisející právní úprava, čímž dochází k obcházení některých fází legislativního procesu a zásahům do principu předvídatelnosti práva. V takovýchto případech hovoříme o těchto nesouvisejících pozměňovacích návrzích pouze jako o „přílepcích".

Obě tyto vady legislativního procesu se objevily ve větším množství nálezů Ústavního soudu. Těm nejvýznamnějším z nich se věnují následující rozbory. Nálezy jsou pro svou provázanost skrz argumentaci Ústavníhou soudu seřazeny chronologicky, tak aby byl zjevný vývoj v jeho rozhodování.

**Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.)**

Ačkoliv se v tomto nálezu zabýval Ústavní soud primárně výkladem ústavního pojmu zákona o státním rozpočtu, vyjádřil se i k problematice současné novelizace více zákonů jednou tzv. sběrnou novelou, neboť i z tohoto důvodu vznikl výše zmíněný výkladový problém. Ač v daném případě považoval Ústavní soud tuto skutečnost za ústavně konformní, tak tuto častou praxi zákonodárců výrazně zkritizoval. Jako podmínku pro přípustnost těchto sběrných novel pro futuro uvedl především nezbytnost obsahové souvislosti jednotlivých novelizovaných zákonů. Pokud by tato podmínka naplněna nebyla, a jedním zákonem by byla novelizována široká paleta nesouvisejících zákonů, byl Ústavního soud toho názoru, že by takový postup již „*neodpovídal základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti.*"[186]

**Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (č. 37/2007 Sb.)**

Přelomovým nálezem v problematice přílepků, je nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, kterým Ústavní soud na základě návrhu skupiny senátorů zrušil část druhou, tedy čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., kterým měl být původně novelizován pouze zákon o zrušení Fondu národního majetku, avšak v průběhu legislativního procesu byl doplněn taktéž o svou část

[185] Bod 49 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
[186] Část VI. bod 4 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01.

druhou, která novelizovala zákon o bankách. Navrhovatelé kromě některých obsahových vad napadali také ústavnost postupu, kterým se napadená část zákona do návrhu zákona dostala. Ta se totiž stala součástí návrhu zákona až na základě pozměňovacího návrhu jednoho z poslanců. Tento pozměňovací návrh byl však připojen k návrhu zákona, jehož obsah se věnoval novelizaci zcela odlišné právní úpravy. K připojení zcela odlišné právní úpravy k tomuto návrhu zákona navíc došlo, aniž by na to byli poslanci předem upozorněni v programu příslušné schůze Poslanecké sněmovny. V tomto jednání navrhovatelé spatřovali porušení legislativní procedury stanovené v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, což v daném případě bylo učiněno tak závažným způsobem, že došlo *„porušení zákazu svévole při legislativní proceduře“* a tedy k rozporu s ústavním pořádkem.[187]

Ústavní soud v tomto nálezu argumentoval velice obsáhle. Nejdříve se pokusil vyložit základní referenční hlediska, která při posuzování tohoto návrhu zohlednil. Prvním hlediskem pro něj byl *„princip právního státu a demokratického legislativního procesu.“*[188] Pod tento princip zahrnul především zásadu předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásadu jeho vnitřní bezrozpornosti. Odkázal při tom na své závěry z výše uvedeného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01, ve kterém uvedl, že: *„za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasté formou podaných pozměňovacích návrhů.“*[189] Ústavní soud pak dále poukazoval na to, že je nezbytné dodržovat stanovené zákonodárné procedury také proto, aby bylo zajištěno, že budou slyšeny všechny zúčastněné strany a zákonná úprava bude mít dostatečnou formální kvalitu, čímž bude dosaženo oné kýžené předvídatelnosti, srozumitelnosti, bezrozpornosti a trvalosti zákonné úpravy. Druhým hlediskem, které Ústavní soud uvedl jako relevantní při přezkumu ústavnosti pozměňovacího zákona, je pravidlo tzv. úzkého vztahu. Podstatou tohoto pravidla je, že pozměňovací návrh se musí týkat totožné či obdobné materie jako projednávaný návrh zákona. Ačkoliv je právo podat pozměňovací návrh k projednávanému návrhu zákona odvozeno od základního práva zákonodárné iniciativy, nelze jej dle Ústavního soudu zaměňovat. Podáním pozměňovacího návrhu by totiž měla být pouze pozměňována již předložená materie a nikoliv rozsáhle doplňována či měněna, protože v takovém případě je vhodné dodržet požadavky kladené na institut zákonodárné iniciativy. Samotné překročení rozsahu daného pozměňovacím návrhům pak můžeme rozdělit na pouhé

[187] Bod 14 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
[188] Část III. A) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
[189] Bod 36 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

překročení intenzity daného návrhu a na extenzivní překročení předmětu vymezeného návrhem zákona. Dle toho, kam ono vybočení pozměňovacího návrhu zařadíme, pak můžeme rozhodnout, zdali jde ještě o akceptovatelnou a ústavně konformní podobu pozměňovacího návrhu anebo zdali jde o tzv. přílepek, kterým je k návrhu zákona připojena zcela nesouvisející právní úprava. [190]

Podle vymezených hledisek pak Ústavní soud posoudil samotný návrh. Na základě zápisů ze schůzí Poslanecké sněmovny Ústavní soud shledal, že pozměňovací návrh, kterým byla k zákonu č. 443/2006 Sb. připojena část druhá, je pouze oprášením dřívějšího návrhu samostatného zákona, který však již dříve nebyl Poslaneckou sněmovnou schválen. V rámci přezkoumávaného zákonodárného procesu byl již jakožto pozměňovací návrh Poslaneckou sněmovnou schválen, ačkoliv se obsahově věnoval odlišné materii než původní návrh zákona. Ústavní soud po prostudování a porovnání důvodových zpráv k přezkoumávanému zákonu (v jeho původním znění) a k návrhu zákona, který upravoval materii připojenou k přezkoumávanému zákonu pozměňovacím návrhem a jímž se již dříve Poslanecká sněmovna zabývala, usoudil, že se obsahy i účely návrhu zákona a předmětného pozměňovacího návrhu značně odlišují, a to do té míry, že „*předmětný pozměňovací návrh vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům*.“[191] Dle Ústavního soudu se jednalo o pozměňovací návrh pouze ve formálním smyslu, neboť nebylo možné shledat požadovaný úzký vztah pozměňovacího návrhu s návrhem zákona. Předmětný pozměňovací návrh tak nenaplňoval materiální znaky tohoto institutu stanovené jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Svůj postoj k problematice nesourodosti schvalovaných zákonů Ústavní soud shrnul nakonec takto: „*Zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.“*[192] Na základě tohoto zhodnocení se tedy Ústavní soud rozhodl celou část druhou napadeného zákona zrušit.[193]

**Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (č. 88/2008 Sb.)**

Závěrů, ke kterým došel v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, se však Ústavní soud tak úplně nedržel. Již v následujícím roce byl totiž ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 vůči pozměňujícím návrhům a celkové struktuře přezkoumávaného zákona mnohem

[190] Část III. B) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
[191] Bod 69 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
[192] Bod 70 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
[193] Část IV. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

benevolentnější. Ústavní soud se v tomto nálezu věnoval třem návrhům na zrušení zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, a to od dvou skupin poslanců a jedné skupiny senátorů. Přezkoumávaným zákonem byla novelizována celá řada různorodých zákonů (jednalo se o více než 40 zákonů) a z části obsahoval i zcela novou zákonnou úpravu. Navrhovatelé napadali zákon jak z hlediska neústavnosti jeho obsahu, tak z důvodu neústavnosti způsobu jeho přijetí. Hlavním důvodem, pro který navrhovatelé napadali proces přijetí zákona, byla především značná nekonzistentnost tohoto zákona. Navrhovatelé ale také namítali, že mnoho pozměňovacích návrhů k tomuto zákonu mělo povahu tzv. přílepků.

První poslanecká skupina navrhovatelů (67 poslanců) měla za to, že důsledkem skutečnosti, že zákon novelizoval velké množství zákonů, přičemž jediným jejich pojítkem měla být souvislost se stabilizací veřejných rozpočtů, došlo k porušení *„zásady tvorby souladného, předvídatelného a přehledného práva.“*[194] Spojovací prvek spočívající v údajné stabilizaci veřejných rozpočtů považovali navrhovatelé za příliš neurčitý a považovali jej za „*srovnatelný např. se „zákonem o změnách v právním řádu*“.[195] První skupina navrhovatelů v této souvislosti poukazovala na to, že při připuštění ústavnosti takto neurčitého sjednocovacího prvku by bylo vládě nepřímo umožněno spojit jednou ročně veškeré své legislativní záměry s jedním jediným návrhem zákona, čímž by byla ve velké míře znemožněna jakákoliv parlamentní diskuze a Parlament by byl v důsledku takového postupu v podstatě vyřazen z účasti na tvorbě zákonů. Takový Parlament by pak dle navrhovatelů byl *„již jen fasádou zcela popírající principy demokratičnosti a dělby moci.“*[196]

Druhá poslanecká skupina navrhovatelů (43 poslanců) argumentovala obdobně jako první skupina navrhovatelů. Nadto však připojila kritiku toho, že přezkoumávaným zákonem byly novelizovány i některé novelizující zákony, které však v době projednávání přezkoumávaného zákona ještě ani nenabyly účinnosti a nebyly tak doposud navázány se zákonem, který měly samy novelizovat, což činí přezkoumávaný zákon nesrozumitelným a nepřehledným.[197]

Obě poslanecké skupiny navrhovatelů také napadaly větší množství pozměňovacích návrhů, které dle jejich názoru nenaplňovaly požadavky, které na pozměňovací návrhy kladl Ústavní soud ve svém předcházejícím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Především podle nich nebylo dodrženo pravidlo úzkého vztahu mezi návrhem zákona a těmito pozměňovacími

[194] Část III/a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.
[195] Tamtéž.
[196] Tamtéž.
[197] Část III/b nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.

návrhy. Při projednávání napadaného zákona bylo předloženo a posléze schváleno velké množství rozsáhlých pozměňovacích návrhů, jimiž byl například upraven zcela nový systém cen regulace léčiv nebo zákony o účetnictví a o cenách, jejichž novelizace však vůbec nebyla předmětem původního návrhu zákona. Zároveň navrhovatelé považovali za problematické, že tyto pozměňovací návrhy nebyly vůbec odůvodněny a některé z nich byly předloženy samotným předsedou vlády, avšak pouze z jeho pozice řadového poslance, což považovali za obcházení institutu zákonodárné iniciativy ze strany vlády.[198]

Argumentace skupiny senátorů se rovněž víceméně shodovala s předchozími návrhy, kdy nad rámec těchto výše uvedených vad legislativního procesu senátoři nesouhlasili s rozhodnutím Senátu se návrhem zákona vůbec nezabývat. Považovali to za rozhodnutí, které je v rozporu s účelem tohoto institutu, dosavadní praxí Senátu při jeho využívání a především dle jejich názoru toto rozhodnutí směřovalo proti roli Senátu v ústavním systému.[199]

Ústavní soud ve věci nekonzistentnosti zákona s názory navrhovatelů nesouhlasil. Svůj názor v prvé řadě uvodil následující řečnickou otázkou: „*Je-li tedy z pohledu principů parlamentarismu a dělby moci akceptovatelná reforma soukromého práva přijetím nového občanského zákoníku, čítajícího přes 2700 paragrafů, z jakých důvodů pak není ale přijatelná reforma veřejných financí ve formě rozsáhlého zákona zahrnujícího zčásti „sběrnou novelu“ a zčásti novou zákonnou úpravu*.“ [200] Ačkoliv Ústavní soud odkázal na závěry svého předcházejícího nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, že „*zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem*“, v daném případě nebyl dle jeho názoru daný zákon takto využit.[201] Navrhovatelům dal sice částečně Ústavní soud za pravdu v tom, že by bylo nepřijatelné vydávat pouze jednou ročně jakýsi vládní zákonný souhrn předložený pouze v jednom návrhu zákona, avšak takto vláda v daném případě nepostupovala. Ústavní soud totiž uznal sjednocující účel obsahu jednotlivých částí přezkoumávaného zákona, tedy stabilizaci veřejných rozpočtů, jako dostatečně určitý, neboť dle něj lze nalézt obsahovou vazbu všech částí napadeného zákona na oblast veřejných rozpočtů. V daném případě tedy nešlo dle Ústavního soudu u přezkoumávaného zákona dospět k závěru o *„extrémní systémové svévoli,*

[198] Část III/a a III/b nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.
[199] Část III/c nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.
[200] Část X/a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.
[201] Tamtéž.

*jež by zakládala ve vztahu k němu jako celku derogační důvod pro porušení principů materiálního právního státu a parlamentní demokracie.“*[202]

U přezkumu, zdali napadané pozměňovací návrhy nebyly pouhými přílepky k projednávanému zákonu, pak Ústavní soud posoudil vztah původního návrhu zákona a jeho pozměňovacích návrhů jako dostatečně úzký. Domníval se, že ačkoliv byl pozměňovacími návrhy doplněn např. zcela nový subjekt daně z přidané hodnoty nebo upraven zákon o cenách či zákon o účetnictví, jejichž novelizace vůbec nebyla součástí původního návrhu zákona, tak se jedná o odlišnou situaci než v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a tyto pozměňovací návrhy nikterak výrazně nevybočují z obsahového rámce původního návrhu zákona, protože zde lze nalézt dostatečnou obsahovou souvislost se stabilizací veřejných rozpočtů, což bylo hlavním záměrem celého zákona.

Toto rozhodnutí Ústavního soudu bylo ve velké míře kritizováno jeho disentujícími soudci. Soudci Jan Musil a Pavel Rychetský (souhlas s jejich argumentací vyslovil ve svém odlišném stanovisku též soudce František Duchoň) [203] ve svém společném odlišném stanovisku uvedli, že nesouzní s názorem většiny Ústavního soudu, že byly jednotlivé novely dostatečně sjednocovány jejich účelem vedoucím ke stabilizaci veřejných rozpočtů. Naopak uvedli, že návrh zákona byl dle jejich názoru „*spíše konglomerátem všemožných právních úprav*“.[204] Přezkoumávaný zákon dle jejich názoru vůbec nesplňoval pojmové náležitosti zákona v materiálním smyslu, neboť nenaplňoval některé ze základních principů právního státu, tedy zásady předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásadu jeho vnitřní bezrozpornosti. V důsledku těchto vad přezkoumávaného zákona měli tito ústavní soudci dokonce za to, že tento zákon se „*proti elementárním a esenciálním požadavkům kladeným na zákon prohřešuje tak hrubě, že došlo k narušení samotného principu právního státu, zakotveného v preambuli a v čl. 1 odst. 1 Ústavy.*“[205] U napadaných pozměňovacích návrhů se pak dle jejich názoru skutečně jednalo o přílepky, tak jak byly charakterizovány v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, neboť obsahovaly rozsáhlé změny původního návrhu zákona, čímž razantně překračovaly jeho původní záměry. Připuštěním těchto pozměňovacích návrhů byla dle jejich názoru *„porušena demokratická pravidla svobodné a informované parlamentní rozpravy“*[206] a to především tím, že pro jejich rozsáhlost a složitost o nich nebylo možné v časové tísni vést plnohodnotnou parlamentní debatu, ve které by bylo možné těmto

[202] Tamtéž.
[203] Bod 1 odlišného stanoviska soudce Františka Duchoně k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.
[204] Bod 2 odlišného stanoviska soudců Jana Musila a Pavla Rychetského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.
[205] Tamtéž, bod 22.
[206] Tamtéž, bod 5.

pozměňovacím návrhům kvalitně oponovat. Uvedeným jednáním podle nich tedy došlo mimo jiné *„k porušení ochrany menšin při politickém rozhodování, zakotvené v čl. 6 Ústavy.“*[207] Za pravdu pak dali navrhovatelům i v otázce problematiky předložení pozměňovacího návrhu vládním představitelem, avšak z jeho pozice poslance, když uvedli, že: *„Tímto postupem (nerespektováním role a hranic zákonodárné a výkonné moci v legislativním procesu) dochází k porušení principu dělby moci jako imanentního principu demokratického právního státu, chráněného čl. 1 odst. 1 Ústavy.“*[208]

Soudkyně Eliška Wagnerová ve svém odlišném stanovisku považovala závěry tohoto nálezu v otázce nekonzistentnosti napadeného zákona za promarněnou šanci, neboť přístup většiny soudců nebyl dle jejího názoru dostatečně transparentní. Za chybu v této souvislosti považovala především skutečnost, že většina ústavních soudců nevyložila „*kde vidí hranici mezi skutečně demokraticky přijímaným parlamentním rozhodnutím a pouhým výkonem velmi momentální, neboť dosti nepoliticky založené, hlasovací přesily vlády a její parlamentní většiny.“*[209] Jak však dále ve svém odlišném stanovisku konstatovala, tak tato parlamentní většina *„je schopna se po následujících volbách změnit a převrátit v opak právní úpravu zásadních oblastí dotýkajících se každé osoby žijící v tomto státě, a tak se člověk stává instrumentalizovaným předmětem, skrze nějž běží neférový, neboť opoziční hlasy zcela pomíjející, boj o prosazení partikulárních představ o „dobré správě“ věcí veřejných.“*[210] Většina Ústavního soudu by dle jejího názoru proto měla klást větší důraz na dodržování principu pluralismu, který byl v daném případě v důsledku šíře projednávaného zákona, velkému množství pozměňovacích návrhů a dalších okolností značně potlačen. U napadaných pozměňovacích návrhů pak dle jejího názoru tímto nálezem Ústavní soud zúžil jím již dříve uvedená referenční kritéria, jenž obsáhle představil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, na pouhé zkoumání absence úzkého vztahu pozměňovacího návrhu s návrhem zákona. Rozhodnutím vetšiny Ústavního soudu nepřistoupit ke zrušení napadeného zákona dle Wagnerové došlo de facto ke schválení „*utajeného zákonodárství*“, za které lze přezkoumávaný průběh legislativního procesu považovat.[211]

[207] Tamtéž.
[208] Tamtéž, bod 6.
[209] Bod 2 odlišného stanoviska soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.
[210] Tamtéž.
[211] Tamtéž, bod 15.

**Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. PL. ÚS 56/05 (č. 257/2008 Sb.)**

Nesoulad se závěry, ke kterým došel Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, můžeme pozorovat taktéž v nálezu, který se věnoval ústavnosti tzv. squeez-outu a který bezprostředně navazoval na přijetí nálezu Pl. ÚS 24/07. V tomto nálezu navrhovatelé navrhovali zrušení § 183i až 183n zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku. Ústavní soud se v tomto nálezu musel při svém standardně prováděném přezkumu ústavnosti legislativní procedury vypořádat i se skutečností, že se napadené paragrafy dostaly do obchodního zákoníku formou nesouvisejícího pozměňovacího návrhu, neboť ten ani neměnil ani nedoplňoval původní návrh zákona, jehož se nakonec stal součástí.

Ústavní soud při posuzování vzájemné souvislosti mezi původním návrhem zákona a pozdějším pozměňovacím návrhem konstatoval, že nerozhoduje skutečnost, že se jak původní návrh zákona, tak pozměňovací návrh věnují oba novelizaci obchodního zákoníku, neboť rozhodujícím je zde existence úzkého vztahu mezi samotným původním návrhem vzešlým ze zákonodárné iniciativy a pozdějším pozměňovacím návrhem. Ačkoliv však vazbu původního návrhu zákona a pozdějšího pozměňovacího návrhu označil Ústavní soud pouze za formální, tak tato napadená ustanovení nezrušil. Odkázal přitom na své prohlášení z nálezu Pl. ÚS 77/06, že: „*případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky.*“[212] Aby tedy navázal na toto prohlášení, uvedl, že je kromě procedurálních vad nucen posoudit i další okolnosti daného případu, aby nedošlo ke strohému přezkumu existence úzkého vztahu. Za tyto okolnosti Ústavní soud v této věci označil v prvé řadě především skutečnost, že daná ustanovení byla po jejich přijetí již dvakrát novelizována a vláda tedy měla možnost k jejich znění již vyjádřit, a dále pak poukázal na existenci mnoha právních sporů vycházejících z napadené právní úpravy, jejichž řešení se od něj očekává. Své závěry Ústavní soud shrnul takto: „*v projednávané věci formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.*“.[213]

[212] Bod 44 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.
[213] Bod 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

**Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2013, sp zn. Pl. ÚS 6/12 (č. 39/2013 Sb.)**

V tomto nálezu se Ústavní soud věnoval přezkumu ústavnosti pozměňovacího návrhu, který byl podán k návrhu zákona až v rámci jeho projednávání v Senátu. Navrhovatelem byl v tomto případě Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, který napadal ústavnost některých ustanovení zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.[214] Tento soud totiž ve smyslu ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy seznal, že napadený zákon má být použit při řešení jím projednávané věci, a protože se domníval, že je v rozporu s ústavním pořádkem, předložil jej k posouzení Ústavnímu soudu.

Důvod neústavnosti napadeného zákona spatřoval navrhovatel v postupu, kterým se novela zákona o místních poplatcích dostala do původního návrhu zákona, který novelizoval zákon o podpoře sportu a další související zákony. Tuto novelizaci připojil k původnímu návrhu senátor Jaroslav Kubera při jeho projednávání Senátem poté, co byl návrh zákona postoupen Senátu Poslaneckou sněmovnou. Samotné podání pozměňovacího návrhu však senátor Kubera odprezentoval velmi kuriózně, když uvedl: "*...nebudu mluvit o tomto zákonu, s tím žádný problém nemám, ale chtěl bych avizovat pozměňovací návrh. Jistě víte, že příští týden sem dojde novela zákona o loteriích, sázkách a jiných hrách. Jsme v tíživé situaci s tím, že je obava, že kdybychom zákon teď vrátili, nebude možné z časových důvodů ho projednat. Proto jsem se rozhodl předložit pozměňovací návrh k tomuto zákonu. Dopředu hlásím odpůrcům přílepků, že se nejedná o pravý přílepek, který jsme schválili včera v zákonu o pedagogických pracovnících, ale je tzv. nepravý přílepek. Pravý by to byl v případě, kdybychom se ho snažili připojit k zákonu o zahrádkářích pod dojmem, že sázení je jako sázení, ale tak tomu není. Tento zákon je o podpoře sportu a velmi souvisí s loteriemi a se sázkami, protože část výtěžků je používána na podporu sportu*." [215] S touto kuriózní argumentací však navrhovatel nesouhlasil, neboť dle jeho názoru daný pozměňovací návrh ve skutečnosti žádným způsobem nepozměňoval projednávaný návrh zákona a jednalo se tak právě o tzv. přílepek. Navrhovatel měl za to, že projednávané novelizace zákona o podpoře sportu a souvisejících právních předpisů vůbec s pozměňovacím návrhem senátora Kubery nesouvisely. Již vůbec pak nelze hovořit o nějakém úzkém vztahu, tak jak byl vymezen v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 77/06. V daném případě tedy podle navrhovatelů

[214] In eventum navrhovatel napadal i ústavnost části třetí zákona č. 183/2010 Sb., kterým se měnila řada zákonů týkajících se především podpory sportu. Tato část zákona totiž novelizovala právě zákon o místních poplatcích.
[215] Bod 13 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/12.

senátor Kubera tímto pozměňovacím návrhem pouze obešel institut zákonodárné iniciativy a účelově jej připojil ke zdánlivě vhodnému návrhu zákona.[216]

Senát se ve svém vyjádření ztotožnil s argumentací senátora Kubery, tedy s názorem navrhovatele pozměňovacího návrhu. Nad rámec jeho obhajoby předmětného pozměňovacího návrhu pak bylo ještě ve vyjádření Senátu doplněno, že již před přijetím tohoto pozměňovacího návrhu obsahoval původní návrh zákona novelizaci většího počtu zákonů, tudíž napadnout ústavnost přijetí zákona pouze pro některou z jeho částí se nejeví jako logické. Případné shledání neústavnosti způsobu přijetí části zákona by totiž mohlo mít dopad i na ústavnost zákona jako celku. Návrh zákona, doplněný o části připojené předmětným pozměňovacím návrhem, byl navíc po jeho vrácení Senátem řádně Poslaneckou sněmovnou odhlasován a přijat.[217]

Ústavní soud se primárně se zaobíral tím, zdali předmětný pozměňovací návrh nevykročil z prostoru vymezeného pro pozměňovací návrhy, jenž byl vytyčen jeho dřívější judikaturou. Poté, co posoudil obsah a účel původního návrhu zákona a předmětného pozměňovacího návrhu, kterým byla doplněna část zákona novelizující zákon o místních poplatcích, však seznal, že „*obsahy i účely obou zkoumaných předmětů se zásadně neliší*“.[218] Přezkoumávaný pozměňovací návrh tak dle názoru Ústavního soudu z vymezeného prostoru nevykročil. Vazbu mezi původním návrhem zákona, novelizujícím zákon o podpoře sportu a související právní předpisy, a pozměňovacím návrhem, který novelizoval zákon o místních poplatcích, spatřoval Ústavní soud v tom, že dle zákona o podpoře sportu je jedním z úkolů obce zabezpečovat finanční podporu sportu ze svého rozpočtu. Nejednalo se proto o situaci, vůči které se Ústavní soud vymezoval ve svém nálezu Pl. ÚS. 77/06, neboť na rozdíl od situace přezkoumávané v tomto přelomovém nálezu, se v tomto případě se nejednalo o pozměňovací návrh pouze ve formálním smyslu, ale jednotlivé části zákona mezi sebou mají obsahovou a účelovou souvislost. Na závěr odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud uvedl, že je třeba souhlasit s námitkou uvedenou ve vyjádření Senátu, tedy že by případné shledání neústavnosti způsobu přijetí této části zákona mohlo mít dopad i na ústavnost zákona jako celku.[219]

[216] Část I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/12.
[217] Body 24 a 25 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/12.
[218] Bod 58 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/12.
[219] Část VIII. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/12.

**Zhodnocení**

Legislativní přílepky jsou jednou z nejčastěji namítaných vad v rámci přezkumu legislativního procesu Ústavním soudem. Stěžejní pravidla pro posuzování, zdali je ten který pozměňovací návrh legislativním přílepkem, vymezil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, ve kterém nastavil nejenom důležité pravidlo úzkého vztahu, ale i další referenční kritéria. Tento nález byl do velké míry přelomový, neboť praxe využívání přílepků byla velice častá a vedla k velké nepřehlednosti právní úpravy. Byl proto odbornou veřejností vítán, kdy např. J. Kudrna hovořil o tomto nálezu jako o „*začátku cesty ven ze stávajícího neutěšeného stavu našeho právního řádu a zákonodárného procesu*“[220] V dalších svých nálezech se však Ústavní soud rozhodl být značně benevolentnější a odklonil se od poměrně přísně vymezených podmínek ústavní konformity pozměňovacích návrhů, které v tomto nálezu vymezil.

Moje největší kritika míří vůči nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07, kdy můj názor asi nejlépe ve svém odlišném stanovisku k tomuto nálezu shrnuje E. Wagnerová – dle mého se také jednalo o promarněnou šanci. Ačkoliv rozumím důvodům, které Ústavní soud vedly k rozhodnutí přezkoumávaný zákon nezrušit, neboť se jednalo o zákon velice široký, obsáhlý a politicky i ekonomicky důležitý, domnívám se, že Ústavní soud měl nalézt odvahu k jeho zrušení. Pokud by poměrně krátce po nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 opětovně vytrval na své předchozí důslednosti, mohlo to vést ke značné kultivaci tvorby práva v České republice. Rozhodnutí Ústavního soudu v tomto nálezu kritizovali i někteří autoři. M. Kokeš ve své dizertační práci zkritizoval Ústavní soud především za to, že svým rozhodnutím „*zcela pominul a fakticky překonal závěry vyplývající z „přílepkového“— nálezu a jeho důraz kladený na význam oněch ústavně zakotvených principů a pravidel tvorby práva.“*[221] Místo toho, aby Ústavní soud své závěry z předchozího nálezu upřesnil a případně rozšířil, tak dle M. Kokeše své závěry naopak „*trivializoval a do budoucna notně zdeformoval, neboť řadu ze zde objevivších se problematických otázek a praktik ústavně aproboval.“* [222] S tímto hodnocením musím souhlasit, neboť se domnívám, že Ústavní soud tímto svým zamítavým rozhodnutím sice pro tentokrát vyřešil nastálou situaci způsobem, který méně zasáhl fungování státu i samotné adresáty právních norem, do budoucna však připravil půdu pro

[220] KUDRNA, Jan. *Racionální zákonodárce jako předpoklad existence právního státu*. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie,* Praha: ASPI, 2007, str. 167.
[221] KOKEŠ, Marian. *Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR. Disertační práce*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, str. 228.
[222] Tamtéž, str. 229.

další jednání zákonodárců na hraně ústavnosti, což se projevilo především v nálezech věnujících se institutu legislativní nouze.

V dalších svých nálezech pak Ústavní soud pokračoval ve svém mírnějším trendu, když nejprve v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 k dříve vymezeným referenčním hlediskům ústavnosti pozměňovacích návrhů připojil nezbytnost přihlížet při hodnocení jejich ústavnosti také k principu proporcionality ve vztahu k principům materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti. Tím však de facto Ústavní soud upřednostnil obsahový přezkum ústavnosti, když dle M. Zámečníkové „*stanovil, že jinak bezvadný zákon přijatý v rámci vadného legislativního procesu by neměl být rušen jenom pro porušení legislativních pravidel*“[223] Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/12 pak Ústavní soud ještě více rozvolnil výklad úzkého vztahu mezi pozměňovacím návrhem a původním návrhem zákona, jenž v tomto případě vykládal velice extenzivně, čímž legislativní praxi přílepků vlastně v určitých mantinelech aproboval. V tomto směřování pokračoval i v dalších svých nálezech, z nichž je možné zmínit např. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16[224], ve kterém Ústavní soud sice uznal, že napadený pozměňovací návrh obsahově nesouvisel s předmětem původního návrhu zákona, ale nespatřoval v tom svévoli zákonodárců. Polehčujícími okolnostmi totiž dle Ústavního soudu v daném případě bylo, že přezkoumávaný pozměněňovací návrh schválil garanční výbor, poslanci měli na jeho prostudování dle jeho názoru dostatečně dlouhou dobu a zákon byl nakonec schválen přesvědčivou většinou Poslanecké sněmovny. Ná závěr tak můžeme dodat, že se zdá, že zákonodárci manipulační prostor vymezený Ústavním soudem již nepřekračují, neboť k dnešnímu dni již Ústavní soud z důvodu neústavního pozměňovacího návrhu žádný napadený zákon nezrušil.

### 3.3.2 Komplexní pozměňovací návrhy

Komplexní pozměňovací návrhy můžeme označit jako určitý neformální druh pozměňovacích návrhů. Jednací řád Poslanecké sněmovny pozměňovacími návrhy chápe návrhy, kterými se pozměňuje či doplňuje původní návrh zákona (§ 63 odst. 1 bod 4 jednacího řádu PS). Komplexní pozměňovací návrh sice původní návrh zákona také pozměňuje, avšak činí tak velmi široce a v některých případech jej dokonce kompletně nahrazuje. K podání tohoto typu pozměňovavích návrhů dochází zpravidla z iniciativy některého ze sněmovních výborů, avšak nikoliv bezvýhradně. Ačkoliv tyto návrhy nemají

[223] ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018, str. 119.
[224] Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (č. 254/2020 Sb.).

žádnou oporu v zákonných ustanoveních jednacího řádu Poslanecké sněmovny, staly se určitou zavedenou sněmovní praxí. Od přílepků můžeme tento typ pozměňovacích návrhů odlišit v tom, že u komplexního pozměňovacího návrhu zpravidla existuje onen vyžadovaný úzký vztah mezi pozměňovacím návrhem a původním návrhem zákona. Ústavní soud přezkoumával ústavnost tohoto typu pozměňovacích návrhů mnohokrát, přičemž výběr těch nejvýznamnějších nálezů věnujících se této problematice je dále rozebrán.

**Nález Ústavního soudu ze dne 6. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (č. 294/2010 Sb.)**

Ústavnosti komplexních pozměňovacích návrhů se Ústavní soud poprvé hlouběji věnoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08. Navrhovatelé zde napadali neústavnost institutu komplexních pozměňovacích návrhů ve spojení se svým návrhem na zrušení některých částí zákona č. 314/2008 Sb., kterým se měnil např. zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích či zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. První námitkou navrhovatelů bylo, že komplexní pozměňovací návrhy jsou dle jejich názoru spíše jedním z druhů „*zastřené zákonodárné iniciativy*“[225] stejně tak jako tzv. přílepky, a nikoliv pozměňovacími návrhem, tak jak jsou vymezeny jednacím řádem PS. Navrhovatelé se navíc domnívali, že podáním takovéhoto návrhu je činěno první čtení návrhu zákona de facto zbytečným, stejně tak jako vyjádření vlády k původnímu znění návrhu zákona, neboť jak Poslanecká sněmovna v prvním čtení, tak vláda při svém vyjádření, se zabývaly obsahově úplně odlišným návrhem zákona. Další námitkou navrhovatelů byla též absence odůvodnění takovéhoto komplexního pozměňovacího návrhu. Bez jeho odůvodnění není možné porozumět záměrům jeho navrhovatele, což znemožňuje posoudit existenci úzkého vztahu mezi komplexním pozměňovacím návrhem a původním návrhem zákona.[226]

Ústavní soud v prvé řadě uvedl, že se ve své judikatuře již mnohokrát zabýval ústavností zákonů nebo jejich částí, jejichž výsledná podoba vzešla právě z komplexního pozměňovacího návrhu a doposud tato skutečnost nevedla k tomu, aby konstatoval jejich neústavnost. Ani námitky navrhovatelů v této věci jej nepřesvědčily o opačném rozhodnutí. Ústavní soud sice uznal, že jde v případě komplexních pozměňovacích návrhů o formu zastřené zákonodárné iniciativy, přičemž vyjádřil svůj souhlas s názorem rozšířeným v odborné literatuře[227], že by se měla k těmto návrhům vláda opětovně vyjádřit, avšak v tomto konkrétním případě považoval Ústavní soud dle dalších okolností za očividné, že tento

[225] Bod 8 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08.
[226] Část II.a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08.
[227] Viz. např. KYSELA, Jan. *Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?* Právní zpravodaj, 2006, č. 7, str. 11.

pozměňovací návrh vycházel právě ze strany vlády. K absenci odůvodnění komplexního pozměňovacího návrhu Ústavní soud uvedl, že tato skutečnost není dostatečným důvodem k vyslovení neústavnosti schváleného zákona. K podpoře svých závěrů pak Ústavní soud poukázal na již jistou praxi v užívání komplexních pozměňovacích návrhů v rámci našeho zákonodárství, kdy za pomoci tohoto institutu byla přijata řada různých zákonů včetně těch ústavních, kromě jiného také samotná Ústava nebo Listina. Kromě všech výše uvedených důvodů ještě Ústavní soud zmínil, že podáním komplexního pozměňovacího návrhu se nemění nic na oprávnění iniciátora zákona disponovat s návrhem zákona, tedy například jej vzít zpět. Navrhovatel (v daném případě jím byla vláda) tak ale neučinil, naopak jeho zástupce (ministr spravedlnosti) návrh zákona i po schválení komplexního pozměňovacího návrhu dál podporoval, a to jak na půdě Poslanecké sněmovny, tak posléze i na půdě Senátu. Ačkoliv tedy jednací řád PS institut komplexního pozměňovacího návrhu nezná, jedná se dle Ústavního soudu o parlamentní praxi, která není v rozporu s ústavním pořádkem.[228]

**Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 10/09**

Problematice komplexních pozměňovacích návrhů se věnoval Ústavní soud taktéž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/09, který se věnoval přezkumu ústavnosti tzv. „náhubkového“ zákona, jenž kromě dalších zákonů novelizoval mimo jiné trestní řád. Navrhovatelé měli za to, že komplexní pozměňovací návrh, kterým bylo utvořeno finální znění zákona, byl pozměňovacím návrhem pouze formálně, neboť nahrazoval původní návrh zákona zcela odlišnou právní úpravou. Tím dle jejich názoru došlo k nedodržení pravidla úzkého vztahu. Poslanci navíc dle navrhovatelů nebyli na tyto změny dostatečně upozorněni a pozměňovací návrh ani nebyl nijak odůvodněn. Z těchto důvodů tedy žádali, aby bylo přijetí napadeného zákona shledáno Ústavním soudem jako neústavní.[229]

Ústavní soud ve vlastním přezkumu především zopakoval některé své předchozí závěry a připomněl referenční kritéria ústavnosti pozměňovacích návrhů z předchozích nálezů věnujícím se této problematice. Významným činí tento nález především využití požadavku existence úzkého vztahu Ústavním soudem i v případě přezkumu ústavnosti komplexních pozměňovacích návrhů. Komplexním pozměňovacím návrhem dle Ústavního soudu v daném případě nedošlo ke změně upravované materie, ale z obsahového hlediska pouze k rozšíření okruhu osob, na něž se zákon vztahuje, prohloubení jejich ochrany a modifikaci práv a povinností orgánů činných v trestním řízení. Přezkoumávaný komplexní pozměňovací návrh

[228] Část IV. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08.
[229] Body 12 až 15 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/09.

tak obsahově nevybočil z původního návrhu zákona, a to i přestože byl pozměňovacím návrhem skutečně v podstatě úplně nahrazen text původního návrhu zákona. Využití komplexního pozměňovacího návrhu tak Ústavní soud i v tomto případě považoval za ústavně konformní.[230]

**Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (č. 199/2015 Sb.)**

Tento nález, ve kterém se Ústavní soud zabýval návrhem prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě je obsahově nejširším nálezem Ústavního soudu, který se věnuje se ústavnosti komplexních pozměňovacích návrhů. V daném případě nebylo využito institutu komplexního pozměňovacího návrhu obvyklým způsobem, tedy postupem, kdy je formou velkého množství novelizačních bodů prakticky nahrazen původní návrh zákona, ale došlo v plné šíři k nahrazení původního návrhu zákona zcela novým uceleným textem. Neústavnost byla ze strany navrhovatele spatřována z obdobných důvodů, jako v předcházejících návrzích namítajících neústavnost komplexních pozměňovacích návrhů. Namítáno tedy bylo především to, že vládě nebylo umožněno ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu umožněno připojit své stanovisko, první čtení tohoto zákona se věnovalo úplně odlišnému znění zákona a bylo tak v podstatě vynecháno a komplexní pozměňovací návrh na rozdíl od původního návrhu zákona postrádal důvodovou zprávu. Podle navrhovatele, pak též obdobně jako v předchozích případech „*tzv. komplexní pozměňovací návrh svým předmětem a účelem vůbec neměnil původní návrh, ale zcela jej nahradil novým návrhem zákona.*“[231][232]

Pro posouzení návrhu bylo do jisté míry stěžejní i vyjádření vlády prostřednictvím jednoho z ministrů. Vzhledem k navrhovatelem namítanému vyřazení vlády z jejího ústavního práva předložit k návrhu zákona své stanovisko totiž vláda považovala za nezbytné se k jejímu vztahu ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu vyjádřit. V tomto vyjádření se vláda sama označila za iniciátora jeho předložení. V době před schválením napadeného zákona dle ní byli jak poslanci, tak i odborná veřejnost, seznámeni s řadou dokumentů věnujících se nové podobě zákona o státní služně, které vláda projednala a schválila, a z nichž předmětný komplexní pozměňovací návrh vycházel. Za nedůvodnou z hlediska ústavnosti přijetí zákona pak vláda označila též navrhovatelem namítanou absenci důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, neboť k prvotnímu pozměňovacímu návrhu ze strany vládních

[230] Body 71 až 73 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/09.
[231] Bod 4 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[232] Část II./a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

poslanců, který však byl obsahově totožný jako nakonec přijatý komplexní pozměňovací návrh, byla důvodová zpráva připojena, když navíc Ústavní soud ve své předchozí judikatuře uvedl, že samotná absence důvodové zprávy není důvodem neústavnosti takto přijatého zákona. Při vypracovávání obsahu tohoto komplexního pozměňovacího návrhu, pak byla vláda dle jejích slov vedena snahou zajistit jeho ústavní konformitu. Především se snažila zajistit, aby se tento komplexní pozměňovací návrh vztahoval k původnímu předmětu návrhu zákona a byl zachován tzv. úzký vztah mezi pozměňovacím návrhem a původním návrhem zákona, aby reflektoval stanovisko vlády k původnímu návrhu zákona a aby nebyly zkracovány práva poslanců se dostatečně seznámit s obsahem nové právní úpravy. Zvolenou ucelenou formu komplexního pozměňovacího návrhu vláda obhajovala tím, že standardní způsob využívání tohoto institutu, tedy formou novelizačních bodů, by způsobil velkou nepřehlednost v provedených změnách, což by mimo jiné znemožňovalo poslancům řádně tyto změny projednat a posoudit.[233]

Ústavní soud v prvé řadě zdůraznil, že jeho hlavním úkolem není ochrana běžné zákonnosti, ale samotné ústavnosti. Aby tedy bylo porušením zákonného pravidla relevantním, musí tím dojít taktéž k porušení některého ústavních práv, principů či hodnot. Všechny navrhovatelem namítané vady Ústavní soud označil jako průvodní jevy všech pozměňovacích návrhů, a proto je dle něj pro posouzení ústavnosti legislativního procesu nezbytné především posoudit, zdali předmětný komplexní pozměňovací návrh naplnil ústavní požadavky, které Ústavní soud vymezil ve své předcházející judikatuře. Jde především o požadavky, aby pozměňovací návrh opravdu pouze pozměňoval původně navrhovanou právní úpravu, kdy by nemělo dojít k výraznému vykročení z předmětu původního návrhu, čímž by došlo k porušení pravidla tzv. úzkého vztahu. Při posuzování, zda byly tyto požadavky v dané věci naplněny, vymezil Ústavní soud dva základní body svého přezkumu, a to, zdali je z hlediska ústavního pořádku přípustná samotná forma komplexního pozměňovacího návrhu, a v návaznosti na to pak, zdali bylo v pořádku využití tohoto institutu způsobem, kdy byl touto formou předložen zcela nový návrh zákona.[234]

Při posuzování obecné přípustnosti komplexních pozměňovacích nálezů odkázal Ústavní soud na svou argumentaci z předcházející judikatury (především na nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08), a uvedl, že tato forma pozměňovacích návrhů je obecně ústavně konformní. V případě druhého hlavního bodu přezkumu, tedy zdali je přípustné, aby byl komplexním

[233] Body 36 až 62 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[234] Body 122 až 133 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

pozměňovacím návrhem zcela nahrazen původní návrh zákona, šlo však o situaci, kterou doposud Ústavní soud neřešil, a proto se jí věnoval mnohem obsáhleji. V prvé řadě připomněl požadavek akcesority pozměňovacího návrhu, tedy aby pozměňovací návrh navazoval na původní návrh zákona. Tento požadavek v daném případě nebyl naplněn, což Ústavní soud uznal, když shrnul, že daný komplexní pozměňovací návrh, který utvořil výslednou podobu napadeného zákona „*neodpovídá požadavkům § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny ani nesplňuje požadavek akcesority ve vztahu k návrhu zákona tak, jak je Ústavním soudem vyžadován*“.[235] Ani nedodržení tohoto požadavku, ale nepřivedlo Ústavní soud k rozhodnutí napadený zákon zrušit, neboť se rozhodl využít testu proporcionality, při kterém posoudil, jestli zrušením napadeného zákona pro zjištěné vady legislativního procesu, nebude neadekvátně zasaženo do „*principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.*“[236][237]

Při testu proporcionality Ústavní soud nejprve zhodnotil roli vlády při přijímání předmětného zákona. V rámci tohoto hodnocení seznal, i v návaznosti na její vyjádření, že ačkoliv se vláda nevyjádřila formálním způsobem k nové podobě návrhu zákona, fakticky bylo podání komplexního pozměňovacího návrhu její iniciativou. Opomenutí vlády v rámci legislativního procesu tak nemohlo být relevantním důvodem pro zrušení zákona. Ani v dalším bodu přezkumu, kterým bylo posouzení, zdali mimo vládu nedošlo k poškození práv dalších aktérů legislativního procesu, nedošel Ústavní soud k negativnímu stanovisku. Za obecně nezbytné však označil především možnost členů Parlamentu dostatečně se seznámit s obsahem předkládaných návrhů zákona a pozměňovacích návrhů tak, aby mohly být podrobeny parlamentní debatě. K tomu ale v daném případě došlo, když upozornil na to, že byli jak členové Parlamentu, tak též i širší odborná veřejnost, seznámeni již s věcným záměrem komplexního pozměňovacího návrhu. Prvotní verze komplexního pozměňovacího návrhu byla navíc předložena včetně odůvodnění. Dodrženy byly také všechny zákonné lhůty týkající se podávání a projednávání pozměňovacích návrhů. Ústavní soud při svém hodnocení v této části naopak ocenil snahu navrhovatelů pozměňovacího návrhu o transparentní přístup, neboť výsledek jejich činnosti není produktem utajovaného zákonodárství ve smyslu legislativních přílepků. V posledním bodu přezkumu Ústavní soud poměřoval míru zásahu do principu právní jistoty, který by představovalo zrušení zákona s již způsobeným zásahem do tohoto principu porušením zákonných pravidel upravených v jednacím řádu Poslanecké

[235] Bod 141 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[236] Bod 144 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[237] Body 134 až 144 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

sněmovny. Při tomto poměřování vzal Ústavní soud v potaz především velkou důležitost materie zákona o státní službě a především skutečnost, že jak v původním návrhu zákona, tak v podobě vytvořené komplexním pozměňovacím návrhem je počítáno shodně s účinností ke stejnému datu. Z hlediska adresátů této normy, tak nedošlo k žádné změně, kterou mohlo být zasaženo do principu právní jistoty, k čemuž by naopak zrušením napadeného zákona došlo, neboť tento zákon, předvídaný též čl. 79 odst. 2 Ústavy, upravuje činnost veškeré státní správy.[238]

Své závěry vyplývající z provedeného testu proporcionality shrnul Ústavní soud následujícím způsobem: „*Ústavní soud uzavírá, že z hlediska způsobu přijímání napadeného zákona došlo k porušení § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tedy z hlediska dosavadní judikatury Ústavního soudu k pochybení, které je též v rozporu s Ústavou. Ústavní soud nemůže aprobovat postup, v jehož rámci je novela zákona nahrazena při projednávání v Poslanecké sněmovně formou komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým zákonem. Není pak naplněn požadavek akcesority pozměňovacího návrhu, který vyžaduje, aby pozměňovací návrh toliko pozměňoval či doplňoval původní předlohu, nikoli ji zcela nahrazoval novým zákonem, byť by se věcně jednalo o stejný předmět právní regulace. Zároveň však Ústavní soud musel zvážit, zda by případná derogace napadeného zákona nebyla v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy), přičemž došel k závěru, že ochrana uvedených hodnot v nyní posuzovaném případě převáží nad zájmem na derogaci napadeného zákona.*“[239]

Rozhodnutí Ústavního soudu nemělo plnou podporu všech jeho soudců. Někteří z nich se vymezovali toliko proti jeho odůvodnění, ale někteří i proti samotnému rozhodnutí napadený zákon pro nedodržení legislativní procedury nezrušit.

Jako první připojil své odlišné stanovisko soudce Jaroslav Fenyk, který přestože souhlasil se závěrem většiny soudců Ústavního soudu, že porušení procedurálních pravidel stanovených jednacím řádem Poslanecké sněmovny nedosáhlo takové intenzity, aby bylo nutné zrušit napadený zákon z důvodu nekonformity zákonodárného procesu, vyjádřil svůj nesouhlas s rozsahem a obsahem odůvodnění tohoto rozhodnutí. Rozporoval především v nálezu tvrzenou skutečnost, že nedošlo k zásahu do práv vlády a dalších aktérů zákonodárného procesu. Za problematické označil především porušení postupů upravených v legislativních pravidlech vlády, když mimo jiné kritizoval neprovedení řádného

[238] Body 144 až 164 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[239] Body 165 a 166 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

připomínkového řízení u dotčených ministerstev, což sice není referenčním kritériem pro rozhodování Ústavního soudu, ale svědčí to o kvalitě legislativního procesu. Postupem, kterým byl napadený zákon přijat, tak byla dle soudce Fenyka „*zasažena důvěra nejen v provedený zákonodárný proces stran adresátů tohoto zákona, ale rovněž i s tím související jejich důvěra v zákon sám.*“[240] Tyto skutečnosti dle něj nebyly dostatečně v odůvodnění nálezu akcentovány.[241]

Dle soudce Jana Filipa měl být návrh zamítnut, avšak nebylo dle jeho názoru třeba vůbec užít testu proporcionality, neboť nedošlo k žádnému rozporu s ústavním pořádkem. Domníval se totiž, že v daném případě nedošlo k porušení ústavně stanoveného postupu přijetí napadeného zákona, přičemž svůj názor opíral především o to, že pozměňovacími návrhy je možné původní návrh zákona zužovat, měnit, ale také i rozšiřovat, k čemuž v dané věci fakticky došlo. Navrhovatel zákona má právo pouze na to, aby byl jeho návrh projednán, avšak definitivní osud tohoto návrhu má v rukou většina hlasujících poslanců, která jej může schválit, zamítnout či např. vrátit k dopracování. Navrhovatel je však stále „*pánem návrhu*“, pokud se tedy změny zákona vyvíjí směrem, se kterým není srozuměn, je až do ukončení druhého čtení návrhu zákona oprávněn svůj návrh vzít zpět. Ústavní soud by dle Jana Filipa neměl být oprávněn posuzovat, zda nějaký pozměňovací návrh již není přijatelný, protože příliš mění původní návrh, protože by tím Ústavní soud až příliš zasahoval do autonomie Parlamentu.[242]

Předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, k jehož odlišnému stanovisku se připojil též soudce David Uhlíř, se naopak stavěl na stranu navrhovatele, neboť dle jeho názoru měl být napadený zákon zrušen. Jako hlavní důvod uvedl, že není možné akceptovat skutečnost, že byl ve druhém čtení podán nikoliv komplexní pozměňovací návrh, ale zcela nový návrh zákona, na který by měly být kladeny stejné požadavky jako na standardní návrh zákona v zákonodárném procesu. Nadto považoval za lichou také argumentaci většiny soudců, že by zrušením zákona došlo k zásahu do principu právní jistoty s dopadem na všechny zaměstnance státní správy. Vzhledem k tomu, že návrh na zrušení předmětného zákona byl podán den poté, co byl tento zákon vyhlášen, není zásah do právní jistoty argumentem pro nezrušení napadeného zákona. Správným řešením by podle Pavla Rychetského bylo napadený zákon z procedurálních důvodů zrušit, kdy však mohla být odložena účinnost zrušovacího

[240] Bod 18 odlišného stanoviska soudce Jaroslava Fenyka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[241] Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[242] Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

výroku o dobu, která by byla přiměřená pro přijetí zákona o státní službě v ústavně konformním zákonodárném procesu.[243]

Vladimír Sládeček ve svém odlišném stanovisku kritizoval, že v odůvodnění došlo k zcela nekritickému převzetí vládní argumentace většinou Ústavního soudu. Úkolem Ústavního soudu, je dle jeho názoru, aby „*objektivně zjišťoval eventuální protiústavnost legislativního procesu*“, a to bez ohledu na „*motivy či akceptování značně nestandardního postupu vládou.“* Forma komplexního pozměňovacího v rozsahu celého zákona, je podle něj „*na samé hraně ústavnosti legislativního procesu*“, kdy se však ztotožňuje se závěrem, že zákon neměl být zrušen.[244]

Soudce Radovan Suchánek se domníval, že judikatura, na kterou většina soudců Ústavního soudu odkazovala v odůvodnění nálezu, byla interpretována velice účelově. Základní idea, že ne každé ústavně relevantní porušení pravidel legislativního procesu je automaticky důvodem ke zrušení zákona, byla poprvé uplatněna v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05. Závěry tohoto nálezu však byly dle jeho názoru značně korigovány nálezem sp. zn. Pl. ÚS 55/10, ve kterém Ústavní soud uvedl, že „*Není úlohou Ústavního soudu zkoumat, zda by projednání návrhu zákona ústavně konformní procedurou vedlo k jinému výsledku (obsahu zákona), než tomu bylo na základě vadné procedury. Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se k předepsané proceduře vztahují.*“[245] Dle jeho názoru je proto rozhodnutí většiny Ústavního soudu v projednávaném případě odklonem od stanoveného postupu přezkumu ústavnosti, při kterém je nejdříve zkoumáno dodržení zákonodárné kompetence, poté ústavnost legislativního procesu a až na závěr, poté co bylo shledáno, že ústavní kompetence a ústavní konformita zákonodárného procesu byly dodrženy, přistupuje Ústavní soud k přezkumu vlastního obsahu. V daném případě však Ústavní soud upozadil přezkum ústavnosti legislativního procesu ve prospěch přezkumu obsahové ústavnosti zákona, což dle Radovana Suchánka není správný postup. Zároveň, přestože nezpochybňuje význam zákona o státní službě, se také nedomníval, že by jakýkoliv, i naprosto stěžejní zákon, měl užívat jakýchkoliv privilegií z hlediska přezkumu jeho ústavnosti Ústavním soudem. Za do budoucna nebezpečnou pak označil jistou tendenci Ústavního soudu přihlížet k subjektivním hodnocením jednotlivých aktérů zákonodárného procesu, zdali se cítí být poškozeni na svých právech, nad obecným zájmem na kvalitě zákonodárného procesu. Jediným důvodem, který lze dle Radovana Suchánka z hlediska argumentace ve prospěch zamítnutí návrhu na zrušení

[243] Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[244] Část II. odlišného stanoviska soudce Vladimíra Sládečka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[245] Bod 105 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

napadeného zákona považovat za nosný, je upřednostnění právní jistoty státních zaměstnanců v porovnání s obecným zájmem na ochraně řádného legislativního procesu.[246]

**Zhodnocení**

Hlavním závěrem Ústavního soudu ve věci komplexních pozměňovacích návrhů je jejich obecná přípustnost a ústavní konformita. Aby však bylo možné označit komplexní pozměňovací návrh za ústavně konformní, je třeba zachovat tématickou návaznost na původní návrh zákona, tedy onen mnohokrát zmiňovaný úzký vztah mezi nimi. Z judikatury Ústavního soudu také vyplývá, že může dojít dokonce až k naprosté změně obsahu i celkové struktury zákona, k čemuž postačuje, aby byla zachována obsahová souvislost obou textů. S těmito závěry Ústavního soudu však nepanuje naprosto všeobecná shoda. Například J. Syllová soudí, že by se mělo s praxí komplexních pozměňovacích návrhů skoncovat, protože při jejich využívání nedochází k řádnému připomínkovému řízení a k novému znění zákona se nevyjadřuje ani např. legislativní rada vlády. Zároveň jsou dle jejího názoru komplexními pozměňovacími návrhy poškozeni sami navrhovatelé zákonů, neboť prostřednictvím těchto pozměňovacích návrhů nakonec zákon vychází z jiného legislativního záměru a přináší odlišná řešení, než měl navrhovatel zákona původně v úmyslu.[247]

Z mého pohledu neshledávám na praxi komplexních pozměňovacích nic neústavního, a to za předpokladu, že budou dodržovány minimální požadavky stanovéné judikaturou Ústavního soudu – tedy zejména dodržování požadavku úzkého vztahu mezi původním návrhem zákona a komplexním pozměňovacím návrhem. Problém neshledávám ani v případě, že je dokonce původní návrh zákona nahrazen zcela novým zněním po vzoru legislativního procesu přezkoumávaného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14. V tomto směru lze poukázat na názor J. Kysely, který soudí, že v takovém případě jde pouze „*o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu*“, a proto by například vláda měla trvat na svém právu se k návrhu zákona vyjádřit, jenž vyplývá z čl. 44 Ústavy.[248] K jeho názoru, že by v těchto případech měla vláda vyžadovat uplatnění svého ústavního práva se vyjádřit, se připojuji. Stejně tak, se připojuji k názoru J. Wintra, dle kterého je sice praxe komplexních pozměňovacích návrhů ústavně konformní, avšak měla by být reflektována i samotnými jednacími řády

[246] Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14.
[247] SYLLOVÁ, Jindřiška. *Hlavní úskalí parlamentního projednávání zákonů.* In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, str. 145.
[248] KYSELA, Jan. *Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?* Právní zpravodaj, 2006, č. 7, str. 11.

parlamentních komor, tak aby bylo nezbytné takovýto pozměňovací návrh odůvodnit.[249] I já se domnívám, že by se tato praxe měla stát transparentnější a v jednacích řádech parlamentních komor by měl být pojem komplexního pozměňovacího návrhu definován. Pro jeho podání by pak měly být stanoveny přísnější podmínky než pro podávání standardních pozměňovacích návrhů, především by mělo být vyžadováno vypracování důvodové zprávy a měl by být dán prostor pro vyjádření vlády a jejích orgánů, stejně jako u standardní zákonodárné iniciativy.

## 3.4 Přezkum opatření omezujících parlamentní debatu

Tato kapitola je věnována judikatuře Ústavního soudu, ve které se věnoval přezkumu ústavnosti různých zásáhů do parlamentní debaty. Přítomnost veřejné kontradiktorní parlamentní debaty lze totiž považovat při parlamentním projednávání zákonů za stežejní a případné zásahy do jejího průběhu mohou mít za následek dokonce neústavnost zákonodárné procedury. Závažnými a nežádoucími omezeními parlamentní debaty může dle Ústavního soudu dojít až k zásahům do principů demokratického právního státu vycházejících z čl. 1 Ústavy nebo k zásahu do principu ochrany menšin vycházejícího čl. 6 Ústavy.

### 3.4.1 Zneužití institutu legislativní nouze

Institut legislativní nouze slouží k řešení mimořádných okolností, při kterých je třeba urychleně přijmout novou právní úpravu. Těmito mimořádnými okolnosti jsou podle § 99 odst. 1 jednacího řádu PS situace, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. V takovém případě je předseda Poslanecké sněmovny oprávněn na návrh vlády vyhlásit na určitou dobu stav legislativní nouze, ve kterém může vláda požádat o projednání svého návrhu zákona ve zkráceném jednání, které má oproti standardnímu legislativnímu procesu určité odlišnosti. V prvé řadě návrh zákona neprochází standardním prvním čtením, ale je předsedou Poslanecké sněmovny rovnou přikázán některému z výborů sněmovny. Tomu zároveň stanoví nepřekročitelnou lhůtu, do které mu má tento výbor předložit své usnesení se stanoviskem k dané věci. Úkolem vybraného výboru je v tomto stanovisku navrhnout, zdali se má o návrhu zákona konat obecná rozprava a o kterých částech návrhu zákona se případně povede rozprava podrobná. Vybraný výbor sněmovny by měl pak rovněž navrhnout lhůtu, do

[249] WINTR, Jan. *Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu?* Jurisprudence, 2010, č. 8, str. 25.

kdy má Poslenecká sněmovna jednání o návrhu zákona ukončit. Před samotným projednáním zákona je Poslanecká sněmovna povinna nejprve posoudit, zdali stále trvají okolnosti, pro něž byl vyhlášen stav legislativní nouze, a následně ještě posuzuje, zdali jsou splněny podmínky pro pojednání zákona ve zkráceném jednání. Pokud na obě otázky odpoví kladně, tak může přistoupit k samotnému projednání návrhu zákona. Na řadu přichází rovnou druhé čtení zákona, ve kterém se Poslanecká sněmovna může rozhodnout, že upouští od obecné rozpravy. V rámci podrobné rozpravy pak může rozhodnout o zkrácení řečnické doby až na pouhých 5 minut. Třetí čtení zákona pak probíhá ihned po ukončení toho druhého (§ 99 odst. 1 až 9 jednacího řádu PS).

Z výše uvedeného je zřejmé, že zkrácené jednání ve stavu legislativní nouze je značně rozdílné od standardního průběhu legislativní procesu a dochází při něm ke značnému okleštění parlamentní debaty a práv jednotlivých poslanců, kteří kvůli časovému tlaku nemají takové možnosti si projednávaný zákon opravdu důkladně prostudovat, nemají tolik času připravit si své vlastní pozměňovací návrhy a mohou být omezeni v možnosti se plnohodnotně vyjádřit na půdě poslaneckého pléna. K určení, zdali opravdu nastaly mimořádné okolnosti, které by opravňovaly vyhlášení stavu legislativní nouze, však stačí usnesení pouhého nadpolovičního počtu přítomných poslanců. Není proto možné vyloučit, že nemůže dojít ke zneužití tohoto institutu pro případy, pro které tento institut není určen. A právě vymezení mimořádných okolností a možnými neústavními zásahy do parlamentní debaty kvůli zneužití institutu legislativní nouze se v následujících nálezech zabýval Ústavní soud.

**Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (č. 269/2010 Sb.)**

V tomto nálezu se Ústavní soud věnoval návrhu Městského soudu v Brně, který v něm napadal ústavnost přijetí zákona č. 418/2009 Sb, který novelizoval větší počet zákonů se vztahem k platům soudců. Z hlediska ústavní konformity legislativního procesu vznesl navrhovatel námitky proti tomu, že k přijetí napadeného zákona došlo v rámci zkráceného řízení v Poslanecké sněmovně během vyhlášeného stavu legislativní nouze, pro jehož vyhlášení však dle navrhovatele nebyly naplněny zákonné požadavky. Jako důvod, pro který byl stav legislativní nouze vyhlášen, byla deklarována hrozba značné hospodářské škody státu dle § 99 odst. 1 jednacího řádu PS. S tímto důvodem však navrhovatel nesouhlasil, když uvedl, že částka, k jejíž úspoře dojde snížením platu soudcům, je naprosto marginální částí

výdajů státního rozpočtu. Je proto zřejmé, že cílem nebylo odvrátit hrozbu hospodářských škod, ale pouze zneužít stav legislativní nouze k obejití řádného legislativního procesu.[250]

Ústavní soud se s argumentací navrhovatele neztotožnil. V prvé řadě odkázal na svůj předchozí nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03, ve kterém vyslovil, že *"není-li úprava legislativního procesu, jež je součástí jednoduchého práva, vyjádřením ústavního principu, i její případné porušení derogační důvod, a to ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu, nezakládá*"[251] Tím poukázal na to, že úprava podmínek vyhlášení stavu legislativní nouze je upravena pouze v zákoně o jednacím řádu PS a nikoliv na úrovni ústavního pořádku. Dále pak nesouhlasil s navrhovatelem ani v tom, že by mělo být povinností zákonodárce před vyhlášením stavu legislativní nouze poměřit rozsah ekonomických dopadů jednotlivých plánových zákonů s rozsahem hrozících hospodářských škod. Pro vyhlášení stavu legislativní nouze navíc hlasovala přesvědčivá většina poslanců, nedošlo tak ani potenciálně ke zkrácení práv nějaké menšiny poslanců. Ve způsobu přijetí zákona tak Ústavní soud neshledal v daném případě žádný nedostatek.[252]

**Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp zn. Pl. ÚS 55/10 (č. 80/2011 Sb.)**

V tomto nálezu se Ústavní soud vyjádřil k podmínkám vyhlášení stavu legislativní nouze mnohem podrobněji a dospěl k opačnému závěru než v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10. Věnoval se při tom návrhu skupiny poslancůna zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se měnily některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Dle názoru navrhovatelů došlo ze strany parlamentní většiny při přijímání napadeného zákona k mnoha krokům směřujícím proti existenci plnohodnotné parlamentní debaty, v důsledku čehož došlo i k narušení ústavnosti zákonodárného procesu.

Navrhovatelé primárně soudili, že k narušení parlamentní debaty došlo zneužitím stavu legislativní nouze. Podle jejich názoru bylo velmi sporné, zdali opravdu bezprostředně hrozily značné hospodářské škody, přičemž právě jejich hrozba byla v tomto případě tím důvodem, pro který byl stav legislativní nouze vyhlášen. Kromě toho také měli za to, že přijatá řešení by tyto případné hrozící škody nějakým zásadním způsobem neodvracela. Dle jejich názoru tedy nebyly naplněny podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze dané jednacím řádem PS, čímž došlo nejenom k porušení jednacího řádu PS, ale rovněž k zásahu

[250] Body 3 a 4 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10.
[251] Část VII. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03.
[252] Část V. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10.

do ústavních práv parlamentní menšiny, jejíž práva byla zneužitím stavu legislativní nouze do značné míry okleštěna. Toto omezení práv parlamentní menšiny navíc bylo dle navrhovatelů pravým cílem vyhlášení stavu legislativní nouze ze strany parlamentní většiny.[253]

Jako druhou námitku proti ústavnosti legislativního procesu při přijímaní napadeného zákona uvedli navrhovatelé nepředvídatelné svolání mimořádné schůze, v rámci které ke schválení napadeného zákona došlo. Při svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny nemusí dojít k dodržení standardní pětidenní lhůty k vyrozumění poslanců o svolání schůze Sněmovny, čímž dochází k výraznému zkrácení doby k posouzení překládaných zákonů ze strany poslanců. V tomto případě však byla mimořádná schůze Poslanecké sněmovny svolána dokonce pouhých 40 minut před jejím začátkem a toto náhlé svolání nebylo navíc ani řádně zdůvodněno. Navrhovatelé na tuto situaci aplikovali test proporcionality, kdy měli za to, že toto mimořádné svolání schůze Sněmovny neobstálo již v úvodním testu potřebnosti, neboť deklarovaného cíle, tedy přijetí zákona, jež by odvracel hrozící hospodářské škody, by bylo možno docílit i pokud by se schůze konala i o den či několik dní později. Svolání schůze Poslanecké sněmovny v takto šibeničním termínu bylo dle navrhovatelů dalším zásahem do ústavně daných politických práv parlamentní menšiny, což ještě zvýraznilo dopad dle navrhovatelů neústavně vyhlášeného stavu legislativní nouze.[254]

Třetím důvodem tvrzené neústavnosti legislativního procesu, ve kterém byl napadený zákon přijat, bylo dle navrhovatelů neodůvodněné odepření obecné rozpravy ve druhém čtení. Jednací řád PS sice opravňuje Poslaneckou sněmovnu, aby ve zkráceném řízení ve stavu legislativní nouze upustil od obecné rozpravy, avšak v daném případě dle navrhovatelů toto opatření taktéž neprošlo testem proporcionality. Toto opatření sice bylo schopno zkrátit projednávání napadeného zákona, ale deklarovaného cíle by vzhledem ke schválené účinnosti tohoto zákona bylo bývalo dosaženo, i pokud by se obecná rozprava uskutečnila. Odepřením obecné rozpravy proto dle navrhovatelů došlo k dalšímu zásahu do práv parlamentní menšiny.[255]

Poslední důvodem, kterým navrhovatelé odůvodňovali tvrzenou neústavnost legislativního procesu, bylo využití zkráceného jednání v Senátu. Projednávání zákona totiž v Senátu probíhalo v mezidobí mezi volbami do Senátu a koncem mandátu dosluhujících senátorů. Ke schválení zákona došlo díky užití zkráceného jednání dokonce až v předposlední

[253] Část I. B.a) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[254] Část I. B.b) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[255] Část I. B.c) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

den mandátu stávajících senátorů. Ač by se sama o sobě tato skutečnost dala dle navrhovatelů akceptovat, ve spojitosti s dalšími postupy parlamentní většiny bylo dle jejich názoru zcela zřejmé, že hlavním cílem všech přijatých opatření byla snaha vyřadit z rozhodování nově zvolené senátory a stihnout přijetí napadeného zákona ještě před vypršením mandátu stávajících senátorů. Navrhovatelé považovali tuto snahu za *„nepřiměřený zásah do práva senátorů zvolených v roce 2010 na výkon jejich mandátu podle čl. 21 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny“,* neboť jak uvedli, tak *„senátor může vykonávat svůj mandát až složením slibu, ale záměrné a svévolné posunutí zásadního politického rozhodnutí proti parlamentním zvyklostem před okamžik možného složení slibu nešetří podstatu a smysl takového omezení výkonu senátorova mandátu.“*[256] Navrhovatelé taktéž opět připomněli, že vzhledem k přijaté účinnosti napadeného zákona by bylo deklarovaného účelu dosaženo i v rámci standardního jednání v Senátu.[257]

Z vyjádření dalších účastníků řízení je třeba zmínit především vyjádření tehdejšího předsedy vlády Petra Nečase, který v prvé řadě obhajoval pozitivní dopady přijatého zákona, v jehož důsledku došlo k značným úsporám ve statním rozpočtu a nedošlo tak k prohloubení jeho schodku. Rovněž se vyjádřil k důvodům, proč bylo dle vlády nezbytné vyhlásit stav legislativní nouze. Dle tehdejšího předsedy vlády byl stav legislativní nouze vyhlášen až na základě negativního postoje opozice k připravovaným zákonům, kdy bylo zřejmé, že jiné nástroje zkracující v určitých případech legislativní proces nebudou moci být důsledku postoje opozice použity a zákon se tak nepodaří do konce kalendářního roku přijmout, což by však způsobilo značné potíže státním financím, neboť při vytváření návrhu zákona o státním rozpočtu na následující rok bylo s touto novou právní úpravou již počítáno a její nepřijetí by způsobilo zvýšení deficitu státních financí. Dle jeho slov tak „*K využití institutu stavu legislativní nouze tak byla vláda fakticky donucena postojem opozice.*“[258]

Ústavní soud nejprve shrnul průběh zákonodárného procesu. Vláda při prijímání této zákonné úpravy nejdříve navrhla, aby byl vysloven souhlas s návrhem napadeného zákona již v prvním čtení. Poté, co tomuto návrhu nebylo ze strany Poslanecké sněmovny vyhověno, tak vzala svůj návrh zpět. Ještě předtím, než Poslanecká sněmovna vyjádřila svůj nesouhlas s tím, aby mohl být s návrhem zákona vysloven souhlas již v prvním čtení, však vláda podala předsedkyni Poslanecké sněmovny návrh na vyhlášení stavu legislativní nouze a zároveň ji požádala, aby proběhlo projednání předmětného návrhu zákona ve zkráceném jednání, o což

[256] Bod 21 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[257] Část I. B.d) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[258] Bod 40 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

rovněž požádala předsedu Senátu. Návrh zákona poté vláda podala znovu, avšak tentokrát předsedkyně Poslanecké sněmovny vyhlásila stav legislativní nouze a rozhodla, že návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání. Samotné projednávání návrhu zákona proběhlo na mimořádné schůzi Poslanecké sněmovny, kterou její předsedkyně svolala na návrh předsedy jednoho z poslaneckých klubů a jejíž začátek stanovila o pouhých 40 minut po svém rozhodnutí. Po zahájení této mimořádné schůze se Poslanecká sněmovna usnesla na tom, že stále trvají důvody, pro které byl vyhlášen stav legislativní nouze, a následně také přijala usnesení, že stále trvají důvody pro projednání předmětného návrhu zákona ve zkráceném jednání. Při samotném projednávání návrhu zákona bylo upuštěno od obecné rozpravy, ačkoliv bylo určeným sněmovním výborem doporučeno její konání. Po podrobné rozpravě a následném třetím čtení zákona byl s návrhem zákona vysloven Poslaneckou sněmovnou souhlas. Zkrácené jednání následně proběhlo na žádost vlády i v Senátu, který v něm návrh zákona schválil ve znění, v jakém mu byl Poslaneckou sněmovnou postoupen. Následně návrh zákona podepsal i prezident republiky a ten byl poté vyhlášen s účinností od začátku následujícího roku.[259]

Ústavní soud se v rámci vlastního přezkumu zaměřil především na důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze v daném případě. Vzhledem ke svým závěrům se poté již rozhodl nezabývat dalšími namítanými důvody neústavnosti legislativního procesu. Ústavní soud se v obecné rovině nejdříve soustředil na ústavní kritéria pro vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání zákona ve zkráceném jednání na jeho základě. V prvé řadě uvedl, že při projednávání zákona ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze dochází k výraznému potlačení práv parlamentní menšiny. Je proto dle jeho názoru důležité, aby při vyhlašování stavu legislativní nouze byla dostatečně zvážována nezbytnost tohoto kroku, neboť ačkoliv je stav legislativní nouze pouze insitutem upraveným pouze na zákonné úrovni, je dle Ústavního soudu třeba na podmínky jeho vyhlašování nahlížet z hlediska ústavních principů, protože jsou v jeho důsledku do jisté míry potlačovány ústavní principy demokracie vyvoditelné z úvodních článků Ústavy. Důvody, které přivedou Poslaneckou sněmovnu k rozhodnutí stav legislativní nouze vyhlásit (resp. potvrdit důvodnost jeho vyhlášení), musejí být dle jeho názoru dostatečně legitimní a musí být vzhledem k dopadům, které stav legislativní nouze přináší, ústavně akceptovatelné. Předpokladem pro vyhlášení stavu legislativní nouze je hrozba nepříznivých důsledků, kdy však samotná hrozba těchto následků nepostačuje, ale stěžejní je dle Ústavního soudu přítomnost nějaké mimořádné a nestandardní okolnosti, na

[259] Část I. C) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

jejímž základě mohou tyto nepříznivé důsledky hrozit. Za takovouto mimořádnou skutečnost můžeme dle Ústavního soudu považovat jen „*takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy.*“[260] Vzhledem k zásahům do některých ústavních principů, ke kterým při zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze dochází, navíc Ústavní soud dodal, že by závažnost takovéto mimořádné okolnosti, měla být obdobná jako závažnost okolností, na jejichž základě může být vedeno zkrácené jednání o návrzích zákonů dle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, při kterém jsou velice obdobně krátkodobě potlačována práva parlamentní menšiny.[261]

U přezkumu daného případu proto Ústavní soud s ohledem na jím stanovená kritéria seznal, že důvody, které dle vyjádření předsedy vlády vedly k vyhlášení stavu legislativní nouze, tedy že ony mimořádné skutečnosti odůvodňující vyhlášení stavu legislativní nouze spočívaly v možných obstrukcích parlamentní opozice, kvůli nimž mohlo potenciálně dojít k neschválení zákona do začátku příštího roku, což mohlo negativně ovlivnit státní rozpočet na následující rok, nejsou dle jeho výkladu dostačující. Parlamentní menšina totiž tím, že neumožnila projednání zákona již v prvním čtení, pouze využila svých práv daných jednacím řádem PS, což nelze považovat za Ústavním soudem definovanou mimořádnou okolnost. Ústavní soud zároveň poukázal na to, že „*je zodpovědností každé vlády, aby při sestavování návrhu zákona o státním rozpočtu vycházela z platných právních předpisů, a v případě, že považuje za účelné dosáhnout jejich změny, aby včas realizovala své oprávnění podat odpovídající návrh zákona, jehož prostřednictvím by dosáhla požadovaných změn.*“[262] Není proto možné, aby vláda v důsledku nezajištění včasného přijetí potřebných zákonů zasahovala do práv parlamentní menšiny. Ačkoliv Ústavní soud chápal důvody, které vedly vládu k tomu, aby navrhla vyhlášení stavu legislativní nouze, a bral na vědomí i obavu vlády ze snížení hodnocení České republiky u ratingových agentur, nemohl způsob a odůvodnění vyhlášení stavu legislativní nouze v daném případě aprobovat a proto napadený zákon zrušil. Pokud by tak neučinil, mohlo by dle jeho názoru do budoucna docházet k pravidelnému zneužívání institutu legislativní nouze pouze za účelem potlačení a omezení parlamentní diskuze.[263]

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud rozhodl o zrušení napadeného zákona již na základě prvního z důvodů namítaného navrhovateli, nevěnoval se ve svém nálezu dalším

[260] Bod 84 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[261] Část V.C) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[262] Bod 93 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[263] Část VI. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

namítaným důvodům nikterak obsáhle. Ve stručnosti však uvedl, že jak nepřiměřené zkrácení lhůty k oznámení o svolání schůze Sněmovny, tak vypuštění obecné rozpravy ve druhém čtení zákona, byly rovněž významnými vadami legislativního procesu, avšak nehodnotil, zdali by tyto důvody sami o sobě vedly k neústavnosti způsobu přijetí napadeného zákona.[264]

U tohoto nálezu nepanovala mezi soudci Ústavního soudu úplná shoda a velká část soudců se rozhodla připojit k nálezu své odlišné stanovisko.

Soudce Stanislav Balík se domníval, že tímto nálezem došlo k odklonu od dříve dodržované zásady minimalizace zásahů ze strany Ústavního soudu, která dle něj měla být v tomto případě na základě principu proporcionality následována. Účastníci legislativního procesu nemohli při přijímání napadeného zákona dle názoru soudce Balíka v žádném případě předpokládat, že bude vyhlášení stavu legislativního procesu v daném případě seznáno jako neústavní, když neuplynuly ani dva měsíce od vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, ve kterém Ústavní soud naopak svou argumentací poskytl Poslanecké sněmovně značnou volnost, co se týká vyhlašování stavu legislativní nouze a důvodů, které ji k tomu mohou vést. Obdobně pak poukázal na argumentaci v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03, ve kterém Ústavní soud vyslovil, že pokud není úprava legislativního procesu vyjádřením ústavního principu, tak její případné porušení není důvodem pro derogaci zákona pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu jeho přijetí. Dle jeho názoru mělo dojít k poměření důvodů, které vedly k přijetí napadeného zákona, s vadami legislativní procedury, v rámci které byl přijat. Upozornil totiž, že ač si navrhovatelé ve svém návrhu stěžují na skutečnost, že jim bylo odepřeno řádně argumentovat proti přijetí napadeného zákona či k němu připojit své pozměňovací návrhy, tak tyto věcné argumenty doposud v řízení před Ústavním soudem nezazněly. Ústavní soud proto nemohl posoudit jejich relevantnost ve vztahu k míře závažnosti vad legislativního procesu. V závěru svého odlišného stanoviska tedy soudce Balík uvedl, že se z výše uvedených důvodů přiklání spíše ke zdrženlivému rozhodování a nesouhlasil s tím, že byl proces přijetí napadeného zákona seznán neústavním.[265]

Soudkyně Ivana Janů ve svém odlišném stanovisku zkritizovala rozhodnutí většiny ústavních soudců, kteří se dle jejího názoru příliš soustředili pouze na „*posouzení čistoty legislativního procesu bez ohledu na (obsahový) charakter napadeného zákona, jehož meritum bylo přímo a výslovně prověřeno ve volbách.*“[266] Dle soudkyně Janů nedošlo ani

[264] Bod 99 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[265] Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[266] Část II. odlišného stanoviska soudkyně Ivany Janů k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

k nijak závažnému omezení práv parlamentní opozice, které by v daném případě s ohledem na princip proporcionality zakládalo neústavnost legislativního procesu. V otázce přípustnosti využití zkráceného jednání ve stavu legislativní nouze v dané věci, odkázala na dlouhodobé využívání tohoto institutu k prosazování různých zákonů, které svým významem dle jejího názoru přesahovaly zákon přezkoumávaný v tomto případě. Tuto zavedenou praxi je tedy třeba dle jejího názoru vzít také v potaz, neboť ji v době nedávné využívaly politické síly, které se dnes paradoxně domáhají svých práv. Se závěrem většiny Ústavního soudu o neústavnosti přijetí napadeného zákona tedy nesouhlasila, když neshledala, že by způsobem přijetí zákona došlo k porušení ústavního pořádku.[267]

Soudce Vladimír Kůrka ve svém rozsáhlém odlišném stanovisku přednesl řadu šesti výhrad vůči tomuto nálezu Ústavního soudu. V prvé řadě kritizoval značnou rozdílnost zdrojů, především své vlastní předcházející judikatury, ze které většina Ústavního soudu vycházela, neboť závěry jednotlivých nálezů a principy v nich uvedené, na které Ústavní soud ve svém odůvodnění odkazoval, byly dle jeho názoru v mnohém případě značně protichůdné, což vede i k nejasnosti na jakých konkrétních principech Ústavní soud v posuzované věci stavěl. V odůvodnění tohoto nálezu pak soudce Kůrka postrádal také jednoznačné vymezení, co přesně má být rozhodnutím většiny pléna Ústavního soudu chráněno, zdali jde o ochranu parlamentního diskursu nebo ochranu práv parlamentní menšiny, parlamentní opozice či skupiny poslanců anebo chtěla většina Ústavního soudu chránit adresáty právní normy, na něž právní úprava míří. Bez tohoto jasného určení není dle jeho názoru možné posoudit, zdali bylo do konkrétní ústavní hodnoty zasaženo. V rámci své třetí výhrady pak odkázal na jeden z předešlých nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/05, ve kterém Ústavní soud porušení procedurálních podrobil testu proporcionality, kdy závažnost porušení procedurálních pravidel hodnotil v porovnání s případnou závažností zásahu do právní jistoty adresátů právních norem, pokud by byl na základě těchto porušení zákon zrušen. To měl Ústavní soud podle soudce Kůrky učinit i v tomto případě, a rozhodnou ve prospěch zachování právní jistoty, neboť k rušení zákonů pouze pro porušení zákonodárné procedury by mělo být přistupováno pouze ve zcela výjimečných případech. V rámci své čtvrté výhrady soudce Kůrka připustil, že existuje zvláštní druh vad zákonodárného procesu, které jsou natolik závažné, že je nelze přehlížet a jejich existence je v rozporu s ústavností zákonodárného procesu jako celku. V tomto případě však o takovouto situaci dle jeho názoru nešlo a nemůže tak souhlasit s názorem většiny pléna Ústavního soudu, který se zřejmě domníval, že se zde

[267] Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

takováto vada vyskytla. Zopakoval zde pak i svůj názor ze své třetí výhrady, tedy že hodnocení ústavnosti zákona mělo být posouzeno komplexně a s ohledem na všechny důsledky. Ve své páté výhradě soudce Kůrka uvedl svůj názor, že si většina soudců Ústavního soudu chybně vyložila zákonné podmínky nutné k vyhlášení stavu legislativní nouze. Dle většiny pléna Ústavního soudu byla jako primární označena existence mimořádných okolností, na které až následně navazují podmínky o hrozícím ohrožení základních práv a svobod, ohrožení bezpečnosti státu či případně hrozbě značných hospodářských škod. Soudce Kůrka se však domníval, že by tyto podmínky měly být chápány přesně opačně. Tedy, že prioritní podmínkou je hrozba zásahu do výše zmíněných chráněných zájmů, a až poté co je takováto hrozba identifikována, je třeba posoudit, zdali tato hrozba dosahuje onoho atributu mimořádnosti. Argumenty většiny pléna Ústavního soudu vůči deklarované mimořádnosti situace proto považoval soudce Kůrka za vedlejší, neboť jde až o vedlejší podmínku, přičemž ta hlavní, tedy existence taxativně vymezené hrozby, byla dle jeho názoru naplněna. Soudce Kůrka se stavěl i proti názoru většiny soudců Ústavního soudu, kteří dle něj mylně zlehčovali výši hrozící hospodářské škody, kterou se, na rozdíl od svých vlastních závěrů v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, nesnažili šířeji vymezit. Svou závěrečnou výhradu pak soudce Kůrka vznesl proti jistému porovnávání, kterým se většina pléna snažila postavit na roveň podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze a vyhlášování výjimečných stavů dle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Dle jeho názoru jsou tyto stavy jiného charakteru a prostor pro vyhlášení stavu legislativní nouze je právě v těchto jiných *„přiměřeně mimořádných“* situacích, mezi které dle něj výše zkoumaná situace patřila. Ve svém závěrečném souhrnu pak shrnul, že podle něj nebyly z výše uvedených důvodů naplněny podmínky nezbytnosti zásahu Ústavního soudu, a ten proto měl zůstat v tomto případě zdrženlivý.[268]

Soudkyně Dagmar Lastovecká ve svém odlišném stanovisku uvedla, že Ústavní soud měl v prvé řadě posuzovat, zda nedošlo ke zjevnému zneužití institutu legislativní nouze. K případnému zásahu by pak měl přistoupit především v případě, že by Poslanecká sněmovna až příliš vykročila z požadavků stanovených jednacím řádem PS. K tomu však v daném případě dle soudkyně Lastovecké nedošlo. Dostačujícím důvodem pro vyhlášení stavu legislativní nouze je pouhá hrozba jednacím řádem předvídaných následků, kdy k nim však ani nemusí nutně následně dojít. Hrozba hrozící hospodářské škody a s ní spojené další negativní důsledky, které by v důsledku nepřijetí nezbytné legislativy mohly nastat, je dle soudkyně Lastovecké dostatečným důvodem k vyhlášení stavu legislativní nouze. Rovněž se

[268] Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

soudkyně Lastovecká připojila k názoru soudce Kůrky, že si většina pléna nesprávně vyložila podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze, neboť dle jejího názoru většina pléna chybně považovala existenci mimořádných okolností za samostatnou podmínku, kterou je třeba naplnit kumulativně s hrozbou vymezených negativních následků. To však dle jejího názoru není správný výklad, prototože za mimořádnou okolnost by dle ní měla být považována právě sama hrozba negativních následků, v tomto případě hrozba závažných hospodářských škod. Vyhlášení stavu legislativní nouze proto bylo dle soudkyně Lastovecké v pořádku a Ústavní soud se měl následně po tomto zjištění hlouběji zabývat tím, zdali při samotném projednávání zákona ve zkráceném jednání v rámci stavu legislativní nouze nedošlo k vadám majícím za následek rozpor s ústavním pořádkem. Měl tedy především posoudit, zdali měli poslanci možnost si řádně prostudovat návrh projednávaného zákona, či zda byla umožněna k tomuto návrhu adekvátní parlamentní diskuse. Dle soudkyně Lastovecké je jisté omezení práv zákonodárců při projednávání zákona ve stavu legislativní nouze přirozené, neboť jsou tato omezení uplatňována ve snaze dosáhnout legitimního cíle. Podle jejího názoru nepřesáhla tato omezení hranici vymezenou možnostmi, jež dává stav legislativní nouze, protože se „*v dané věci se bezpochyby nejednalo o materii poslancům neznámou, neboť příslušné návrhy zákonů měli k dispozici odpovídající dobu, byla k nim započata obecná rozprava, byly projednány ve výboru Poslanecké sněmovny a v podrobné rozpravě k nim bylo možno předkládat pozměňovací návrhy.*“ Z těchto důvodů měl být proto dle jejího názoru návrh na zrušení napadeného zákona zamítnut.[269]

Ani soudce Jiří Mucha se závěry a odůvodněním nálezu nesouhlasil, a proto k němu připojil své odlišné stanovisko. Ústavní soud se měl dle jeho názoru zabývat hlouběji všemi námitkami navrhovatelů, aby bylo zřejmé, zdali uvedené nedostatky působí neústavnost sami o sobě či zda byl proces přijetí zákona seznán neústavním až společným působením těchto vad. V odůvodnění nálezu postrádal především vyjádření k námitce navrhovatelů, že byla ze strany vlády zřejmá snaha urychlit legislativní proces v Poslanecké sněmovně, aby o návrhu zákona hlasoval Senát ještě ve starém složení. Obdobně jako soudce Kůrka pak kritizoval také protichůdnost a rozdílnost referenčního rámce, ze kterého Ústavní soud vycházel a na který většina Ústavního soudu odkazovala. Nesouhlasil především s odklonem od právního názoru vyjádřenému v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05, tedy, že by němělo být přistupováno ke zrušení zákona pouze z důvodu vad zákonodárné procedury. V rámci odůvodnění pak také postrádal bližší a obecnější vymezení toho, kdy a z jakých důvodů může Ústavní soud rozporovat

[269] Odlišné stanovisko soudkyně Dagmar Lastovecké k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

vyhlášení stavu legislativní nouze, aby vymezil kritéria pro budoucí posuzování ústavnosti jeho vyhlášení. Nejvíce prostoru ve svém odlišném stanovisku, ale soudce Mucha věnoval postavení parlamentní menšiny ve vztahu k politickému rozhodování. Dle jeho názoru se svým nálezem Ústavní soud postavil až do role jakési třetí komory Parlamentu, ve které pokračuje projednávání zákona ve formě soudního řízení a *„kde se stává z vládní většiny obžalovaný a z opozice, která v hlasování neuspěla, zase žalobce.“*[270] Podle něj stejně jako může parlamentní menšina využívat nástroje, aby brzdila či blokovala přijetí zákonů, se kterými nesouhlasí, má i parlamentní většina právo využívat nástrojů, pomocí kterých může proti podobnému jednání bojovat. V dané věci se proto nejednalo o žádný útlak státní moci vůči opoziční menšině, ale šlo o standardní politická jednání, při kterých rozložení sil určují voliči v demokratických volbách. V tomto směru se podivoval i nad požadavkem většiny Ústavního soudu na široký konsenzus při vyhlašování stavu legislativní nouze napříč Poslaneckou sněmovnou, srovnatelnou např. s většinou potřebnou pro přijetí ústavního zákona, čímž je však zpochybňována ústavnost samotného zákonného postupu vyhlašování stavu legislativní nouze podle § 99 odst. 4 jednacího řádu PS. Za nikoliv nepřiměřené považoval soudce Mucha i upuštění od obecné rozpravy ve druhém čtení zákona, neboť to na rozdíl od většiny pléna nepovažoval za porušení podstatné náležitosti demokratického právního státu, mezi které v tomto kontextu zařadil pouze *„právo vystoupit v rozpravě, podat návrh a nechat o něm hlasovat.“*[271] Z výkladu většiny soudců tedy dle jeho názoru opět vyšlo, že za neústavní považují de facto celý § 99 jednacího řádu PS, s čímž se ovšem nemohl soudce Mucha ztotožnit. V poslední řadě pak zkritizoval také to, že většina pléna Ústavního soudu zúžila svůj přezkum pouze na hodnocení, zdali bylo jednání parlamentní menšiny mimořádnou okolností opravňující vyhlášení stavu legislativní nouze anebo nebylo, a zcela vynechala ze svého posuzování reálnost existence hrozby hospodářských škod a tím hrozícího zadlužení státu. Na základě těchto výtek a svému obecnému názoru o nedostatečnosti odůvodnění nálezu se proto soudce Mucha klonil k tomu, že měl být návrh na zrušení napadeného zákona zamítnut.[272]

Poslední odlišné stanovisko připojila k nálezu soudkyně Michaela Židlická, která sice souhlasila s obecnými výklady obsaženými v odůvodnění nálezu, avšak dle jejího mínění měl Ústavní soud v přezkoumávaném případě rozhodnout opačně. Dle ní bylo sice nesporné, že došlo k nepříhodnému využití nástrojů k urychlení legislativního procesu, avšak v rámci

[270] Bod 4 odlišného stanoviska soudce Jiřího Muchy k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[271] Bod 5 odlišného stanoviska soudce Jiřího Muchy k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[272] Odlišné stanovisko soudce Jiřího Muchy k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

politické kultury v České republice nešlo o nikterak nestandardní způsob politického jednání. Při svém rozhodování měl Ústavní soud dle jejího názoru navázat na svou předchozí judikaturu a s ní spojené závěry, že *„ne každé porušení norem podústavního práva vyvolá zásah narušující hodnoty chráněné ústavním právem."* V daném případě tak podle ní došlo k *„přecenění významu procedurálních pravidel"*. Ústavní soud měl podle ní při svém posuzování primárně zohlednit především politickou, ale také ekonomickou stránku věci, a s ohledem na politickou realitu a hrozbu ekonomických důsledků při nepřijetí napadené zákonné úpravy zůstat zdrženlivý a návrh na zrušení zákona zamítnout.[273]

**Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (č. 119/2011 Sb.)**

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 časově i obsahově navazuje na nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, neboť je napadáno stejné vyhlášení stavu legislativní nouze, byť zde byl navrhovateli napadán kromě způsobu přijetí zákona č. 348/2010 Sb., kterým došlo k úpravám v oblasti stavebního spoření, státního příspěvku k němu a jeho zdanění, tento zákon široce napadán taktéž po obsahové stránce. Vzhledem k časové souvislosti je skupina navrhovatelů napadající zákon obdobná, stejně tak jako důvody, pro které se navrhovatelé rozhodli napadnout způsob přijetí zákona. Navrhovatelé tak rovněž namítali především zneužití institutu legislativní nouze, neboť se podle jejich názoru jednalo pouze o reakci na nevyslovení souhlasu Poslanecké sněmovny s návhem zákona již v prvním čtení. I další důvody, pro které se navrhovatelé dožadovali zrušení zákona v důsledku procedurálních vad, tedy nepředvídatelné svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny a odepření práva hlasovat nově zvoleným senátorům, se v tomto jejich návrhu na zrušení zákona opakovaly.[274]

V rámci hodnocení ústavnosti vyhlášení stavu legislativní nouze a způsobu přijetí napadeného zákona, Ústavní soud odkázal na své rozhodnutí a odůvodnění z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, a pouze ve stručnosti zopakoval své závěry o neústavnosti takovéhoto postupu, neboť za ony vyžadováné mimořádné okolnosti nelze považovat skutečnost, že parlamentní opozice využila svých práv a vyjádřila nesouhlas s vyslovením souhlasu s návrhem zákona již v prvém čtení či se zkrácením lhůty k projednání zákona ve výboru Poslanecké sněmovny. V daném případě proto Ústavní soud rozhodl, stejně jako v předchozím případě, že vyhlášení stavu legislativní nouze proběhlo neústavním způsobem a napadená ustanovení zrušil.[275]

[273] Odlišné stanovisko soudkyně Michaely Židlické k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
[274] Část I./a až I./d nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10.
[275] Část IV. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

Na rozdíl od odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. 55/10 se však Ústavní soud blížeji vypořádal s námitkou, že došlo k odepření hlasovacího práva nově zvoleným senátorům. V době schvalování návrhu zákona Senátem totiž došlo k situaci, kdy stále trvalo volební období třetiny senátorů zvolených před šesti lety, avšak zároveň již vznikl mandát některým senátorům, kteří byli zvoleni těsně před přijetím napadeného zákona. Tato situace dle Ústavního soudu vzniká prakticky po každých senátních volbách, neboť mandát senátora vzniká zvolením, což ovšem nevyvolává automaticky zánik mandátu předcházejícího senátora, který zaniká až uplynutím jeho volebního období. Avšak přestože může v jednu chvíli trvat mandát většímu počtu senátorů, než je Ústavou stanovený počet 81, nemění to nic na složení Senátu, ve kterém v daném funkčním období zasedá. Vzhledem k tomu, že tato situace není na rozdíl od úpravy zasedání Poslanecké sněmovny výslovně řešena v Ústavě, odkázal Ústavní soud na ustanovení §24 odst. 2 jednacího řádu Senátu, který vznik a zánik funkčního období Senátu upravuje, a který zní: „*Funkční období začíná okamžikem zahájení první schůze Senátu konané poté, co po pravidelných volbách do Senátu byla nově zvoleným senátorům vydána osvědčení o zvolení; tím zároveň končí předchozí funkční období.*“ Z dikce jednacího řádu Senátu je zřejmé, že až do první schůze nového funkčního období zasedá Senát ve svém stávajícím složení, bez ohledu na vznik mandátu nových senátorů. Dojít by však dle Ústavního soudu mohlo ještě k situaci, při které by volební období končících senátorů uplynulo ještě před skončením funčního období stavajícícho složení Senátu, a zároveň i před schválením napadeného zákona. V daném případě, ale ani k této skutečnosti nedošlo, když všem senátorům, kteří se zúčastnili hlasování o napadeném zákonu, jejich mandát stále k tomuto dni trval. Vzhledem k tomu, že tedy dosud nezačalo funkční období nově zvolených senátorů, nemohlo dle Ústavního soudu ani dojít k odepření jejich hlasovacích práv.[276]

**Nález Ústavního soudu ze dne 15. května 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (č. 220/2012 Sb.)**

V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval návrhem skupiny senátorů, který směřoval vůči ústavnosti některých ustanovení, týkajících se zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren. Navrhovatelé se primárně zaměřili na obsahové vady napadených ustanovení, avšak v případě některých, která novelizovala zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů napadali taktéž způsob jejich přijetí, neboť k němu došlo v rámci dle jejich názoru neústavně vyhlášeného stavu legislativní nouze.

[276] Část VI. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

Neústavnost tohoto postupu spatřovali navrhovatelé především v tom, jak bylo vyhlášení stavu legislativní nouze odůvodněno. Proklamovaným důvodem totiž byla hrozba značných hospodářských škod, která však měla podle tohoto odůvodnění vlastně hrozit v důsledku existence platného zákona, který byl v rámci zkráceného jednání ve stavu legilstivní nouze novelizován. S tímto odůvodněním navrhovatelé nemohli souhlasit. Vymezovali se ale taktéž proti značnému zkrácení zákonných lhůt mezi jednotlivými čteními v Poslanecké sněmovně.[277]

Ústavní soud s námitkami navrhovatelů nesouhlasil a ke svým dříve představeným kritériím ústavnosti nebo neústavnosti vyhlášení stavu legislativní nouze přidal i další nové kritérium. Dle Ústavního soudu totiž není oprávněn zrušit zákon na základě procedurálních vad při vyhlašování stavu legislativní nouze sám od sebe, ale je nezbytné, aby neústavnost jeho vyhlášení pociťovali především přímí účastníci daného projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, neboť právě jejich práva mohla být potenciálně neústavním vyhlášením stavu legislativní nouze zasažena. Na rozdíl od svých nálezů sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 však v daném případě nedošlo k tomu, že by se sněmovní opozice cítila vyhlášením stavu legislativní nouze dotčena a domnívala se, že byla zkrácena na svých ústavně garantovaných právech, když tuto skutečnost na rozdíl od výše zmíněných případů nenapadala u Ústavního soudu, a to i přes to, že Poslanecká sněmovna měla ve všech případech totožné složení. Ochrany menšiny poslanců se v daném případě domáhala skupina členů jiné parlamentní komory, tedy Senátu, kteří však nebyli vyhlášením stavu legislativní nouze přímo dotčeni. Zároveň Ústavní soud poukázal na časové prodlení mezi vyhlášením zákona, jehož součástí byla napadená ustanovení, a podáním návrhu na jejich zrušení, když mezi vyhlášením zákona a podáním návrhu v dané věci uběhly téměř čtyři měsíce. Takovýto časový odstup je dle Ústavního soudu již možné hodnotit jako jakýsi dodatečný souhlas s postupem většiny poslanců, a proto není již možné poskytovat ochranu právům menšiny zákonodárců, kteří ani sami dostatečně nebděli nad ochranou svých práv. Ústavní soud se tedy vzhledem ke skutečnostem, že se ochrany svých práv nedomáhala sama potenciálně dotčená sněmovní opozice a vzhledem k časovému odstupu mezi vyhlášením napadených ustanovení a podáním návrhu na jejich zrušení, rozhodl návrh zamítnout.[278]

[277] Bod 35 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11.
[278] Bod 36 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

**Zhodnocení**

Nálezy věnující se stavu legislativní nouze a přijímání zákonů ve zkráceném řízení za jeho trvání znamenaly jistý obrat v hodnocení ústavnosti procedurálních vad ze strany Ústavního soudu. Dle mého názoru však šlo o obrat nezbytný, neboť se domnívám, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ponechal Ústavní soud až příliš velký prostor pro libovůli parlamentní většiny, což v následujícím volebním období vyústilo i v tuto praxi zneužívání stavu legislativní nouze.

Co se týče samotného vývoje judikatury v této oblasti, jsem se závěry a oduvodněními Ústavního soudu ztotožněn. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 se dle mého Ústavní soud správně rozhodl ještě nezasahovat zrušením napadeného zákona do principu právní jistoty, neboť souhlasím s tím, že je relevatní skutečností, že s vyhlášením stavu legislativní nouze souhlasila drtivá většína poslanců. Obdobně pak také souzním s názorem většiny ústavních soudců z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, kteří se domnívali, že v této situace již byla únosná hranice překročena a došlo ke zneužití institutu legislativní nouze, respektive i k zásahu do ústavnosti způsobu přijetí zákona. Ačkoliv chápu názory disentujících soudců, kteří upřednostňovali zdrženlivý postoj a nechtěli se svým rozhodnutím nepřímo zapojovat do politického boje, musím souhlasit s většinou Ústavního soudu v tom, že tento institut nelze používat pouze za účelem zrychlení legislativního procesu a omezení práv parlamentní opozice, ale mělo by jeho prostřednictvím reagovat pouze na řešení mimořádných a předem nepředvídatelných situací, majících charakter např. přírodních katastrof. Nemůžu souhlasit ani s názorem soudkyně Židlické, ke které se v tomto názoru připojila například také J. Syllová[279], že používání stavu legislativní nouze v podobných situacích bylo jakousi zavedenou praxí Poslanecké sněmovny. Ačkoliv tomu tak opravdu v zásadě bylo, tak to nepovažuji za důvod, pro který by měl Ústavní soud tuto praxi aprobovat i do budoucna, neboť např. až do nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 bylo v zásadě přijímanou praxí využívání legislativních přílepků. Odborná veřejnost však v případě přílepků nepochybně považovala za správné, že Ústavní soud tuto praxi narušil. V posledním zpracovaném nálezu k této problematice, tedy v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, se pak Ústavní soud sice znovu vrátil ke zdrženlivějšímu rozhodování, avšak i zde se s jeho závěry musím opětovně ztotožnit. Musím s ním totiž souhlasit, že při přezkoumávání zásahů do parlamentní debaty je stěžejní, jak tyto zásahy vnímají sami zasažení. Pokud ti sami nemají pocit, že došlo k zásahům do jejich práv,

[279] SYLLOVÁ, Jindřiška. *K nálezům Ústavního soudu týkajích se legislativní nouze.* Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, roč. 19, č. 3, str. 257.

tak do jisté míry pozbývá smyslu, aby Ústavní soud chránil ex post práva někoho, kdo o ochranu svých práv z jakéhokoliv důvodu nestojí. To však neznamená, že by tyto procedurální vady legislativního procesu nemohli napadat i jiní oprávnění navrhovatelé, typicky obecné soudy nebo ten, kdo podal ústavní stížnost. Jejich argumentace však bude logicky ztížena a pro úspěch jejich návrhu bude zapotřebí fraglantnějšího porušení ústavně stanovené procedury přijetí zákona. Jako smysluplné vidím i vymezení určité časové lhůty Ústavním soudem k podání návrhu na zrušení zákona z důvodu zásahů do parlamentní debaty a práv parlamentní opozice. Jak jsem již uvedl v kapitole 2.1 této práce, tak tato lhůta má spíše povahu pokynu pro potenciální navrhovatele k co nejdřívější snaze o ochranu svých práv, tak aby nebylo nepřiměřeně zasahováno do právní jistoty adresátů napadených norem. Záležet však bude vždy na konkrétních okolnostech případu, neboť v případě, že bude zákon napadán jak z důvodu jeho formální i materiální neústavnosti, dá se předpokládat, že Ústavní soud bude s ohledem na zájem navrhovatelů na kvalitním a komplexním zpracování návrhu, vůči většímu časovému odstupu podání návrhu benevolentnější. Tato lhůta tak tedy samozřejmě nemůže být využívána paušálně, ale v některých případech (viz. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11) svůj prostor dle mého má.

### 3.4.2 Sloučení parlamentní rozpravy k většímu počtu zákonů

V průběhu své schůze se Poslanecká sněmovna dle § 54 odst. 8 jednacího řádu PS může usnést na tom, že slučuje rozpravy ke dvěma nebo více bodům pořadu její schůze. Další podmínky nebo podrobnosti k tomuto sloučení rozprav k více bodům pořadu schůze Poslanecké sněmovny nám jednací řád PS nedává, není proto zcela zřejmé, k jakým bodům jdou tímto způsobem rozpravy sloučit. Zůstává proto otázkou výkladu do jaké míry je nezbytná vzájemná souvislost těchto bodů, ke kolika bodům pořadu schůze lze rozpravu sloučit či v jaké fázi legislativního prosesu je sloučení rozprav více akceptovatelné a ve které méně. Na některé tyto otázky odpověděl v následujícím nálezu Ústavní soud.

**Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (č. 437/2012 Sb.)**

V tomto nálezu se Ústavní soud věnoval návrhu skupiny poslanců navrhujících zrušení 14 zákonů věnujících se sociální oblasti a zdravotnictví, které byly podle jejich názoru přijaty ústavně nekonformní způsobem, neboť došlo k mnoha omezením práv opozičních poslanců. Nesouhlasili především s tím, že po vrácení těchto zákonů Senátem došlo ke sloučení rozpravy ke všem těmto návrhům zákonů. V této jediné rozpravě byla navíc zkrácena

řečnická doba jednotlivých poslanců na pouhých deset minut a vystoupit v jejím rámci mohli jednotliví poslanci pouze dvakrát.

Ve své argumentaci přinesli navrhovatelé výčet jednotlivých vad, které ve svém souhrnu dle jejich názoru způsobily neústavnost přijetí napadených zákonů. V prvé řadě nesouhlasili s postupem předsedkyně Poslanecké sněmovny, která dle navrhovatelů svévolně zařadila návrhy zákonů vrácené Senátem na pořad právě probíhající schůze, ačkoliv proti tomuto doplnění schváleného pořadu schůze vzneslo svou námitku více než dvacet poslanců, v důsledku čehož proto dle navrhovatelů nebylo možné podle § 54 odst 6 jednacího řádu PS schválený pořad schůze doplnit. Tímto jednáním předsedkyně Poslanecké sněmovny došlo mimo jiné ke znehodnocení ústavní role Senátu v rámci legislativního procesu, neboť poslanci neměli možnost se důkladně seznámit s usneseními Senátu a jejich odůvodněním, a řádně se k nim vyjádřit. Jako druhou svou námitku uvedli navrhovatelé ono stěžejní sloučení rozprav ke všem 14 Senátem vráceným zákonům, omezení počtu výstupů jednotlivých poslanců v rámci rozpravy na pouhé dva a omezení řečnické doby poslanců na pouhých 10 minut. Sloučení rozprav je dle navrhovatelů možné pouze v případě, že spolu jednotlivé body obsahově a logicky souvisí, což však nebyl tento případ. Další vadu spatřovali navrhovatelé pak v tom, že u 11 ze 14 napadených zákonů byly výrazně zkráceny lhůty pro jejich projednání. Došlo nejen ke zkrácení lhůt pro projednávání zákonů ve výborech Poslanecké sněmovny, a to až o 30 dní, ale také ke zkrácení lhůty mezi druhým a třetím čtením těchto zákonů na hraničních 48 hodin, ačkoliv z výborů Poslanecké sněmovny vzešlo velké množství pozměňovacích návrhů. U zbývajících 3 zákonů ze 14 napadených, pak navrhovatelé upozorňovali na to, že ke sloučení rozpravy došlo již při jejich druhém čtení a poté ještě znovu po jejich vrácení Senátem.[280]

Všechna tato omezení ve svém souhrnu dle navrhovatelů výrazně ztěžovala možnosti opozice vyjádřit se k jednotlivým zákonům a využít tak svých práv parlamentní menšiny. V důsledku těchto omezení tedy řádně neproběhla nezbytná parlamentní debata, kvůli čemuž byla zasažena jak kvalita, tak i legitimita výsledných zákonů.[281]

Z výjadření ostatních účastníků je třeba zmínit především vyjádření tehdejšího předsedy vlády Petra Nečase. Ten se domníval, že mezi předložením návrhů napadených zákonů, k čemuž došlo mezi 8. dubnem a 30. červnem 2011, a zavěrečným hlasováním o nich, které proběhlo 6. listopadu 2011, uběhla dostatečně dlouhá doba k tomu, aby si je

[280] Část II./a. nálezu sp. zn. Pl ÚS 1/12.
[281] Bod 16 nálezu sp. zn. Pl ÚS 1/12.

mohli všichni zákonodárci prostudovat, byly dostatečně projednány v obou komorách Parlamentu a proběhla o nich řádná diskuze. Vláda dle jeho slov postupovala se snahou o to, aby legislativní proces co nejvíce respektoval všechny požadavky vyplývající z dosavadní judikatury Ústavní soudu. Především se vláda zaměřovala na to, aby byl „*vytvořen časový prostor pro veřejnou diskusi nad projednávanými návrhy, jakož i k jejich posouzení a prodiskutování v řádném, plnohodnotném a racionálním parlamentním diskursu.*“[282] Ke sloučení rozprav k napadeným zákonům došlo podle tehdejšího předsedy vlády až poté, kdy již bylo možné pouze rozhodnout o tom, zdali mají být návrhy zákonů definitivně přijaty, a to buď v původním Poslaneckou sněmovnou postoupeném znění či ve znění Senátem přijatých pozměňovacích návrhů, anebo zamítnuty, neboť v této fázi legislativního procesu již není možné pokračovat jiným způsobem. Sloučení rozprav k napadeným zákonům bylo tak dle jeho názoru legitimním nástrojem, jak reagovat na obstrukce opozičních poslanců, jelikož stejně tak, jako mají opoziční poslanci právo na to zdržovat průběh legislativního procesu, má sněmovní většina právo využít nástrojů, které ji dává jednací řád PS, aby tomuto jednání zabránila.[283]

Ústavní soud zpracoval posouzení ústávní konformity legislativního procesu v tomto nálezu velice obsáhle. Při svém posuzování sice Ústavní soud souhlasil s navrhovateli, že „*k porušení ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu, jež by zakládalo důvod pro zrušení přijatých návrhů zákonů, může dojít i v důsledku kumulativního působení řady dílčích opatření, byť by každé z nich samo o sobě takovýto závěr neodůvodňoval*“[284], avšak v tomto případě se dle jeho názoru nejednalo o tento případ.

Ústavní soud se nejprve zabýval tím, jakým způsobem byly Senátem zamítnuté či vrácené návrhy zařazeny předsedkyní Poslanecké sněmovny na pořad v té době probíhající schůze. Jednací řád PS ve svém § 97 odst. 3 a 4 ukládá předsedovi Poslanecké sněmovny předložit návrh zákona vrácený Senátem Poslanecké sněmovně na její nejbližší schůzi, avšak nejdříve za deset dnů od doručení tohoto návrhu poslancům. Jakým způsobem tak má přesně učinit jednací řád PS neukládá, Ústavní soud proto doplnil, že je tak možné učinit jak při samotném návrhu pořadu schůze, tak formou návrhu na doplnění schváleného pořadu schůze. Ačkoliv by dle Ústavního soudu nebylo v pořádku, pokud by do pořadu probíhající schůze byl překvapivě předsedkyní Poslanecké sněmovny doplněn bod, na který by se nemohli jednotlivý poslanci řádně připravit, tak v daném případě nešlo o tuto situaci. Ve schváleném

[282] Bod 66 nálezu sp. zn. Pl ÚS 1/12.
[283] Část III./b nálezu sp. zn. Pl ÚS 1/12.
[284] Bod 208 nálezu sp. zn. Pl ÚS 1/12.

pořadu schůze totiž bylo předem počítáno s projednáváním návrhů zákonů vrácených Senátem, ačkoliv nebylo přímo uvedeno, o které návrhy zákonů se jedná. V tom však Ústavní soud nespatřoval problém, neboť v té době již byla do Poslanecké sněmovny doručena usnesení Senátu o zamítnutí nebo vrácení návrhů napadených zákonů a bylo tak dle Ústavního soudu možné předpokládat, o které návrhy zákonů se jedná. Dle Ústavního soudu se proto vůbec nejednalo o doplnění schváleného pořadu schůze a nebylo tedy ani možné vůči němu podávat námitky.[285]

Ve věci sloučení rozpravy ke všem 14 Senátem vráceným návrhům zákonů sice Ústavní soud souhlasil s názorem navrhovatelů, že by sloučení rozprav k více bodům pořadu schůze Poslanecké sněmovny mělo být podmíněno jejich obsahovou souvislostí, což v daném případě nebylo naplněno, avšak uvedl, že je nezbytné se podívat také na to, kdy k tomuto sloučení rozprav k jednotlivým podům pořadu schůze došlo. Došlo k němu totiž až ve fázi legislativního procesu, ve kterém již za sebou projednáváné návrhy zákonů měly všechny tři čtení na půdě Poslanecké sněmovny a došlo i k jejich projednání Senátem, což značně mění závažnost nedodržení požadavku souvislosti jednotlivých bodů, k nimž byla sloučena rozprava. U napadených zákonů totiž dle Ústavního soudu měli všichni aktéři zákonodárného procesu možnost se seznámit s jejich obsahy, zaujmout k nim svá stanoviska a ty následně přednést na parlamentním plénu, anebo navrhnout jejich změny prostřednictvím pozměňovacích návrhů. Na tomto hodnocení nemění dle Ústavního soudu nic ani skutečnost, že u části napadených zákonů došlo ke zkrácení lhůt k jejich projednání ve výborech sněmovny nebo mezi jejich druhým a třetím čtením, neboť zkrácení těchto lhůt proběhlo dle Ústavního soudu v adekvátní míře. I přes určité pochybnosti Ústavního soudu o důvodnosti zkrácení těchto lhůt se dle jeho názoru nejednalo o zkrácení takového rozsahu, na jehož základě by bylo možné zpochybnit ústavnost zákonodárné procedury, a to ani ve spojení s pozdějšími vadami legislativního procesu. Ústavní soud proto na základě výše uvedených důvodů rozhodl o tom, že legislativní proces u všech 14 napadených zákonů byl ústavně konformní.[286]

**Zhodnocení**

Se závěry Ústavního soudu v daném případě souhlasím, neboť rovněž považuji za polehčující okolnost to, ve které fázi legislativního procesu ke sloučení rozprav došlo. Pokud by však ke sloučení rozprav v podobném rozsahu došlo v některé z jiných fází legislativního

[285] Body 211 až 213 nálezu sp. zn. Pl ÚS 1/12.
[286] Body 214 až 220 nálezu sp. zn. Pl ÚS 1/12.

procesu, zejména ve druhém čtení zákona, ještě kupříkladu zároveň s omezením řečnické doby jednotlivých poslanců jako v uvedeném případě, jednalo by se dle mého názoru již o přílišný zásah do práv parlamentní menšiny, což by dle mého mohlo odůvodňovat neústavnost takovéto zákonodárné procedury.

### 3.4.3 Další případy omezení parlamentní debaty

Kromě zneužití institutu legislativní nouze nebo problematiky sloučení rozprav k většímu počtu návrhů zákonů se judikatura Ústavního soudu zabývala též dalšími namítanými omezeními parlamentní debaty. V následující části této práce jsou rozebírány dva nálezy, ve kterých se Ústavní soud kromě dalších namítaných vad věnoval zejména výkladu pojmu „nejbližší schůze“ ve vztahu k projednávání návrhů zákonů Poslaneckou sněmovnou, které byly zamítnuty nebo vráceny s pozměňovacími návrhy Senátem, nebo ústavnosti zákonodárného procesu v případě, že došlo k předčasnému ukončení parlamentní rozpravy.

**Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (č. 177/2013 Sb.)**

V tomto nálezu se Ústavní soud věnoval několika návrhům nápadajícím ústavnost zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. První návrh na jeho zrušení podala skupina 18 senátorů a posléze svůj návrh připojily též dvě skupiny poslanců (jednalo se o jednu skupinu 47 poslanců a druhou skupinu 45 poslanců), které v tomto řízení figurovaly jako vedlejší účastníci řízení. Všechny návrhy napadaly zákon velice široce, přičemž se navrhovatelé především domnívali, že zákon byl neústavní po obsahové stránce. Ústavně nekonformní způsob přijetí zákona byl napadán pouze ze strany dvou skupin navrhovatelů, a to skupiny 18 senátorů a skupiny 45 poslanců.

Jako hlavní vadu spatřovali navrhovatelé z řad senátorů skutečnost, že opozičním poslancům byla v rámci legislativního procesu opakovaně odepírána možnost se vyjádřit k projednávanému návrhu zákona. Poukazovali především na to, že usnesením Poslanecké sněmovny došlo k omezení řečnické doby jednotlivých poslanců. Dále také upozorňovali na to, že jim ze strany vlády nebylo poskytováno dostatek relevantních informací k projednávanému zákonu, a naopak dokonce docházelo ze strany předkladatelů k uvádění nepravdivých a zavádějících informací. Nesouhlasili také s projednáváním zákona ve velice pozdních nočních hodinách, čímž dle nich došlo k porušení § 53 odst. 1 a 2 jednacího řádu PS, který uvádí, že jednání Poslanecké sněmovny by mělo končit nejpozději v 21 hodin, přičemž hlasování o návrzích zákonů by mělo být zahájeno nejpozději v 19 hodin, o čemž

jediném se dle jejich výkladu Poslanecká sněmovna výjimečně může usnést jinak. Jako posladní vadu pak navrhovatelé uváděli skutečnost, že o návrhu zákona vráceném Senátem Poslanecká sněmovna nehlasovala ihned na své nejbližší schůzi po jeho vrácení, jak by dle jejich výkladu § 97 odst. 3 jednacího řádu PS měla, ale toto projednání účelově posunula, což však dle navrhovatelů mělo za následek jeho faktické zámítnutí. [287]

Skupina 45 poslanců se ve svém návrhu soustředila především na poslední výše zmíněnou vadu, tedy skutečnost, že Poslanecká sněmovna nehlasovala o návrhu zákona vráceném Senátem na své nejbližší schůzi, což dle jejich výkladu vedlo k jeho faktickému zamítnutí. Zařazením jeho projednávání na pozdější schůzi bylo dle navrhovatelů v rozporu s jednacím řádem PS. Návrh zákona proto mohl být podle navrhovatelů pouze znovu předložen a opět projednán v rámci nového zákonodárného procesu.[288]

K průběhu legislativního procesu a návrhům na zrušení zákona se jménem Poslanecké sněmovny vyjádřila její tehdejší předsedkyně Miroslava Němcová. Ta nesouhlasila s výtkami navrhovatelů a upřesnila některá jejich tvrzení. V prvé řadě upřesnila, že k omezení doby vystoupení jednotlivých poslanců v rozpravě došlo až ve třetím čtení zákona, což vzhledem k jeho účelu neovlivnilo negativně projednávání obsahu zákona. Vůbec pak předsedkyně Poslanecké sněmovny nesouhlasila s výkladem navrhovatelů k §53 odst. 1 jednacího řádu PS, který dle ní dává Poslanecké sněmovně oprávnění usnést se na odlišné době jednání, než jak je standardně nastavena, což je dlouhodobě a všeobecně přijímaným výkladem tohoto ustanovení. Nesouhlasila dále ani s výkladem navrhovatelů tykající se §97 odst. 3 jednacího řádu PS, neboť ten dle ní upravuje pouze povinnost předsedy Poslanecké sněmovny předložit Senátem vrácený návrh zákona na nejbližší schůzi k opětovnému hlasování. Není však dle jejího názoru povinností Poslanecké sněmovny na této nejbližší schůzi ihned o vráceném návrhu zákona hlasovat, tak jak uvedli ve své námitce navrhovatelé.[289]

Jako první se Ústavní soud zabýval námítkou směřující vůči tomu, že o návrhu zákona vráceném Senátem nebylo hlasováno na bezprostředně následující schůzi Poslanecké sněmovny. Ústavní soudu tuto námítku nepovažoval za důvodnou. Dle Ústavního soudu je totiž lhůta vymezená v § 97 odst. 3 jednacího řádu PS, který říká, že je předseda Poslanecké sněmovny povinen předložit vrácený návrh zákona „*na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů*“, lhůtou nesouvisející s vlastním rozhodováním Poslanecké sněmovny v dané věci. Jde

[287] Část IV/a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13.
[288] Část IV/b nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13.
[289] Část V/a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13.

podle Ústavního soudu spíše o racionální požadavek vůči předsedovi Poslanecké sněmovny, aby nedocházelo k průtahům v legislativním procesu, který však nemá povahu propadné lhůty, v důsledku jejíhož uplynutí by již nebylo možné o návrhu zákona znovu jednat a hlasovat. Předložením vráceného návrhu zákona na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny proto učinila dle Ústavního soudu její předsedkyně výše uvedenému ustanovení za dost. Hlasování na půdě Poslanecké sněmovny je pak dle Ústavního soudu v Ústavě aktem pouze pozitivním, kdy není možné, aby za hlasování bylo považováno i omisivní jednání spočívající v neprojednání zákona. Takový to případ by musel být dle Ústavního soudu vymezen přímo, tak jak je tomu například v čl. 46 odst. 3 Ústavy (presumpce přijetí zákona v případě, že se k němu Senát do 30 dní od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou nevyjádří). Ani v rámci zákonné úpravy v jednacím řádu PS navíc není s nedodržením výše uvedené lhůty spojena fikce neschválení návrhu. Námitku směřující vůči nehlasování o vráceném návrhu zákona na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny proto Ústavní soud z výše uvedených důvodů považoval za nedůvodnou.[290]

Za nedůvodné pak považoval Ústavní soud i ostatní námitky navrhovatelů, když ve svém hodnocení výrazně souzněl s výkladem tehdejší předsedkyně Poslanecké sněmovny. Zkrácení řečnické doby jednotlivých poslanců, omezení počtu výstupů či odejmutí slova poslanci, jenž se odchyluje od projednávané věci, umožňují ustanovení § 59 jednacího řádu PS, v jehož mantinelech se Poslanecká sněmovna udržela a ke zkrácení řečncké doby a dalším zásahům došlo zcela legitimním způsobem. Dle Ústavního soudu tedy těmito opatřeními nedošlo vůbec k porušení jednacího řádu PS, natož pak k porušení ústavního pořádku.[291] Rovněž se Ústavní soud ztotožnil s výkladem předsedkyně Poslanecké sněmovny týkajícím se možností jednání Poslanecké sněmovny po 21. hodině večerní. Výklad, který by zakazoval jednat po 21. hodině večerní, totiž z jednacího řádu PS nevyplývá, a dle Ústavního soudu by navíc odporoval „*ústavně konformní ustálené praxi*“, neboť k umožnění jednání po této hodině docházelo v minulosti nezřídka a opakovaně, aniž by byl tento postup dosud rozporován.[292]

Ústavní soud se tedy neztotožnil s námitkami ani jedné ze dvou skupin navrhovatelů napadajících ústavnost přijetí napadaného zákona a nepřistoupil k jeho zrušení z tohoto důvodu.

[290] Body 76 až 82 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13.
[291] Bod 87 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13.
[292] Bod 88 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13.

**Nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (č. 8/2018 Sb.)**

Omezením parlamentní debaty se Ústavní soud zabýval taktéž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16, ve kterém skupina navrhovatelů poukazovala na neústavnost přijetí zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb. Za primární vadu, která dle nich způsobila neústavnost přijetí zákona, navrhovatelé označili postup Poslanecké sněmovny, která usnesením ukončila rozpravu ve třetím čtení zákona, a to poté, co v jejím průběhu tehdejší předsedy sněmovny Jan Hamáček již neumožnil řadě poslanců vystoupit. Dle navrhovatelů šlo o snahu vlády urychlit a vynutit si prostřednictvím předsedy Poslanecké sněmovny a jejího následného hlasování přijetí daného zákona, k čemuž však dle navrhovatelů slouží jiné nástroje vymezené jednacím řádem PS, a nikoliv neumožnění vystoupit některým poslancům. Jednací řád PS (§ 66) dle navrhovatelů umožňuje ukončit rozpravu pouze tehdy, nejsou-li do ní přihlášeni další řečníci, k čemuž v dané situaci nedošlo. Poslanecká sněmovna navíc není dle jednacího řádu PS oprávněna hlasovat o ukončení rozpravy, jak tomu v daném případě došlo. Kromě těchto výtek, pak navrhovatelé poukázali ještě na jednu procedurální vadu, a to, že zákon nebyl podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, tak jak je vyžadováno Ústavou, ale pouze místopředsedkyní Poslanecké sněmovny, což navrhovatelé nepovažovali za dostačující, neboť Ústava tuto funkci nezná.[293]

Tehdejší předseda Poslanecké sněmovny Jan Hamáček ve svém vyjádření k návrhu na zrušení zákona uvedl, že ačkoliv není ukončení rozpravy v případě, že jsou do ní přihlášeni další řečníci v jednacím řádu PS uvedeno, považuje postup, při kterém došlo k ukončení rozpravy usnesením sněmovny za postup v souladu s ústavními principy. Ačkoliv je podle jeho názoru jistě opozice oprávněna zbržďovat a protahovat rozhodování o návrzích zákonů, s nimiž nesouhlasí, neměla by tato činnost směřovat pouze k destrukci jednání celé Poslanecké sněmovny. K druhé námitce navrhovatelů pak uvedl, že nemůže souhlasit s názorem, že by Ústava neznala funkci místopředsedy Poslanecké sněmovny, když odkázal na čl. 29 Ústavy, který říká, že „*Poslanecká sněmovna volí a odvolává předsedu a místopředsedy Poslanecké sněmovny.*“ Zároveň odkázal i na jednací řád PS, ve kterém je uvedeno, že místopředsedové sněmovny mohou předsedu na jeho pokyn zastoupit, k čemuž došlo i v daném případě.[294]

Jménem vlády se k projednávání napadeného zákona vyjádřil tehdejší ministr financí Andrej Babiš. Vláda se dle jeho slov nedomnívala, že by došlo k jakýmkoliv zásahům do

[293] Část I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16.
[294] Bod 12 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16.

ústavně garantovaných práv členů Parlamentu. Hlavní částí legislativního procesu je dle jeho slov projednávání návrhu zákona ve výborech Poslanecké sněmovny, případně poté ve druhém čtení návrhu zákona, a nikoliv ve třetím čtení návrhu zákona, v jehož průběhu došlo k předčasnému ukončení rozpravy. Napadané ukončení rozpravy tak podle něj opravňovala skutečnost, že opoziční poslanci v rámci této rozpravy při třetím čtení návrhu zákona vystupovali s prohlášeními, která do něj obsahově nepatřila.[295]

Ústavní soud při svém posuzování sice uznal námitku navrhovatelů, že postup, při kterém Poslanecká sněmovna svým usnesením ukončí rozpravu, není v souladu s jednacím řádem PS a šlo tedy o nezákonný postup, zároveň se ale nedomníval, že by šlo o vadu takové intenzity, která by svou závažností dosahovala ústavněprávní roviny. Účelem rozpravy ve třetím čtení zákona je především poukázat na legislativně-technické, gramatické, písemné nebo tiskové chyby a navrhnout jejich opravu, anebo případně navrhnout opakování druhého čtení. Již z tohoto jednacím řádem PS vymezeného účelu rozpravy v třetím čtení zákona je zřejmé, že případný zásah do ústavních principů a chráněných hodnot je, ač ne zcela vyloučen, tak přinejmenším obtížně myslitelný. V daném případě navíc třetí čtení trvalo přes jeho nestandardní ukončení po velice dlouhou dobu, a to po několik dní v mezidobí od prosince 2015 až do února 2016. Dle Ústavního soudu tak zde byl umožněn dostačující prostor pro dosažení účelu třetího čtení zákona. V daném případě proto Ústavní soud upřednostnil princip právní jistoty, před derogací zákona v důsledku procedurálních vad.[296]

Ústavní soud se pak v krátkosti vyjádřil též k námitce navrhovatelů, že napadený zákon byl podepsán pouze místopředsedkyní Poslanecké sněmovny a nikoliv jejím předsedou. Odkázal zde především na odbornou literaturu[297], která považuje podpisy k přijatým zákonům za pouhé formální akty, které pouze potvrzují, že byl zákon přijat a nemají vliv na jeho platnost, nabytí jeho účinnosti ani nepodmiňují jeho vyhlášení. A ač Ústava o této možnosti nic neuvádí, je dle Ústavního soudu jistě možné, aby i při podepisování zákonů zastupoval na základě jednacího řádu PS předsedu Poslanecké sněmovny některý z jeho místopředsedů.[298]

---

[295] Bod 15 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16.
[296] Body 50 až 63 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16.
[297] Např. SLÁDEČEK, Vladimír. Komentář k čl. 51 Ústavy In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, Komentář. 2. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2016, s. 518; nebo HŘEBEJK, Jiří. In: PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém.* 2. vydání. Praha: Linde, 1998, s. 197.
[298] Bod 64 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16.

**Zhodnocení**

V případě vad namítaných ve výše rozebíraných nálezech jsem s Ústavním soudem za jedno, neboť se také domnívám, že žádná z namítaných vad nedosáhla ústavněprávního rozměru, když u většiny z nich nedošlo ani k porušení jakýchkoliv procedurálních pravidel. V jediném případě, kdy skutečno došlo k rozporu s jednacím řádem PS, tedy v případě předčasného ukončení rozpravy ve třetím čtení zákona, což bylo přezkoumávano v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16, dle mého Ústavní soud správně porovnal význam a důležitost třetího čtení návrhu zákona a závažnost uvedené procedurální vady, s tím k jakému zásahu do hodnot právního státu a zejména do principu právní jistoty, by došlo zrušením přezkoumávaného zákona.

# Závěr

V řízení o zrušení zákonů a jeho jednotlivých ustanovení vykonává Ústavní soud tu nejvýznamnější ze svých pravomocí. Jeho nálezy mají velký dopad jak na zákonodárce, tak především na adresáty právních norem, neboť zrušením zákona může dojít k velkému zásahu do jejich právní jistoty. Specifikem nálezů v tomto druhu řízení jsou především jejich zvlášní právní následky. Zrušením zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení může totiž dojít k různým právním následkům, počínaje možností vyvolat na základě této skutečnosti obnovu řízení podle trestního řádu až po možné obnovení platnosti již dříve zrušených právních norem. Právě při „ožívání" dříve zrušené právní úpravy pak Ústavní soud nejvíce vykračuje ze své pozice negativního zákonodárce, což je řadou odborníků kritizováno.

V návaznosti na podrobný rozbor vybrané judikatury Ústavního soudu pak můžeme zřetelně pozorovat její vliv na praxi zákonodárců při přijímaní a vydávání zákonů. Bohužel Ústavní soud nedokázal být ve svém rozhodování zcela konzistentní a jak uvádí J. Kysela: „*osciloval mezi větší větším a menším respektem k autonomii hlavních aktérů zákonodárného procesu.*"[299] Touto svojí nekonzistentností tak nevysílal vůči zákonodárcům jasné signály, co považuje za ústavní a co již ne, čímž výrazněji nepomáhal ke stabilitě zákonodárství.

Ve svých počátečních nálezech týkajících se vad zákonodárného procesu byl Ústavní soud značně striktní, když například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 05/02 uvedl, že „*jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení)lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí).*"[300] V tomto názoru postupně pokračoval až do svého vrcholného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Tento nález byl, jak uvádím výše, určitým vrcholem první fáze posuzování ústavnosti procedurálních vad zákonodárného procesu, kterým Ústavní soud zasáhl do zavedené, avšak nežadoucí praxe využívání legislativních přílepků. Jako by se však Ústavní soud zalekl přílišné tvrdosti svého rozhodování a především svého výkladu referenčních kritérií pro své budoucí rozhodování a rozhodl se vzít v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 zase „zpátečku". Jak již bylo uvedeno v hodnocení nálezů týkajících se přílepků a sběrných novel, tak tento nález byl dle mého názoru promarněnou šancí. Ústavní soud v něm měl šanci setrvat na svých předchozích závěrech a utvrdit tak zákonodárce ve svém přísném výkladu, čímž by dle mého do budoucna zamezil snahám o obcházení pravidel

[299] KYSELA, Jan. *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu.* Legislativní příloha Správního práva, 2013, roč. V, č. II-III, str. XLIV.
[300] Část V. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02.

řádného zákonodárného procesu, avšak neučinil tak. Tento obrat ve svém rozhodování pak Ústavní soud potvrdil i v následujícím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05, ve kterém připojil k posuzování ústavnosti zákonodárné procedury také princip prorpocionality, když uvedl, že by docházelo k vytváření právní nejistoty, pokud by návrhům na zrušení zákona, kterému by jinak nebylo z obsahového hlediska možné nic vytknout, začal vyhovovat pouze z procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva.[301] V tomto mírnějším trendu pak Ústavní soud setrval až do nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10. V tomto nálezu se znovu rozhodl obrátit svůj postoj a zpřísnit své hodnocení při posuzování ústavnosti procedurálních vad. Důvod ke zrušení napadeného zákona v daném případě spatřoval Ústavní soud v zásahu do ústavně garantovaných práv parlamentní opozice v legislativním procesu, v čemž spatřoval rozpor s čl. 1 odst. 1 (princip demokratického právního státu) a čl. 6 (princip ochrany politických menšin) Ústavy a čl. 22 Listiny (zásada svobodné soutěže politických sil). V daném případě tak oproti předcházejícím nálezům upřednostnil ochranu výše uvedených ústavních práv a principů před zásahem do principu právní jistoty. Následně však své požadavky na průběh legislativního procesu opět znovu změkčoval, až tento svůj návrat ke zdrženlivějšímu přístupu potvrdil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14. V tomto nálezu Ústavní soud seznal, že sice došlo k procedurálním vadám legislativního procesu, avšak po provedeném testu proporcionality, k jehož užívání se v tomto nálezu opětovně vrátil, dal na rozdíl od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 před případným zrušením napadeného zákona přednost hodnotám materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.

Od té doby můžeme oproti dřívějšku pozorovat již jistou stabilnost ve zdrženlivějším přístupu Ústavního soudu (viz. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/16, Pl. ÚS 30/16 nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17[302]), což však do jisté míry může být způsobeno i tím, že se zákonodárci již méně pokouší o tvůrčí výklad pravidel zákonodárného procesu, neboť mají na základě předchozích rozhodnutí Ústavního soudu obavu, že by mohl přijít jeho zásah. Do budoucna proto očekávám, že Ústavní soud již nebude mít tolik práce z hlediska přezkumu procedurálních vad zákonodárného procesu, neboť na mnoho otázek již přinesl svou odpověď.

Pokud bych se de lege ferenda měl zamyslet nad tím, jakým způsobem by bylo možné upravit či doplnit pravidla zákonodárného procesu v návaznosti na rozebírané nálezy, zaměřil bych se především na zakotvení institutu komplexních pozměňovacích návrhů. Domnívám se,

[301] Bod 44 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.
[302] Nález Ústavního soudu ze dne 25. září 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (č. 261/2018 Sb.).

že by tuto zavedenou praxi měli zákonodárci promítnout v jednacím řádu PS a návazat ji na některé podmínky, které jsou spojeny se zákonodárnou iniciativou. Spolu s komplexním pozměňovacím návrhem by proto dle mého měla například být spojena povinnost předložit také důvodovou zprávu nebo právo vlády se k takovému pozměňovacímu návrhu v určité lhůtě vyjádřit. K zamyšlení je pak také otázka, zdali by v případě tohoto druhu pozměňovacích návrhl nebylo vhodné omezit okruh subjektů, které by byly oprávněny komplexní pozměňovací návrh podat, kdy se nabízí, aby těmito subjekty byly především garanční výbor, popřípadě další výbory, jimž byl návrh zákona přikázán, nebo vláda. V takovém případě by se totiž dal předpokládat větší konsenzus na nové podobě návrhu zákona, kterou komplexní pozměňovací návrh přináší.

Závěrem této práce bych chtěl odkázat na poznámku M. Záměčníkové, že ani sebelepší pravidla zákonodárného procesu nezaručují kvalitní projednávání zákonů ani kvalitní výsledky této činnosti, pakliže k tomu není vůle zúčastněných zákonodárců.[303] Doufejme tedy, že tato vůle bude do budoucna co největší.

[303] ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018, str. 172.

# Seznam použitých zdrojů

## Seznam použité literatury


1) BAHÝĽOVÁ, Lenka. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.

2) BLAHOŽ, Jan. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. Praha: ASPI Publishing, 2001. Codex. ISBN 80-86395-09-x.

3) BOHÁČ, Radim, et al. *Legislativní proces (teorie a praxe.)* Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.

4) ČEBIŠOVÁ, Tereza. *Právo na dobré zákony (?)* In: VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia "Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice", Praha, 29.-30.11.2004.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-86898-52-0.

5) DOSTÁL, Martin, POSPÍŠIL, Ivo, WAGNEROVÁ, Eliška, LANGÁŠEK, Tomáš. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-305-8. [dostupné online v ASPI - právní informační systém]

6) FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-599-5.

7) FOREJTOVÁ, Monika. Ústavní soudnictví. Brno: Václav Klemm, 2014, ISBN 978-80-87713-09-9.

8) GERLOCH, Aleš. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1.

9) KOKEŠ, Marian. *Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR. Disertační práce.* Brno: Masrykova univerzita. Právnická fakulta, 2014.

10) KRÁL, Richard. *Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót.* In: KOSAŘ, David, KŘEPELKA, Filip, VYHNÁNEK, Ladislav. *Kompendium evropského ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. ISBN 978-80-210-8581-7.

11) KUDRNA, Jan. *Racionální zákonodárce jako předpoklad existence právního státu*. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie,* Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-287-7.

12) KYSELA, Jan. *Zákon o Ústavním soudu ve světle vybraných problémů ústavní praxe.* In: KYSELA, Jan. *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda : sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-57-0.

13) KYSELA, Jan. *Zákonodárný proces v České republice jako forma racionálního právního diskurzu?* In: VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila, ed. *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z*

*mezinárodního vědeckého sympozia "Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice", Praha, 29.-30.11.2004.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-86898-52-0.

14) PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1. díl, Ústavní systém*. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-110-3.

15) RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.

16) SCHORM, Vít Alexander. *Francouzská inspirace č. 2 aneb Ohlédnutí za fenoménem „přílepků“*. BOBEK, Michal, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Jiné právo literární*. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-16-2.

17) SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. ISBN 80-7179-694-8.

18) SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9.

19) SYLLOVÁ, Jindřiška. *Hlavní úskalí parlamentního projednávání zákonů.* In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-287-7.

20) ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-301-8.

21) WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavní soudnictví: vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-035-2.

22) WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2018. ISBN 978-80-7380-730-6.

23) ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5

## Seznam použitých odborných článků

1) ANTOŠ, Marek. *Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena?* Jurisprudence, 2017, č. 2, str. 36-41.

2) KOUDELKA, Zdeněk. *Obživnutí zrušeného právního předpisu*. Jurisprudence, 2013, č. 4, str. 8-14.

3) KÜHN, Zdeněk. *Intertemporální dopady zrušení právního předpisu Ústavním soudem.* Jurisprudence, 2011, č. 4, str. 9-16.

4) KYSELA, Jan. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů.* Jurisprudence, 2010, č. 1, str. 24-30.

5) KYSELA, Jan. *Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?* Právní zpravodaj, 2006, č. 7, str. 8-11.

6) KYSELA, Jan. *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu.* Legislativní příloha Správního práva, ročník V, číslo II-III/2013, str. XXXIV- XLIV.

7) MIKULE, Vladimír. *Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon?* Jurisprudence. 2010, č. 1, str. 18-23.

8) SYLLOVÁ, Jindřiška. *K nálezům Ústavního soudu týkajích se legislativní nouze.* Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, roč. 19, č. 3, str. 249-257.

9) ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Odklad vykonatelnosti nálezů ústavního soudu v řízení o kontrole norem.* Právník, 2002, č. 7, str. 756-767.

10) VOJÍŘ, Petr. *Obnovení platnosti zrušeného zákona nálezem Ústavního soudu.* Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, roč. 19, č. 2, str. 170-181.

11) WINTR, Jan. *Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu?* Jurisprudence, 2010, č. 8, str. 25-31.

## Seznam použitých právních předpisů

1) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

2) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

3) Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

4) Zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů

5) Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

6) Zákon č. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

7) Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

8) Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

9) Zákon č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

10) Zákon č. 400/2015 Z. z., o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů

## Seznam použité judikatury

1) Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. PL. ÚS 43/93 (č. 91/1994 Sb.)

2) Nález Ústavního soudu ze dne 17. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (č. 132/1994 Sb.)

3) Nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (č. 131/1994 Sb.)

4) Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/94 (č. 8/1995 Sb.)

5) Nález Ústavního soudu ze dne 7. června 1995, sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (č. 168/1995 Sb.)

6) Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.)

7) Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.)

8) Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (č. 476/2002 Sb.)

9) Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02 (č. 4/2003 Sb.)
10) Nález Ústavního soudu ze dne 19. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (č. 83/2003 Sb.)
11) Nález Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (č. 278/2004 Sb.)
12) Nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.)
13) Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03 (č. 86/2005 Sb.)
14) Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (č. 283/2005 Sb.)
15) Nález Ústavního soudu ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (č. 331/2005 Sb.)
16) Nález Ústavního soudu ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04 (č. 355/2005 Sb)
17) Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.)
18) Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (č. 57/2007 Sb.)
19) Nález Ústavního soudu ze dne 6. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (č. 84/2007 Sb.)
20) Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (č. 37/2007 Sb.)
21) Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (č. 88/2008 Sb.)
22) Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. PL. ÚS 56/05 (č. 257/2008 Sb.)
23) Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (č. 318/2009 Sb.)
24) Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (č. 269/2010 Sb.)
25) Nález Ústavního soudu ze dne 6. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (č. 294/2010 Sb.)
26) Nález Ústavního soudu ze dne 14. prosince 2010, sp. zn. Pl.ÚS-st. 31/10 (č. 462/2010 Sb.)
27) Nález Ústavního soudu ze dne 8. února 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09
28) Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp zn. Pl. ÚS 55/10 (č. 80/2011 Sb.)
29) Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (č. 119/2011 Sb.)
30) Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 10/09.
31) Nález Ústavního soudu ze dne 15. května 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (č. 220/2012 Sb.)
32) Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (437/2012 Sb.)
33) Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2013, sp zn. Pl. ÚS 6/12 (č. 39/2013 Sb.)
34) Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (č. 177/2013 Sb.)
35) Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 2014, sp. zn. I. ÚS 2219/12
36) Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (č. 161/2014 Sb.)
37) Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (č. 199/2015 Sb.)
38) Nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (č. 8/2018 Sb.)
39) Nález Ústavního soudu ze dne 25. září 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17(č. 261/2018 Sb.)
40) Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (č. 254/2020 Sb.)
41) Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. března 2001, sp. zn. Pl. ÚS 52/2000
42) Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2013, sp. zn. Pl. ÚS. 31/12

43) Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2013, sp. zn. Pl. ÚS. 23/13

44) Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, ve věci Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (26/62).

45) Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964, ve věci Flaminio Costa v. E.N.E.L (6/64)

**Název práce v českém jazyce**

**Řízení o zrušení zákona před Ústavním soudem, se zaměřením na přezkum, zda byl zákon přijat ústavně předepsaným způsobem**

# Abstrakt

Tato diplomová práce se věnuje problematice soudního přezkumu ústavnosti zákonů, se specifickým zaměřením na přezkum ústavnosti zákonodárné procedury. První část práce se věnuje obecnému vymezení ústavního soudnictví, postavení Ústavního soudu v ústavním systému České republiky a vymezení základních pojmů, které je třeba pro další části práce bezpodmínečně znát. Uzavírá ji pak polemika nad tím, zdali Ústavní soud dodržuje svou roli výhradně negativního zákonodárce.

Ve své druhé části se práce zaměřuje na popis platné právní úpravy řízení o zrušení zákonů nebo jeho jednotlivých ustanovení. V této části se práce nejšířeji věnuje zvláštním účinkům nálezů Ústavního soudu v tomto typu řízení a závaznosti jejich odůvodnění. Autor přibližuje například specifické účinky těchto nálezů v horizontálních vztazích nebo jejich účinky na konkrétní řízení, ze kterých návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení vzešel. Podrobněji se pak autor zaměřuje také na problematiku praxe obnovování platnosti již dříve zrušených právních norem, při které si Ústavní soud přisvojuje pravomoc, jež nemá přímou oporu v ústavním pořádku ani v zákonné úpravě.

Dominantní část této diplomové práce pak tvoří analýza vybraných rozhodnutí Ústavního soudu týkajících se přezkumu zákonodárného procesu a následné zhodnocení jeho závěrů autorem práce, včetně jejich konfrontace s názory dalších autorů. Tato rozhodnutí se v této části snaží systematicky rozdělit do určitých ucelených podkapitol, jež jsou vždy uvozeny krátkým teoretickým základem nezbytným pro pochopení problematiky, kterou se Ústavní soud v rámci svého přezkumu zabýval. Při hodnocení vybrané judikatury se autor práce zaměřuje především na její vývoj v průběhu času a konzistentnost v rozhodování Ústavního soudu.

V závěru práce se pak autor kromě svého komentáře k vybraným částem této práce pokouší doporučit zákonodárcům některé úpravy pravidel zákonodárného procesu, které v návaznosti na nálezy Ústavního soudu považuje za vhodné.

**Klíčová slova:** Ústavní soud, derogace, legislativní proces

**Název práce v anglickém jazyce**

**Proceedings on the repeal of an Act before the Constitutional Court, with focus on the review of whether the Act was adopted in the constitutionally prescribed procedure**

# Abstract

The thesis deals with the judicial control of constitutionality with a specific focus on the review of the constitutionality of the legislative procedure. The first part of the thesis deals with the general definition of the constitutional judiciary, the position of the Constitutional Court in constitutional system of the Czech Republic and the definition of basic concepts that must be unconditionally known for the next parts of the thesis. The first part of the thesis concludes with a reflection on the topic whether the Constitutional Court really maintains its role as a predominantly negative legislator.

In the second part, the thesis focuses on the description of the current legislation on court proceedings of the repeal of an Act or its individual provisions. The main topic of the second part of the thesis deals are the special effects of the decisions of the Constitutional Court in this type of proceedings and the question about binding nature of its reasoning. The author describes, for example, the specific effects of these decisions in horizontal relations or their effects on the specific proceedings from which the proposal to repeal the Act or its individual provisions arose. In more detail, the author also focuses on the issue of the practice of renewing the validity of previously repealed legal norms, where the Constitutional Court appropriates a competence that has no support in the constitutional order or in the legal regulation.

However, the dominant part of this diploma thesis is the analysis of selected decisions of the Constitutional Court concerning the review of the legislative procedure and the subsequent evaluation of its conclusions by the author of the thesis, including confrontation of these conclusions with the opinions of other authors. In this part, author tries to systematically divided these decisions into certain comprehensive subchapters, which are always introduced by a short theoretical basis necessary for understanding the issues that the Constitutional Court dealt with in its review. In evaluating selected decisions, the author focuses mainly on their development over time and consistency in the decision-making of the Constitutional Court.

At the end of the thesis, in addition to his commentary on selected parts of this thesis, the author tries to recommend to legislators some amendments to the rules of the legislative process, which he considers appropriate in connection with the decisions of the Constitutional Court.

**Key words:** Constitutional Court, repeal, legislative procedure