

UNIVERZITA KARLOVA v PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

RIGORÓZNÍ PRÁCE
Subjekty zákonodárného procesu
/Teoretické a praktické souvislosti/

Konzultant: **Prof. JUDr. Aleš GERLOCH, CSc.**

Zpracovatel: **Mgr. Miroslav ŠIMŮNEK**

DUBEN 2006

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým

V Kladně dne 25. dubna 2006

Miroslav Vismálek
.....

OBSAH:

ÚVOD.....	str. 1
ČÁST PRVNÍ – STÁT A PRÁVO.....	str. 4
Kapitola I. : Stát a jeho význam v historii a současnosti.....	str. 4
A/ Stát a státní moc.....	str. 4
B/ Formy státu.....	str. 6
C/ Formy vlády a jejich společné znaky.....	str. 7
D/ Parlamentní systém.....	str. 8
E/ Prezidentský a poloprezidentský systém.....	str. 10
F/ Ostatní formy vlády.....	str. 11
G/ Formy sdružování států.....	str. 12
Kapitola II. : Právo, jeho základní funkce a zdroje.....	str. 14
A/ Prameny práva – pojem a druhy.....	str. 14
B/ Normativní právní akty.....	str. 15
C/ Ostatní prameny práva.....	str. 16
D/ Pravidla tvorby práva.....	str. 17
E/ Teoretická východiska tvorby práva.....	str. 18
F/ Ústava.....	str. 19
G/ Nadústavní právo.....	str. 20
H/ Vztah práva vnitrostátního a mezinárodního.....	str. 21
Kapitola III. : Vztah státu a práva.....	str. 22
A/ Teoretická východiska.....	str. 22
B/ Právní politika, právní praxe a právní vědomí.....	str. 24
C/ Právní stát.....	str. 25
D/ Principy právního státu.....	str. 26
E/ Demokratický a sociální právní stát.....	str. 28
F/ Působení práva ve společnosti.....	str. 29
ČÁST DRUHÁ – ZÁKONODÁRNÝ PROCES VE SPOLEČNÉM ČESKÉM A SLOVENSKÉM STÁTĚ.....	str. 31
Kapitola I. : Vznik samostatného československého státu.....	str. 31
A/ Státoprávní představy Čechů a Slováků před vznikem společného státu.....	str. 31
B/ Národní výbor a první dny nového státu.....	str. 33
Kapitola II. : Prozatímní ústava.....	str. 36
A/ Národní shromáždění a zákonodárství.....	str. 36
B/ Prezident republiky.....	str. 38
C/ Účast vlády na normotvorbě.....	str. 40

D/ Podepisování a vyhlásování zákonů.....	str. 41
Kapitola III. : Ústavní listina z roku 1920.....	str. 42
A/ Vznik Ústavní listiny, její součásti a základní principy.....	str. 42
B/ Národní shromáždění – složení a vztahy mezi komorami....	str. 43
C/ Subjekty zákonodárné iniciativy.....	str. 45
D/ Projednávání návrhů zákonů v Národním shromáždění.....	str. 46
E/ Stálý výbor Národního shromáždění.....	str. 48
F/ Sněm Podkarpatské Rusi.....	str. 50
G/ Referendum.....	str. 52
H/ Prezident republiky.....	str. 53
I/ Podepisování a vyhlásování zákonů.....	str. 55
J/ Účast moci výkonné na normotvorbě.....	str. 58
K/ Zmocňovací zákonodárství.....	str. 59
L/ Ústavní soud.....	str. 60
Kapitola IV. : Doba nesvobody.....	str. 62
A/ Druhá republika.....	str. 62
B/ Protektorát Čechy a Morava.....	str. 64
C/ Prozatímní státní zřízení.....	str. 65
Kapitola V. : Doba socialistické ústavnosti.....	str. 67
A/ Ústava 9. května.....	str. 67
B/ Ústava z roku 1960.....	str. 71
C/ Ústavní zákon o československé federaci.....	str. 72
ČÁST TŘETÍ – ZÁKONODÁRNÝ PROCES V ČESKÉ REPUBLICE.....	str. 76
Kapitola I. : Zákonodárná iniciativa.....	str. 76
A/ Subjekty zákonodárné iniciativy.....	str. 76
B/ Vládní návrhy zákonů.....	str. 77
C/ Poslanecké návrhy zákonů.....	str. 89
D/ Senátní návrhy zákonů.....	str. 90
E/ Návrhy zastupitelstev krajů.....	str. 91
Kapitola II. : Projednání návrhu zákona v Parlamentu	
České republiky.....	str. 92
A/ Komory, jejich vztah a odlišnosti.....	str. 92
B/ Poslanecká sněmovna.....	str. 95
C/ Senát.....	str. 97
D/ Zákonná opatření Senátu.....	str. 99
Kapitola III. : Úloha prezidenta republiky	
v zákonodárném procesu.....	str. 100
A/ Prezidentovo právo veta – obecná východiska.....	str. 100

B/ Uplatňování práva veta Václavem Havlem.....	str. 101
C/ Uplatňování práva veta Václavem Klausem.....	str. 108
D/ Podepisování a vyhlášení zákonů.....	str. 109
Kapitola IV. : Vliv Ústavního soudu na tvorbu právních předpisů.....	str. 111
A/ Ústavní východiska.....	str. 111
B/ Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu.....	str. 113
ČÁST ČTVRTÁ – ZÁKONODÁRNÝ PROCES VE	
 SLOVENSKÉ REPUBLICE.....	str. 116
Kapitola I. : Tvorba a projednávání návrhů zákonů.....	str. 116
A/ Subjekty zákonodárné iniciativy.....	str. 116
B/ Tvorba návrhů zákonů.....	str. 116
C/ Projednávání návrhů zákonů v Národní radě Slovenské republiky.....	str. 118
Kapitola II. : Úloha prezidenta republiky v zákonodárném procesu....	str.119
A/ Právo veta.....	str. 119
B/ Podepisování a vyhlášení zákonů.....	str. 122
Kapitola III. : Referendum.....	str. 123
A/ Podmínky vyhlášení referenda.....	str. 123
B/ Druhy referenda a jeho účinky.....	str. 124
Kapitola IV. : Vliv Ústavního soudu na tvorbu právních předpisů.....	str. 126
A/ Abstraktní kontrola ústavnosti.....	str. 126
B/ Výklady ústavy.....	str. 128
ZÁVĚR.....	str. 129
Poznámky.....	str. 131
Hlavní prameny.....	str. 136
A/ Oficiální sbírky zákonů.....	str. 136
B/ Další dokumenty.....	str. 138
C/ Internetové stránky.....	str. 138
D/ Tisk.....	str. 138
E/ Soukromý archív autora.....	str. 138
Seznam použité literatury.....	str. 139

ÚVOD

Základem pro fungování každého státu je stanovení určitých pravidel chování jemu podřízených subjektů. Taková pravidla mohou být různá: tvrdě regulativní či liberální, srozumitelná nebo nesrozumitelná, vzájemně provázaná či nahodile uspořádaná, jednoznačná či připouštějící několikerý výklad, zkrátka dobrá nebo špatná. Souhrn obecně závazných pravidel chování, t. j. právních norem, tvoří právní řád, přičemž významnou podmínkou kvality právního řádu jako celku i jeho jednotlivých součástí je též stanovení určitých pravidel normotvorného, v užším slova smyslu zákonodárného procesu a zajištění účinného mechanismu jejich dodržování v praxi. I tvorba právního řádu musí mít svůj řád.

Právě otvíraná práce se zabývá zákonodárným procesem, v jehož průběhu se vytvářejí nejvýznamnější právní normy, a to z několika pohledů. Část první přináší pohled nejobecnější – teoreticko právní. Vymezuje pojem státu i pojem práva v širších teoretických souvislostech a dospívá k charakteristice jejich vzájemného vztahu. Přitom jsou k lepší ilustraci některých teoretických pojmů a přístupů jako doplňkové zvoleny metody srovnávací.

Část druhá se zabývá zákonodárným procesem z pohledu historického, zaměřeného na vývoj příslušné ústavní úpravy a institucí, přičemž jako zkoumané období byla vymezena doba existence společného státu Čechů a Slováků. Víceoborový a průřezový charakter této práce by nemohl být zachován, pokud bych se v této části detailně věnoval všem obdobím našeho ústavního vývoje. Proto jsem se zaměřil zejména na dobu účinnosti historicky zdaleka nejvýznamnějšího ústavního textu – Ústavní listiny z roku 1920. Ostatní období jsou pojímána více či méně jako přehled nejdůležitějších subjektů zákonodárného procesu a změn jejich ústavního postavení.

Část třetí, věnovaná zákonodárnému procesu v České republice a jeho ústavnímu zakotvení, se snaží svým obsahem naplnit označení v podtitulu – praktické souvislosti. V Části třetí se rovněž skrývá prapůvodní motivace k sepsání této práce – moje osobní snaha sepsat, utřídit a v co nejširších souvislostech vyhodnotit profesní zkušenosti, které jsem získal v průběhu své dosavadní právní kariéry. Tyto zkušenosti jsou totiž spojeny s praktickou činností v různých fázích zákonodárného procesu. Zatím nejdelší úsek právní kariéry jsem strávil v odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky v rámci převážné části prvního i druhého volebního období prezidenta Václava Havla, kde jsem se téměř výhradně věnoval odbornému zajišťování výkonu funkcí prezidenta republiky v zákonodárném procesu. Měl jsem možnost sledovat Havlovy ústavněprávní úvahy z bezprostřední blízkosti, podílet se na

přípravě mnoha významných ústavních aktů prezidenta republiky – vracení zákonů, podání návrhů Ústavnímu soudu – i na následné veřejné prezentaci a obhajobě těchto prezidentových kroků. Proto je také roli Václava Havla v zákonodárném procesu věnována poměrně rozsáhlá pasáž této části.

Druhý nejdelší úsek mé právnické kariéry je zasvěcen tvorbě práva na ústředních správních úřadech, především na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Zde mám možnost detailně poznávat i ovlivňovat mechanismy normotvorby přímo v jejím faktickém centru. Zobecnění i přiblížení konkrétních zkušeností z této „královské“ právnické činnosti jsou rovněž předmětem obsáhlého pojednání.

Část čtvrtá je věnována zahraničním souvislostem dané problematiky, a to souvislostem skutečně nám nejbližším – zákonodárnému procesu ve Slovenské republice. Zpracované srovnání ukazuje, v čem se nově vzniklý samostatný slovenský stát přidržel ústavních tradic společného státu, v čem se poučil z nedostatků předchozích ústavních úprav a které součásti slovenské ústavní úpravy jsou, ať už v pozitivním nebo negativním smyslu inspirativní pro Českou republiku.

Základem pro zpracování daného tématu se stalo studium všech historických i současných ústavních textů, včetně relevantních novelizací, a dalších právních předpisů, uveřejněných v oficiálních publikačních prostředcích (Sbírka zákonů a nařízení státu československého, atd.). Dalším pramenem byl denní tisk zachycující zajímavé polemiky o naplňování některých ústavních pravidel a institutů.

V neposlední řadě jsem využil svůj soukromý archív, jehož součástí jsou zejména kopie dokumentů z dob mého působení v Kanceláři prezidenta republiky, např. též stanoviska odboru legislativy a práva k zákonům schváleným v Parlamentu České republiky, předkládaná prezidentu před podpisem jednotlivých zákonů s doporučením případných dalších ústavních kroků.

Pokud jde o použitou literaturu, rámec Části první je tvořen „Teorií práva“, jejímiž autory jsou prof. Boguszak, prof. Gerloch a doc. Čapek a „Srovnávacím ústavním právem“ autorského kolektivu v čele s doc. Blahožem. Dobrým základem pro studium dalších pramenů k prvním třem částem byly všechny dosud vydané díly učebnice „Ústavní právo a státověda“ autorského kolektivu pod vedením prof. Pavlíčka, stejně jako „Ústavní systém České republiky“ prof. Gerlocha, JUDr. Hřebejka a doc. Zoubka.

Stěžejní význam pro Část druhou měla především široce zaměřená publikace prof. Weyra „Československé právo ústavní“ z roku 1937, v níž je

shrnutu originální a pro posouzení ústavních poměrů první republiky prakticky nenahraditelné hodnocení téměř celého období naplňování Ústavní listiny z roku 1920. Druhým klíčovým zdrojem poznání tohoto období ústavního vývoje mi byla úžeji koncipovaná kniha E. Soboty a dalších „Československý prezident republiky“ z roku 1934, ve které je sice patrná pozice pracovníků Kanceláře prezidenta republiky, obhajujících většinou spíše maximální rozsah prezidentských pravomocí, avšak přitom vždy s určitým „ústavněprávním vkusem“ a zároveň řadou cenných informací o faktickém výkonu funkce prvního československého prezidenta.

Kromě již zmíněných publikací jsem při zpracování Části třetí využil oba komentáře k Ústavě České republiky, a to jak dvojice autorů prof. Pavlíček – JUDr. Hřebejk, tak autorského kolektivu pod vedením prof. Hendrycha. Obdobně základem pro sepsání Části čtvrté byly oba komentáře k Ústavě Slovenské republiky, a to tradičně zpracovaný komentář autorského kolektivu pod vedením prof. Čiče, i originálních ústavněprávních postřehů plný od JUDr. Drgonce. Všechny ostatní práce uvedené v seznamu použité literatury pro mne představovaly velice důležité kamínky v mozaice informací o teoretických souvislostech, historii i současnosti zákonodárského procesu a jeho účastníků.

ČÁST PRVNÍ

STÁT A PRÁVO

/Teoretické souvislosti/

Kapitola I.

Stát a jeho význam v historii a současnosti

A/ Stát a státní moc

Lidé cítí od nepaměti potřebu se sdružovat, utvářet různě početné a různě fungující kolektivy. Tato potřeba se v historickém vývoji stává stále promyšlenější, jejím základem je postupně stále více vědomí, že společně s jinými, v rámci určité racionální organizace, snáze dosáhnou některých cílů, popřípadě docílí toho, čeho by jinak – sami nebo v nějaké menší skupině – vůbec nedosáhli.

Takovým sdružením lidí, které se vyznačuje oproti jiným organizacím vysokým počtem členů a složitějším vnitřním uspořádáním je stát. Z jeho charakteristických znaků vyplývá, proč je úloha státu v historii i současnosti lidstva nezastupitelná.

Vznik státu je v první řadě předmětem zkoumání historických věd. A ačkoliv byl vývoj v různých oblastech světa v tomto směru značně nerovnoměrný, lze spatřovat určité charakteristické vývojové znaky od starověkých východních despotií a antických městských států, přes středověké feudální státy až po moderní buržoazní státy, přičemž v některých případech je kontinuita daného státu zachována od středověku až do současnosti. Účelů, pro které se jevílo jako nezbytné stát vytvořit bylo nepochybně více – za nejdůležitější lze považovat udržení společné bezpečnosti, dosažení větší hospodářské prosperity, ochrana širokého spektra národních zájmů.

Přesto, že v právní teorii a státovědě lze najít řadu vymezení pojmu státu, často historicky, případně politicky podmíněných, lze se podle mého názoru sjednotit na vymezení určitých základních znaků, bez nichž by stát prostě nebyl státem, resp. bez jejichž naplnění by nemohl vzniknout. Jsou to:

- státní území
- státní občané (obyvatelstvo)

- státní moc.

Toto vymezení vychází z takzvaného tříprvkového pojetí státu, jak bylo formulováno např. J. Pražákem, který stát definoval jako „*trvalý organický svazek lidstva, jisté teritorium obývajícího, s jedinou vůlí a jedinou mocí nejvyšší, jehož účelem jest napomáhati dosažení všech životních úkolů lidu, takto spojeného*“⁽¹⁾.

Pokud jde o dva prvně uvedené znaky – státní území (jako teritorium, na němž státní moc realizuje svoji činnost) a obyvatelstvo (jakožto určitý personální základ státu, který je relativně stabilní, zejména pokud jde o setrvání v tomto společenství) – jejich nezbytnost ani definice nevyvolávají větší spory.

Význam státního území pro existenci České republiky je potvrzen čl. 11 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v němž je zakotvena nedílnost státního území České republiky a požadavek, aby změny státních hranic byly prováděny výhradně ústavním zákonem (což není ostatně v naší ústavní historii požadavek nový – viz § 3 odst. 1 Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920, čl. II odst. 2 a § 166 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, čl. 107 odst. 1 a 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a čl. 3 odst. 2 a 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, v němž byla tato zásada vztažena nejen k území federace, ale i ke změnám území České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky).

Podobnou „ústavní“ důležitost má též státní občanství – viz čl. 12 odst. 2 Ústavy České republiky, podle něhož nemůže být nikdo zbaven proti své vůli státního občanství.

Posledně uvedený znak státu – státní moc (jakožto „*univerzální schopnost státu prosazovat na svém území obecnou vůli, vyjádřenou v právním řádu, včetně prostředků donucení*“⁽²⁾) – je znakem, jemuž je v teorii oprávněně věnována největší pozornost. Od dob zmiňovaného J. Pražáka (tedy od přelomu 19. a 20. století) také proto prodělalo nejen u nás chápání státní moci největší vývoj. Jak už výše citovaná definice státu napovídá, vycházelo se tehdy z principu nedělitelnosti státní moci, která je na daném území mocí nejvyšší, to znamená suverénní. Suverenita státní moci, která je podmínkou suverenity, tj. nezávislosti státu, se musí projevovat jak navenek, tak i uvnitř státu, kde státní moci nesmí být nadřazena žádná jiná moc. Zároveň státní moc jako jediná na daném území disponuje veškerými mocenskými prostředky vyplývajícími z právního řádu příslušného státu.

Skutečnost, že státní moc realizuje „obecnou vůli“ vyjádřenou v právu a zároveň k této své činnosti využívá prostředky zakotvené v právním řádu daného státu, podtrhuje význam práva pro samotnou existenci státu. Narozdíl od tří výše uvedených znaků státu však existence „státního“ práva nepodmiňuje – jak ostatně dokládá historie - vznik státu, ale z hlediska nezastupitelného významu pro fungování státní moci by mělo být vytvoření právních základů státu prvním krokem státní moci následujícím po jejím konstituování. Z tohoto pohledu se jeví jako zásadní též členění státní moci na ustavující (ústavodárnou), která položí právní základy státu tím, že přijme ústavu, v níž upraví stěžejní principy fungování státu, a ustavenou (zákonodárnou), která prostřednictvím zákonů, v mezích přijatých ústavních principů, usměrňuje „běžný“ chod státu. Přitom úlohu státní moci ustavující plní z teoretického hlediska vždy, a nezávadka i v praxi lid, zatímco moc ustavená (zákonodárná) je vykonávána zpravidla orgánem za tímto účelem lidem ustaveným ve volbách.

B/ Formy státu

Formy státu a formy vlády bývají někdy v literatuře označovány souhrnným názvem – ústavní systémy³⁾. Pro účely této práce vycházím z historicky založeného a převažujícího pojetí, že se jedná o dva rozdílné pojmy. Pojem formy státu, jako z hlediska historického i logického pojem prvotní a obecnější, prodělal samozřejmě určitý vývoj.

Ve státovědě panuje shoda v tom, že základ pro členění forem státu položil Aristoteles ve svém díle Politika. Podle velikosti skupiny občanů účastnících se na vládě vymezil tři základní formy, přičemž v případě každé z nich ještě rozlišoval, zda jde o formu „správnou“ nebo „špatnou“. Tak vláda jednotlivce, mohla být buď prospěšným královstvím nebo zvrhlou tyranii či despotií; panství vybrané menšiny bylo-li „správné“ se nazývalo aristokracie, sledovalo-li jakožto panství bohatých pouze jejich prospěch, pak bylo označeno jako oligarchie. Konečně prospěšnou vládou většiny byla politea, zatímco zvlášť většiny chudých byla demokracie.⁴⁾ Obsah posledně uvedeného pojmu pak prodělal v následujících staletích největší vývoj a označuje v dnešním pojetí svůj pravý opak. Později se v literatuře objevuje další forma státu – ideokracie (teokracie), která je konstruována jako vláda určité nadlidské bytosti, přičemž skuteční vládci jsou prezentováni jako pouzí vykonavatelé vůle této bytosti.

Původně stěžejní význam mělo členění forem státu, rozlišující je podle nositele suverenity na monarchii, kde tuto roli má panovník a na republiku, kde je nositelem suverenity lid. Uvedený rozdíl těchto forem se promítal do rozdílného způsobu tvorby zákonů, přičemž proti autokratickému principu u monarchie je stavěn princip demokratický. V současnosti je význam tohoto členění z větší části překonán a redukován na pouhý symbol státnosti (např. v řadě evropských konstitučních monarchií je faktickým nositelem suverenity lid, přičemž nelze pochybovat o demokratickém způsobu přijímání zákonů; naopak dřívější symbol pokroku - republikánské zřízení ještě není samo o sobě zárukou demokratického charakteru státu).

C/ Formy vlády a jejich společné znaky

V kategorii demokratických forem vlády (tedy jinými slovy řečeno v rámci členění ústavních systémů podle jejich základního charakteristického znaku – principů vztahů mezi nejvyššími státními orgány) bývají v teorii rozlišovány tři základní – parlamentní systém (ať už ve formě parlamentní republiky nebo konstituční monarchie), prezidentský systém a historicky nejmladší systém poloprezidentský (někdy též označován jako systém neoprezidentský, prezidiální parlamentarismus nebo systém smíšený). Vedle těchto základních forem vlády je třeba se pro úplnost zmínit též o dvou dalších, jejichž uplatnění v historii i současnosti ústavního vývoje ve světě je naprosto výjimečné – jde o systém vlády shromáždění a systém direktoriální. V této podkapitole budou vymezeny společné znaky základních forem vlády, následně se budu zabývat charakteristickými znaky jednotlivých forem, které je vzájemně od sebe odlišují.

Prvním společným znakem parlamentního a prezidentského systému (a přirozeně též poloprezidentského, který je zjednodušeně řečeno určitou modifikací parlamentního systému směrem k prezidentskému) je existence tří státních mocí – tedy moci zákonodárné, výkonné a soudní. Zároveň je v každém z těchto systémů jako kardinální otázka pro demokratický charakter státu řešen problém nastavení vzájemných vztahů těchto mocí, resp. jejich podílu na výkonu státní moci, a to tak, aby nedošlo k narušení určité rovnováhy těchto mocí ve prospěch jedné z nich. To platí samozřejmě i pro postavení parlamentu, jakožto reprezentanta moci zákonodárné, ačkoliv všem uvedeným systémům je společné uznání jeho klíčového postavení v procesu tvorby práva – v zákonodárném procesu.

Dalším společným znakem základních forem vlády je vliv hlavy státu v zákonodárném procesu, zejména její právo veta, tj. právo vrátit parlamentu jím přijatý zákon k novému hlasování.

Stejně tak je společným znakem moderních demokratických forem vlády specifický a zároveň silný vliv ústavního soudu na obsah a kvalitu právního řádu, uskutečňovaný prostřednictvím soudní kontroly ústavnosti aktů moci zákonodárné – zákonů, popřípadě soudní kontrolou ústavnosti nebo zákonnosti dalších právních předpisů – aktů moci výkonné.

D/ Parlamentní systém

Parlamentní systém je historicky nejstarší a zároveň v současnosti nejrozšířenější formou vlády v moderních evropských demokraciích. Jeho kolébkou je nepochybně Anglie, resp. Velká Británie (klasický parlamentní systém se tady konstitoval na počátku 19. století), odkud se tento model rozšířil např. do Skandinávie. V současnosti se uplatňuje (byť samozřejmě s různými zvláštnostmi danými odlišným historickým vývojem a tradicí právní kultury) v podstatě ve všech evropských konstitučních monarchiích, dále např. v Itálii a přirozeně též v České republice a Slovenské republice, kde je dána společná ústavní tradice parlamentního systému založené již Ústavní listinou z roku 1920.

Především je třeba vymezit základní znaky parlamentního systému, které jej odlišují od ostatních forem vlády, zejména od systému prezidentského. Proti klasickému principu dělby moci (jak o něm bude pojednáno později) je zde stavěn princip suverenity parlamentu, který zakládá postavení parlamentu jako nejvyššího orgánu státní moci. Na důvěře parlamentu je existenčně závislá vláda, jakožto vrcholný orgán moci výkonné. V případě, že vláda důvěru parlamentu nemá, vstupuje do hry hlava státu v úloze určitého vrcholného arbitra mezi mocí zákonodárnou a výkonnou (ačkoliv někdy bývá hlava státu začleňována do moci výkonné, v každém případě jí přiznáváno zcela specifické postavení). Taková situace zásadně končí demisí vlády (viz čl. 73 odst. 2 Ústavy České republiky, čl. 114 Ústavy Království Španělsko), popřípadě odvoláním vlády (viz čl. 75 Ústavy České republiky, čl. 38 odst. 1 Ústavy Řecké republiky) a může vyústit až v rozpuštění parlamentu (viz čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky, čl. 41 odst. 1 Ústavy Řecké republiky).

Postavení hlavy státu v parlamentním systému je charakterizováno její neodpovědností a s tím spojenou povinností kontrasignace aktů hlavy státu

předsedou vlády nebo příslušným členem vlády. Kontrasignací se spolupodepsaný akt hlavy státu stává platným a vláda za tento akt přebírá ústavní odpovědnost (právě v této souvislosti je hlava státu vnímána jako určitá, byť specifická, součást moci výkonné). Vymezení rozsahu aktů hlavy státu, které podléhají kontrasignaci není však v ústavní historii České republiky ani v současném evropském srovnání vždy shodné. Zatímco Ústavní listina z roku 1920 byla, pokud jde o otázku kontrasignace, modelovým příkladem parlamentního systému a vyžadovala ve svém čl. 68 spolupodpis jakéhokoliv aktu moci vládní a výkonné učiněného prezidentem republiky, platná Ústava České republiky rozeznává vedle pravomocí prezidenta republiky, jejichž výkon podléhá kontrasignaci (viz čl. 63 Ústavy České republiky), též početnou a svým obsahem velmi významnou skupinu jeho pravomocí, které kontrasignaci nepodléhají (viz čl. 62 Ústavy České republiky). Obdobně např. Ústava Italské republiky v čl. 89 nijak neomezuje povinnost kontrasignace aktů prezidenta republiky; naproti tomu v čl. 35 odst. 1 Ústavy Řecké republiky je stanovena zásada neúčinnosti a nevykonatelnosti nekontrasignovaných úkonů prezidenta republiky, avšak v odst. 2 je z této zásady stanovena výjimka taxativním výčtem úkonů, k nimž prezident republiky spolupodpis ministerského předsedy nebo příslušného ministra nepotřebuje. Rozdělení aktů hlavy státu na kontrasignované a nekontrasignované má samozřejmě značný význam i pro akty, kterými se hlava státu účastní na zákonodárném procesu.

Rovněž pravomoc hlavy státu rozpustit parlament, ilustrovaná výše, je vlastní právě parlamentnímu systému.

Dalším historicky utvořeným a modelovým znakem parlamentního systému je volba hlavy státu - samozřejmě v případě, že se nejedná o konstituční monarchii - parlamentem (např. čl. 54 odst. 2 Ústavy České republiky, čl. 32 odst. 1 Ústavy Řecké republiky), popřípadě zvláštním shromážděním tvořeným zpravidla členy parlamentu a představiteli určitých územních celků, kterými je stát tvořen (čl. 83 Ústavy Italské republiky, čl. 54 odst. 1 a 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo). V současné etapě ústavního vývoje evropských parlamentních systémů však již tento znak není natolik typickým a z různých důvodů se přechází k přímé volbě hlavy státu (např. čl. 101 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky, přičemž k zavedení přímé volby prezidenta republiky došlo s účinností od 27. ledna 1999 ústavním zákonem č. 9/1999 Z. z. v reakci na dlouhodobou neschopnost Národní rady Slovenské republiky zvolit prezidenta republiky).

Jak již bylo naznačeno výše, klíčovým znakem parlamentního systému je odvozenost moci výkonné (vlády) od moci zákonodárné (parlamentu). Z této skutečnosti někteří autoři⁵⁾ dovozují, že fungování tohoto systému je založeno na principu spolupráce. Že tomu tak má být, je nepochybné – že tomu tak alespoň v rámci zákonodárného procesu skutečně je, bude doloženo v části této práce věnované aktuálním problémům zákonodárného procesu v České republice.

E/ Prezidentský a poloprezidentský systém

V prezidentském systému nachází největší uplatnění princip dělby moci ve své klasické podobě. Teoreticky byl tento princip poprvé vyjádřen v díle Ch. Montesquieu „O duchu zákonů“ (1748), do praxe byl uveden přijetím Ústavy Spojených států amerických (1787), přičemž otcové americké ústavy – A. Hamilton, J. Madison a J. Jay jej doplnili o princip brzd a vyvážení (pravděpodobně poprvé byl tento princip vyjádřen v díle Thomase Jeffersona „Poznámky o státě Virginia“: „*Moc ve státě by měla být rozdělena mezi několik úřadů tak, aby žádný z nich nemohl překročit hranice stanovené právem bez toho, že by byl účinně omezovaný ostatními.*“⁶⁾). USA se tak staly kolébkou prezidentského systému a odtud se rozšířil zejména do zemí Jižní Ameriky. Co je tedy charakteristické pro tento systém? Především existence silné výkonné moci v čele s prezidentem, která je konstituována nezávisle na parlamentu, a nezávisle na něm také setrvává ve svých funkcích. Silné postavení exekutivy se odvozuje od silného postavení prezidenta, který ho získává v přímé volbě. Oddělení a nezávislost mocí se projevuje též tím, že prezident není oprávněn rozpustit parlament.

Samotné striktní oddělení mocí (projevující se též v neslučitelnosti členství v jedné moci s působením v jiné) a jejich existenční nezávislost by samy o sobě zřejmě nebyly ani dokonalou zárukou proti vychýlení systému ve prospěch jedné z mocí a zejména zárukou funkčnosti systému. Proto byl konstruován systém brzd a vyvážení. Poměrně jednoduše lze ilustrovat uplatnění tohoto systému v rámci zákonodárného procesu. Moc zákonodárná omezuje činnost moci výkonné i soudní přijímáním zákonů, naproti tomu moc výkonná disponuje právem veta vůči přijatým zákonům, které musí být pak znovu projednány a přijaty za ztížených podmínek. Konečně moc soudní má právo přezkoumávat, zda zákony přijaté mocí zákonodárnou jsou v souladu s ústavou (tento jednoduchý model

vzájemného působení a spolupůsobení mocí v rámci zákonodárného procesu se ovšem uplatňuje i v parlamentním systému).

Z toho co bylo výše naznačeno o prezidentském systému, lze dovodit, že narozdíl od systému parlamentního je založen (spíše než na spolupráci mocí) na konkurenci mocí⁷⁾. Ani tento závěr však rozhodně nelze chápat absolutně.

Pokud jde o poloprezidentský systém, za jeho kolébku lze považovat jednoznačně Francii (konkrétně ústavu páté republiky z roku 1958). V podstatě zde byl původní parlamentní systém modifikován určitými významnými znaky a přiblížen tak v zájmu funkčnosti k systému prezidentskému. Především je v tomto systému významně posíleno postavení prezidenta, které se opírá o jeho přímou volbu (viz čl. 6 Ústavy), a dále se projevuje v pravomoci předsedat ministerské radě (viz čl. 9 Ústavy) a pravomoci činit „opatření, která okolnosti vyžadují“ v mimořádných situacích jako je např. ohrožení institucí republiky a řádného chodu ústavních orgánů veřejné moci, a to bez kontrasignace (viz čl. 16 ve spojení s čl. 19 Ústavy). Dalším specifickým znakem francouzského poloprezidentského systému je omezení zákonodárné moci parlamentu na taxativně vymezené oblasti a ponechání zbývajících záležitostí nařizovací pravomoci ministerské rady (viz čl. 34 ve spojení s čl. 37 Ústavy). Omezení zákonodárné moci parlamentu se projevuje i v nebývalém ústavním prostoru pro konání referenda o návrzích zákonů (viz čl. 11 Ústavy).

F/ Ostatní formy vlády

System vlády shromáždění (vlády konventu) se v teoretické rovině opírá o Rousseauovo pojetí suverenity lidu jako vrcholné, nezcizitelné a nedělitelné moci⁸⁾. Je protikladem principu dělby moci, směřuje k jejímu překonání (odstranění), které chápe jako naplnění ideálu demokratického uskutečňování státní moci. Uvedené pojetí se v praktické rovině mělo promítnout v soustředění veškeré moci v zastupitelském orgánu, který jakožto orgán volený lidem byl jako jediný legitimován nejen k výkonu moci zákonodárné, ale i výkonné. Předpokládalo se svěření moci výkonné užšímu orgánu, který „shromáždění“ ustavovalo ze svého středu (předsednictvo, výbor). Tento systém nebyl, kromě krátkodobých revolučních zvrátů (jakobínský Konvent 1793, Pařížská Komuna 1871), nikdy v čisté podobě realizován v praxi. Některé prvky systému, který vedle výše uvedeného demokraticky – idealistického základu postrádal funkčnost na

straně jedné a zábrany proti nástupu diktatury, resp. uzurpování moci byrokratickým aparátem na straně druhé, se uplatnily v deformované podobě v ústavním systému Svazu sovětských socialistických republik (struktura sovětů) i v dalších socialistických státech tehdejšího sovětského bloku.

Direktoriální systém jakožto světově unikátní ústavní systém Švýcarské konfederace vykazuje společné znaky se všemi výše zmiňovanými formami vlády. Jeho specifickým charakteristickým znakem je však rozsah uplatnění a význam referenda, jehož prostřednictvím se uskutečňuje suverenita lidu v oblasti moci zákonodárné. Se systémem vlády shromáždění má společný způsob ustavování vlády – volbou parlamentem, za prvek prezidentského systému lze považovat neodvolatelnost vlády v průběhu jejího funkčního období, ačkoliv je stejně jako v parlamentním systému parlamentu odpovědná. Vliv parlamentu na vládu se realizuje především prostřednictvím zákonů a státního rozpočtu, popřípadě též určitými doporučeními přijímanými v souvislosti s pravidelnými zprávami o činnosti vlády.

Závěrem považuji za potřebné zmínit ještě systém kancléřský, který je modifikací systému parlamentního s posílenými pravomocemi předsedy vlády – kancléře. Jeho zvláštní postavení je založeno již při ustanovení do funkce volbou Spolkovým sněmem na návrh spolkového prezidenta podle čl. 63 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Nesporným stabilizačním prvkem je takzvané konstruktivní vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři, spočívající v podmínce zvolení jeho nástupce podle čl. 67 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Konečně určující role spolkového kancléře v rámci vlády se projevuje v pravomoci určovat základní směry politiky podle čl. 65 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

G/ Formy sdružování států

Zatímco formy vlády se v podstatě liší podle toho, jakým způsobem se v ústavním systému realizuje princip dělby moci v úrovni horizontální (tj. dělba moci mezi orgány jednotlivých mocí na stejné – zpravidla na centrální – úrovni územního uspořádání), v tomto případě jde o dělbu moci v úrovni vertikální (tj. mezi orgány určité moci stojícími na různých stupních územního uspořádání).

Základním modelem územního uspořádání je unitární stát, který se vyznačuje existencí jediného systému státní moci (nejvyšších státních orgánů) a jednotným právním řádem. Příkladem je Česká republika (viz čl. 1 Ústavy České republiky, podle něhož je Česká republika mimo jiné též

jednotným státem, dále např. Francie, která je podle čl. 1 Ústavy nedílnou republikou). Unitární stát pojmově nevylučuje, aby v jeho rámci byla realizována rozsáhlá decentralizace spojená s autonomií jeho územních součástí (viz čl. 5 Ústavy Italské republiky, podle něhož je Itálie jednotnou a nedílnou republikou, avšak zároveň se zdůrazňuje povinnost přizpůsobení zásad a metod zákonodárství požadavkům autonomie a decentralizace; podle čl. 117 Ústavy Italské republiky je oblast, jakožto nejvyšší samosprávný celek, oprávněna vydávat zákonné předpisy v taxativně vymezených oborech a v mezích základních zásad stanovených centrálními zákony – v dalších ustanoveních je pak stanoven způsob schvalování zákonů oblastní radou a jejich kontrola ze strany centrální vlády). Je však třeba konstatovat, že přes ústavní deklaraci jednotnosti a nedílnosti Italské republiky se právě charakterizovaný systém blíží dalšímu modelu – federaci.

Federace lze podle způsobu vzniku členit na federace vzniklé zdola (tj. v podstatě smlouvou uzavřenou mezi dosud samostatnými státy a z jejich vůle o vzniku společného /spolkového/ státu, i když základem existence tohoto státu je ústava) a federace vzniklé shora (vytvořením nové struktury územního uspořádání dosud unitárního státu provedeným z jeho vůle). Typickým příkladem federace vytvořené zdola jsou Spojené státy americké. Jako příklad federace vytvořené shora lze uvést Spolkovou republiku Německo a fakticky též československou federaci z roku 1968, ačkoliv tehdejší kroky směřující k jejímu ustavení měly formálně charakter vytváření společného státu zdola.

Rozdělení pravomocí mezi federaci a členské státy (významné zejména v oblasti zákonodárství) bývá zpravidla založeno na stanovení výlučné pravomoci federace prostřednictvím taxativního výčtu oblastí, na které se vztahuje. Ostatní pravomoci, které nejsou zahrnuty v tomto výčtu, se prostřednictvím zbytkové (generální) klauzule svěřují členským státům. Toto základní schéma je převážně v praxi v různých ústavních systémech různým způsobem modifikováno. Příkladem může být rozdělení působnosti mezi federaci a republiky podle hlavy druhé ústavního zákona o československé federaci. V tomto ústavním zákoně byl stanoven relativně úzký výčet oblastí logicky spadajících do výlučné působnosti společného státu (viz čl. 7, např. zahraniční politika, federální státní hmotné rezervy, národní obrana). V čl. 8 byly stanoveny oblasti společné působnosti federace a republik (např. plánování, finance), přičemž v čl. 10 a následujících byly taxativně určeny věci, které z této společné působnosti náležely orgánům federace, ostatní spadaly na základě první zbytkové klauzule (čl. 8 odst. 2) do působnosti

orgánů republik. Vše co nespadlo na základě citovaných ustanovení do působnosti federace, patřilo do výlučné působnosti republik (viz čl. 9 – druhá zbytková klauzule).

Konfederaci lze charakterizovat jako spolek států, které se za účelem společného výkonu určitých kompetencí sdružily na základě mezinárodní smlouvy do tohoto útvaru. Tato forma sdružování států se v historii ústavních systémů nikdy dlouhodobě neuplatnila, spíše se jedná o přechodnou formu, po níž následovalo buď úplné osamostatnění členských států (jako např. v případě Senegambijské konfederace vzniklé v roce 1982, v níž její členové – Senegal a Gambie – integrovaly své bezpečnostní síly, komunikační systém, koordinovaly zahraniční politiku a vytvořily hospodářskou a finanční unii. V čele konfederace byl senegalský prezident, viceprezidentem byl gambijský prezident. Vedle toho existoval ještě konfederativní parlament, v němž měl Senegal 40 míst a Gambie 20 míst⁹⁾). Vzdávající rozpory mezi členskými státy – založené též na vyšší životní úrovni v mocnějším a mnohonásobně rozlehlejších Senegalu a odlišném životním stylu – vyvrcholily v rozpuštění konfederace v roce 1989), nebo naopak upevnění jejich svazku přeměnou ve federaci (jako např. USA po krátkém konfederativním období v letech 1781-1787).

Hlavní rozdíl mezi konfederací a federací lze spatřovat v právním základu jejich existence, jímž je ve federaci ústava, v konfederaci mezinárodní smlouva. Zatímco orgány federace uplatňují svoji moc vůči občanům členských států přímo, opatření konfederativních orgánů se uvnitř konfederace uplatňují pouze prostřednictvím orgánů členských států (státní občanství konfederace neexistuje). S přímým působením konfederace se tedy počítá především navenek – v mezinárodních vztazích.

Kapitola II.

Právo, jeho základní funkce a zdroje

A/ Prameny práva – pojem a druhy

Jak již bylo řečeno výše, není existence „státního“ práva nezbytnou podmínkou vzniku státu. Zároveň je však třeba konstatovat, že bez toho, aby bylo subjektům podléhajícím dané státní moci závazným a jednoznačným způsobem řečeno, co (jaké chování) se od nich očekává a co (jaká sankce) bude následovat, když se nebudou chovat předepsaným způsobem, neudrží si příslušná státní moc své postavení, ani nezůstane stát státem. Pravidla

chování pro sobě podřízené subjekty stanoví státní moc různým způsobem a v různých formálních podobách, které se označují jako prameny práva.

Pro státy spadající do oblasti evropské a americké právní kultury jsou typické následující hlavní druhy pramenů práva:

- normativní právní akty (právní předpisy, z nichž nejdůležitějšími jsou zákony),
- soudní precedenty,
- právní obyčej,
- normativní smlouvy.

B/ Normativní právní akty

Z hlediska evropské kontinentální právní kultury je jednoznačně nejrozšířenějším a zároveň nejvýznamnějším pramenem práva normativní právní akt (právní předpis). Normativní právní akty lze charakterizovat jako „výsledky činnosti orgánů veřejné moci, obsahující právní normy“⁽¹⁰⁾. V ústavní realitě jednotlivých evropských zemí se vyskytuje řada různě označených normativních právních aktů, přičemž pro účely jejich obecné charakteristiky považují za základní jejich členění na prvotní a odvozené. Pravomoc vydávat prvotní normativní právní akty je zásadně svěřována orgánům ustavovaným na základě voleb, a těmito akty musí být vždy dán základ právní úpravy v dané oblasti společenských vztahů. Jen normativní právní akt přijatý volbami legitimovaným orgánem může vymezovat práva a povinnosti dotčených subjektů. Výsadní postavení mezi prvotními normativními akty má zákon, jakožto akt vydaný parlamentem, výsadní postavení mezi zákony má pak ústavní zákon (ústava). O funkci a významu ústavy bude podrobně pojednáno níže.

Odvozené normativní právní akty jsou vydávány zpravidla orgány moci výkonné a právní úprava v nich obsažená navazuje na právní úpravu vyjádřenou v aktech prvotních, stanovuje určité podrobnosti potřebné pro bezproblémové uskutečňování regulovaných společenských vztahů. Uvedené podrobnosti by jednak základní právní úpravu obsaženou v aktech prvotních příliš zatěžovaly a činily nepřehlednou a jednak by jejich posuzování ve volených orgánech mělo pouze formální charakter, neboť se často jedná o takové podrobnosti, které může komplexně posoudit výhradně kvalifikovaný úřednický aparát. Při určování obsahu odvozených aktů je

třeba důsledně vycházet z rozsahu základní právní úpravy obsažené v aktech prvotních, podrobnosti se nikdy nesmějí stát změnami a doplněními.

Kromě výše prezentovaného členění lze v této souvislosti provést ještě členění podle právní síly normativních právních aktů, jinými slovy řečeno, podle jejich postavení v hierarchii právních předpisů vydávaných v daném státě. Toto hierarchické postavení v zásadě koresponduje s členěním na akty primární, které jsou v hierarchii umístěny výše, a akty odvozené. Z právní síly daného normativního právního aktu vyplývá možnost zrušovat jej nebo měnit pouze aktem stejné nebo vyšší právní síly a dále požadavek, aby normativní právní akt byl vždy v souladu s akty vyšší právní síly.

C/ Ostatní prameny práva

Soudní precedent lze charakterizovat jako individuální právní akt, kterým je řešen případ, jemuž obdobný případ nebyl dosud rozhodnut (regulován). Tento individuální právní akt se stává vzorem pro všechna další rozhodnutí v obdobných případech. Tvůrcem pramenu práva se tedy v daném případě stává moc soudní. Na soudních precedentech je založena angloamerická právní kultura common law, ovládaná v zájmu právní jistoty zásadou vázanosti soudu precedenty. Tato zásada ovšem na druhé straně způsobuje nepružnost systému, který by se měl řídit často velmi starými precedenty. Proto byla zformulována další zásada – zásada „rozlišování“ (distinctions) umožňující se od precedentu odchýlit v případě, že došlo k radikální změně skutkových okolností případu, o němž bylo původně precedentem rozhodnuto. Soudní precedenty již dnes není možno zařazovat jako dříve do kategorie práva nepsaného, neboť bývají běžně publikovány.

Dalším pramenem práva, který je charakteristický pro právní kulturu common law je právní obyčej. Aby se určitá zvyklost stala právním obyčejem, a tudíž i pramenem práva, musí se chování daným způsobem v daných případech uskutečňovat dlouhodobě a hromadně. Jestliže se následně tento způsob chování stane všeobecně uznávaným a bude vnímán jako závazný, zbývá k úplnosti pramenu práva již jen stanovení sankce státní mocí. V současné době se uplatňuje obyčejové právo prakticky již pouze ve Velké Británii (v oblasti práva ústavního) a v oblasti práva mezinárodního.

Závěrem je třeba se zmínit o normativní smlouvě, jakžto o pramenu práva. Aby byla určitá smlouva (tj. dvoustranný nebo vícestranný právní úkon) smlouvou normativní, a tudíž pramenem práva, musí mít obecný charakter, tedy se vztahovat na neomezený počet případů určitého druhu.

V současné právní kultuře je význam normativní smlouvy jako pramene práva spíše okrajový, odvozený od normativních právních aktů (kolektivní smlouvy v oblasti pracovního práva).

D/ Pravidla tvorby práva

Stanovování pravidel chování pro podřízené subjekty státní moci se přirozeně nesmí dít živelně a nahodile, tedy musí mít samo určitá pravidla. V zájmu určité společenské stability je rovněž žádoucí, aby „pravidla tvorby pravidel“ nepodléhala častým změnám, proto se stávají jejich základy předmětem právní úpravy ústavou, jakožto právním předpisem nejvyšší právní síly. Pravidla tvorby práva se tak stávají nejen materiálním, ale i formálním základem právního systému (podrobnější pravidla zákonodárského procesu upravují většinou jednací řady parlamentů). Výstižně vyjádřil význam a postavení pravidel tvorby práva v rámci právního řádu Z. Neubauer: „*Jádrem ústavy, t. zv. ústavou v užším čili normologickém smyslu, jest předpis (resp. předpisy) o tom, jak vzniká zákon, t. j. ustanovení o těch náležitostech zákonodárského řízení, jichž zachování je nutné a postačitelé, aby vznikl zákon*“⁽¹⁾. Ústava zpravidla stanoví subjekty zákonodárné iniciativy, tj. okruh orgánů, případně ústavních činitelů, kteří jsou oprávněni předkládat parlamentu návrhy zákonů (viz čl. 39 francouzské Ústavy, čl. 71 Ústavy Italské republiky), přičemž z předložení návrhu zákona takovým subjektem vyplývá pro parlament povinnost se tímto návrhem zabývat. Z ústavy také vyplývá, jaká většina (počet přítomných) členů parlamentu je potřebná ke schválení zákona a vztah obou komor parlamentu v zákonodárném procesu v případě, že je zaveden dvoukomorový systém (viz čl. 42 a násl. francouzské Ústavy). Významnou součástí ústavní úpravy zákonodárského procesu je též stanovení pravomocí hlavy státu v tomto procesu (viz čl. 10 a 11 francouzské Ústavy) a účasti moci soudní na tvorbě práva. Završením procesu tvorby právního předpisu je jeho vyhlášení, provedené předepsaným způsobem, které je podmínkou platnosti právního předpisu (viz čl. 42 Ústavy Řecké republiky, čl. 73 Ústavy Italské republiky).

V procesu tvorby práva je zapotřebí respektovat nejenom formální postupy, ale neméně důležité je dodržování principu dělby moci, zejména mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Jestliže totiž právní akt označený jako zákon nestanovuje pravidla chování obecného charakteru, tj. vztahující se na neurčený počet případů stejného druhu, ale řeší spíše individuální případy, nejde už o normativní právní akt, ale o právní akt individuální.

Dochází tak k přesahu (extenzi) legislativy do exekutivy.¹²⁾ Takové případy budou ilustrovány v části této práce věnované tvorbě práva v současném ústavním systému České republiky.

E/ Teoretická východiska tvorby práva

Skutečnost, že je proces tvorby práva upraven ústavou, popřípadě dalšími zákony, přirozeně není sama o sobě zárukou, že výsledek tohoto procesu – právní předpis – bude mít požadovanou kvalitu, tj. mimo jiné bude vycházet z co nejuplněnějšího poznání oblasti společenských vztahů, kterou má regulovat. K naplnění tohoto cíle je proces tvorby práva předmětem vědeckého posouzení, jehož výsledkem je stanovení určitých obecných postupů, které by měly být v tomto procesu dodrženy.

Proces tvorby práva je určitým specifickým druhem rozhodovacího procesu, a jako takový má dvě základní fáze: přípravu rozhodnutí a vlastní rozhodnutí.¹³⁾ V případě normotvorného procesu jsou přípravou rozhodnutí v podstatě všechny kroky učiněné subjektem oprávněným (povinným) předkládat (zpracovávat) návrhy právních předpisů, ať už uvnitř, nebo navenek ve spolupráci s jinými subjekty, směřující k vypracování definitivního návrhu právního předpisu. Vlastním rozhodnutím je pak projev vůle subjektu oprávněného schvalovat právní předpisy, ať už v konečné podobě, nebo jako uzavření určité relevantní fáze schvalovacího procesu.

Součástí přípravné fáze je sběr a zpracování informací o oblasti společenských vztahů, která má být připravovaným právním předpisem upravena a o dopadech případné dosavadní právní úpravy na tuto oblast. Získané informace jsou následně vyhodnocovány (většinou se jedná o proces hodnocení otevřený, tj. závislý na řadě různých okolností, které jsou proměnné) až je učiněn závěr o funkčnosti dosavadní právní úpravy. Přitom v praxi nelze od sebe jasně oddělit sběr informací a hodnocení, obojí se děje průběžně.

Proces tvorby práva bývá zpravidla zahájen na základě normy finální (úkolové, účeloslovné), kterou je stanoven cíl, jehož má být zamýšlenou právní úpravou dosaženo. Tento cíl musí být v počátečním stadiu, s ohledem na složitost vývoje společenských vztahů, stanoven spíše abstraktně, přičemž se předpokládá jeho postupná konkretizace v rámci vymezeném daným právním řádem. Normy finální nemají povahu norem právních, jejich místo je spíše v interních normativních instrukcích. Výsledkem procesu

tvorby práva je pak klasicky strukturovaná právní norma, která je označována jako norma kondicionální.

F/ Ústava

Požadavek přijetí ústavy je historickou reakcí na potřebu omezit absolutní moc panovníka a nahradit ji vládou lidu, která bude uskutečňována na základě ústavy a v jejích mezích

Ústavu je možno charakterizovat jako základní zákon státu, který upravuje nejdůležitější otázky fungování státu. Těmito nejdůležitějšími otázkami, tedy předmětem právní úpravy ústavy, jsou zejména vztahy mezi jednotlivými součástmi státní moci, resp. vztahy mezi nejvyššími státními orgány a vztahy mezi občany a státem, tj. základní lidská práva a svobody. Ústava je právním předpisem nejvyšší právní síly, s nímž musí být všechny ostatní právní předpisy v souladu a zároveň stanoví základní pravidla tvorby ostatních právních předpisů. Lze tedy říci, že ústava je formálním i materiálním základem právního řádu daného státu.

Kromě výše uvedeného lze ústavu (ústavní zákon) ve formálním (užším) smyslu rozeznat podle jejího označení; naopak ústava v materiálním (širším) smyslu se vymezuje podle jejího obsahu a její součástí jsou i běžné zákony, zpravidla takové, které podrobnější úpravou vymezují právní vztahy, jejichž základy jsou vymezeny v ústavě ve formálním smyslu (např. jednacích řádů parlamentu).

Značný význam z hlediska celkového pojetí ústavního práva má dělení ústav na rigidní a flexibilní. Ústavním systémům současných demokratických států je vlastní někdy i velmi vysoká míra rigidity ústavy, tj. stanovení zvláštního procesu přijímání, změn a rušení ústav, který se od procesu schvalování běžných zákonů liší tím, že činí schválení ústavního zákona, resp. dosažení změny ústavy nepoměrně složitějším. Jako minimální opatření k dosažení rigidity ústavy se jeví stanovení odlišné (kvalifikované) většiny pro schválení ústavního zákona, logicky související s jeho nejvyšší právní silou (např. čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky, čl. 110 Ústavy Řecké republiky). Řada ústav demokratických států však zahrnuje další opatření ztěžující přijetí ústavní změny a přispívající tak ke stabilitě ústavního systému. Jde např. o postup, kdy po schválení ústavní změny je parlament rozpuštěn a tato změna se stává platnou až po schválení nově zvoleným parlamentem (čl. 114 Ústavy Velkovévodství Lucembursko). Dalšími možnostmi jsou požadavek schválení ústavní změny v referendu (čl.

89 francouzské Ústavy; referendum se však nekoná, pokud je návrh schválen na společné schůzi parlamentu kvalifikovanou většinou jeho členů), popřípadě zákaz ústavních změn po určitou dobu od schválení změny poslední (např. čl. 110 Ústavy Řecké republiky, který pro tento účel stanoví pětiletou lhůtu a kombinuje ji s požadavkem schválení ústavní změny nově zvoleným parlamentem). Přirozeně lze nalézt v ústavách demokratických států i další kombinace výše uvedených opatření k dosažení rigidity ústavy a stability ústavního systému. Flexibilní ústavou je taková ústava, ke schválení jejíž změny není vyžadován žádný zvláštní proces odlišný od přijímání běžných zákonů, přičemž ve standardních demokratických ústavních systémech se tento typ ústavy zásadně nevyskytuje.

Ústava je zpravidla psaná – což je standardem v evropské kontinentální právní kultuře, popřípadě též nepsaná, jak je tomu zčásti ve Velké Británii (ústavní zvyklosti, soudní precedenty).

G/ Nadústavní právo

V ústavách některých demokratických států jsou různými způsoby vymezeny určité principy, které tyto ústavy samy označují za neměnné, fakticky zavádějí jejich absolutní rigiditu. Jde o principy, které se obsahově opírají o přirozenoprávní učení a z něho čerpají také svoji ochranu (čistě z formálněprávního, pozitivistického hlediska je vždy představitelná změna jakéhokoliv ustanovení ústavy, byť i zvláštní, ztíženou procedurou). Bez nejvyšší možné ochrany těchto principů by státu hrozila ztráta jeho demokratického charakteru.

Takové ustanovení obsahuje rovněž Ústava České republiky ve svém čl. 9 odst. 2 zakazujícím změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Toto nekonkrétní ustanovení je předmětem mnoha odborných výkladů, avšak teorie není ani zdaleka jednotná při posuzování, co vše zahrnout mezi „podstatné náležitosti demokratického právního státu“. Jelikož však ve formálně vymezeném ústavním systému neexistuje orgán, kterému by příslušelo uvedené náležitosti autoritativním (závazným) způsobem vymezit, zůstane toto vymezení velikým úkolem právní vědy do budoucna. Výsledek dosaženého konsensu v této záležitosti by pak podle mého názoru měl být podnětem pro ústavodárce ke konkretizaci předmětného ustanovení Ústavy České republiky. Byť lze z pozitivistického hlediska na možnosti formální ústavní ochrany nadústavních principů pohlížet tak jako tak s určitou skepsí, je třeba, vzhledem k významu těchto

principů, považovat za zesílení jejich faktické ochrany i odstranění nejistoty ve vymezení okruhu principů, na něž se ústavní deklarace o nepřipustnosti změny vztahuje.

Inspiraci ke konkretizaci nadústavního práva lze hledat v některých ústavách evropských demokratických zemí. Tak např. podle čl. 110 odst. 1 Ústavy Řecké republiky nemohou být měněna ustanovení ústavy, která určují formu vlády a státu jako parlamentní republiku, základní povinnost státu dbát a chránit hodnoty lidství, rovnost všech občanů před zákonem, zásada zastávání veřejných úřadů jen řeckými občany, zákaz propůjčování a uznávání šlechtických titulů a vyznamenání, právo každého na svobodný rozvoj osobnosti a účast na sociálním, hospodářském a politickém životě země, nedotknutelnost osobní svobody, zákaz stíhání, zadržení, věznění nebo jakéhokoliv omezování, mimo zákonem stanovených výjimek, nedotknutelnost svobody náboženské víry, nezávislost používání individuálních a politických práv na náboženském přesvědčení jednotlivce a princip dělby moci. Podstatně užší vymezení neměnných principů obsahuje francouzská Ústava – podle jejího čl. 89 nemůže být předmětem změny republikánská forma vlády a též je nepřipustná změna ústavy, pokud by se dotýkala celistvosti území. Lze předpokládat, že ústavodárce v České republice by se přiklonil spíše k vymezení širšímu, které by se v řadě bodů mohlo shodovat s ústavními úpravami zde pro příklad uvedenými.

H/ Vztah práva vnitrostátního a mezinárodního

Existují dva základní teoretické přístupy ke vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva – pojetí dualistické a pojetí monistické. Podle tradičního pojetí dualistického jsou vnitrostátní a mezinárodní právo dva odlišné právní systémy, přičemž právo vnitrostátní upravuje vztahy výhradně uvnitř státu a právo mezinárodní výhradně vztahy mezi státy. Z tohoto vymezení vyplývá nezbytnost transformovat v případě plnění mezinárodního závazku příslušné ustanovení mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva vydáním odpovídajícího právního předpisu. V současnosti se stále více prosazuje pojetí monistické (což je logické s ohledem na rostoucí integrační tendence založené na technickém pokroku umožňujícím stále těsnější propojení dění v jednotlivých státech), které vychází z předpokladu, že vnitrostátní a mezinárodní právo tvoří jeden právní systém. V rámci monistického pojetí zcela převládla teorie o primátu (nadřazenosti) mezinárodního práva v daném systému (ačkoliv je v současnosti jiné pojetí

sotva představitelné, nelze jej chápat absolutně, neboť by znamenalo značná omezení, vedoucí až k nefunkčnosti např. v oblasti tvorby práva).

Vývoj od dualistického modelu směrem k monistickému prodělává rovněž Česká republika a její ústavní systém. Ústavní listina z roku 1920 vztah vnitrostátního a mezinárodního práva výslovně neřešila, avšak legislativní i justiční praxe z této skutečnosti převážně správně dovodila, že určitá mezinárodní smlouva získá vnitrostátní platnost pouze svou transformací do vnitrostátního práva. Posun k monistickému pojetí, byť pouze v omezeném rozsahu, znamenalo původní znění čl. 10 Ústavy České republiky, které upravovalo bezprostřední závaznost a přednost před zákonem mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, kterými je Česká republika vázána. Vyvrcholením shora popsaných tendencí se stalo platné znění čl. 10 Ústavy (zakotvené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.), které zásadu přednosti před zákonem rozšířilo obecně na všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci udělil parlament souhlas, přičemž o těchto smlouvách výslovně stanovilo, že jsou součástí právního řádu. Obdobnou zásadu stanoví čl. 55 francouzské Ústavy, podle něhož mají smlouvy nebo dohody řádně ratifikované nebo schválené po uveřejnění vyšší právní sílu, než zákony, za podmínky jejich aplikace druhou smluvní stranou. Vedle toho některé ústavy zahrnují do vnitrostátního práva též obecná pravidla mezinárodního práva (např. čl. 25 Základního zákona Spolkové republiky Německo).

Kapitola III.

Vztah státu a práva

A/ Teoretická východiska

V historii i současnosti teorie práva lze v zásadě rozlišit následující teoretické přístupy k otázce vztahu státu a práva:

- normativistický
- pozitivistický (juspozitivismus)
- přirozenoprávní (jurnaturalismus)
- sociologický.

Přístupy normativistický a pozitivistický považují za východisko pro zkoumání vztahu státu a práva platné (pozitivní) právo, neboli právo

vytvářené státem. Významným centrem normativistické školy, která již nemá v současnosti ve své vyhraněné podobě příliš zastánců, byla brněnská právnická fakulta ve dvacátých a třicátých letech 20. století (Weyr, Engliš, později Neubauer). Normativní pojetí státu nevychází od „faktického normotvůrce, nýbrž jen od normy“¹⁴). Podle představitelů normativismu je „stát ve smyslu normativním (právním) totožný se souborem subjektivních norem (právním řádem)“¹⁵), přičemž právě ve ztotožnění státu a práva lze spatřovat zásadní rozdíl mezi normativismem a pozitivismem, právě v tomto ohledu zřejmě působí dnes normativismus jako překonaný. Na druhou stranu i tato škola přiznávala zásadní význam pro bezproblémovou existenci státu skutečnému stavu dodržování právních norem, když definovala „stát ve smyslu obecném“ jako „shodu státu normativního (tedy právního řádu – pozn. M. Š.) se skutečným děním sociálním“¹⁵), přičemž v dosažení maximální úrovně této shody byla spatřována záruka stability daného státu. Nadčasovým prvkem normativistické teorie je podle mého názoru též důraz na stanovení podmínek vzniku platného práva.

Pokud jde o pozitivismus, jeho stěžejním zájmem je rovněž zkoumání platného práva, a to z hlediska de lege lata, tj. posouzení, jaké chování je správné z pohledu platné právní úpravy (jinými slovy řečeno, jaké chování je v souladu s právem). Respektování platného práva je definičním znakem právního státu, jednou ze záruk naplnění principu právní jistoty a tudíž musí být pozitivistický přístup podle mého názoru základním východiskem pro činnost státních orgánů. To platí v prvé řadě pro orgány moci výkonné, která zásadně není oprávněna posuzovat případný nesoulad platné (zejména zákonné) právní úpravy s právními předpisy vyšší právní síly, popř. s určitými platnému právu nadřazenými principy.

Základem přirozenoprávního přístupu je konstrukce dvou právních systémů, kdy vedle platného práva existuje právo přirozené, které je člověku dáno (od boha, případně je mu vlastní jako lidské bytosti), je tak nadřazeno platnému právu a platné právo s ním musí být v souladu. Do oblasti přirozeného práva lze zařadit jednak jednotlivé principy právního státu, jednak základní lidská práva a svobody. Význam přirozenoprávního přístupu zesiluje v reakci na totalitní období (nacismus, stalinismus) jako způsob vypořádání se s právním řádem vzniklým v těchto obdobích. V demokratických systémech lze tento přístup chápat jako určitou zábranu (pojistku) proti zvratu existujících podmínek nedemokratickým směrem cestou změny platného práva. Naopak přílišné zdůrazňování přirozenoprávního přístupu a podceňování platného práva může vést

k oslabování principu právní jistoty, a kromě nejistého výsledku, je naplnění jednotlivých prvků přirozeného práva bez pozitivní právní úpravy sice možné, ale zpravidla dosti zdlouhavé.

Sociologický přístup na základě poznatků společenského vývoje hodnotí právo z hlediska de lege ferenda, tj. posuzuje, zda je nezbytné, účelné, popř. vůbec možné, regulovat právem určitou oblast společenských vztahů, a následně jakým způsobem a v jakém rozsahu tuto regulaci uskutečnit. Zastánci sociologického přístupu je platné právo považováno za druhořadé pro účely zkoumání vztahu státu a práva, mnohdy je zcela opomíjeno, význam je přikládán skutečnému chování lidí v dané oblasti společenských vztahů (z pohledu historie i současnosti). Zároveň je zpochybňována možnost existence neměnného systému přirozených práv, neboť i principy tohoto systému se musí měnit současně se změnami ve společenském uspořádání. Nesporný význam sociologického přístupu pro vývoj právního řádu spočívá ve zkoumání reálného působení právních norem v praxi, naopak nelze přijmout jeho přehlížení platné právní úpravy, opomíjení hlediska de lege lata.

Závěrem lze konstatovat, že žádný z uvedených teoretických přístupů ve své čisté podobě nevystihuje zcela přesně vztah státu a práva; naopak není možné žádný přístup (tudíž ani normativistický) zavrhnout ve svém celku jako překonaný, nevystihující alespoň některý podstatný prvek vztahu státu a práva. Proto jediným možným přístupem k hodnocení vztahu státu a práva je podle mého názoru kombinace určitých principů těchto teoretických pojetí tak, jak bylo naznačeno výše, a to z hlediska de lege lata i de lege ferenda, při respektování nadřazenosti jednotlivých prvků systému přirozeného práva.

B/ Právní politika, právní praxe a právní vědomí

Jak již bylo řečeno výše, výsledky právně sociologického přístupu významným způsobem ovlivňují vývoj právního řádu. Nejde jenom o zhodnocení toho, jak se v dané oblasti společenských vztahů lidé chovali a chovají, popř. jak respektují stávající právní úpravu, ale zejména o hledisko de lege ferenda – jak by se chovat měli, a jak tohoto žádoucího chování případnou právní úpravou docílit. Všechny tyto otázky by si měly položit subjekty, které utvářejí právní politiku daného státu, než stanoví příslušnou finální normu, tedy rozhodnou čeho a jakým právním způsobem chtějí dosáhnout, čímž bude dán rozhodující impuls pro tvorbu práva.

Důležitou otázkou pro tvorbu práva ovšem není pouhý vztah lidí, jejichž chování je regulováno, k platnému právu, ale rovněž rozhodovací, tj. aplikační a interpretační činnost příslušných státních orgánů v dané oblasti právních vztahů – právní praxe.

V neposlední řadě je při tvorbě práva vždy třeba zohlednit právní vědomí, a to jednak jeho aktuální stav, jednak jeho žádoucí stav do budoucna, tj. zformování právního vědomí v souladu s cíli dané právní politiky. Přitom musí být brány v potaz obě složky právního vědomí: v první řadě složka znalostní, vyjadřující míru obeznámení veřejnosti s právním řádem jako celkem, s jeho základními principy i s platnou právní úpravou v určité oblasti. K formování této složky přispívá stát standardně vydáváním určitého publikačního prostředku, jehož přístupnost v určitém rozsahu je právně zaručena (viz např. § 13 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, ukládající územním samosprávným celkům povinnost zpřístupnění sbírek veřejnosti k nahlížení). Vedle tohoto způsobu zpřístupnění platného práva široké veřejnosti má ovšem podstatně větší dopad působení sdělovacích prostředků, jejichž využívání za tímto účelem je podle mého názoru povinností státu, zejména orgánů moci výkonné v oblastech jejich působnosti.

Prostřednictvím sdělovacích prostředků lze samozřejmě ovlivňovat i druhou složku právního vědomí – složku hodnotící, vyjadřující, do jaké míry se lidé ztotožňují s platnou právní úpravou, resp. s jejími reálnými dopady. Působení na právní názory veřejnosti je však záležitostí dlouhodobější, neboť tyto názory jsou podmíněny jak historicky, tak obecnějšími hodnotami, které daná společnost vyznává. Značný význam pro utváření právního vědomí má též zmíněná rozhodovací praxe státních orgánů, ať už v soudním nebo správním řízení, a její odpovídající prezentace.

C/ Právní stát

Značný význam pro charakteristiku vztahu státu a práva mají pojmy „legalita“ a „legitimita“. Legalitou je třeba rozumět takovou situaci, kdy v daném státě existuje právní řád, jehož pravidla jsou všemi subjekty dodržována. Legalita je jedním z hlavních kritérií pro posouzení, zda daný stát je právním státem. Legitimita není toliko pojmem právním, i když má nesporné právní souvislosti, neboť vyjadřuje vztah občanů k právu, resp. ke státní moci, míru jejich ztotožnění se s daným právním a mocenským systémem. Zdrojem legitimacy jsou zpravidla demokratické volby.

Právní stát je možno považovat za klíčový pojem demokratického ústavního systému. Je dlouhodobě v centru pozornosti teorie, hraje stěžejní roli při rozhodování v rámci ústavního soudnictví. Za historicky první hmotněprávní vymezení pojmu právního státu bývá považováno stanovisko předsedy Soudu žalob obecného práva sira Edwarda Cokea, které hájil ve sporu s králem, kdy prosazoval názor, že „právo chrání krále“ proti královu názoru, že „král chrání právo“. ¹⁶⁾ Poprvé tak byl vyjádřen jeden ze základních požadavků právního státu – princip vázanosti státu právem. Stejně jako se v průběhu staletí vyvíjejí společenské vztahy, vyvíjel se (a rozšiřoval) rovněž pojem právního státu. V rámci tohoto vývoje je nutno zaznamenat anglickou doktrínu Rule of Law (panství práva nad státem), která byla formulována v průběhu 18. a 19. století. Z pokusů moderních konstitucionalistů kontinentální právní kultury o vymezení pojmu právního státu považují za výstižnou definici O. Rannelettiho z počátku 20. století: „*Stát, který je rovněž sám subjektem práva a garantuje jeho uplatnění vůči každému odpovídajícími prostředky, je právním státem.*“ ¹⁷⁾ Z poslední doby bych pak uvedl pozoruhodnou definici J. Drgonce: „*Právní stát je stavem ve státě. Je možné ho identifikovat na první pohled, protože jeho indikátorem jsou přesné a očividně existující nebo očividně absentující úkazy. Stručně řečeno, v právním státě právo platí pro každého a dá se vymoci ode všech.*“ ¹⁸⁾ Především jsem toho názoru, že takovéto a obdobné stručné definice právního státu, vyjadřující jednoduše a srozumitelně jeho podstatu, jsou z hlediska širšího porozumění a ztotožnění se s tímto principem, jakožto základem moderních demokratických ústavních systémů, tím nejvhodnějším teoretickým přístupem. Z hlediska hlubšího poznání obsahu právního státu je však neméně důležité formulovat jeho jednotlivé principy tak, jak se utvořily v historickém vývoji a jak jsou hojně uplatňovány v judikatuře ústavních soudů.

D/ Principy právního státu

Právo v právním státě tedy platí pro každého; jeho uplatnění však musí zohlednit zásadní rozdíl v „mocenském“ postavení občana a státní moci. Proto na prvním místě uvádím základní princip vázanosti občana právem (negativní vymezení) – „každý může činit vše co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ – v protikladu k principu vázanosti státní moci právem (pozitivní vymezení) – „státní moc lze

uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“ (viz čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy České republiky).

Jako další princip, kterému musí být v právním státě věnována nejvyšší pozornost, bych uvedl vytvoření záruk základních práv a svobod občanů. Základem pro naplnění tohoto principu je dostatečně podrobná úprava základních práv a svobod, obsahující propracovaná ustanovení o přípustnosti jejich omezení vyjádřená v právním předpisu nejvyšší právní síly – v ústavě. Ústava je však v této oblasti, možná více než v jiných, pouhým rámcem, její obsah je konkretizován zákony v souladu s ní přijímanými. Tyto zákony pak stanoví vlastní pravidla realizace základních práv a svobod. Přirozeně je třeba připustit, že absence zákonné úpravy realizace určitého základního práva nebo svobody nemůže být překážkou jeho uskutečnění přímo na základě příslušného ustanovení ústavy. V takovém případě by se totiž jednalo jednoznačně o chybu státu, spočívající v jeho „zákonodárné nečinnosti“, která nesmí být na újmu právům a svobodám občana. Zároveň však musím konstatovat, že taková situace by měla být v právním státě zcela výjimečná, neboť do vztahu stát-občan vnese zpravidla významný prvek nejistoty. Tolik úloha moci zákonodárné.

Aby však moc zákonodárná vydávala zákony upravující výkon základních práv a svobod skutečně v souladu s jejich ústavním rámcem, musí existovat její efektivní kontrola, spočívající ve fungujícím systému ústavního soudnictví. Moc soudní má také významnou kontrolní funkci v této oblasti vůči moci výkonné, ať už v systému správního soudnictví, nebo v ústavním soudnictví při konkrétní kontrole ústavnosti.

V souvislosti se zárukami základních práv a svobod považuji za důležité zmínit princip omezené vlády, z něhož v podstatě vychází požadavek, aby zásahy státní moci do života občanů byly uskutečňovány pouze v nezbytném rozsahu, a to zejména v případě ochrany základních práv a svobod. V oblasti tvorby práva se princip omezené vlády promítá do požadavku přiměřenosti regulace, směřujícího k tomu, aby stát regulací (a tudíž i sankcionováním určitých pravidel chování) zasahoval do života občanů jen tehdy, pokud se skutečně určitá oblast společenských vztahů bez právní regulace neobejde.

Další podmínkou existence právního státu je dodržování principu právní jistoty. Tento princip, který byl často aplikován i v judikatuře Ústavního soudu České republiky, lze v užším slova smyslu dobře vymezit např. slovy J. Drgonce: „Uplatnění právní normy stejným způsobem a se stejným výsledkem v neomezeném počtu stejných případů je nezbytným projevem principu právní jistoty.“¹⁹⁾ V souvislosti s principem právní jistoty (někdy též

jako jeho součást²⁰⁾) bývají zmiňovány zákaz retroaktivity, princip ochrany nabytých práv, princip ochrany důvěry občana v právo (požadavek významný i z hlediska tvorby práva; jeho smyslem je nepřipuštění stavu, kdy ten, kdo v souladu s právem věnuje určité úsilí, vynaloží prostředky ke splnění určité povinnosti, bude znevýhodněn oproti tomu, kdo takovou povinnost včas nesplnil, protože zákonodárce následně přistoupil k jejímu zrušení – tímto principem se budu konkrétně zabývat v části věnované současnému ústavnímu systému České republiky) a princip srozumitelnosti zákonů. K posledně uvedenému principu se vyjádřil Ústavní soud Slovenské republiky, když konstatoval: „*Pokud právní norma obsažená v ustanovení zákona není formulována jednoznačně a pro adresáta není dostatečně srozumitelná, přičemž tento nedostatek není možné odstranit ani výkladem podle čl. 152 odst. 4 Ústavy Slovenské republiky (obecné interpretační pravidlo, příkazující vykládat ústavní zákony, zákony a ostatní obecně závazné právní předpisy v souladu s ústavou – pozn. M. Š.), její obsah není v souladu s obsahem principu právního státu vyjádřeným v čl. 1 Ústavy Slovenské republiky.*“ (PL.ÚS 19/1998).

Dalším principem právního státu je princip svrchovanosti lidu, poprvé vyjádřený ve Virginia Bill of Rights 1776: „*Všechna moc patří lidu a ten ji přiměřeným způsobem vykonává.*“²¹⁾

Princip svrchovanosti ústavy a zákonů zdůrazňuje výlučnost těchto právních předpisů v právním řádu, danou skutečností, že jejich tvůrcem je zpravidla parlament, který je k přijetí těchto svrchovaných norem legitimován lidem ve volbách. Smyslem uplatnění tohoto principu je dosáhnout přehlednosti a pořádku v právním řádu a omezení rozsahu regulace prostřednictvím podzákonných právních předpisů, popřípadě interních normativních instrukcí.

E/ Demokratický a sociální právní stát

Má-li mít právní stát demokratický charakter, musí, vedle výše uvedených principů, splňovat ještě další náležitosti. V první řadě je to princip vlády většiny, jakožto základ demokratického politického rozhodování. Uplatnění vůle většiny však není samo o sobě zárukou demokratického rozhodnutí, proto s ním musí jít ruku v ruce jeho omezení prostřednictvím principu ochrany menšin, spočívající zejména v zárukách jejich základních práv a svobod (viz čl. 6 Ústavy České republiky).

Dalším předpokladem demokratického charakteru státu je fungující pluralitní politický systém, který zaručuje, aby bylo vůbec možno projevit rozdílné politické a jiné názory a hájit svoje zájmy, a to v první řadě prostřednictvím různých politických stran, popř. dalších občanských organizací, které mají za stanovených podmínek zaručeny rovné možnosti zúčastnit se na politickém rozhodování (viz čl. 5 Ústavy České republiky).

Sociální charakter státu pak především znamená, že jsou státem činěna, v mezích jeho hospodářských možností, opatření k dosažení určité základní životní úrovně u všech občanů (vyrovnávání příležitostí). Sociální charakter státu je výslovně vyjádřen v některých ústavách evropských zemí (viz čl. 1 a 2 Ústavy Republiky Portugalsko, čl. 20 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo).

F/ Působení práva ve společnosti

V závěru této kapitoly pojednávající o vztahu státu a práva, resp. celé části první, která je jakýmsi teoretickým základem pro zkoumání historického i současného vývoje tvorby práva v Československé, České a Slovenské republice, považuji za nezbytné vyjádřit se k otázce působení práva ve společnosti. Zčásti jde o shrnutí a utřídění dosud zaznamenaných poznatků, zčásti o jejich doplnění.

Právo především slouží jako prostředek stabilizace sociálních vztahů²²⁾, vnáší do společnosti řád a pořádek, aby však mohlo tuto úlohu plnit musí být samo systémem dostatečně stabilním. Právní zárukou stability právního systému je zejména úprava základů procesu tvorby práva v ústavě, jakožto právním předpisu nejvyšší právní síly, a současně stanovení zvláštního (ztíženého) procesu změny ústavy a tím také ztížení změny pravidel tvorby práva. Dalším stabilizačním faktorem bývá existence druhé komory parlamentu a fungující ústavní soudnictví.

Výchova k dodržování právních norem zahrnuje v širším slova smyslu též stanovení efektivních sankcí za porušení pravidla chování stanoveného právní normou, což je úlohou moci zákonodárné, a využívání těchto sankcí způsobem odpovídajícím aktuálnímu významu narušeného právem chráněného zájmu a rozsahu porušení práva, což je úlohou moci výkonné a především moci soudní. Výchova v užším slova smyslu je pozitivním působením na společnost, spočívajícím v seznamování veřejnosti se základními principy právní úpravy, ve vysvětlování jejich významu, jejich obhajobě, přičemž v této oblasti lze spatřovat největší pole působnosti pro

moc výkonnou. Pouze kombinací všech těchto „výchovných postupů“ lze dosáhnout potřebné míry legitimacy daného právního řádu, která nepochybně bude pozitivně působit na kvalitu a stabilitu společenských vztahů.

Z jiného pohledu je ovšem právo též prostředkem k prosazení určitých mocenských zájmů, působí na chování lidí tak, aby se společenské vztahy utvářely v souladu s potřebami státní moci. Právo je proto předmětem permanentního politického boje, drtivá většina předvolebních slibů souvisí tím či oním způsobem se změnou dosavadní, případně s přijetím zcela nové právní úpravy. V této souvislosti by měla být vždy řešena otázka míry regulace dané oblasti společenských vztahů (princip omezené vlády). Obecně platí, že stabilizovaná demokratická společnost se vyznačuje menší mírou právní regulace, než společnost destabilizovaná revoluční, případně jinou zásadní změnou. Zvláštností je nedemokratický systém, v němž, pokud je stabilizován, převažuje regulace neprávní – interní normativní instrukce, usnesení orgánů vládnoucí strany (dokonalou ilustrací československé a české právní historie v tomto směru jsou vedle sebe postavené svázané jednotlivé ročníky sbírek zákonů).

Otázka kvality práva (hodnocení, zda je dané právo dobré) bývá posuzována s ohledem na příslušnost k určité společenské nebo názorové skupině zpravidla odlišně, pokud jde o stránku obsahovou. Obecněji lze vymezit spíše určité formální znaky kvalitního práva – přehlednost, jednoduchost a srozumitelnost, neexistence vnitřní (v rámci právního předpisu) ani vnější rozpornosti (v rámci právního řádu), co nejmenší mezery v právu, které je třeba překlenovat mnohdy sporným výkladem, nikoliv časté změny právní úpravy, k nim přistupovat pouze tehdy, je-li jednoznačně prokázáno, že stávající právní úprava je z praktického hlediska nevyhovující (neaplikovatelná, nebo aplikovatelná pouze na základě „velmi vstřícného“ výkladu). Ačkoliv jsou výše uvedené znaky kvalitního práva znaky formálními, nenaplní-li právo některý nebo dokonce více z těchto požadavků, vede to nepochybně k ohrožení jednoho z principů právního státu – principu právní jistoty. Proto by měl mít každý ze subjektů normotvorného procesu při své činnosti tyto principy neustále na paměti.

ČÁST DRUHÁ

ZÁKONODÁRNÝ PROCES VE SPOLEČNÉM ČESKÉM A SLOVENSKÉM STÁTĚ */Historické souvislosti/*

Kapitola I.

Vznik samostatného československého státu

A/ Státoprávní představy Čechů a Slováků před vznikem společného státu

28. říjnu 1918 předcházely různé plány, projekty a úvahy o budoucím postavení českého a slovenského národa, ať už v rámci Rakousko-Uherska, jiných státních útvarů nebo ve vlastním, samostatném státě. S těmito úvahami přirozeně souvisely rovněž různé modely státního zřízení, resp. forem vlády. Demokratičtější postavení národa jako celku zde bývalo zpravidla spojováno s rozvojem demokracie ve fungování příslušného státu i ve vztahu k jeho obyvatelstvu. Proto považuji za vhodné si úvodem této části některé hlavní směry uvedených úvah a jejich nositele připomenout.

Základem české politiky ve vztahu k Rakousku před rokem 1914 bylo české historické státní právo, jehož hlavním východiskem byl předpoklad, že český stát nepřestal nikdy právně existovat, jeho hranice jsou dány hranicemi zemí koruny české a jeho vztah k ostatní říši je určen smlouvou mezi panovníkem a reprezentanty českého státu. České státní právo znamenalo požadavek zřízení českého státu, ať už jako součásti rakouské federace, konfederace, či ve formě personální unie¹⁾.

Nejvýznamnějším představitelem protirakouského programu byl profesor Tomáš Garrigue Masaryk, tehdejší vůdce početně slabé realistické strany, sdružující ale elitu české inteligence. Také Masaryk, stejně jako mnoho jiných, prodělal ve svých názorech na budoucí státoprávní uspořádání českého národa pozoruhodný a ne vždy dostatečně objasněný vývoj. Před válkou patřil profesor Masaryk k odpůrcům nacionalistických radikálů a polemizoval s nimi. Zdůrazňoval, že „*politická samostatnost nás nespasí a nezachrání; byli jsme samostatní a ztratili jsme samostatnost svou, a jsou národové samostatní, a přece ne svoji*“²⁾.

První Masarykův projekt budoucího československého státu je shrnut v memorandu sepsaném britským historikem R. W. Setonem – Watsonem pro britskou vládu v druhé polovině října 1914. V něm je mimo jiné zaznamenán Masarykův tehdejší předpoklad, že nový stát bude královstvím v čele s některým příslušníkem západního panovnického rodu (dánského nebo belgického).

Dalším Masarykovým projektem, tentokrát komplexnějšího a oficiálního charakteru, je jeho memorandum britskému ministrovi zahraničních věcí E. Greyovi „Samostatné Čechy“ („Independent Bohemia“). Zde setrvává Masaryk na předpokladu monarchistického zřízení budoucího státu: „Čechy jsou projektovány jako stát monarchistický; česká republika je zastávána jen několika radikálními politiky“. Zároveň však zdůrazňuje, že „Čechy budou ovšem konstituční a demokratické“.

K jednoznačné revizi promonarchistických názorů, které měly svou oporu v realitě i v historii, přiměla Masaryka ruská únorová revoluce 1917. 1. srpna 1917 v Kyjevě prohlašuje: „My chceme nezávislost československého národa a státu. Já pro svou osobu si přeji, aby byl stát republikánský. My víme, že republika je forma vládní, jejíž podstatou je demokratism“⁽³⁾.

Poslední Masarykův programový dokument před vznikem samostatného československého státu „Vyhlášení československé samostatnosti zahraniční prozatímní vládou“ – tzv. Washingtonská deklarace z 16. října 1918 – byl logickým vyvrcholením Masarykových aktivit v letech první světové války i jeho názorového vývoje. Ve Washingtonské deklaraci již Masaryk nepochybuje o republikánském státním zřízení budoucího státu. Předpokládá, že tento stát bude zaručovat rozsáhlá občanská práva a svobody. Pokud jde o formu vlády, konstatuje, že „vláda bude mít formu parlamentární a bude uznávat zásady iniciativy a referenda. Naše ústava postará se o účinnou, rozumnou a spravedlivou vládu, která vyloučí jakékoliv zvláštní výsady a znemožní třídní zákonodárství“. Lze závěrem konstatovat, že tyto Masarykovy představy byly zcela naplněny v rovině ústavněprávní úpravy, méně již v ústavní praxi.

Autorem projektu „Slovanské říše“ byl vůdce mladočeské strany Karel Kramář. Zatímco plány Masarykovy se vyvíjely a až do konce války jejich úloha stále rostla, Kramářův projekt sehrál svou roli pouze v prvním roce světové války. Kramář v květnu 1914 vypracoval tzv. Ústavu Slovanské říše, přičemž tento monarchistický celek měly tvořit kromě království českého též Rusko, Polsko, Bulharsko, Srbsko a Černá Hora. Stejně jako v principu celá myšlenka, byla z hlediska funkčnosti zřejmě nereálná i načrtnutá forma vlády. Panovník Slovanské říše (car ruský) měl vládnout v Čechách a v Polsku prostřednictvím svých náměstků, v ostatních zemích měli být místní panovníci. Předpokládalo se

ovšem rozsáhlé centrální zákonodárství, přijímané vedle Říšské dumy, též Říšskou radou, která měla postavení jakési horní komory a zároveň exekutivního orgánu, vydávajícího mimo jiné prováděcí nařízení k říšským zákonům. Kramářova koncepce se jevila od počátku jako značně velikášská až fantastická (vznik obrovské říše o dvě stě milionech obyvatelích), vývojem války a politické situace v Rusku se však dostala zcela mimo realitu.

Česká domácí politická reprezentace prodělala za první světové války pokud jde o přístup k Rakousku a názory na budoucí státoprávní uspořádání vývoj, který lze rozdělit do tří etap. První etapa pasivity se vyznačovala nechutí většiny českých politických stran vyjádřit jakoukoliv loajalitu Rakousku. Následkem změny situace na frontě kolem poloviny roku 1915 nastává druhá – aktivistická etapa, vyznačující se snahou zajistit co nejlepší pozici českého národa v rámci habsburské monarchie. Za mezník oddělující tuto etapu od etapy poslední – etapy nacionálního radikalismu – lze označit prohlášení Českého svazu ze dne 30. května 1917, požadující přeměnu Rakousko-Uherska „*ve spolkový stát svobodných a rovnoprávných národních států*“. V návaznosti na toto prohlášení zadal Národní výbor šesti univerzitním profesorům (mimo jiných též F. Weyrovi) vypracování návrhu ústavního zákona, kterým by byl uvedený politický záměr realizován. Vývoj však zjevně předčil očekávání zadavatelů těchto materiálů, které se tak záhy staly pouhými historickými doklady své doby, jejich praktické využití bylo zanedlouho vyloučeno. Programovým utvrzením nacionálního radikalismu v české domácí politice se pak stala tzv. Tříkrálová deklarace ze dne 6. ledna 1918 (Deklarace poslanců na říšské radě a zemských sněmech proti postupu Rakousko-Uherska při brestlitevském mírovém jednání). Tříkrálová deklarace staví na principu sebeurčení národů požadavek samostatného státu a rovněž z hlediska tohoto principu tvrdě kritizuje rakouskou ústavu a navazující zákonodárství.

Pokud jde o Slovensko, lze ve stručnosti říci, že se tu neobjevila žádná politická síla, která by byla důstojným partnerem Masarykovi a jeho spolupracovníkům a české domácí politické reprezentaci při přípravě kroků směřujících ke vzniku nového státu.

B/ Národní výbor a první dny nového státu

Národní výbor – první zákonodárný orgán samostatného československého státu – byl ustaven dne 19. listopadu 1916 současně s Českým svazem. Zatímco Český svaz byl sdružením českých poslanců říšské rady, jehož cílem bylo sjednocení postupu těchto poslanců v otázkách národněpolitických a

ústavněprávních, Národní výbor měl být jakýmsi pražským ústředím české politiky, oporou činnosti sdružených poslanců a zároveň orgánem pro politické otázky přesahující poslanecké kompetence. K reorganizaci Národního výboru došlo v červenci 1918 a od té doby se tento orgán již připravoval na převzetí moci v novém státě. Byl tvořen na základě delegace vedení jednotlivých politických stran zastoupených v říšské radě, a to v poměru odpovídajícím počtům mandátů, které získaly při posledních všeobecných volbách.

Z chronologického přehledu zákonů a nařízení vydaných ve Sbírce zákonů a nařízení v roce 1918 je patrné, že prvním zákonodárným počinem Národního výboru byl, celkem logicky, zákon o zřízení samostatného státu československého ze dne 28. října 1918, přičemž toto datum je zároveň dnem jeho veřejného vyhlášení (na plakátech a v denním tisku). Ve Sbírce zákonů a nařízení byl uveřejněn až 6. listopadu 1918 pod č. 11/1918 Sb. z. a n.

V preambuli zákona je deklarován vznik samostatného československého státu, přičemž k určení formy státu tímto zákonem nedochází a je ponecháno na rozhodnutí národního shromáždění v dohodě s Československou národní radou v Paříži. V zájmu zachování klidu a pořádku je stanoveno prozatímní ponechání v platnosti všech součástí (zákonů a nařízení) dosavadního právního řádu Rakousko-Uherska (viz čl. 2). Toto tvrzení je pro jednoznačnost v podstatě zopakováno v čl. 3 ve vztahu ke všem státním i samosprávným úřadům. Uvedená ustanovení lze shrnout tak, že hlavním obsahem zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. je založení materiální kontinuity starého a nového právního řádu, a to provedením recepce právních předpisů rakouských a uherských, proto bývá také označován jako recepční norma.

Zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n. se dále Národní výbor prohlásil za „vykonavatele státní svrchovanosti“ a za orgán nadřízený všem státním orgánům (viz čl. 1 a 3). Jinými slovy řečeno, Národní výbor se tak stal orgánem moci zákonodárné a zároveň vrcholným orgánem moci výkonné, jediným normotvůrcem nového státu. Řečeno s Weyrem, bylo vybudováno „*normativní ohnisko státu*“⁴⁾. V prvním právním předpisu československého státu si tak revoluční orgán, jehož legitimita se (i s ohledem na způsob jeho vytvoření) jeví pro danou chvíli jako nesporná, vybudoval sám sobě legální základ pro své dočasné vnitrostátně dominantní postavení.

V následujících 16 dnech vydal Národní výbor celkem 40 obecně závazných právních předpisů (zákonů a nařízení). První otázkou, kterou je třeba si v této souvislosti položit, je otázka kritéria zvoleného Národním výborem pro stanovení, zda určitý jím vydaný právní předpis bude označen jako zákon nebo jako nařízení. Na tuto otázku nedává literatura odpověď. Lze se domnívat, že

Národní výbor vycházel z ústavní tradice rakouské, přičemž zákony se stávaly právní předpisy kvalitativně většího a dlouhodobějšího významu. Naproti tomu ve formě nařízení byla vydávána krátkodobější opatření, spíše technicko-organizačního charakteru.

V návaznosti na právě uvedené se nabízí otázka, jaké oblasti společenských vztahů byly předmětem právní regulace Národního výboru. V prvé řadě je třeba konstatovat, že v normotvorbě Národního výboru je patrna určitá návaznost na dva rozsáhlé koncepty zákonů, které byly připraveny již začátkem září 1918, a to „zákon politický“ (připravený pozdějším prezidentem Nejvyššího správního soudu F. Pantůčkem) a „zákon hospodářský“ (připravený ředitelem Živnobanky J. Preissem).

Pokud jde o nařízení, je možno konkretizovat, že se týkala především oblasti hospodářství, věcí zásobovacích, ochrany majetkových a kulturních hodnot a dalších otázek vyplývajících z končícího válečného stavu.

Zákonodárná činnost se soustředila na nezbytné změny v soustavě orgánů nového státu. V oblasti ústředních správních orgánů byla zákonem č. 2/1918 Sb. z. a n. konstituována soustava nejvyšších správních úřadů, ačkoliv se spíše jednalo o novou formu (jednotlivé úřady a jejich názvy), než obsah (působnost), který byl v této fázi převzat z rakouského zákonodárství na základě zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. V oblasti nejvyšších soudů byl vydán zejména zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, a zákon č. 5/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizuje nejvyšší soud. Dále byly provedeny změny v oblasti trestního práva a zásadní opatření v oblasti hospodářské (půjčka národní svobody, obstavení velkostatků).

Zvláště je třeba zmínit, že prvním zákonem, publikovaným ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého, byl (opět naprosto logicky) zákon č. 1/1918 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení. Tímto zákonem byla zřízena Sbírka zákonů a nařízení státu československého jako oficiální publikační prostředek. Rovněž bylo stanoveno obecné pravidlo pro účinnost právních předpisů, u kterých nebude účinnost výslovně určena, a to 30 dnů od jejich vyhlášení ve Sbírce (viz § 2). Řečeno s Neubauerem, byla stanovena „časová norma právního řádu“⁵⁾. Zákon č. 1/1918 Sb. z. a n. v neposlední řadě vyřešil problém zákonů a nařízení Národního výboru, které byly vydány před zřízením Sbírky zákonů a nařízení, a tudíž musely být vyhlášeny veřejně. Byla stanovena účinnost těchto právních předpisů ode dne jejich veřejného vyhlášení a zároveň povinnost jejich dodatečného uveřejnění ve Sbírce, včetně uvedení dne, kdy byly veřejně vyhlášeny (viz § 4), což se také stalo v částce II. ze dne 6. listopadu 1918. Lze konstatovat, že toto řešení, ačkoliv by se mohlo jevit

z hlediska standardních pravidel nabývání platnosti a účinnosti právních předpisů jako poněkud problematické (zpětná účinnost), je akceptovatelné s ohledem na mimořádnost situace, kdy vydání některých právních předpisů bylo nezbytné a oficiální publikační prostředek nebyl k dispozici. Ani v tehdejší literatuře nebyla v tomto směru zaznamenána významná pochybnost.

Kapitola II.

Prozatímní ústava

A/ Národní shromáždění a zákonodárství

Jedním z posledních zákonodárných aktů Národního výboru byl zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě. Tímto zákonem (viz § 1) byla především provedena transformace Národního výboru na Národní shromáždění, a to doplněním stávajících členů Národního výboru na stanovený počet (256) podle shodných pravidel, na jejichž základě byl ustaven Národní výbor (reprezentace politických stran v poměru podle výsledků posledních rakouských všeobecných voleb). Nový název a rozšíření počtu členů zákonodárského orgánu byly nesporným signálem stabilizace ústavních a společenských poměrů v novém státě, na tom nic nemění skutečnost, že takto konstituované Národní shromáždění bylo běžně označováno jako revoluční.

Prozatímní ústava svěřila výhradní zákonodárnou pravomoc Národnímu shromáždění, a to dočasně, do doby ustavení zákonodárského orgánu vzešlého z voleb (viz § 4). Podle § 6 Prozatímní ústavy pak byly rozlišeny dvě kategorie zákonů z hlediska kvóra a většiny potřebné pro jejich přijetí. Pro přijetí „běžného zákona“ bylo potřebné usnesení nadpoloviční většiny přítomných poslanců (z minimálně jedné třetiny všech poslanců). Druhá kategorie zákonů byla taxativně vymezena citovaným ustanovením, přičemž do ní spadaly především změny Prozatímní ústavy, dále zákona o všeobecných právech občanů a zákona č. 35/1918 Sb. z. a n., o osobní nedotknutelnosti (imunitě) členů Národního shromáždění. Pro přijetí zákona patřícího do uvedené kategorie bylo třeba usnesení dvoutřetinové většiny přítomných poslanců (z minimálně dvou třetin všech poslanců).

Národní shromáždění vytvořené podle § 1 Prozatímní ústavy mělo v souladu s jejím § 5 vypracovat svůj jednací řád. Jelikož se tak za celou dobu jeho existence nestalo (nové jednací řády přijala až poslanecká sněmovna, resp. senát vzešlé z voleb roku 1920), řídilo se Národní shromáždění v souladu s § 5 Prozatímní ústavy při své činnosti zákonem č. 36/1918 Sb. z. a n., o jednacím

řádu Národního shromáždění, který v závěrečné fázi svého působení vydal ještě Národní výbor.

Zákon č. 36/1918 Sb. z. a n. však neobsahoval speciální ustanovení upravující proces přijímání zákonů, proto bylo nezbytné pro tento účel používat obecná (a poměrně kusá) ustanovení o průběhu jednání Národního shromáždění. Okruh subjektů zákonodárné iniciativy lze takto dovodit z § 14, podle něhož jedná Národní shromáždění o návrzích vlády a jednotlivých poslanců. Podle § 15 však k tomu, aby bylo vůbec jednáno o poslaneckém návrhu, je třeba aby takový návrh byl podepsán nebo podporován (není stanoveno, jakým jiným způsobem než písemně bude taková podpora zjišťována) aspoň dvaceti jinými poslanci. Zákonem č. 33/1920 Sb. byl tento okruh doplněn tak, že byly připuštěny ještě návrhy výborů.

Písemně podané návrhy přikazoval podle § 17 předseda Národního shromáždění k projednávání jednotlivým výborům, přičemž každý poslanec mohl navrhnout přikázání jinému výboru, konečné slovo náleželo plénu Národního shromáždění. Výbor podle § 30 vypracoval o projednání návrhu zprávu a určil zpravodaje, který s ní seznámil Národní shromáždění. Zákon nestanovil žádné lhůty pro projednání návrhu ve výborech, ale podle § 33 mohlo Národní shromáždění stanovit lhůtu pro podání zprávy výboru svým usnesením. Podle § 31 byla připuštěna též zpráva menšiny výboru, za podmínky, že tato menšina představovala nejméně pětinu členů výboru.

Jednání plenární schůze o návrhu bylo zahájeno přednesením zprávy výboru zpravodajem, který měl též závěrečné slovo (viz § 40 a § 53). Zákon umožňoval poměrně zásadní zkrácení projednávání návrhu, a to ukončením rozpravy na návrh kteréhokoliv poslance bez stanovení důvodů, po vystoupení nejméně čtyř řečníků (viz § 49), přičemž zbývající přihlášení k rozpravě si mohli zvolit ze svého středu po jednom „generálním řečníku“, který by reprezentoval názory pro a proti návrhu. V tomto ustanovení lze spatřovat určitý nedemokratický prvek, omezující právo menšiny vyjádřit v plném rozsahu své názory k danému návrhu, přičemž toto omezení přesahuje, podle mého názoru, rámec opatření obhajitelných z hlediska potřeby racionalizace a urychlení parlamentního jednání. Nepříjemnost takového omezení spočívá zejména v možnosti jeho neomezeného využití.

Zákon výslovně neupravoval projednávání návrhů ve dvou čteních, tento postup však lze dovodit z ustanovení § 54 a § 62. Z § 54 vyplývala povinnost předsedy vyhovět návrhu, aby bylo hlasováno odděleně o jednotlivých ustanoveních projednávaného návrhu, přičemž pokud byl návrh schválen v jednotlivých částech, následovalo podle § 62 druhé čtení. Při druhém čtení již

nebyla přípustná debata ani pozměňovací návrhy, pouze návrhy na opravu usnesení, tiskových nebo slovních chyb.

Rozsáhlá zákonodárná činnost „revolučního“ Národního shromáždění byla provázena určitými pochybnostmi v literatuře⁶⁾. Je možno říci, že z hlediska legality bylo Národní shromáždění skutečně vybaveno v podstatě neomezenou zákonodárnou pravomocí. Pokud jde o legitimitu jeho počínání, lze mít zato, že i s ohledem na způsob ustavení a jednoznačnou prozatímnost tohoto zákonodárského orgánu, by bylo vhodnější, pokud by rozsah jeho zákonodárné činnosti byl redukován pouze na zákony nezbytně nutné. Zejména lze vznést z dnešního pohledu pochybnost o nezbytnosti přijetí „řádné“ ústavy, a to necelé dva měsíce před konáním prvních parlamentních voleb. Ačkoliv legitimita takto přijaté ústavy nebyla relevantním způsobem zpochybněna, zcela jistě by jí prospělo schválení zákonodárným orgánem vzešlým z demokratických voleb. Jinak je ovšem demokratický charakter zákonodárství Národního shromáždění možno názorně ilustrovat na skutečnosti, že hned druhým jím přijatým zákonem byl zákon č. 61/1918 Sb. z. a n., jímž zrušují se šlechtictví, řády a tituly.

B/ Prezident republiky

Zřízením funkce prezidenta republiky byla nepřímo právně stanovena republikánská forma československého státu, jejíž určení Národním shromážděním předpokládal čl. 1 zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., avšak výslovně tak učinila až Ústavní listina z roku 1920. Mimo dalších pravomocí stanovených v § 10 Prozatímní ústavy, byla prezidentu republiky svěřena podle § 11 pravomoc vracet zákon usnesený Národním shromážděním k novému projednání do osmi dnů od jeho schválení. Pro přehlasování tohoto prezidentova veta nebyla stanovena žádná kvalifikovaná většina, tedy platilo, že i při novém projednání postačí ke schválení zákona výše uvedené většiny, podle toho, zda se jedná o běžný zákon, nebo zákon podle § 6 Prozatímní ústavy. Prezident republiky nebyl povinen vrácení zákona Národnímu shromáždění jakýmkoliv způsobem odůvodnit.

Zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n. bylo změněno mimo jiné ustanovení § 11 Prozatímní ústavy tak, že lhůta prezidenta republiky pro vrácení zákona se prodloužila na čtrnáct dní a byla doplněna povinnost prezidenta republiky připojit k vrácenému zákonu svoje připomínky. V praxi pak „*forma vrácení ve všech případech záležela vždy v resoluci presidentově, vlastnoručně podepsané, obsahující jeho připomínky*“⁷⁾.

Vedle toho bylo zvýšeno kvórum pro projednání zákona vráceného prezidentem republiky na nadpoloviční většinu všech poslanců. Toto opatření se jako ztížení přehlasování veta prezidenta republiky projevilo u běžných zákonů, u nichž také bylo třeba jej uplatnit. Pro zákony podle § 6 Prozatímní ústavy, kde s ohledem na zvýšenou ústavní ochranu předmětných oblastí právní úpravy je nutno dovodit (ačkoliv text Prozatímní ústavy v této věci zcela jednoznačný není), že při opětovném projednání má přednost pravidlo pro usnášení stanovené § 6 před pravidlem vyplývajícím z § 11, neboť z něj vyplývá nutnost souhlasu většího počtu poslanců s projednávaným zákonem, neboť lze stěží předpokládat, že vůlí ústavodárce bylo usnadnit schválení zákonů měnících ústavu a jiných „zvláště chráněných“ zákonů po jejich vrácení prezidentem republiky.

Prezident republiky nebyl součástí moci výkonné a nařizovací, avšak k jeho vládním úkonům (tedy i k vetu, o čemž nebylo v soudobé literatuře sporu) byl vyžadován spolupodpis příslušného odpovědného člena vlády. Spornou by v dané souvislosti mohla být pouze otázka, který z členů vlády je oprávněn spolupodepsat prezidentovo veto, přičemž je možno uvažovat o uplatnění pravidla vztahujícího se na podepisování zákonů, popřípadě o spolupodpisu pouze předsedy vlády.

Za účinnosti Prozatímní ústavy využil prezident republiky své právo veta celkem pětkrát, přičemž ve všech těchto případech Národní shromáždění akceptovalo jeho výhrady a přijalo zákon v novém znění, které bylo v souladu se stanoviskem prezidenta republiky. Vráceny byly následující zákony⁸⁾:

1. zákon ze dne 17. prosince 1919, o závodních výborech a revírních radách při hornictví, a to z důvodu „*příliš širokého zmocnění nařizovací moci, které jí zákon poskytuje k úpravě spolurozhodování zaměstnanců při správě závodů, podílu na zisku a zastoupení ve správě závodů*“,
2. zákon ze dne 17. prosince 1919, jímž se ustanovují hornické rozhodčí soudy, který byl vrácen „*vzhledem k úzké souvislosti s předchozím zákonem*“,
3. zákon ze dne 13. ledna 1920, o poměru pražských universit, a to z důvodu, „*že ze zákona není jasno, byl-li dřívější universitní zákon z r. 1883 zrušen či ne; že je v něm nesrovnalost se zemskými deskami, pokud jde o statek michelský a Karolinum*“,
4. zákon ze dne 30. ledna 1920, jímž se upravuje přejímání vojenských gážístů býv. rakousko-uherské branné moci do branné moci RČS, a to z důvodu, že „*president měl pochybnost ohledně předpisu, kterým se stanovilo pravidlo, že vojenské osoby z povolání, jež uznány vinnými činy*

proti zákonům a zvyklostem válečným anebo činy svědčícími o zvláštním záští proti čl. národu, mají býti propuštěny nejen z československých služeb vojenských, nýbrž i jiných československých služeb veřejných“,

5. zákon ze dne 30. ledna 1920, jímž se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v RČS, a to z důvodu, „že není v souhlasu s příslušnými smlouvami ustanovení, jímž se za státní příslušníky RČS prohlašují i ti bývalí státní občané říše německé, kteří mají řádné bydliště na území republiky mimo části připadlé k republice od říše německé“.

Z uvedených stručných charakteristik jednotlivých vet prezidenta republiky je zřejmé, že z převážné části byla motivována důvody ústavněprávními a mezinárodněprávními, prezident republiky jejich prostřednictvím neprosazoval pouze svá čistě politická stanoviska.

C/ Účast vlády na normotvorbě

Moc výkonná a nařizovací byla podle § 14 a násl. Prozatímní ústavy svěřena vládě. Prozatímní ústava výslovně nesvěřila vládě pravomoc vydávat vládní nařízení, tato pravomoc byla zřejmě dovozována jednak z charakteru vykonávané moci, jednak z ustanovení § 19, podle něhož nařízení podepisoval předseda vlády a nejméně devět ministrů (toto ustanovení bylo změněno zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n., a s ohledem na skutečnost, že tímto zákonem byl zrušen pevně stanovený počet sedmnácti členů vlády, bylo stanoveno, že vedle předsedy vlády podepisuje nařízení nejméně polovina členů vlády). V praxi byla vydávána jak nařízení vlády, tak nařízení jednotlivých ministerstev, s jejichž vydáváním počítal rovněž zákon č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení (viz § 2).

Zvláštní pravomoc vlády, resp. jejího určeného člena, byla zavedena zákonem č. 64/1918 Sb. z. a n., o mimořádných přechodních ustanoveních na Slovensku, na jehož základě mohla vláda udělit některému svému členu plnou moc k vydávání nařízení v zájmu udržení pořádku a konsolidace poměrů na Slovensku. K platnosti takového nařízení postačoval podpis zplnomocněného člena vlády.

Dalším ministerstvem, které mělo zvláštní postavení v oblasti normotvorby bylo ministerstvo pro sjednocení zákonů a organizace správy, zřízené zákonem č. 431/1919 Sb. z. a n. za účelem vytvoření jednotného právního řádu na celém území Československé republiky prostřednictvím sjednocení právních norem ponechaných v platnosti zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n. Podrobněji byla

působnost tohoto ministerstva vymezena nařízením vlády č. 501/1921 Sb., podle něhož plnilo určitou koordinační úlohu vůči ostatním ministerstvům v oblasti svěřené působnosti. Ministerstvo pro sjednocení zákonů a organizace správy působilo po celou dobu existence první republiky.

Jak již bylo řečeno výše, byla vláda subjektem zákonodárné iniciativy, na což pamatovala Prozatímní ústava v ustanovení § 17, v němž bylo stanoveno, že o vládních předlohách určených pro Národní shromáždění rozhoduje vláda ve společných schůzích.

D/ Podepisování a vyhlásování zákonů

Závěrem je třeba uvést, že zákony musely být podle § 19 Prozatímní ústavy vyhlášeny do osmi dnů od jejich schválení Národním shromážděním, s výjimkou zákonů, v jejichž případě využil prezident republiky svého práva veta. Zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n. bylo citované ustanovení doplněno o pravidlo pro případ zákonů schválených Národním shromážděním po jejich vrácení prezidentem republiky, pro které byla stanovena povinnost vyhlášení do osmi dnů od jejich opětovného schválení.

Podepisování zákonů bylo podle tohoto ustanovení svěřeno kromě prezidenta republiky též členu vlády, jehož úřad byl pověřen provedením příslušného zákona. V původním znění § 19 Prozatímní ústavy byla při stanovení náhradního podepisování zákonů za prezidenta republiky předsedou vlády výslovně zohledněna i situace, kdy se prezident republiky zdržoval v zahraničí. Toto ustanovení bylo v několika případech v praxi využito, a to až do návratu prezidenta Masaryka do Československa 21. prosince 1918. Zákon č. 271/1919 Sb. z. a n. citované ustanovení zobecnil, a to tak, že řešilo náhradní podepisování zákonů v případě choroby prezidenta republiky znemožňující mu vykonávat jeho úřad, popřípadě uprázdňení funkce prezidenta republiky. Dále zde bylo promítnuto zavedení nové funkce prezidentova náměstka (viz § 8) a stanoveno obligatorní podepisování zákonů předsedou vlády.

Kapitola III.

Ústavní listina z roku 1920

A/ Vznik Ústavní listiny, její součásti a základní principy

Jak již bylo uvedeno výše byl zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, včetně vlastní Ústavní listiny schválen Národním shromážděním vytvořeným podle § 1 Prozatímní ústavy, a to dne 29. února 1920. Tomuto datu předcházelo v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 36/1918 Sb. z. a n., o jednacím řádu Národního shromáždění, přidělení vládního návrhu Ústavní listiny k projednání zvláštnímu ústavnímu výboru. Autory vládního návrhu byli pokud jde o politické zadání A. Švehla, pokud jde o stránku právní a legislativně technickou J. Hoetzel. Předsedou ústavního výboru Národního shromáždění byl A. Meissner, zpravodajem pro návrh Ústavní listiny V. Bouček, který také zpracoval důvodovou zprávu k verzi vzešlé z projednání v ústavním výboru. Jelikož ústavní výbor projednával v té době řadu dalších stěžejních zákonů (mimo jiné jednacích řády Národního shromáždění), vytvořil si několik subkomitétů pro jednotlivé návrhy, tedy i subkomitét pro Ústavní listinu⁹⁾.

Ústavní listina je charakterizována zejména zavedením systému dělby moci. Tím se liší od zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., kde moc zákonodárná i výkonná byla svěřena Národnímu výboru, a Prozatímní ústavy, která již rozdělila výkon moci zákonodárné a výkonné mezi Národní shromáždění a vládu, ale v podstatě opomněla zakotvení moci soudní (s výjimkou poněkud neorganického ustanovení § 13 o vyhlásování soudních rozsudků a nálezů, vklíněného mezi část věnovanou Národnímu shromáždění a část o moci výkonné a nařizovací). Tak se, oproti předcházejícím základním zákonům nového státu určeným pro „revoluční období“ jeho vzniku a budování základních ústavních institucí, stala standardní demokratickou ústavou pro stabilizované poměry státní i společenské. Demokratický charakter Ústavní listiny lze doložit i zavedením institutu ústavního soudnictví (ačkoliv v praxi bez většího významu) a rozsáhlým katalogem občanských práv a svobod.

Ústava Československé republiky byla ústavou polylegální, kromě samotné Ústavní listiny byla čl. VII odst. 1 uvozoacího zákona prohlášena za součást Ústavní listiny některá ustanovení tohoto zákona. V souladu s čl. VII odst. 2 uvozoacího zákona byly za součásti Ústavní listiny jejími jednotlivými ustanoveními prohlášeny některé prováděcí zákony k Ústavní listině. Jednalo se o zákon určující hranice Podkarpatské Rusi podle § 3 odst. 9, zákon o svobodě

osobní podle § 107 odst. 1, zákon o právu domovním podle § 112 odst. 2, a zákon o zásadách jazykového práva podle § 129.

B/ Národní shromáždění – složení a vztahy mezi komorami

Podle § 6 odst. 1 Ústavní listiny byl výkon moci zákonodárné svěřen Národnímu shromáždění, které také bylo po celou dobu první Československé republiky jejím téměř výhradním faktickým vykonavatelem, ačkoliv Ústavní listina počítala s dalšími subjekty zákonodárné moci (lid, Stálý výbor Národního shromáždění, sněm Podkarpatské Rusi), o nichž bude pojednáno níže.

Národní shromáždění bylo dvoukomorovým parlamentem tvořeným poslaneckou sněmovnou a senátem. Otázka, zda má mít Národní shromáždění jednu či dvě komory, byla jedním z významných témat diskuse při přípravě Ústavní listiny. Výsledná podoba je určitým kompromisem, z kterého ovšem není příliš patrné, jaký je smysl druhé komory (senátu) v ústavním systému Československé republiky. Poslanecká sněmovna se liší od senátu dvojnásobným počtem členů (300 poslanců oproti 150 senátorům), nižší věkovou hranicí aktivního i pasivního volebního práva (u poslanecké sněmovny 21, resp. 30 oproti 26, resp. 45 u senátu) a kratším volebním obdobím (6let u poslanecké sněmovny oproti 8 rokům u senátu).

Z uvedených odlišností lze dovodit ústavní koncepci senátu jako jakési rady starších, hrající v ústavním systému určitou stabilizační úlohu. Je otázkou, zda tuto úlohu nehrál proto, že k ní nebyl vybaven dostatečnými pravomocemi, neboť poslanecká sněmovna měla v zákonodárném procesu (s výjimkou ústavních zákonů) silnější pozici a konečné slovo, nebo prostě proto, že v politickém systému předválečného Československa hrály stabilizační úlohu přímo politické strany, aniž by k tomu potřebovaly zprostředkování ústavního orgánu typu senátu. Jedna věc je nesporná – obě komory se nelišily způsobem svého vzniku, neboť byly voleny podle zásad poměrného zastoupení, a tak byl senát v podstatě pouze starší kopií poslanecké sněmovny. Pochybnosti o smyslu senátu zaznívaly též v soudobé literatuře, když např. F. Vavřínek k tomu možná trochu zjednodušeně, leč poměrně výstižně uvedl: „*Při této zaručené převaze dolní sněmovny vytváří se situace na konec vždy tak, jakoby by byla vlastně jen sněmovna jedna. Ostatně obě sněmovny jsou si svým složením tak podobny, že představují takřka pouhé dvě sekce téhož sboru. Byla by tudíž jedna komora také stačila. Vůbec výhody soustavy dvoukomorové byly u nás přeceňovány*“¹⁰⁾.

Ústavní listina stanovila shodné pravidlo pro usnášenišchopnost obou komor (obdobně jako v Prozatímní ústavě), které se vztahovalo i na schvalování běžných zákonů, a to přítomnost nejméně třetiny všech členů příslušné komory, přičemž ke schválení usnesení byla potřebná nadpoloviční většina přítomných (viz § 32). Vztahy obou komor při zákonodárném procesu upravovaly § 43 a §44 Ústavní listiny.

Podle § 43 byla poslanecká sněmovna povinna se usnést o návrhu zákona schváleném senátem do tří měsíců od doručení jeho vytištěného usnesení, senát byl povinen se usnést o návrhu zákona schváleném poslaneckou sněmovnou do šesti týdnů, s výjimkou zákona rozpočtového a branného, kde platila přísnější lhůta jednoho měsíce. Pokud se příslušná komora neusnesla ve stanovené lhůtě o návrhu schváleném druhou komorou, platilo, že s ním rovněž vyslovila souhlas.

V souladu s § 44 byly řešeny situace, kdy vznikla neshoda mezi oběma komorami při zákonodárném procesu, a to vždy tak, že poslední slovo měla poslanecká sněmovna. Jelikož návrh zákona (s výjimkou vládního návrhu zákona rozpočtového a branného – viz § 41 odst. 3) mohl být podán k zahájení parlamentního projednání v kterékoliv komoře, přicházely v úvahu následující případy:

1. Návrh zákona byl podán v poslanecké sněmovně a jí schválen. Pokud byl poté zamítnut v senátu prostou většinou, mohla poslanecká sněmovna přehlasovat senát hlasy nadpoloviční většiny všech svých členů. Pokud však byl návrh zamítnut kvalifikovanou tříčtvrtinovou většinou všech senátorů, potřebovala poslanecká sněmovna k jeho přehlasování hlasy třípětinové většiny všech svých členů.
2. Návrh zákona byl podán v senátu a jím schválen. Pokud byl poté zamítnut v poslanecké sněmovně prostou většinou, vracel se k novému projednání do senátu, který na něm mohl setrvat hlasy nadpoloviční většiny všech senátorů. Konečné slovo však náleželo poslanecké sněmovně, která mohla přehlasovat i toto usnesení senátu hlasy nadpoloviční většiny všech poslanců a zabránit tak definitivně přijetí předmětného zákona.

Jak je patrné, určitý návrh se mohl stát zákonem bez souhlasu senátu (viz situace pod bodem 1), ale v žádném případě ne bez poslanecké sněmovny (viz situace pod bodem 2). Podle § 44 odst. 3 bylo zakázáno návrhy, které byly uvedeným způsobem zamítnuty, předložit opět kterékoliv komoře před uplynutím jednoho roku, přičemž nebyl výslovně stanoven počátek této lhůty. Lze však usuzovat, že jím byl den, kdy byl návrh definitivně zamítnut. Ústavní listina pamatovala ve svém § 45 i na situace, kdy mezi prvním a druhým

hlasováním příslušné komory o určitém návrhu uplynulo její volební období, popřípadě byla rozpuštěna. Pro takové případy bylo stanoveno, že nově zvolená komora pokračuje v projednávání a její usnesení se považuje za druhé usnesení komory v dané věci. Ustanovení o vztazích obou komor parlamentu v rámci zákonodárného procesu lze hodnotit jako poměrně propracovaná a zdařilá, avšak jak konstatoval Weyr, „§ 44 úst. listiny patří k jejímu „mrtvému“, t. j. nepraktickému obsahu, poněvadž se ukázalo, jak se dalo ostatně očekávat, že mezi oběma sněmovnami, jakožto útvary názorově a politicky naprosto stejnorodými, k žádným zásadním rozporům nemůže docházeti“⁽¹¹⁾.

Podle § 33 Ústavní listiny bylo ke změně Ústavní listiny a jejích součástí třeba získat souhlas třípětinové většiny všech členů v každé sněmovně. V případě zde uvedených ústavních zákonů se neuplatnilo silnější postavení poslanecké sněmovny v zákonodárném procesu jako u běžných zákonů a obě komory měly tudíž rovné postavení.

C/ Subjekty zákonodárné iniciativy

Vymezení subjektů zákonodárné iniciativy je obsaženo v § 41 odst. 1 Ústavní listiny, podle něhož má oprávnění předkládat návrhy zákonů vláda, poslanecká sněmovna a senát. Z ustanovení § 41 odst. 2, kde je stanovena povinnost přiložit k návrhu zákona podaného poslanci nebo senátory kvantifikaci nákladů spojených s jeho realizací a způsob (zdroje) jejich úhrady, vyplývá nepřímé potvrzení samozřejmé skutečnosti, že návrhy v určité komoře budou iniciovat její členové. Bližší podmínky o tomto oprávnění poslanců a senátorů Ústavní listina nestanoví, ty jsou obsaženy až v jednacích řádech obou komor. Lze tedy konstatovat, že poslanci a senátoři se stali na základě jednacích řádů příslušné komory, za podmínek jimi daných a v souladu s Ústavní listinou dalším subjektem zákonodárné iniciativy. Zákon č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění, a zákon č. 326/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu senátu Národního shromáždění (tyto zákony jsou svým obsahem nejen v této věci téměř identické, a proto budou nadále citovány jako „jednací řády“) stanoví jako podmínku projednávání iniciativního návrhu poslance podepsání tohoto návrhu nejméně dvaceti dalšími poslanci, v případě senátorského návrhu je vyžadován podpis nejméně deseti dalších senátorů.

Pokud jde o vládní návrhy zákonů, z výše popsaného vztahu obou komor při projednávání návrhů zákonů lze v první řadě dovodit pravidlo, že návrh mohl být sice podán v kterékoliv komoře Národního shromáždění, ale nikoliv v obou současně. Výjimku z tohoto pravidla stanovil zákon č. 41/1937 Sb. z. a n.,

kterým se upravuje jednání ve společných poradách výborů poslanecké sněmovny a senátu, když připustil, aby vláda předložila obsáhlé a mimořádně důležité návrhy zákonů oběma komorám zároveň a požádala je o jejich zjednodušené projednání podle tohoto zákona.

Podle § 81 Ústavní listiny rozhodovala o vládních návrzích zákonů vláda ve sboru, za přítomnosti předsedy vlády nebo jeho náměstka a nadpoloviční většiny ministrů. V praxi se rovněž vyvinula určitá neformální účast prezidenta republiky na přípravě vládních návrhů zákonů, která spočívala v zasílání návrhů zpravidla před jejich projednáním ve vládě Kanceláři prezidenta republiky, jejímž prostřednictvím byla pak vláda upozorněna na případné prezidentovy výhrady k návrhu. K této konzultaci docházelo z důvodu předejití případnému prezidentovu vetu, a to většinou před definitivním schválením návrhu ve vládě, aby prezident republiky mohl využít svého práva podle § 82 Ústavní listiny zúčastnit se schůze vlády, kde bude návrh schvalován a vznést na ní své připomínky¹²).

Oprávnění být přítomen a předsedat schůzím vlády pak mohlo být prezidentem republiky využito též k prosazení jeho vlastních zákonodárných představ, neboť přes určité opačné úvahy nebylo prezidentovi přiznáno Ústavní listinou právo zákonodárné iniciativy (což bylo např. v důvodové zprávě vládního návrhu Ústavní listiny vysvětlováno nepraktičností takového oprávnění a nežádoucím exponováním prezidenta). K prosazení svých zákonodárných představ mohl prezident dále nepochybně využít oprávnění podle § 64 odst. 1 bod 6 podávat Národnímu shromáždění zprávu o stavu republiky a doporučit mu k úvaze opatření, která pokládá za nutná a účelná, ovšem za podmínky kontrasignace příslušným členem vlády (viz § 68).

D/ Projednávání návrhů zákonů v Národním shromáždění

Jednací řády upravily odlišně počátek projednávání vládních návrhů zákonů a poslaneckých, resp. senátorských návrhů. O vládním návrhu se mohla na žádost vlády nebo na základě usnesení předsednictva příslušné komory konat předběžná rozprava, v níž byl počet vystupujících omezen pouze na člena vlády a zástupce jednotlivých klubů. Po uskutečnění předběžné rozpravy rozhodl předseda komory o přikázání návrhu k projednání jednomu nebo více výborům, přičemž toto rozhodnutí bylo na základě návrhu přezkoumatelné, popřípadě doplnitelné plénem (viz § 20). Poslanecký, resp. senátorský návrh byl ze zákona vždy přikázán výboru iniciativnímu (viz § 21 odst. 1), který působil jako jakýsi filtr chránící plénum před přílišným zatěžováním některými nepřijatelnými návrhy.

Iniciativní výbor byl oprávněn rozhodnout o přikázání návrhu k projednání výboru, který pokládal za věcně příslušný, nebo o zamítnutí návrhu, proti čemuž bylo ovšem možno se odvolat k plénu (viz § 23). Další rozdíl mezi vládním návrhem a návrhem poslaneckým, resp. senátorským spočíval v možnosti jejich odvolání (stažení), o němž mohla vláda rozhodnout až do zahájení druhého čtení, poslanci nebo senátoři pouze do rozdání tisků obsahujících návrh (viz § 20 odst. 4 a § 21 odst. 2).

Další postup projednávání byl již v podstatě jednotný a obdobný jako podle zákona č. 36/1918 Sb. z. a n. Následovalo projednání ve výboru nebo výborech, jehož výstupem byla zpráva pro plénum, přípustná byla též zpráva kvalifikované menšiny výboru (viz § 33). Novinkou bylo obligatorní projednání návrhu v rozpočtovém výboru v případech, kdy z tohoto návrhu vyplývaly zvýšené nároky na státní rozpočet (viz § 24). V případě, že byl návrh přikázán k projednání více výborům, umožňovaly jednací řády vytvoření jejich společné komise k tomuto projednání a zpracování společné zprávy (viz § 34).

Podle § 42 odst. 1 jednacích řádů byly návrhy zákonů projednávány plénem ve dvojím čtení, přičemž první čtení mohlo být v případě důležitějších a obsáhlejších návrhů rozděleno na povšechnou a podrobnou rozpravu. Ze zákona č. 36/1918 Sb. z. a n. bylo převzato sporné ustanovení o možnosti ukončení rozpravy bez uvedení konkrétních důvodů (viz § 47 odst. 3 a Kapitola II. A). V rámci druhého čtení se již nekonala rozprava a byly přípustné pouze procesní návrhy (odročení, vrácení do výboru) a návrhy na opravy chyb (viz § 54).

Podle § 55 jednacích řádů bylo možno k projednání naléhavého návrhu uskutečnit zkrácené jednání, a to na návrh vlády nebo dvou pětín všech poslanců, resp. senátorů, přičemž citované ustanovení zavedlo pravidla pro toto jednání, včetně možnosti stanovení určitých lhůt a přednostního projednání návrhu ve výborech i v plénu.

Zjednodušený proces projednání určitých návrhů zákonů byl zaveden zákonem č. 41/1937 Sb. z. a n., realizoval se na žádost vlády a narozdíl od zkráceného jednání se uplatnil v obou komorách současně, resp. ve vztahu obou komor. Základem byly společné porady příslušných výborů obou komor, jejichž cílem bylo dosáhnout společného stanoviska k návrhu a následně urychlit i jednání uvnitř poslanecké sněmovny a senátu a minimalizovat neshody mezi nimi ve vztahu k návrhu.

E/ Stálý výbor Národního shromáždění

Jelikož Národní shromáždění nezasedalo permanentně (viz § 28 odst. 1 Ústavní listiny), a též pro případ uplynutí volebního období nebo rozpuštění některé z jeho komor, byl na základě § 54 Ústavní listiny zřízen Stálý výbor tvořený šestnácti zástupci poslanecké sněmovny a osmi zástupci senátu. Tento orgán byl oprávněn v době, kdy parlament nezasedal, mimo jiné přijímat neodkladná opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona. Jelikož Ústavní listina nestanovila, k jakým opatřením je třeba zákona, jevílo se přirozeně jako problematické nejen pozitivní vymezení kompetence Národního shromáždění jako řádného zákonodárského orgánu, ale též jeho Stálého výboru jako zákonodárského orgánu prozatímního a mimořádného. V obou případech se zřejmě vycházelo z demokratické zásady, že jakákoliv povinnost může být stanovena pouze zákonem. Negativní vymezení mimořádné zákonodárské kompetence Stálého výboru bylo podle § 54 odst. 8 poměrně jednoznačné, když nesměl:

1. měnit ústavní zákony,
2. ukládat nové trvalé finanční povinnosti občanům,
3. trvale zatěžovat státní finance nebo zcizovat státní majetek,
4. rozšiřovat brannou povinnost.

Pokud jde o změny příslušnosti úřadů, jeho pravomoc byla omezena pouze na rozšiřování působnosti již existujících úřadů novými, dosud žádnému úřadu nesvěřenými úkoly. Nemohl tedy v první řadě redukovat působnost existujících úřadů, a to ať už bez náhrady nebo přenášet jejich úkoly na úřady jiné. Rovněž nebyl oprávněn zřizovat nové úřady a svěřovat jim působnost, byť i dosud jiným úřadem nevykonávanou.

Neodkladná opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona, byla oprávněna navrhnout pouze vláda se souhlasem prezidenta republiky (viz § 54 odst. 11) – prezidentu republiky tak byla svěřena pravomoc odepřením souhlasu vládnímu návrhu na samém počátku mimořádného legislativního procesu zabránit přijetí jakéhokoliv opatření, které například nepovažoval za neodkladné. Vlastní jednání Stálého výboru se řídilo jednacím řádem poslanecké sněmovny s drobnými odchylkami stanovenými zákonem č. 327/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu Stálého výboru podle § 54 ústavní listiny. Podle § 54 odst. 9 Ústavní listiny byl k přijetí neodkladného opatření, k němuž by jinak bylo třeba zákona, potřebný souhlas nadpoloviční většiny členů Stálého výboru.

Předmětná neodkladná opatření měla být podepsána prezidentem republiky, předsedou vlády a nejméně polovinou ministrů (viz § 54 odst. 12). Pokud jde o

Podpis prezidenta republiky, lze jeho pravomoc s ním spojenou charakterizovat jako absolutní veto, neboť neodkladné opatření bez jeho podpisu nebylo možno vyhlásit a nenabylo by tak ani platnosti. Prezidentu republiky tak byla svěřena pravomoc odepřením podpisu na samém konci mimořádného legislativního procesu znemožnit jakémukoliv opatření Stálého výboru nabýt prozatímní platnosti zákona, a to z jakéhokoliv důvodu, bez povinnosti sdělení připomínek, bez stanovení lhůty a dokonce i bez vrácení opatření Stálému výboru k novému projednání. S ohledem na praktičnost citovaných ustanovení Ústavní listiny se jeví jako poněkud nadbytečné vybavit prezidenta republiky fakticky právem absolutního veta na začátku i na konci mimořádného legislativního procesu. Jako ústavní pojistka by podle mého názoru zcela postačovalo ponechání možnosti odepření podpisu prezidentem republiky s důsledkem nemožnosti vyhlášení takto nepodepsaného opatření. Pokud jde o podpis předsedy vlády a nejméně poloviny ministrů, s jeho případným odepřením, popřípadě nezískáním podpisu potřebného počtu ministrů nespojuje Ústavní listina žádné následky, lze jenom zvažovat, zda by se v takovém případě nejednalo o porušení ústavních povinností příslušného funkcionáře, které by případně mohlo vést ke vzniku odpovědnosti podle § 79 Ústavní listiny.

Podle § 54 odst. 13 Ústavní listiny byla vláda povinna současně s vyhlášením opatření ve Sbírce zákonů a nařízení předložit jej ústavnímu soudu k rozhodnutí, zda je v souladu s ustanovením § 54 odst. 8 písm. b) Ústavní listiny (zákaz měnit ústavní zákony a vedle toho též příslušnost úřadů s výjimkou stanoveného případu). Podle § 21 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n., o ústavním soudě, rozhodoval ústavní soud o platnosti prozatímního opatření z úřední povinnosti, jakmile mu bylo vládou předloženo. Pokud vláda nesplnila včas tuto svoji povinnost, uplatnilo se pravidlo čl. 52 jednacího řádu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 255/1922 Sb. z. a n., podle něhož se takové opatření považovalo za předložené ústavnímu soudu dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů a nařízení. V souladu s čl. 53 jednacího řádu ústavního soudu pokračoval ústavní soud v řízení o platnosti prozatímního opatření i tehdy, pokud opatření mezitím pozbylo platnosti, popřípadě přestalo být prozatímním opatřením (viz níže).

Neodkladná opatření Stálého výboru podléhala podle § 54 odst. 15 Ústavní listiny dodatečnému schválení obou komor Národního shromáždění, a to ve lhůtě do dvou měsíců ode dne, kdy se sešly (patrně ke svému zasedání). V tomto případě měly poslanecká sněmovna a senát rovné postavení, i absence souhlasu senátu znamenala pozbytí platnosti opatření. Obecně je třeba zdůraznit, že k pozbytí platnosti opatření nebylo zapotřebí jeho odmítnutí

některou komorou, postačilo její nevyjádření se ve stanovené lhůtě. V případě schválení poslaneckou sněmovnou i senátem naopak opatření pozbývá svůj prozatímní charakter a stává se fakticky zákonem platným po předem neomezenou dobu – až do svého zrušení.

S ohledem na požadavek právní jistoty byla zavedena praxe, kdy ve Sbírce zákonů a nařízení byly uveřejňovány vyhlášky předsedy vlády, jimiž se oznamovalo dodatečné schválení opatření oběma komorami Národního shromáždění, aby vedle samotného právního předpisu byl v oficiálním publikačním prostředku k dispozici i údaj o jeho platnosti (viz vyhláška předsedy vlády č. 15/1930 Sb. z. a n., a vyhláška předsedy vlády č. 320/1938 Sb. z. a n.).

Z citovaných vyhlášek je patrné, jak uvádí i Weyr, že činnost Stálého výboru byla v podstatě po většinu existence první republiky „*velmi nepatrná, což souvisí jednak s permanencí zasedání Národního shromáždění, jednak s praxí ve příčině delegace moci zákonodárné*“¹³), naopak na významu nabyla z pochopitelných historických důvodů v měsících září až listopadu roku 1938.

F/ Sněm Podkarpatské Rusi

Podkarpatská Rus – území na horním toku řeky Tisy, jež vyplňují ze tří čtvrtin Poloninské Karpaty a jižní část tvoří potiská rovina – byla po staletí součástí Uher. V závěru roku 1918 však zesílily mezi představiteli domácích i zahraničních rusínských organizací snahy o připojení tohoto území k novému československému státu. Vzhledem k mimořádnému strategickému významu Podkarpatské Rusi se k tomuto řešení přiklonily posléze i mocnosti Dohody. Z mezinárodních smluvních aktů o připojení Podkarpatské Rusi k Československé republice je třeba uvést ustanovení mírových smluv: Versailleské (čl. 81), Saint-Germainské (čl. 53) a Trianonské (čl. 48), v nichž poražené státy uznávají nezávislost ČSR včetně „území Rusínů na jih od Karpat“.

Základní principy autonomie Podkarpatské Rusi byly upraveny v tzv. malé Saint-Germainské smlouvě (smlouva mezi čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými a Československem podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919, uveřejněná pod č. 508/1921 Sb. z. a n.). Ustanovení hlavy II. (čl. 10 až 13) citované mezinárodní smlouvy pak byla téměř doslovně převzata do § 3 Ústavní listiny.

Na základě § 3 odst. 3 Ústavní listiny měla mít Podkarpatská Rus vlastní sněm, do jehož zákonodárné působnosti spadaly:

- věci jazykové,

- věci vyučovací,
- věci náboženské,
- věci místní správy,
- jiné věci na základě zákonů schválených Národním shromážděním.

Tímto způsobem byl nejen pozitivně vymezen předpokládaný rozsah autonomie Podkarpatské Rusi, ale zároveň negativně vymezena zákonodárná působnost Národního shromáždění, která byla neomezená pouze ve vztahu ke zbývajícimu území Československé republiky, ve vztahu k území Podkarpatské Rusi nebylo možno zákonem upravovat výše uvedené věci. Jelikož však sněm Podkarpatské Rusi nebyl nikdy ustaven, a věci spadající do jeho působnosti vyžadovaly právní úpravu, činilo tak svými zákony Národní shromáždění, a to stanovením jejich subsidiárního použití (např. zákon č. 137/1923 Sb. z. a n., kterým se upravuje vyučování jazyku státnímu a jazykům národních menšin na školách středních a ústavech učitelských), popřípadě dočasné platnosti (např. zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., Řád volení v obcích republiky Československé, ve znění pozdějších předpisů) pro území Podkarpatské Rusi.

Samozřejmě, že Národní shromáždění mohlo ústavním zákonem změnit zákonodárnou působnost sněmu Podkarpatské Rusi, ale pokud by tuto působnost zúžilo, dostala by se Československá republika do rozporu se svými výše citovanými mezinárodními závazky.

Podepisování zákonů sněmu Podkarpatské Rusi bylo svěřeno kromě jejího guvernéra též prezidentu republiky. S podpisem prezidenta republiky spojovala Ústavní listina podle § 3 odst. 4 významné právní účinky, neboť bez tohoto podpisu nemohly být tyto zákony vyhlášeny (ve zvláštní sbírce) a tudíž ani nemohly nabýt platnosti. Obdobně jako v případě neodkladných opatření Stálého výboru lze takto koncipovanou prezidentovu pravomoc charakterizovat jako absolutní veto, neomezené důvody, lhůtou ani jakoukoliv projednací povinností vůči sněmu Podkarpatské Rusi. Soudobou literaturou byla uvedená prezidentova pravomoc diskutována zejména ve vztahu k dodržení tzv. malé Saint-Germainské smlouvy, přičemž např. E. Sobota argumentoval ve prospěch prezidentovy pravomoci s odkazem na čl. 10 smlouvy, podle něhož samospráva Podkarpatské Rusi musí být slučitelná s jednotností státu československého a dovozuje, že právě prezidentovo absolutní veto vůči zákonům sněmu Podkarpatské Rusi je zárukou jednoty státu¹⁴). S tímto názorem nelze souhlasit. Ustanovení hlavy II. tzv. malé Saint-Germainské smlouvy je třeba posuzovat v jejich vzájemném vztahu, nikoliv každé odděleně. Ze vztahu čl. 11 a čl. 10 vyplývá, že v čl. 10 je vymezen obecný (maximální) rozsah autonomie

Podkarpatské Rusi, zatímco v čl. 11 je autonomie konkretizována svým minimálním rozsahem, který nelze odkazem na čl. 10 dále redukovat. Zvláště nepřijatelná se taková redukce jeví v případě, kdy nejsou stanoveny žádné meze pro zásah státního orgánu do autonomní zákonodárné působnosti. V daném případě by podle mého názoru postačilo jako záruka ústavního principu jednotnosti státu uplatnění pravomoci Ústavního soudu podle čl. 11 uvozoovacího zákona (posuzování ústavnosti zákonů sněmu Podkarpatské Rusi).

G/ Referendum

Podle § 46 Ústavní listiny byla vláda oprávněna v případě zamítnutí vládního návrhu zákona, s výjimkou návrhu ústavního zákona, Národním shromážděním usnést se (jednomyslně) na předložení tohoto návrhu hlasování lidu. Lid tedy v daném případě měl hrát úlohu jakési druhé instance, která by s definitivní platností rozhodla, zda se návrh stane zákonem. Podrobnosti o lidovém hlasování měl upravit prováděcí zákon, který však nikdy nebyl vydán, proto citované ustanovení Ústavní listiny bylo ustanovením mrtvým, neaplikovatelným.

Je ovšem otázkou, zda by pouhým prováděcím zákonem bylo možno učinit z poměrně kusé ústavní normy funkční ustanovení. Nebylo by totiž zřejmě v souladu s Ústavní listinou například takové ustanovení běžného zákona, které by upravovalo „usnášeníschopnost lidu“, resp. nezbytnou většinu pro schválení návrhu, když obdobné otázky v případě Národního shromáždění byly upraveny zákonem ústavním.

Oproti úpravě přijímání neodkladných opatření Stálého výboru Národního shromáždění, k nimž by jinak bylo třeba zákona, a úpravě týkající se zákonů sněmu Podkarpatské Rusi, kde byla pravomoc prezidenta republiky koncipována patrně jako až příliš silná, v případě referenda byl prezident republiky Ústavní listinou zcela opomenut, ačkoliv právě zde by mohla hlava státu sehrát významnou roli (např. při vyhlašování referenda – posuzování, zda jsou splněny ústavní podmínky pro žádost vlády a vlastní vyhlášení). Pokud jde o možnost uplatnění práva veta prezidentem republiky vůči zákonu schválenému v referendu, lze odpovědět jednoznačně negativně s ohledem na text § 47 Ústavní listiny, podle něhož mohl prezident vetovat pouze zákon schválený Národním shromážděním, a neodpovídalo by to ostatně ani ústavnímu principu svrchovanosti lidu (viz § 1 odst. 1 Ústavní listiny). Na tomto názoru se shodovala i soudobá literatura¹⁵⁾.

Soudobá literatura se rovněž vesměs shodovala v názoru na nepraktičnost institutu referenda s ohledem na nedostatečnou právní úpravu i politickou konstelaci v Československé republice. Weyr k tomu uváděl: „*Politické poměry, které se v Československu vyvinuly následkem tuhého režimu parlamentárního, pokud se týče fakticky tuhé organizace politických stran, způsobily, že prováděcí zákon § 46 úst. listiny dosud vydán nebyl a že je též skutečně politickou praxí velmi málo pohřešován*“¹⁶). A Sobota k tomu lakonicky dodával: „*Ovšem, také tato instituce až dosud u nás byla nepraktická a sotva kdy praktickou bude*“¹⁷).

H/ Prezident republiky

Prezident republiky byl podle Ústavní listiny součástí moci vládní a výkonné, narozdíl od Prozatímní ústavy, kde byl zařazen samostatně. Na jeho pravomoci však tato změna neměla výraznější vliv, a to ani v oblasti zákonodárství. Především bylo zachováno právo prezidenta republiky vrátit Národnímu shromáždění jím schválený zákon s připomínkami, a to v prodloužené lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení Národního shromáždění o schválení zákona vládě (viz § 47). Na tomto místě je důležité připomenout, že vrácení zákona, stejně jako jakýkoliv jiný prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné, potřebovalo ke své platnosti spolupodpis odpovědného člena vlády (viz § 68). K otázce, který člen vlády má kontrasignovat prezidentovo veto, stejně jako k otázce formy veta platí, co bylo řečeno výše (viz Kapitola II. B.).

Nově byla upravena pravomoc vlády navrhnout prezidentu republiky využití jeho práva veta (viz § 81 písm. a)). Citované ustanovení ovšem přináší několik teoretických problémů. V první řadě je to otázka, která byla rovněž diskutována v soudobé literatuře, a to, zda je prezident republiky oprávněn využít svého práva veta i bez návrhu vlády. K tomu byly uváděny naprosto odlišné názory, když např. Weyr dovozoval, že „*bez příslušného předběžného návrhu vlády jest ono právo presidentovo prakticky bezvýznamné*“¹⁸). Naopak Sobota obhajoval možnost vlastní iniciativy prezidenta republiky při vrácení zákonů, přičemž poukazoval bez bližšího vysvětlení na další ustanovení Ústavní listiny, v nichž je toto prezidentovo právo zmíněno (§ 47 a § 64 odst. 1 bod 5)¹⁹). Tomuto Sobotovu názoru je nutno dát za pravdu, stejně jako mu dala za pravdu praxe, kdy se vyskytly případy uplatnění práva veta jak na návrh vlády, tak bez jejího návrhu. Dalším argumentem pro uvedené stanovisko je smysl práva veta, resp. důvody, proč je svěřeno hlavě státu, jakožto sice součástí moci výkonné, ale nezávislé na vládě. Tím, že je oprávnění vracet zákony jako určitá zbraň moci výkonné svěřeno právě prezidentu republiky, je zaručeno, že se zákonodárný

proces neproměnění v permanentní střet ve vztahu vlády, jako nejčastějšího subjektu zákonodárné iniciativy a parlamentu, jakožto orgánu zákony schvalujícího. Požadavkem na kontrasignaci příslušného aktu prezidenta republiky je zároveň zabráněno naprosto protichůdným výstupům moci výkonné v průběhu zákonodárného procesu, přičemž nezávislý prvek prezidentovy iniciativy zůstává zachován. Pokud by měl být prezident této své iniciativy zbaven, jeho účast na vracení zákonů by postrádala jakýkoliv smysl, neboť by se stal pouhým poslem předávajícím parlamentu rozhodnutí vlády, přičemž vlastní předání by musel mít ještě schválené příslušným členem vlády.

V souvislosti s pravomocí vlády navrhnout prezidentovi uplatnění práva veta se ovšem nabízí ještě další, ze současného pohledu zřejmě složitější otázka, totiž, zda je prezident republiky návrhem vlády vázán, tedy zda musí své právo na základě jejího návrhu realizovat. Ústavní listina nedává na tuto otázku jednoznačnou odpověď, v čemž lze spatřovat její určitou nedokonalost. Na jedné straně je možno uvést, že by ústavodárce stěžejně stanovoval speciální požadavky pro projednání pouze nezávazného podnětu, který by vláda mohla adresovat prezidentu republiky tak jako tak, a z tohoto důvodu se přikláním k názoru, že by mělo jít o kvalifikovaný (závazný návrh), s čímž zřejmě soudobá praxe ani literatura problém neměla. Z opačného pohledu je však třeba uznat jako relevantní argument, že pokud by ústavodárce skutečně zamýšlel zavést v daném případě závaznost návrhu vlády, nepochybně by tak učinil výslovně v textu Ústavní listiny tak, jako v některých jiných případech; takto se jedná dle ústavního textu pouze o právo prezidenta, jehož využití je ponecháno na jeho uvážení.

Prezident republiky byl oprávněn vetovat jak zákony běžné, tak zákony ústavní (viz § 47 ve spojení s § 48 odst. 3). V případě vrácení běžného zákona mohl být přehlasován dvojím způsobem:

1. usnesením obou komor Národního shromáždění, schváleným nadpoloviční většinou všech jejich členů, nebo
2. usnesením poslanecké sněmovny schváleným třípětinovou většinou všech poslanců při opětovném hlasování v případě, že předtím nebylo dosaženo požadované většiny v obou komorách (logicky zpravidla v senátu). Tato druhá možnost je dalším výrazem silnější pozice poslanecké sněmovny v zákonodárném procesu.

V případě vrácení ústavního zákona nebyla ke ztížení přehlasování veta prezidenta republiky stanovena žádná „kvalifikovanější“ většina, stačilo dosažení většiny potřebné pro schválení ústavního zákona podle § 33 (třípětinová většina všech poslanců a třípětinová většina všech senátorů).

S prezidentovým právem veta souviselo rovněž přechodné ustanovení čl. IV odst. 2 uvozacího zákona, podle kterého nebylo možno vůbec vyhlásit takové zákony, které schválilo Národní shromáždění vzniklé podle Prozatímní ústavy, prezident republiky je Národním shromáždění vrátil a nebyly vyhlášeny do dne, kdy se ustavily poslanecká sněmovna a senát vzešlé z voleb. V tomto ustanovení lze spatřovat třetí případ absolutního veta prezidenta republiky upravený Ústavní listinou (vedle výše pojednaného odepření podpisu neodkladným opatřením Stálého výboru Národního shromáždění a zákonům sněmu Podkarpatské Rusi), tentokrát ovšem využitelného pouze po určité přechodnou dobu. Rovněž toto ustanovení bylo v praxi uplatněno²⁰).

Právo veta bylo prezidentem republiky za účinnosti Ústavní listiny uplatňováno již daleko méně často než v dobách Prozatímní ústavy (např. v letech 1920 – 1933 celkem šestkrát, zatímco předtím v průběhu zhruba 15 měsíců celkem pětkrát⁸) /viz Kapitola II. B/). Důvody tohoto vývoje lze spatřovat především ve stabilizaci situace v Národním shromáždění a současně ve snaze vlády předcházet konfliktům s prezidentem republiky předběžným projednáváním vládních návrhů zákonů (viz Kapitola III. C).

V této souvislosti je třeba ocenit práci Kanceláře prezidenta republiky vzniklé podle zákona č. 654/1919 Sb. z. a n., kterým se zřizuje kancelář prezidenta republiky. V rámci obecného vymezení svých úkolů (viz § 1 citovaného zákona) – obstarávání věcí, jež spadají do oboru působnosti prezidenta republiky – které vyvolávalo i veřejnou polemiku²¹), si při konzultacích vládních návrhů zákonů dokázala najít její sekce legislativně politická odpovídající pozici a být dobrým obhájcem ústavních pravomocí prezidenta republiky, čehož důkazem je i posledně citovaná kniha E. Soboty.

I/ Podepisování a vyhlášení zákonů

Ústavní listina výslovně stanovila, že podmínkou platnosti zákona je jeho vyhlášení (viz § 49 odst. 1), a to způsobem, který stanovil až do konce roku 1938 platný zákon č. 139/1919 Sb. z. a n. Oproti Prozatímní ústavě bylo specifikováno určení lhůty k vyhlášení zákona na osm všedních dnů, která se počítala od uplynutí lhůty stanovené pro uplatnění prezidentova práva veta, popřípadě od oznámení vládě o usnesení Národního shromáždění, kterým bylo prezidentovo veto přehlasováno (viz § 49 odst. 3).

Podle § 51 odst. 2 Ústavní listiny podepisovali zákony prezident republiky, předseda vlády a ministr pověřený výkonem zákona, přičemž za zaneprázdněného nebo nemocného prezidenta, který neměl zvoleného

náměstka (viz § 61), podepisoval předseda vlády. Toto ustanovení Ústavní listiny bylo doplněno ústavním zákonem č. 294/1920 Sb. z. a n., o podpisování zákonů a nařízení, který se zpětnou účinností (od 15. listopadu 1918) umožnil vzájemné zastupování jednotlivých členů vlády při podepisování zákonů a nařízení. Tímto opatřením byla zhojena dosavadní praxe, kdy k postupu předvídanému tímto zákonem bez opory v právním předpisu poměrně často docházelo. Ústavní zákon č. 294/1920 Sb. z. a n. nelze rozhodně považovat za ozdobu právního řádu, avšak v daném případě zjevně převážil v jistém smyslu požadavek právní jistoty v materiálním smyslu (riziko zpochybnění platnosti zákonů podepisovaných ministry v zastoupení) nad požadavkem právní jistoty ve smyslu formálním (lze říci spíše požadavkem právní čistoty, neboť narušení principu právní jistoty zpětnou účinností daného zákona bylo spíše teoretické povahy).

Jednou z nejdiskutovanějších ústavně teoretických otázek v soudobé literatuře byl význam podepisování zákonů prezidentem republiky. Podpisu prezidenta republiky byl v první řadě přisuzován význam rubu veta, t. j. souhlasu se zákonem. S tímto názorem nelze souhlasit ze dvou důvodů. Především prezident republiky podepisoval podle Ústavní listiny zákony též tehdy, bylo-li Národním shromážděním přehlasováno jeho veto – v takovém případě lze ovšem stěží předpokládat, že svým podpisem vyjadřoval souhlas s takto přijatým zákonem. Kromě toho se vyskytlo v praxi několik případů, kdy prezident republiky zákon sice nevetoval, ale podepsal jej „s poznámkami“, tedy vyjádřil své výhrady k některým ustanovením zákonů, jeho nesouhlas však nebyl natolik zásadního charakteru, aby uplatněním práva veta ohrozil přijetí zákona jako celku²².

Pochybnosti vesměs nebyly o významu podpisu prezidenta republiky jako aktu publikačního, a to s ohledem na ustanovení § 102 Ústavní listiny, které opravňovalo soudce při řešení určité právní věci zkoumat, zda byl zákon řádně vyhlášen, s výslovným odkazem na ustanovení § 51 o podepisování zákonů.

Největší spor byl veden o tom, zda má podpis prezidenta republiky význam promulgace, t. j. ověření, zda legislativní proces proběhl v daném případě řádně, v souladu s postupem stanoveným Ústavní listinou, popřípadě jednacím řádem. Zajímavá je zejména polemika J. Krejčího s F. Weyrem, již Krejčí věnoval samostatnou publikaci²³), se snahou snést co nejvíce argumentů ve prospěch promulgačního významu prezidentova podpisu a vyvrátit argumenty jeho odpůrců. Vycházel přitom zejména z francouzské, německé a rakouské teorie 18. a 19. století. Dále stavěl na ustanoveních § 51 a § 49 odst. 2 Ústavní listiny, stanovícím vetu, kterou se vyhlášovaly zákony. Tvrdil, že „zavádí-li právo

československé formulí osvědčující vznik zákona, a podpis zákona i této formule prezidentem republiky, a to podpis každého zákona, bez ohledu má-li president právo odporovati zákonu vetem či nikoliv, pak nemohu, nechci-li v těchto náležitostech vidět prázdné a bezúčelné formy, spatřovati v nich nic jiného než institut promulgace zákonů²⁴). V této polemice považují za nezbytné postavit se na stranu F. Weyra, jehož argumenty jsou v Krejčího publikaci obsáhle citovány, přičemž stručně je lze vyjádřit, popřípadě doplnit následovně. Krejčí nachází oporu pro svá tvrzení o promulgačním právu prezidenta zejména v teorii, a to ještě mající kořeny v monarchistické formě státu. V textu Ústavní listiny by ostatně našel oporu jen tehdy, upravil-li by ústavodárce výslovně prezidentovo oprávnění posuzovat regulérnost zákonodárského procesu, náležitosti takového posouzení a oprávnění odepřít podpis zákona a důvody takového odepření. Nic z toho však v Ústavní listině upraveno není, a dovozovat oprávnění představitele moci výkonné k tak zásadnímu zásahu do zákonodárského procesu bez jakýchkoliv ústavních mezí, pouze z teorie a zahraničních monarchistických právních úprav, hraničí již s ohrožením demokratického principu dělby moci. Ústavní listina zavedla prezidentovo oprávnění absolutního veta (způsobení neplatnosti zákonodárského aktu odepřením podpisu) výslovně pro případ mimořádného zákonodárství Stálého výboru Národního shromáždění a autonomního zákonodárství sněmu Podkarpatské Rusi, těžko by bylo možno takové oprávnění dovést bez výslovné ústavní úpravy pro řádné zákonodárství Národního shromáždění.

Pokud jde o tvrzení, že vyhlásovací formule zákona stvrzená podpisem prezidenta republiky by byla prázdnou a bezúčelnou, nebyly-li by s ní spojeny účinky promulgační, lze říci, že v důsledku soudcovského oprávnění podle § 102, které spojuje řádné vyhlášení zákona s podpisy všech příslušných ústavních činitelů (byť i toto ustanovení lze považovat z dnešního pohledu za problematické), rozhodně o bezobsažná ustanovení nejde.

Jaké měl tedy prezident republiky možnosti, v případě, že zjistil neregulérnost zákonodárského procesu? Především mohl nepochybně uplatnit právo veta, které nebylo omezeno pouze na výhrady obsahové. Nemohl-li nebo nechtěl z nejrůznějších důvodů využít práva veta, vyvinula se neformální praxe vrácení zákonů Národnímu shromáždění s upozorněním na nedostatky v procesu jejich schvalování (zákony přijaté na základě „redakční“ úpravy v jiném znění v poslanecké sněmovně a jiném znění v senátu), kde bylo novým hlasováním dosaženo nápravy²⁵).

J/ Účast moci výkonné na normotvorbě

Vládě, jakožto subjektu zákonodárné iniciativy byla věnována příslušná pasáž již výše (viz Kapitola III. C). Stejně tak je třeba říci, že také za účinnosti Ústavní listiny fungovalo Ministerstvo pro sjednocení zákonů a organizace správy a ministr s plnou mocí pro Slovensko (viz Kapitola II. C). Zbývá se tedy zmínit o pravomoci vlády podle § 81 písm. a) ve spojení s § 55 Ústavní listiny, podle nichž byla vláda oprávněna vydávat k provedení zákona a v jeho mezích vládní nařízení. O vládních nařízeních rozhodovala vláda ve sboru, který byl schopen se usnášet za přítomnosti nadpoloviční většiny ministrů, kromě předsedy a jeho náměstka (viz § 80). Kvalifikovaná většina potřebná pro schválení vládního nařízení nebyla Ústavní listinou stanovena, tedy postačila většina prostá (t. j. minimální počet pro schválení vládního nařízení činil v podstatě „nadčtvrtinovou“ většinu všech ministrů). Zde nastává určitý problém ve vztahu k § 84, podle něhož podepisovala vládní nařízení vedle předsedy vlády nebo jeho náměstka nejméně polovina ministrů, což vzhledem k tehdy jednoznačnému spojování platnosti právního předpisu s Ústavní listinou vyžadovanými podpisy ústavních činitelů znamenalo, že před uveřejněním ve Sbírce zákonů a nařízení bylo v některých případech nezbytné obstarat pro tento účel též podpisy ministrů, kteří nebyli schvalování návrhu vládního nařízení přítomni.

Pokud jde o oblast normotvorby moci výkonné, byla předmětem ostré polemiky otázka, zda je prezident republiky oprávněn z titulu funkce vrchního velitele branné moci (viz § 64 odst. 1 bod 10 Ústavní listiny) vydávat nařízení podle § 55. Stanovisko ve prospěch této pravomoci prezidenta republiky hájí zejména Sobota²⁶⁾, když vychází ze systematického začlenění § 55 v úvodu hlavy třetí Ústavní listiny, před úpravou jednotlivých orgánů moci vládní a výkonné. Z toho dovozuje, že pravomoc vydávat nařízení k provedení určitého zákona a v jeho mezích je společná všem orgánům moci vládní a výkonné. Konkrétně považuje za odůvodněné a potřebné, aby prezident vydával nařízení k provedení § 64 odst. 1 bod 10.

K tomu je třeba uvést, že jakýkoliv státní orgán potřebuje k tomu, aby mohl vydávat právní předpisy, alespoň z dnešního pohledu jednoznačně, výslovné ústavní zmocnění. Toto zmocnění nelze podle mého názoru dovodit ani z konstrukce rozdělení výkonu moci vládní a výkonné podle § 64 odst. 2 Ústavní listiny, který obecně náleží vládě (v případě nařízení i výslovně) a prezidentu republiky jen tehdy, pokud je mu výslovně vyhrazen. Tak tomu ale v daném případě není, navíc § 64 odst. 1 bod 10 je pro účely vydávání nařízení

neaplikovatelný, neboť nestanoví žádné meze pro případ vydání nařízení podle § 55.

K/ Zmocňovací zákonodárství

S účastí vlády na normotvorbě úzce souvisí tzv. zmocňovací zákonodárství, jinak řečeno delegace moci zákonodárné na orgán moci výkonné, kterým je právě vláda. Prvním takovým případem v zákonodárství Národního shromáždění byl zákon č. 337/1920 Sb. z. a n., kterým se vláda zmocňuje činiti opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou. Tento zákon zmocňoval vládu, aby v mimořádných hospodářských nebo zdravotních případech způsobených válkou provedla úpravu poměrů nařízením (byť s dodatečným schválením Národním shromážděním, popř. jeho Stálým výborem), i když by jinak bylo třeba zákona. Výslovně bylo vládě umožněno ukládat těmito nařízeními povinnosti obcím. Přesto, že ústavní soud vyslovil v odůvodnění svého nálezu ze dne 7. listopadu 1922, jímž rozhodl o platnosti opatření Stálého výboru Národního shromáždění č. 450/1920 Sb. z. a n., o inkorporaci Vitorazska a Valčicka, názor, že „*odporuje ústavní listině, jestliže Národní shromáždění zmocňuje vládu obyčejným zákonem, aby vydávala nařízením předpisy, k nimž jinak bylo by třeba zákona*“²⁷⁾, uvedená praxe nadále pokračovala (viz zákon č. 95/1933 Sb. z. a n., o mimořádné moci nařizovací) a vyvrcholila v závěru roku 1938, jak bude popsáno níže.

Relevantní představitelé soudobé literatury se poměrně vzácně shodli na hodnocení zmocňovacího zákonodárství, takže k jejich stanoviskům není třeba dodávat jakýkoliv komentář. Snad nejuvěstižněji se vyjádřil B. Baxa: „*Ústavní listina přece přesně vytkla, jaká pravomoc přísluší jednotlivým mocím, a změnu v této pravomoci, nebo přenesení pravomocí jedné moci na druhou atd., lze provést opět jen ústavním zákonem, ale nikoli zákonem prostým*“²⁸⁾. A Krejčí k tomu de lege ferenda dodává: „*Jest požadavkem demokracie, aby nařizovací moc byla omezena na míru nezbytně nutnou. Každý demokratický ústavodárce musí si to uvědomiti, když konstituuje nařizovací moc. Ústavodárce, který tento přirozený demokratický důsledek přehlíží, není ústavodárcem demokratickým, a ani jeho dílo není dílem demokratickým*“²⁹⁾. Lze tedy shrnout, že praxe zmocňovacího zákonodárství byla literaturou a judikaturou hodnocena jako protiústavní, neboť bylo považováno za nepřipustné, aby zákonodárce běžným zákonem přesouval svoji ústavou svěřenou zákonodárnou pravomoc na jiný orgán, a to tím spíše, že pro mimořádné situace, kterými bylo zmocňovací zákonodárství zpravidla odůvodňováno, byl zřízen Stálý výbor Národního

shromáždění. K takovému přesunu pravomoci by mohlo dojít jedině změnou Ústavní listiny, lze však mít vážnou pochybnost, zda by pak byl ještě zachován její demokratický charakter.

L/ Ústavní soud

Podle čl. III uvozovacího zákona byl zřízen ústavní soud, složený ze sedmi členů. Po dvou členech vysílal do ústavního soudu nejvyšší soud a nejvyšší správní soud, zbývající tři včetně předsedy jmenoval prezident republiky. Podle § 1 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n., o ústavním soudě, vybíral soudce ústavního soudu po jednom z trojic osob navržených poslaneckou sněmovnou, senátem a sněmem Podkarpatské Rusi. Do ustavení sněmu Podkarpatské Rusi měla navrhnout příslušného kandidáta prezidentu republiky vláda.

Působnost ústavního soudu je možno rozdělit na:

1. Přezkoumávání souladu neodkladných opatření Stálého výboru Národního shromáždění, k nimž by bylo jinak třeba zákona, s požadavkem § 54 odst. 8 písm. b) Ústavní listiny (zákaz měnit ústavní zákony a příslušnost úřadů ve stanoveném rozsahu). Tento přezkum uskutečňoval ústavní soud, jak bylo uvedeno výše (Kapitola III. E) vždy, z úřední povinnosti. Obsah a rozsah přezkoumávání opatření Stálého výboru Národního shromáždění nevzbuzoval v soudobé literatuře větší diskusi, a ani z dnešního pohledu zde nelze shledat zásadnějších problémů,
2. Posuzování souladu zákonů Národního shromáždění a sněmu Podkarpatské Rusi s Ústavní listinou, jejími součástmi a dalšími ústavními zákony (viz čl. I odst. 1 uvozovacího zákona). Rozsah tohoto rozhodování ústavního soudu je částečně rozšířen o posuzování podle čl. I odst. 2 uvozovacího zákona, zda Ústavní listina a její součásti jsou doplňovány pouze zákony označenými za ústavní. Posuzování ústavnosti zákonů Národního shromáždění, popř. sněmu Podkarpatské Rusi se ale nemělo dít z úřední povinnosti, mohlo být iniciováno pouze návrhem, k němuž byly oprávněny podle § 9 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n. nejvyšší soud, nejvyšší správní soud, volební soud, poslanecká sněmovna, senát a sněm Podkarpatské Rusi. Tento návrh mohl být ovšem podán pouze do tří let ode dne vyhlášení předmětného zákona (viz § 12 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n.). Ustanovení § 12 lze však považovat za sporné, neboť ve své podstatě omezuje nápravu protiústavních zákonů ústavním soudem na určitý časový úsek, po jehož uplynutí již protiústavnost „nevadí“ a její odstranění se ponechává zcela na úvaze parlamentu, který ji ovšem sám

způsobil). Pokud byl návrh uznán důvodným, ústavní soud vyslovil nálezem neplatnost příslušných ustanovení zákona a nález byl postoupen vládě k uveřejnění bez odůvodnění (současně měl být uveřejněn s podrobným odůvodněním v úředních listech) ve Sbírce zákonů a nařízení. Dnem jeho uveřejnění ve Sbírce byly zákonodárny sbory, vláda, soudy a úřady nálezem vázány (viz § 18 až 20 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n.).

V této souvislosti se domnívám, že za zákony „odporující Ústavní listině“ podle čl. I odst. 1 uvozoovacího zákona lze považovat zákony, jejichž obsah je sice z ústavněprávního hlediska bezvadný, ale nedostatky lze spatřovat v procesu jejich přijetí. Ústavní soud se jeví pro zkoumání ústavnosti zákonodárnyho procesu navíc z hlediska dělby moci rozhodně vhodnějším než prezident republiky (viz Kapitola III. I).

Pochybnosti o dokonalosti právní úpravy ústavního soudnictví v Československé republice však nemohly být v praxi vyvráceny či potvrzeny, neboť ústavní soud byl v oblasti posuzování ústavnosti zákonů po celou dobu své existence prakticky nečinný, jeho činnost byla redukována na přezkoumávání opatření Stálého výboru Národního shromáždění, kterých, jak bylo uvedeno výše (viz Kapitola III. E) nebylo rovněž mnoho. Jako jednu z příčin tohoto stavu lze nepochybně spatřovat vymezení okruhu navrhovatelů, kteří mohli posuzování ústavnosti iniciovat. Pomineme-li sněm Podkarpatské Rusi (nikdy neustavený), nebylo možno očekávat nějaký návrh v tomto směru ani od poslanecké sněmovny vzhledem k jejímu dominantnímu ústavnímu postavení v zákonodárnyho procesu, ani od senátu, s ohledem na jeho prakticky shodné politické složení. Nelze se tedy ani příliš divit, že na základě této zkušenosti převládla v tehdejší literatuře skepse k budoucnosti ústavního soudnictví. Za všechny uvedme Sobotu, který konstatoval: „Možno říci, že náš ústavní soud poskytuje důkaz plného oprávnění oné pochybovačnosti, kterou projevil vůči tribunálům, majícím zkoumati všeobecně, ne kausálně, ústavnost zákonů, Esmein, právě, že je chimérickou vyhlídka, že by se parlament vzdal svého preponderantního postavení ve státě a přijal kontrolu soudu sobě nadřízeného“³⁰). A Weyr k tomu lakonicky dodává: „Ústavní výbor revolučního Národního shromáždění, projednáváje osnovu zákona o ústavním soudě, nepřál si sice příliš rozsáhlé činnosti jeho, jsa si vědom, že by neprospívala autoritě zákonodárnyho sborů, kterou měl vždy přede vším ostatním na mysli, ale tak naprostou nečinnost jistě neočekával“³¹).

Přes všechny nedostatky právní úpravy a velmi omezený praktický dopad činnosti ústavního soudu, i přes příkrý odsudek tehdejší i současné literatury, lze považovat za jisté pozitivum a pokrok samotný fakt jeho zřízení, a existenci

možnosti kontroly soudní moci nad ústavností zákonodárství. Paradoxem zůstává, že první nález ústavního soudu, týkající se ústavnosti zákona, byl vydán až v době protektorátní (viz vyhláška předsedy vlády č. 187/1939 Sb. z. a n.).

Kapitola IV.

Doba nesvobody

A/ Druhá republika

Obdobím tzv. druhé republiky započala doba nesvobody, t. j. doba právně vymezená v ústavním dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, jako doba, kdy československý lid byl zbaven své svobody, jejímž počátkem je den 30. září 1938 (viz čl. I odst. 2) a koncem 4. květen 1945 (viz § 1 vládního nařízení č. 31/1945 Sb., jímž se stanoví konec doby nesvobody pro obor předpisů o obnovení právního pořádku). Doba nesvobody byla charakteristická postupným úpadkem demokratických ústavních principů, vrcholícím pošlapáváním základních práv a svobod. Tyto skutečnosti se samozřejmě promítly též do zásadních změn v zákonodárném, resp. normotvorném procesu.

Samotné období druhé republiky je ohraničeno dvěma mezníky, kdy svrchovanost Československé republiky nad jejím státním územím byla nejprve omezena (30. září 1938 přijetím mnichovského diktátu československou vládou, a to v rozporu s § 3 odst. 1 Ústavní listiny, podle kterého státní hranice mohly být měněny jen ústavním zákonem, a následně i diktátu berlínského) a posléze byla svrchovanost zbytkového československého státu nad jeho územím zcela zlikvidována (15. března 1939 obsazením jeho území německými vojsky a zřízením Protektorátu Čechy a Morava, což znamenalo definitivní konec i zbytků ústavnosti na našem území).

Z hlediska likvidace demokratického zákonodárného procesu je klíčovým opatřením ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací. Tímto ústavním zákonem došlo k zásadnímu narušení principu dělby moci, když:

- na prezidenta republiky byla převedena moc ústavodárná,
- na vládu byla převedena moc zákonodárná.

Formálně byly tyto změny provedeny sice jen na dva roky, ale fakticky na dobu neurčitou, neboť Národní shromáždění se už následně nesešlo.

Konkrétně byl prezident republiky zmocněn, aby na jednomyslný návrh vlády, přijatý na schůzi za přítomnosti většiny členů slovenské krajské vlády a alespoň jednoho člena vlády Podkarpatské Rusi, vydával dekrety s mocí ústavního zákona, pokud „jsou nutné vzhledem k novým poměrům“. Změny ústavních zákonů o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi (viz níže) mohly být vydány pouze se souhlasem sněmu Slovenské krajiny a sněmu Podkarpatské Rusi, resp. do jeho ustavení vlády Podkarpatské Rusi (viz čl. I). Po dobu existence druhé republiky však takovýto dekret prezidenta republiky nebyl vydán.

Vláda byla zmocněna se souhlasem prezidenta republiky vydávat nařízení k řešení všech nutných případů, a to i tehdy, pokud by k němu bylo jinak třeba zákona. Výjimky vyplývaly opět z autonomního ústavního zákonodárství (viz čl. II).

Vedle těchto opatření byla se zpětnou účinností vládním nařízením vydaným podle vyjmenovaných zmocňovacích zákonů přiznána platnost zákona (viz čl. III).

Ústavní zákon č. 299/1938 Sb. z. a n., o autonomii Slovenskej krajiny, a ústavní zákon č. 328/1938 Sb. z. a n., o autonomii Podkarpatské Rusi (ten stanovil pro Podkarpatskou Rus pouze určité drobné odchylky, jinak platila obdobně úprava ústavního zákona č. 299/1938 Sb. z. a n., který bude také nadále citován), vnesly největší změny právě do oblasti moci zákonodárné, a to především taxativním vymezením celostátní zákonodárné působnosti Národního shromáždění (viz § 4 odst. 1). Ve všech ostatních věcech bylo zákonodárství pro příslušná území svěřeno zbytkovou klauzulí sněmu Slovenské krajiny, resp. sněmu Podkarpatské Rusi (viz § 9 odst. 1), které však mohly dát Národnímu shromáždění souhlas k jednotné úpravě dalších otázek (viz § 4 odst. 2). Vytvořilo se tak fakticky federativní uspořádání státu, a to v asymetrické podobě. Otázka, kdo bude vykonávat zbytkovou zákonodárnou pravomoc pro české země, které vlastní zákonodárný orgán zřízen neměly, nebyla výslovně upravena. Nepřímo je však možno dovodit použití obdobné konstrukce jako podle čl. 13 tzv. malé Saint-Germainské smlouvy, z něhož vyplývalo omezení hlasování členů Národního shromáždění zvolených na Podkarpatské Rusi pouze na otázky nespádající do autonomní zákonodárné působnosti sněmu Podkarpatské Rusi (Ústavní listina toto ustanovení v roce 1920 nepřevzala). Národní shromáždění by v případě realizace uvedené konstrukce (rozšířené nyní i na poslance a senátory zvolené na Slovensku) plnilo dvojí úlohu – jednak celostátního zákonodárce, jednak „autonomního zákonodárce“, nyní již jen pro

české země, a to za účasti členů zvolených výhradně na jejich území a v rozsahu negativně vymezeném § 4 odst. 1 (viz § 6).

Nový charakter územního uspořádání republiky se projevil rovněž v nových pravidlech pro přijímání ústavních zákonů, kdy stanovená ústavní většina musela v sobě zahrnovat rovněž „přiměřenou kvalifikovanou většinu“ (blíže nevymezenou) členů obou komor zvolených na území Slovenska (viz § 5 odst. 1), resp. též přiměřenou kvalifikovanou většinu členů zvolených na území Podkarpatské Rusi, avšak pouze v případě, že by se projednávaný návrh týkal státoprávního postavení Podkarpatské Rusi (viz § 1 bod 8 ústavního zákona č. 328/1938 Sb. z. a n.). Odpovídající změny byly oběma ústavními zákony provedeny též ve složení a působnosti ústavního soudu, struktuře vlády a zastoupení ve Stálém výboru Národního shromáždění.

Přijetím uvedených ústavních zákonů byla fakticky popřena zásada podle § 3 odst. 1 Ústavní listiny, podle níž tvořilo území československé republiky jednotný a nedílný celek, neboť jejich důsledkem byla federalizace zbytku československého státu.

B/ Protektorát Čechy a Morava

Protektorát Čechy a Morava byl zřízen výnosem Vůdce a říšského kancléře č. 75/1939 Sb., o Protektorátu Čechy a Morava, ze dne 16. března 1939. Tímto výnosem byl dán rovněž základní rámec protektorátního „právního řádu“. Podle čl. 12 zůstalo v účinnosti právo dosud platné v Čechách a na Moravě, pokud neodporovalo smyslu převzetí ochrany Německou říší. Rozhodnutí o tom, které právo odporuje smyslu ochrany převzaté Německou říší, bylo svěřeno říšskému protektorovi (viz § 3 nařízení o právu vydávati právní předpisy v Protektorátu Čechy a Morava (uveř. ve Věstníku říšského protektora pod č. 12/39). To v praxi znamenalo formální zachování platnosti některých ustanovení Ústavní listiny, týkajících se zejména vlády a prezidenta, samozřejmě v okleštěné a deformované podobě. Právní oporu pro svoji poměrně hojnou normotvornou činnost nacházela vláda v ústavním zákoně č. 330/1938 Sb. z. a n., přičemž říšský protektor svým nařízením ze dne 12. prosince 1940 rozhodl o prodloužení a změně některých ustanovení tohoto ústavního zákona (s odkazem na čl. 1 citovaného ústavního zákona byl vydán také dekret státního prezidenta č. 83/1940 Sb., o slibu členů vlády, veřejných zaměstnanců a jiných orgánů veřejné správy). Právo vydávat protektorátní právní předpisy bylo ovšem výrazně omezeno ustanovením čl. 5 odst. 5 citovaného výnosu, podle kterého

muselo být od vydání zákonů, nařízení a jiných právních předpisů upuštěno, podal-li říšský protektor námítky.

Vedle místní normotvorby byl protektorátní právní řád „obohacován“ též z německých zdrojů:

- Nařízení říšského protektora podle čl. 5 odst. 4 výnosu č. 75/1939 Sb., a to v případech nebezpečí z prodlení a ve společném zájmu. Podle § 1 nařízení o právu vydávat právní předpisy v Protektorátu Čechy a Morava, mohl říšský protektor měnit též autonomní právo, vyžadoval-li to společný zájem a v případě nebezpečí z prodlení byl oprávněn vydávat právní předpisy všeho druhu.
- Právní předpisy vydané Německou říší s platností pro protektorát podle čl. 11 odst. 1 výnosu č. 75/1939 Sb., a to rovněž v případech společného zájmu. Podle § 1 nařízení o právních předpisech Říše pro území Protektorátu Čechy a Morava (uveř. ve Věstníku říšského protektora pod č. 8/39), platily právní předpisy Německé říše na území Protektorátu Čechy a Morava jen tehdy, pokud to vyplývalo z jejich obsahu, nebo tak bylo výslovně stanoveno. Podle čl. 11 odst. 2 nařízení k výnosu Vůdce a říšského kancléře o Protektorátu Čechy a Morava (uveř. ve Věstníku říšského protektora pod č. 9/39) byly nejvyšší říšské úřady povinny koordinovat vydávání právních předpisů týkajících se Protektorátu Čechy a Morava s říšským ministrem vnitra.

Je tedy zřejmé a logické, že protektorátní vláda měla dány poměrně jasné a úzké meze pro vydávání právních předpisů, podléhající důsledné kontrole, zatímco Německá říše promítla svoje faktické postavení i do formálně právní opory pro prakticky ničím neomezenou normotvorbu (pouze vlastním uvážením, co je ve společném, resp. říšském zájmu).

C/ Prozatímní státní zřízení

Zakladatelem prozatímního státního zřízení byl druhý prezident Československé republiky Edvard Beneš. Ten sice 5. října 1938 ze své funkce odstoupil, ale po obsazení zbytku Československa německými vojsky a zřízení Protektorátu Čechy a Morava prohlásil toto odstoupení za vynucené a soustředil kolem sebe další české a slovenské politiky, aby pak společně vytvořili československou exilovou reprezentaci. E. Benešovi se podařilo postupně získat mezinárodní uznání jako hlava československého státu a v souvislosti s tím začal vytvářet oficiální strukturu prozatímního státního zřízení.

Právním základem prozatímního státního zřízení se stal ústavní dekret presidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. čsl., o prozatímním výkonu moci zákonodárné (uveř. též pod č. 20/1945 Sb.), podle kterého byla na dobu existence tohoto zřízení svěřena v nezbytných případech zákonodárná pravomoc prezidentu republiky, a to ve formě dekretů vydávaných na návrh vlády a spolupodepisovaných předsedou vlády, resp. členy vlády pověřenými jejich výkonem (viz § 2). Tímto ústavním dekretem byla tedy nepřímo právně potvrzena působnost dvou orgánů prozatímního státního zřízení – presidenta republiky a vlády.

Třetím orgánem prozatímního státního zřízení se stala Státní rada, a to na základě ústavního dekretu č. 1/1940 Úř. věst. čsl., o ustavení Státní rady jako poradního orgánu prozatímního státního zřízení ČSR. Státní rada byla koncipována jako reprezentativní poradní sbor presidenta republiky a pomocný kontrolní orgán (viz § 1). Působnost Státní rady v oblasti zákonodárné byla upravena ústavním dekretem č. 12/1942 Úř. věst. čsl., podle něhož si prezident republiky před vydáním dekretu obligatorně vyžádal její poradní zprávu, pokud tak už neučinila vláda.

Oficiálním publikačním prostředkem určeným k vyhlášení dekretů presidenta republiky, popř. vládních nařízení byl na základě dekretu č. 4/1940 Úř. věst. čsl., jímž se upravuje veřejné vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení Československé vlády, Úřední věstník Československý.

Ústavním dekretem č. 3/1945 Úř. věst. čsl., o výkonu moci zákonodárné v přechodném období (uveř. též pod č. 21/1945 Sb.), byla pravomoc presidenta republiky vydávat dekreta podle § 2 ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. čsl. prodloužena do doby ustavení prozatímního zákonodárného sboru Československé republiky, přičemž prezident již nebyl nadále povinen si opatřovat poradní zprávu Státní rady (ta byla zrušena dnem 4. dubna 1945 ve smyslu čl. 1 odst. 3 ústavního dekretu č. 13/1944 Úř. věst. čsl., o době trvání Státní rady – viz vyhláška předsedy vlády č. 2/1945 Sb., o zrušení Státní rady).

Za dobu prozatímního státního zřízení bylo vydáno celkem 44 dekretů presidenta republiky, z toho 10 ústavních. Právní oporu pro vydávání dekretů nelze najít v žádném ustanovení Ústavní listiny, celá konstrukce prozatímního výkonu moci zákonodárné však odpovídala představám o mimořádných pravomocech presidenta republiky v období ústavní nouze i zásadě právní kontinuity³²).

Z hlediska naplnění zásady právní kontinuity a vyjasnění vztahů mezi právními předpisy vydanými před 30. zářím 1938 a právními předpisy vydanými v době nesvobody (druhá republika, prozatímní státní zřízení, Protektorát Čechy

a Morava) měl klíčový význam ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku (uveř. též pod č. 30/1945 Sb.). Za součást československého právního řádu zde byly prohlášeny právní předpisy československého státu vydané do 29. září 1938. Pokud jde o právní předpisy vydané v době nsvobody, tyto byly rozděleny do dvou kategorií:

1. Předpisy státního zřízení zahraničního

Dekrety prezidenta republiky vydané v rámci prozatímního státního zřízení byly prohlášeny za součást nového právního řádu s podmínkou dodatečného schválení příslušnými ústavními orgány (ratihabice). Pokud by k dodatečnému schválení a novému vyhlášení dekretů nedošlo do šesti měsíců po dni, kdy se sešlo Národní shromáždění, pozbyly by uplynutím této lhůty platnosti (viz čl. 5). K ratihabici následně došlo ústavním zákonem č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekry prezidenta republiky, přičemž ústavní dekry byly prohlášeny za zákony ústavní.

2. Předpisy domácí (t. j. druhorepublikové i protektorátní)

Tyto právní předpisy byly obecně vyloučeny z československého právního řádu. Ohledně jejich přechodného použití však byly rozlišeny (viz čl. 2):

- právní předpisy z oblasti soudního práva trestního, soudního řízení trestního, práva osobního a práva rodinného, jejichž použití bylo absolutně vyloučeno
- právní předpisy ostatní, jejichž použití bylo vyloučeno v případě, že byly svým obsahem v rozporu se zněním nebo demokratickými zásadami československé ústavy. Zda tomu tak v konkrétním případě bylo, či zda právní předpis byl přechodně použitelný, byly oprávněny posoudit při svém rozhodování soudy nebo správní úřady (viz čl. 3).

Kapitola V.

Doba socialistické ústavnosti

A/ Ústava 9. května

Na základě ústavního dekretu č. 47/1945 Sb., o Prozatímním Národním shromáždění, byl vytvořen první poválečný zákonodárný orgán československého státu, a to až do doby zvolení ústavodárného Národního shromáždění v řádných všeobecných volbách. Úkolem Prozatímního Národního shromáždění byl, kromě potvrzení prezidenta republiky ve funkci, též přiměřený

výkon zákonodárné pravomoci, přičemž ústavu mělo měnit pouze tehdy, pokud to bylo nezbytně nutné. Ve věcech týkajících se ústavněprávního postavení Slovenska se vyžadoval souhlas většiny přítomných členů ze Slovenska (viz čl. 2).

Nejdůležitějším, a v podstatě konečným legislativním aktem Prozatímního Národního shromáždění byl ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění. Stejně jako Prozatímní Národní shromáždění, bylo i ústavodárné Národní shromáždění jednokomorovým parlamentem o 300 členech, jehož hlavním úkolem bylo, kromě běžné zákonodárné činnosti, přijetí nové ústavy Československé republiky (viz čl. 1). Vztah prezidenta republiky k ústavodárnému Národnímu shromáždění a pravomoci jeho Stálého výboru se nadále řídily příslušnými ustanoveními Ústavní listiny (viz čl. 7). K přípravě nové ústavy si ústavodárné Národní shromáždění zřídilo zákonem č. 197/1946 Sb., o ústavním výboru ústavodárného Národního shromáždění, zvláštní výbor.

Již v nových společenských a mocenských poměrech nastolených únorovými událostmi v roce 1948 byl dne 9. května 1948 přijat ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, která podle data svého schválení bývá nazývána „Ústava 9. května“. K výrazným změnám ustanovení týkajících se zákonodárného procesu zde však nedošlo.

Bylo zakotveno jednokomorové Národní shromáždění, které mělo tři sta členů volených na šest let (viz čl. V).

Zásadní změna spočívala ve vytvoření soustavy zákonodárných orgánů, jejímiž součástmi byly Národní shromáždění, jakožto nejvyšší orgán moci zákonodárné (viz čl. V) a Slovenská národní rada, jakožto národní orgán moci zákonodárné (viz čl. IX). Zákonodárná moc Slovenské národní rady se uplatňovala při současném splnění tří podmínek (viz § 94):

1. muselo jít o věci národní nebo regionální povahy (výčet viz § 96),
2. k zajištění plného rozvoje hmotných a duchovních sil slovenského národa si tyto věci vyžadovaly zvláštní úpravu, a
3. nešlo o věci, u kterých bylo třeba jednotné úpravy zákonem.

Jak je patrné z uvedených podmínek, autonomní zákonodárná pravomoc Slovenské národní rady byla stanovena dosti pružně (zejména potřebnost jednotné úpravy zákonem), takže umožňovala poměrně značnou centralizaci zákonodárné moci. K tomu, a samozřejmě též ke kontrole slovenského národního zákonodárství, byla vláda vybavena rozsáhlými pravomocemi. Podle § 110 Ústavy 9. května byl jedním z ústavních činitelů, podepisujících zákony Slovenské národní rady (kromě předsedy Slovenské národní rady, předsedy

sboru pověřenců a pověřence pověřeného provedením zákona) předseda vlády, který před podpisem posoudil, zda je zákon v souladu s:

- ústavou a ústavními zákony,
- pravomocí Slovenské národní rady,
- jednotným hospodářským plánem,
- rozpočtovým zákonem.

Pokud dospěl k závěru, že zákon některému z daných kritérií nevyhovuje, rozhodovala ve věci s konečnou platností vláda (teoreticky se jeví jako zajímavá otázka, jakým způsobem mohla vláda rozhodnout, pokud se ztotožnila s názorem svého předsedy; ústava přirozeně na ni nedává odpověď, zřejmě počítá s tím, že taková situace v daných poměrech vůbec nemůže nastat, a jestliže přece jen nastane, bude řešena neformální mocenskopolitickou cestou – pokud by ale bylo třeba ústavního řešení, jednalo by se patrně o absolutní veto). Vláda měla rovněž zákonodárnou iniciativu ve vztahu ke Slovenské národní radě (viz § 108 odst. 1).

K posílení ústavní pozice Slovenské národní rady došlo ústavním zákonem č. 33/1956 Sb., o slovenských národních orgánech. V oblasti její zákonodárné pravomoci se jednalo především o zmírnění podmínek pro samotné její uplatnění, když odpadla podmínka nepotřebnosti jednotné úpravy zákonem Národního shromáždění (viz § 3). Byla zrušena rovněž kontrolní funkce vlády, resp. jejího předsedy vůči zákonům Slovenské národní rady (viz § 16) a zákonodárná iniciativa centrální vlády vůči Slovenské národní radě (viz § 15 odst. 1).

Novým ústavním orgánem s poměrně rozsáhlými pravomocemi se stalo předsednictvo Národního shromáždění (viz § 63 a násl.), které jednak v podstatě převzalo pravomoci dosavadního Stálého výboru Národního shromáždění a dále i část pravomocí dosavadního ústavního soudu. Pokud jde o opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona, není oproti obdobné pravomoci Stálého výboru podle § 54 Ústavní listiny již jejich přijímání omezeno ve věcech změn příslušnosti úřadů. Dále odpadá bez náhrady (vzhledem k tomu, že ústavní soud nebyl zřízen) přezkoumávání opatření ústavním soudem a rozšiřuje se okruh ústavních činitelů, kteří mohou zabránit vyhlášení a tím i platnosti opatření (vedle prezidenta republiky nově předseda vlády). Je třeba říci, že mimořádné zákonodárství předsednictva Národního shromáždění bylo v době účinnosti Ústavy 9. května poměrně často využíváno, přičemž je otázkou, zda se jednalo vždy o natolik neodkladné záležitosti, že nemohlo být jejich řešení ponecháno na schůzi pléna Národního shromáždění (viz např.

usnesení Národního shromáždění o schválení zákonných opatření předsednictva Národního shromáždění č. 15/1955 Sb., č. 27/1955 Sb., č. 37/1956 Sb.).

Podle § 65 mělo být předsednictvo Národního shromáždění jakýmsi ústavně soudním orgánem, neboť mu náležela pravomoc vydávat v případě sporu závazné výklady zákonů (pokud jde o závazný výklad zákonů Slovenské národní rady, obdobnou pravomoc měla podle § 112 Slovenská národní rada jako celek, avšak se souhlasem předsedy vlády) a rozhodovat o souladu zákonů nebo zákonů Slovenské národní rady s ústavou a o souladu nařízení se zákony. K tomuto ustanovení měl být vydán prováděcí zákon, což se však nestalo, a tak se pravomoc, která beztak neměla v nových poměrech místo, nikdy v praxi neuplatnila. V případě, že by rozhodování předsednictva Národního shromáždění o ústavnosti zákonů bylo reálné, nabízela by se otázka, do jaké míry může orgán vzniklý z členů jiného orgánu objektivně přezkoumávat výsledky činnosti tohoto orgánu, na niž se jeho členové sami podíleli.

Oproti Ústavní listině z roku 1920 ponechala Ústava 9. května v oblasti zákonodárství beze změny:

- vymezení subjektů zákonodárné iniciativy (viz § 57 odst. 1)
- právní úpravu veta prezidenta republiky, včetně podmínek pro jeho přehlasování (viz § 58, § 59 a § 89 odst. 2 bod 5)
- pravidla pro usnášeníšopnost a většinu potřebnou pro schválení zákonů (viz § 54).

Naopak došlo k následujícím změnám:

- snížení věku aktivního i pasivního volebního práva do Národního shromáždění na 18, resp. 21 let (viz čl. IV odst. 2)
- v oblasti moci nařizovací byla výslovně upravena pravomoc jednotlivých ministrů vydávat nařízení na základě zákonného zmocnění (viz § 90); obdobně byla konstruována nařizovací pravomoc sboru pověřenců, resp. jednotlivých pověřenců v oblasti zákonodárné pravomoci Slovenské národní rady (viz § 119)
- byl rozšířen okruh ústavních činitelů podepisujících zákony o předsedu Národního shromáždění (viz § 60 odst. 2).

Na základě všeho, co bylo uvedeno o ústavním zakotvení pravidel zákonodárného procesu a jeho subjektů v Ústavě 9. května, lze uzavřít, že byly formálně zachovány mnohé demokratické ústavní postupy zavedené Ústavní listinou z roku 1920. Avšak tyto postupy buď nebyly vůbec realizovány (ústavněsoudní pravomoc předsednictva Národního shromáždění, veto

prezidenta republiky), nebo ve většině případů tvořily pouhou fasádu nastupujícího režimu, a to rovněž v jeho nejbrutálnějším období. Ústavní text a realita se zkrátka v této době ocitly v příkrém rozporu.

B/ Ústava z roku 1960

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, byl Národním shromážděním schválen 11. července 1960 a téhož dne nabyt také účinnosti (viz čl. 112 odst. 1). Již tato samotná skutečnost cosi napovídá nejen o úrovni ústavního textu, ale o tehdejšímu přístupu k právu vůbec. Ústava z roku 1960 opustila princip dělby moci, formálně zachovaný v Ústavě 9. května, a nahradila ho pojetím jednoty moci, formálně vyjádřeným v klíčovém postavení Národního shromáždění jako nejvyššího orgánu státní moci (viz čl. 39 odst. 1). Vláda byla v tomto pojetí nejvyšším výkonným orgánem státní moci (viz čl. 66 odst. 1) a změnilo se i postavení prezidenta republiky, který se stal odpovědným Národnímu shromáždění z výkonu své funkce (viz čl. 43 odst. 1).

V oblasti zákonodárství byla ústavní úprava podstatně zjednodušena:

- zrušení práva veta prezidenta republiky a redukce jeho oprávnění v zákonodárném procesu na podepisování zákonů a zákonných opatření předsednictva Národního shromáždění (viz čl. 52 odst. 2 a čl. 62 odst. 1 bod 4)
- zrušení kontroly ústavnosti zákonů Národního shromáždění jeho předsednictvem a její nahrazení ustanovením čl. 41 odst. 2, podle něhož Národní shromáždění mělo bdít nad zachováváním ústavy a mohlo zrušit zákon Slovenské národní rady, nařízení nebo usnesení vlády a obecně závazné nařízení krajského národního výboru, pokud odporovaly ústavě nebo jinému zákonu (zřejmě bylo ponecháno na zvážení Národního shromáždění, zda při svém bdění nad ústavností toto oprávnění využije či nikoli).
- další redukce kontrolních oprávnění vůči zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění, která byla provedena zrušením možnosti prezidenta republiky a předsedy vlády odepřením podpisu zabránit jejich vyhlášení (viz čl. 60 odst. 2).

Naopak rozšířen byl okruh subjektů zákonodárné iniciativy, a to kromě tradičních vlády a poslanců, o výbory a předsednictvo Národního shromáždění, prezidenta republiky a Slovenskou národní radu (viz čl. 52 odst. 1). Pokud jde o

prezidenta a Slovenskou národní radu, lze to považovat za určitou formální kompenzaci za výrazné omezení vlivu těchto orgánů na zákonodárny proces.

Pozoruhodné změny se uskutečnily v rámci ústavní úpravy normotvorby výkonných orgánů. Omezení pravomoci vlády vydávat nařízení k provedení určitého zákona mezemi tohoto zákona bylo odstraněno a vláda mohla navíc vydávat na základě zákonů a k jejich provedení též usnesení (viz čl. 68 bod 5). Pravomoc jednotlivých ministrů (ministerstev) vydávat obecně závazné právní předpisy již nebyla omezena na podmínku jejich zákonného zmocnění, postačila opora ve vládním nařízení (viz čl. 72). Obdobně byla konstruována normotvorná pravomoc předsednictva Slovenské národní rady při provádění zákonů Slovenské národní rady (viz čl. 84 odst. 3).

Pokud jde o slovenské národní orgány, zde se ještě výrazněji projevil princip jednoty moci, neboť zachována byla pouze Slovenská národní rada, a to jako „národní orgán státní moci a správy“ (viz čl. 73 odst. 1). Tedy veškerá státní moc (zákonodárná i výkonná) byla koncentrována do jednoho orgánu, přičemž výkonným orgánem se stalo zmiňované předsednictvo Slovenské národní rady (viz čl. 84 odst. 1). Novým důvodem pro uplatnění zákonodárné pravomoci Slovenské národní rady se stalo zmocnění zákonem Národního shromáždění (viz čl. 74 písm. b)).

Také v oblasti ústavní úpravy zákonodárného procesu lze uplatnit hodnocení vztahující se k Ústavě z roku 1960 jako celku. Ústava se výrazně zjednodušila, pravidla a pravomoci, které beztak nebyly naplňovány, byly odstraněny. S konfliktními situacemi na ústavní úrovni se realisticky nepočítalo. Avšak kdyby přece jenom konflikty nastaly, byly zde stranické direktivy, případně interní instrukce, které zaručovaly vzhledem k mocenské situaci rychlé řešení.

Kvalitní formální fasáda Ústavy 9. května byla tedy odstraněna, čímž došlo k odkrytí chatrné ústavní konstrukce, kde jediným pevným bodem byla nově ústavně zavedená vedoucí úloha Komunistické strany Československa (viz čl. 4). Ústava tak poměrně věrně a pracujícím lidu dostatečně srozumitelným způsobem vyjádřila panující ústavní i společenskou realitu.

C/ Ústavní zákon o československé federaci

Procedurou upravenou ústavním zákonem č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání Československé socialistické republiky, byl dne 27. října 1968 schválen ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, jehož účinnost byla stanovena dnem 1. ledna 1969 (viz čl. 151 odst. 1). Ústavním zákonem o československé federaci byly nahrazeny dosavadní hlavy

třetí až šestá Ústava Československé socialistické republiky, přičemž se vznik federace významným způsobem promítl rovněž do ústavní úpravy zákonodárského procesu.

Jednokomorové Národní shromáždění bylo nahrazeno dvoukomorovým Federálním shromážděním (viz čl. 29 až 31) tvořeným Sněmovnou lidu (200 poslanců; na základě ústavního zákona č. 46/1990 Sb. snížen počet poslanců na 150) a úlohu federální komory plnící Sněmovnou národů (150 poslanců, po 75 v České socialistické republice i Slovenské socialistické republice). Vymezení zákonodárné pravomoci Federálního shromáždění se především odvozovalo od rozdělení působnosti mezi federace a republiky v hlavě druhé (blíže viz Část první, Kapitola I. G), dále byly konkrétně stanoveny zákony, při jejichž přijímání je dána zákonodárná pravomoc Federálního shromáždění (zejména kodexy) a konečně byly vymezeny oblasti, v nichž mělo Federální shromáždění přijmout zásadní zákonodárnou úpravu, pokud to vyžadovala jednota právního řádu (viz čl. 37). Změna v rozsahu federální zákonodárné pravomoci mohla nastat dvěma způsoby – jednak zmocněním pro zákonodárství republik obsaženým v zákoně Federálního shromáždění, jednak nečinností Federálního shromáždění ve svěřených oblastech, s výjimkou výlučné působnosti federace (viz čl. 38).

Výrazem federativního charakteru státu se stalo ustanovení o usnášeníschopnosti Sněmovny národů, jejíž podmínkou byla přítomnost nadpoloviční většiny poslanců zvolených v každé z obou republik (viz čl. 40), ale především ustanovení o zákazu majorizace (viz čl. 41 a 42). Při schvalování ústavních zákonů a taxativně stanovených běžných zákonů se fakticky Sněmovna národů rozdělila na dvě komory (českou a slovenskou), přičemž v každé z nich musel být dosažen souhlas stanovené většiny (třípětinová většina všech u ústavních zákonů, nadpoloviční většina všech u ostatních zákonů) s návrhem. Ve svém důsledku toto pravidlo znamenalo, v případě reálného uplatnění, hrozbu zablokování klíčových zákonů 38 poslanci jedné z částí Sněmovny národů, přičemž převažující většina ostatních poslanců by měla pramalé prostředky k prosazení své vůle. Rizika zákazu majorizace, jakožto ustanovení spíše konfederativního než federativního charakteru, se plně projevila po nastolení demokratických poměrů v roce 1989.

Jediným prostředkem, jak řešit nesoulad mezi oběma sněmovnami byl institut dohodovacího řízení (viz čl. 44), které se z hlediska ústavního textu jeví jako potřebné, neboť k platnému usnesení Federálního shromáždění bylo třeba zásadně souhlasu obou sněmoven (viz čl. 29 odst. 3). Žádná ze sněmoven tedy neměla v tomto smyslu v zákonodárném procesu silnější postavení, jako tomu bylo v případě poslanecké sněmovny podle Ústavní listiny z roku 1920. Jedinou

výjimkou, kdy nebylo třeba výslovného souhlasu obou sněmoven, bylo opatření proti nečinnosti některé ze sněmoven, pro případ, že by se neuskusla o návrhu přijatém druhou sněmovnou do tří měsíců, kdy se v podstatě uplatnila fikce jejího souhlasu a návrh byl přijat. Taková situace byla však do roku 1989 nejen politicky naprosto nemyslitelná, ale rovněž technicky téměř nemožná, neboť o návrzích zákonů se jednalo s využitím čl. 34 odst. 2 zpravidla na společných schůzích obou sněmoven.

Ústavní zákon o československé federaci vrátil určitá formální standardní pravidla normotvorbě výkonných orgánů. Tak vládní nařízení mohla být opět vydávána pouze k provedení zákona a v jeho mezích (viz čl. 79 a 138), obecně závazné právní předpisy ministerstev a jiných ústředních orgánů pouze na základě zmocnění zákonem a v jeho mezích (viz čl. 80 a 139).

Převratnou novinku přinesla hlava šestá ústavního zákona o československé federaci, když poprvé za dobu socialistické ústavnosti upravila ústavní soud. Ústavní soud byl koncipován jako soudní orgán ochrany ústavnosti s poměrně širokou působností (viz čl. 87):

- kontrola ústavnosti federálního zákonodárství
- kontrola ústavnosti republikového zákonodárství, včetně ústavního
- kontrola ústavnosti a zákonnosti odvozené normotvorby.

V případě zjištění nesouladu některého právního předpisu s ústavou, popřípadě zákonem, mohl ústavní soud vyslovit pozbytí účinnosti předmětného předpisu. Pokud by do šesti měsíců od zveřejnění nálezu nebyl nesoulad příslušným orgánem odstraněn, pozbyly by dotčené právní předpisy uplynutím této lhůty platnosti (viz čl. 90 odst. 1).

K zahájení řízení před ústavním soudem mohlo dojít (viz čl. 93):

1. obligatorně na návrh:

- sněmovny Federálního shromáždění
- předsednictva Federálního shromáždění
- federální vlády
- jiného federálního orgánu (zde by zřejmě bylo odvoditelné návrhové oprávnění prezidenta republiky)

2. fakultativně:

- z vlastního rozhodnutí ústavního soudu
- z podnětu občanů a organizací.

Podle čl. 100 ústavního zákona o československé federaci měl podrobnosti o působnosti a organizaci ústavního soudu a způsob řízení před ním upravit

prováděcí zákon Federálního shromáždění. To se však nikdy nestalo, takže ústavní soud byl konstituován až po roce 1989.

Situace kolem realizace ústavního textu týkajícího se ústavního soudu je však charakteristická pro ústavní zákon o československé federaci jako celek. Na jedné straně poměrně kvalitní právní úprava, převyšující svým rozsahem a propracovaností úpravu prvorepublikovou, vzniklá ovšem pouze díky mimořádně příznivým okolnostem v roce 1968. Na straně druhé realita, v níž bylo sotva jen představitelné, že by dvanáctičlenný elitní sbor „moudrých“ přezkoumával nebo dokonce i zrušoval projevy vůle nejvyššího zastupitelského sboru, jehož prostřednictvím vykonával státní moc pracující lid. Zkvalitněním ústavního textu oproti Ústavě z roku 1960 tak došlo opět ke zvýraznění rozdílu mezi ústavním textem a ústavní realitou.

ČÁST TŘETÍ

ZÁKONODÁRNÝ PROCES V ČESKÉ REPUBLICE

/Praktické souvislosti/

Kapitola I. Zákonodárná iniciativa

A/ Subjekty zákonodárné iniciativy

Podle čl. 41 odst. 1 Ústavy České republiky se návrhy zákonů podávají Poslanecké sněmovně. To je poprvé v české, resp. československé ústavní historii, kdy je stanoveno výhradní právo jedné z komor parlamentu přijímat návrhy zákonů. Je to zároveň první projev dominantního postavení Poslanecké sněmovny v rámci zákonodárného procesu, jinak obdobného postavení poslanecké sněmovny podle Ústavní listiny z roku 1920.

Podle čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky jsou oprávněny podat návrh zákona následující subjekty:

- vláda
- poslanec
- skupina poslanců
- senát
- zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (kraje).

Vymezení okruhu subjektů zákonodárné iniciativy lze považovat za standardní, a to jak v mezinárodním, tak historickém srovnání. Jedinou pochybnost je možno mít ohledně nezařazení prezidenta republiky mezi tyto subjekty.

Je pravdou, že ani v československé historii neměl prezident republiky nikdy současně právo podávat návrhy zákonů a právo vetovat parlamentem schválené zákony. Z pohledu tradice lze tedy souhlasit s hodnocením, že ztráta zákonodárné iniciativy oproti předcházející ústavní úpravě byla prezidentu republiky kompenzována znovunabytím práva veta¹⁾. Současně je však třeba zdůraznit, že ani v období Ústavní listiny z roku 1920 nebyly v diskusích na toto téma předloženy relevantní argumenty, proč nemá mít prezident zároveň právo veta a zákonodárnou iniciativu. Domnívám se, že by takové posílení postavení prezidenta republiky mohlo být ku prospěchu věci, pokud by, byť i doplňkovým způsobem vnesl do tvorby zákonů nový prvek. Podmínkou by byla funkční

struktura Kanceláře prezidenta republiky uzpůsobená i k tomuto účelu a zároveň schopná komunikace navenek, případně též schopnost prezidenta republiky obklopit se špičkovými odborníky na legislativu a právo (tak jak se to podařilo Václavu Havlovi v letech 1990 až 1992, kdy využíval práva zákonodárné iniciativy daného ústavním zákonem o československé federaci). Tyto podmínky v současné době ovšem splněny nejsou.

Zařazení určitého orgánu nebo ústavního činitele mezi subjekty zákonodárné iniciativy má dvojí význam. Jednak s sebou nese povinnost Poslanecké sněmovny se návrhem zákona předloženým tímto subjektem v souladu s dalšími pravidly zákonodárného procesu zabývat, jednak pouze iniciativa subjektu uvedeného v čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky je ústavou uznaným impulsem k zahájení zákonodárného procesu. To ovšem neznamená, že nikdo jiný nemá žádnou příležitost ovlivnit určitým způsobem určitou právní úpravu, avšak je to možné pouze tehdy, pokud přesvědčí o své myšlence některý ze subjektů zákonodárné iniciativy, který ji následně uplatní jako vlastní návrh. Nejen v možnostech takového postupu se však subjekty zákonodárné iniciativy značně odlišují. Jelikož význam i role jednotlivých subjektů v zákonodárném procesu jsou rozdílné z hlediska řady dalších kritérií, je třeba se jimi zabývat jednotlivě a podrobněji.

B/ Vládní návrhy zákonů

Účely vládních návrhů zákonů

Vláda jako vrcholný orgán moci výkonné je nejdůležitějším subjektem zákonodárné iniciativy, nejčastějším předkladatelem návrhů zákonů a také orgánem, v jehož legislativní činnosti lze nejčastěji vysledovat rozsah a způsob naplňování obecných teoretických postupů tvorby práva, jak o nich bylo pojednáno výše (viz Část první, Kapitola II. E).

Především je snadněji určitelná ona finální norma, t. j. vymezení účelu, kterého má být navrhovanou právní úpravou dosaženo. Tento účel lze zpravidla zařadit do jedné z následujících kategorií:

- politický
- věcný
- smíšený
- evropský.

Rozdíl spočívá především v tom, v jakém rozsahu přináší návrh věcné řešení určitého problému, a v jakém reaguje výhradně na určitou politickou poptávku.

Návrh, který řeší zpravidla technický, právní nebo organizační problém a přitom nevykazuje ani minimální politické zabarvení, sleduje nepochybně věcný účel. Příkladem může být stanovení zákazu opakovat ročník na jednom stupni základní školy více než jedenkrát podle nového školského zákona (viz § 52 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb.), odůvodněný čistě pedagogickými argumenty. Naopak návrh, který zcela evidentně nic věcně neřeší, je např. pouhým předvolebním gestem, sleduje nepochybně účel politický (např. návrhy na poskytnutí jednorázových, nepřiliš vysokých finančních částek určitým početným skupinám obyvatelstva). Návrh sledující smíšený účel pak zahrnuje v různém rozsahu vlastnosti obou předchozích (např. zavedení příplatku za tzv. nadúvazkové hodiny pedagogických pracovníků podle zákona o pedagogických pracovnících /viz § 41 zákona č. 563/2004 Sb.), jehož konstrukci lze považovat za politicky neutrální, věcně přijatelným způsobem nahrazující dosavadní právní úpravu v této oblasti, avšak diskutabilní výši příplatku, vybočující z rámce ostatních příplatků stanovených platovým předpisem, lze sotva chápat jinak, než jako politické gesto). Politický účel v širším slova smyslu ovšem sleduje zpravidla též návrh věcný, neboť vyřešením určitého reálného problému, odstraněním nedokonalosti v právní úpravě ve svém důsledku posiluje důvěru občanů v právo a tím i v jeho tvůrce – státní moc. Evropský účel sleduje specifická kategorie návrhů, jimiž je zajišťováno promítnutí (transpozice) směrnic Evropských společenství (ES) do právního řádu České republiky, popřípadě přizpůsobení (adaptace) právního řádu ustanovením základacích smluv a nařízením ES.

Programové a organizační dokumenty

Nejobecnějším dokumentem ústavně politického charakteru, v němž se může objevit finální norma, jakožto impuls k zahájení přípravné fáze legislativních prací, je programové prohlášení vlády. Zpravidla se tam však objevují pouze legislativní cíle obecnějším způsobem vymezené, popřípadě konkrétní cíle zásadnějšího významu.

Na tento politický dokument navazuje a jeho legislativní cíle rozpracovává plán legislativních prací vlády, který je zpravidla schvalován na dobu jednoho kalendářního roku, případně na jinou pevně stanovenou dobu. Kromě programového prohlášení vlády (převážně účely politické nebo smíšené) je dalším zdrojem úkolů obsažených v plánu legislativních prací vlády iniciativa jednotlivých ministerstev a jiných ústředních správních úřadů (převážně účely věcné nebo evropské). V tomto dokumentu exekutivně organizačního

charakteru je již uveden výčet konkrétních návrhů zákonů a nařízení vlády, které mají být v daném období vládě předloženy, s uvedením jejich předkladatele (příslušného ministra, předsedy Českého statistického úřadu, guvernéra České národní banky), případně spolupředkladatele (ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu), termínu, do kterého má být návrh vládě předložen a předpokládaného data nabytí účinnosti navrhovaného právního předpisu. Plán legislativních prací vlády bývá zpracován v resortním členění a členění po jednotlivých měsících podle stanoveného termínu předložení vládě (viz např. Plán legislativních prací vlády na zbývající část roku 2004 a na rok 2005 schválený usnesením vlády č. 1157 ze dne 24. listopadu 2004). Poté, co se nově jmenovaná vláda ujme svých funkcí, schvaluje zpravidla kromě plánu legislativních prací na nejbližší období také výhled legislativních prací do konce volebního období.

Plán legislativních prací vlády se promítá do základních dokumentů vymezujících činnost jednotlivých ministerstev a jiných ústředních správních úřadů v určitém časovém období (zpravidla jednoho roku), které se mohou nazývat např. plány hlavních úkolů. Např. plán hlavních úkolů Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je členěn na část legislativní a nelegislativní, přičemž v části legislativní je uveden výčet právních předpisů, které mají být v daném období ministerstvem připraveny, určen věcný gestor a termín konečného projednání v rámci ministerstva. Plány hlavních úkolů zahrnují širší spektrum právních předpisů než plán legislativních prací vlády, vedle zákonů a nařízení vlády též prováděcí vyhlášky, které jsou oprávněny vydávat jednotlivá ministerstva a jiné ústřední správní úřady za podmínek čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky (na základě zákona, v jeho mezích a jsou-li k tomu zákonem zmocněny).

Přesto, že hlavní zásadou, na níž je postavena uvedená soustava legislativně organizačních dokumentů, je požadavek, aby každý právní předpis, s jehož vydáním se v daném období počítá, byl zde zahrnut, realita bývá občas jiná. Lze nepochybně připustit, že za určitých mimořádných, těžko předvídatelných situací (povodně) bude návrh právního předpisu předložen tzv. mimo plán. Tento postup by však měl být naprosto výjimečný a věrohodně odůvodněný, neboť příliš časté předkládání návrhů mimo plány narušuje koordinaci legislativních prací (které často jsou, nebo mají být nezbytně provázány) a v konečném důsledku může ohrozit funkčnost celého systému.

Příprava návrhů zákonů na ministerstvech – obecné modely

Právní základ pro činnost jednotlivých ministerstev v oblasti přípravy návrhů právních předpisů je dán zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. V oblasti své působnosti jsou všechna ministerstva povinna (viz § 22 a 24):

- zkoumat příslušnou společenskou problematiku
- analyzovat dosahované výsledky
- činit opatření k řešení aktuálních otázek
- zpracovávat koncepce rozvoje svěřených odvětví
- pečovat o náležitou právní úpravu.

Ministerstvo tedy má plnit pro vládu, resp. moc výkonnou jako celek, úlohu jakéhosi nejkvalifikovanějšího zdroje informací o věcech spadajících do jeho působnosti. Tyto informace může získávat jednak aktivní činností (prováděním různých statistických šetření, průzkumů situace, pořádáním konferencí a školení, účastí na národních i mezinárodních konferencích pořádaných jinými subjekty, prováděním různých pokusných ověřování, apod.), jednak je získává i pasivně (ohlasy veřejnosti na svá opatření a celkovou situaci v resortu, dotazy občanů i právnických osob na nejasná ustanovení právních předpisů, podáními v rámci správního rozhodování). Všechny jmenované činnosti neuskutečňuje zpravidla ministerstvo samo, ale má za tímto účelem zřízeny různé příspěvkové organizace, popř. organizační složky státu. Příkladem může být Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které má zřízenou organizaci pro statistická zjišťování (Ústav pro informace ve vzdělávání), výzkumné ústavy (např. Výzkumný ústav pedagogický), instituty zabývající se rozvojem jednotlivých dílčích oblastí v rámci působnosti ministerstva (např. Národní institut dětí a mládeže). Činnost všech těchto organizací i samotného ministerstva je následně příslušnými věcnými a koncepčními útvary ministerstva vyhodnocována, přičemž výsledkem může být rovněž zjištění, že právní úprava v určité oblasti není vyhovující, a impuls k její náležité změně.

Důležitým kritériem pro posouzení funkčnosti organizační struktury daného ministerstva je rovněž jeho schopnost odpovídající a včasné reakce na zjištěnou potřebu legislativní změny. Domnívám se, že neexistuje žádná univerzální organizační struktura ministerstva, která by automaticky zaručovala kvalitní naplnění jeho úlohy v tvorbě práva, alespoň dosud její existence nebyla prokázána (pokus o určitou unifikaci organizační struktury ministerstev ve vztahu k úkolům v legislativní oblasti, který se objevil ze strany předsedy Legislativní rady vlády v závěru roku 2005, byl několika ministerstvy razantně

odmítnut jako nepřipustné zasahování do řídicí kompetence ministrů a následně byl tento návrh rozvolněn a formulován jako pouhé doporučení).

Je tedy třeba říci, že jednotlivá ministerstva mají svou organizační strukturu přizpůsobenu rozsahu svěřené působnosti a způsobu řešení daných úkolů, a to do značné míry i s ohledem na tradiční uspořádání (včetně návaznosti na činnost zmiňovaných organizací, které zřizuje). V oblasti legislativní činnosti je klíčovou organizační otázkou vztah věcných (konceptních) útvarů a útvaru legislativního, jejich vzájemná komunikace a v neposlední řadě postavení legislativního útvaru v organizační struktuře ministerstva a jeho schopnost prosadit svůj názor v zásadních otázkách legislativní a právní povahy. Významným faktorem je též personální obsazení jednotlivých útvarů a vztahy v rámci politického vedení ministerstva.

V praxi existují dva základní organizační modely se značně rozdílným postavením legislativního útvaru. Na jedné straně jsou to modely s jeho silným postavením, kdy se od legislativního útvaru očekává nejen posouzení otázek legislativně technických, ale též komplexní vyhodnocení dopadů navrhované právní úpravy do existujících právních vztahů v rámci působnosti daného ministerstva i celého právního řádu. To samozřejmě vyžaduje i odpovídající personální obsazení takového útvaru specialisty na jednotlivé oblasti právní úpravy v působnosti daného ministerstva a současně průřezovými odborníky na nejdůležitější obory platného práva. Takový legislativní útvar je silný, jeho názor je neopominutelný, je v organizační struktuře zařazen samostatně. Na ministerstvu, kde je silný legislativní útvar je zpravidla zřízena funkce náměstka ministra pro legislativu (není však nezbytnou podmínkou), jehož prostřednictvím jsou stanoviska legislativního útvaru prezentována a prosazována na nejvyšším grémiu ministerstva (poradě vedení).

Druhou možností, jak koncipovat postavení legislativního útvaru v rámci ministerstva, je zřízení slabé, málo početné organizační jednotky. Tomuto postavení odpovídá i personální obsazení takového útvaru, zahrnující spíše univerzální právníky orientované na oblast veřejného práva jako celku a zvláště na legislativně technické otázky, které bývají hlavní náplní činnosti daného útvaru. Přijetí koncepce slabého univerzálního legislativního útvaru na určitém ministerstvu zároveň zpravidla vyžaduje zřízení specializovaných míst legislativních pracovníků, jejich skupin, popř. menších útvarů v rámci útvarů věcných nebo spíše v rámci určitých vyšších organizačních uskupení věcných útvarů. V takovém případě je většina legislativní práce na daném ministerstvu vykonána v rámci specializovaných útvarů, univerzálnímu legislativnímu útvaru je svěřena nanejvýš konečná formální redakce. Je pak otázkou, zda

ministerstvo zajišťuje koordinaci normotvorby v oblasti své působnosti, kterou nevykonává legislativní útvar, jiným efektivním způsobem. Jeden z uvedených modelů, byť přirozeně s určitými modifikacemi vyplývajícími někdy z tradice daného ministerstva, někdy z aktuálních politických či personálních důvodů, lze identifikovat na každém ministerstvu České republiky.

V poslední době se zvláště v případě ministerstev se slabým postavením legislativního útvaru stále častěji objevuje praxe, kdy je zpracování návrhů právních předpisů zadáváno takřikajíc „na klíč“ advokátním kancelářím. Tento jev, který je možno označit jako extenzi advokátních kanceláří do exekutivy, považuji za ryze negativní. Jednak tím příslušné ministerstvo fakticky rezignuje na plnění své nejzákladnější povinnosti dané zákonem č. 2/1969 Sb., jednak vazba jakékoliv advokátní kanceláře na dění v určitém resortu není taková, aby umožnila komplexní legislativní zpracování určité problematiky. V neposlední řadě na pracovnících ministerstva zůstane tak jako tak povinnost obhajovat předmětný, v daném případě vlastně „cizí“ návrh právního předpisu v dalších fázích legislativního procesu, což může být zvláště u složitějších návrhů, které jsou tímto způsobem zpracovávány, poměrně problematické.

Příprava návrhů zákonů na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy

Ilustrujme si vliv postavení legislativního útvaru na organizaci legislativních prací na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, kde je v současné době s jistou modifikací (spočívající zjednodušeně řečeno v neexistenci funkce samostatného náměstka pro legislativu) uplatňován model silného legislativního útvaru. Impuls k zahájení legislativních prací může vzejít jak od útvaru legislativního, tak od útvaru věcného či koncepčního (samozřejmě původcem takové myšlenky může být též zřizovaná organizace, zaměstnavatelský či odborový svaz). Hlavním (věcným) gestorem odpovědným za zpracování určitého návrhu právního předpisu je však zásadně útvar věcný (a to bez ohledu na velikost jeho podílu na legislativních pracích), legislativní útvar se této role ujímá pouze výjimečně, zpravidla tehdy, když určitá oblast společenských vztahů není zastřešena věcně příslušným útvarem.

Pokud byl určitý legislativní úkol zahrnut do plánu hlavních úkolů ministerstva, zahájení legislativních prací je tedy zpravidla na věcně příslušném útvaru, který kromě koncepce zamýšlené právní úpravy zpracovává rovněž první verzi návrhu právního předpisu. Již v této fázi mohou být zahájeny též neformální konzultace pracovníků věcného útvaru s pracovníky útvaru legislativního, které nejsou ovšem žádným vnitřním předpisem striktně vyžadovány, avšak s ohledem na zajištění bezproblémového procesu dalšího

projednávání návrhu bývají pravidlem (výjimečně jsou v některých věcných útvarech zařazeni právníci, kteří první verzi návrhu bez problémů připraví samostatně). První fáze projednávání návrhu v rámci ministerstva je zakončena tzv. malým vnitřním připomínkovým řízením v rámci příslušné sekce nebo skupiny ministerstva (t. j. uskupení odborů pro určitou širší oblast působnosti ministerstva) a schválením na gremiální poradě příslušného náměstka ministra. Součástí malého vnitřního připomínkového řízení (stejně jako pozdějšího celoministerského) je samozřejmě vypořádání připomínek jednotlivých útvarů tak, aby ohledně návrhu nezůstaly mezi věcně nejbližšími útvary žádné rozpory.

Pokud je materiál gremiální poradou skupiny projednán a rozpory odstraněny, resp. na základě rozhodnutí příslušného náměstka, zasílá se návrh do tzv. velkého (celoministerského) vnitřního připomínkového řízení, v jehož rámci je předložen k vyjádření vždy všem náměstkům, resp. jimi řízeným skupinám a dále podle potřeby České školní inspekci, příspěvkovým organizacím a organizačním složkám ministerstva, jichž se určitým způsobem dotýká. Někdy je již v této fázi neformálně konzultován s odbory školství krajských úřadů, jakožto nejdůležitějšími vykonavateli přenesené působnosti v oblasti školství. Ke všem návrhům právních předpisů vzešlým z věcně příslušných skupin se v této fázi poprvé oficiálně vyjadřuje legislativní útvar, jakožto útvar přímo podřízený prvnímu náměstkovi. Věcný gestor je povinen provést vypořádání připomínek, které obdržel v rámci tzv. velkého vnitřního připomínkového řízení a pokud některé zásadní připomínky nevyhoví, předkládá materiál k projednání rozporu poradě vedení ministerstva, resp. následně k rozhodnutí ministra. Častějším způsobem řešení rozporů mezi jednotlivými skupinami ministerstva je následně dohoda náměstků, kteří dotčené skupiny řídí, uzavřená v době mezi rozdělením materiálů zařazených na jednání porady vedení a konáním porady vedení. Porada vedení pak návrh zpravidla formálně projedná a doporučí ke schválení ve znění případných dohodnutých úprav. Výjimečně k dohodě příslušných náměstků před poradou vedení nedojde a konečné rozhodnutí tak reálně musí vzejít z jednání porady vedení, resp. z rozhodnutí ministra.

K návrhům zařazeným na jednání porady vedení se podruhé oficiálně vyjadřuje legislativní útvar. Jeho úkolem je jednak posouzení změn vzniklých na základě připomínek jiných připomínkových míst, jednak má možnost upozornit prostřednictvím prvního náměstka poradu vedení na legislativně technické i právní nedostatky návrhu, které přes jeho připomínky vznesené v rámci celoministerského připomínkového řízení nebyly předkladatelem odstraněny. V současné praxi tvorby právních předpisů na Ministerstvu školství, mládeže a

tělovýchovy je naprostou výjimkou situace, kdy stanovisko legislativního útvaru není vůbec vzato v potaz. Projednáním v poradě vedení a následným schválením ministrem končí složitý, několikastupňový proces přípravy návrhu právního předpisu v rámci ministerstva, jehož cílem je jednak optimalizovat dopad zamýšlené právní úpravy do oblasti regulovaných společenských vztahů, jednak dosáhnout maximálního sladění nové právní úpravy s platným právním řádem.

To co bylo a dále bude řečeno o úloze ministerstev v rámci exekutivní normotvorby, lze v odpovídající míře vztáhnout též na ostatní ústřední správní úřady, v jejichž čele nestojí člen vlády. Jedinou výjimkou je jejich povinná součinnost při zpracovávání návrhů s ministerstvem, v jehož čele je člen vlády pověřený vládou výkonem koordinační funkce ve vztahu k dotčenému ústřednímu správnímu úřadu (např. vztah Ministerstva průmyslu a obchodu a Českého báňského úřadu).

Legislativní pravidla vlády a tvorba návrhů právních předpisů

Legislativní pravidla vlády byla schválena usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998 a navázala tak na dlouholetou tradici podobných směrnic upravujících normotvorbu v rámci moci výkonné (viz Směrnice pro jednotnou legislativní techniku z r. 1923 a 1933²⁾). Kromě pravidel pro další postup projednávání návrhů právních předpisů po jejich zpracování příslušným ministerstvem (viz níže) upravují Legislativní pravidla vlády následující okruhy problémů:

- obsahové náležitosti právních předpisů
- formální (legislativně technické) požadavky
- náležitosti důvodových zpráv (odůvodnění)

Všechny kategorie uvedených požadavků jsou povinna jednotlivá ministerstva respektovat při zpracování návrhů právních předpisů, ačkoliv jejich význam je v kontextu právního řádu naprosto odlišný.

Pokud jde o obsahové náležitosti právních předpisů, je dopad jejich uplatnění značný, neboť jsou v nich v některých případech vyjádřeny požadavky související s naplňováním principů právního státu. Jako příklady je možno uvést zákaz novelizace přechodných ustanovení a nadpisu právního předpisu (vyjadřující princip právní jistoty, popř. princip ochrany důvěry v právo), stanovení přípustnosti pouze přímé novely právního předpisu (princip právní

jistoty), požadavek na konkrétnost zákonného zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu (princip dělby moci).

Rozsáhlá část Legislativních pravidel vlády je věnována úpravě legislativně technických požadavků. Rozhodující význam těchto požadavků lze obecně spatřovat ve stanovení normalizované terminologie a větných spojení pro určité legislativní situace (legislativní zkratky, odkazy, číslovky, úvodní věty). Řada legislativně technických požadavků nemá svůj konkrétní význam, je možno si představit několik jiných řešení dané legislativní situace, tedy jediný jejich význam spočívá v zavedení jednotnosti určitých vyjádření a tím zajištění přehlednosti a nerozpornosti právního řádu. Z tohoto pohledu pokládám za nadbytečné snahy současného předsedy Legislativní rady vlády dále rozpracovávat do metodických pokynů některé legislativně technické požadavky a přikládat jim tak větší význam, než skutečně mají.

Významná jsou rovněž ustanovení Legislativních pravidel vlády, která upravují strukturu a obsahové náležitosti důvodových zpráv (odůvodnění), jakožto obligatorních součástí návrhů právních předpisů podle jednacích řádů obou komor Parlamentu České republiky.

Meziresortní připomínkové řízení

Legislativní pravidla vlády též upravují proces projednávání návrhů právních předpisů zpracovaných jednotlivými ministerstvy s dalšími státními orgány a jinými subjekty. Předně vymezují tři okruhy připomínkových míst:

- absolutně obligatorní - tedy ta, jimž je návrh právního předpisu zasílán k připomínce vždy (ministerstva, Úřad vlády, Česká národní banka)
- relativně obligatorní – tedy ta, jimž se návrh zasílá v případě, že se jich, popř. jejich působnosti přímo týká (např. jiné ústřední správní úřady, Kancelář prezidenta republiky, kraje, odborové a zaměstnavatelské organizace)
- fakultativní – tedy ta, která nejsou zahrnuta v předchozích skupinách, ale jejichž názor na danou problematiku je zpracovatelem návrhu považován za významný (např. profesní sdružení, představitelé odborné veřejnosti).

Jako specifické připomínkové místo je třeba zmínit odbor kompatibility Úřadu vlády, kterému se návrh zasílá k posouzení, zda je slučitelný s právem Evropské unie.

Pokud jde o stanovení okruhu absolutně obligatorních připomínkových míst, je zde potřebné zdůraznit zejména stěžejní úlohu ministerstev, resp. ministrů, kteří se jako členové vlády podílejí na schvalování vládních návrhů zákonů a

nařízení vlády, a jimi řízená ministerstva vydávají převažující část prováděcích vyhlášek k zákonům.

Legislativní pravidla vlády dále vymezují zvláštní skupinu připomínkových míst, jejichž připomínky, v případě, že jsou označeny jako zásadní a není o nich dosažena dohoda se zpracovatelem návrhu, se stávají předmětem rozporu (vedle absolutně obligatorních připomínkových míst též jiné ústřední správní úřady, zpravodajské služby a kraje). Pokud není rozpor odstraněn ani při jednání dotčených ministrů, popř. představitelů dalších připomínkových míst, musí být předložen k rozhodnutí vládě, jakožto vrcholnému orgánu moci výkonné (samozřejmě s výjimkou návrhů vyhlášek, kde je konečné rozhodnutí a odpovědnost na příslušném ministru).

V Legislativních pravidlech vlády je dále upraven způsob zasílání návrhů právních předpisů do mezíresortního připomínkového řízení a minimální lhůty, které mají mít připomínková místa k dispozici pro posouzení návrhů, jako záruka jejich zevrubného posouzení. V mimořádných případech může předseda Legislativní rady vlády z těchto lhůt udělit výjimku, případně výjimečně též povolit nekonání připomínkového řízení. Současná praxe těchto výjimek poměrně hojně využívá. Vedle toho ovšem v řadě případů jsou předkladatelem návrhu svévolně zkracovány stanovené lhůty bez udělení výjimky, přičemž je třeba říci, že Legislativní pravidla vlády neobsahují účinnou zábranu proti tomuto negativnímu jevu. Důsledkem je skutečnost, že urychlení legislativního procesu je často dosahováno na úkor kvality právních předpisů, připomínkové řízení je redukováno na výhradně „resortní“ posouzení návrhu, bez vyhodnocení všech vazeb v právním řádu a kvality návrhu v obecné poloze, což by v ideálním případě (podmíněném též početnějším personálním obsazením legislativních, popř. jiných zúčastněných útvarů jednotlivých ministerstev) mělo být hlavním smyslem a cílem připomínkového řízení.

Legislativní orgány vlády

Po ukončení mezíresortního připomínkového řízení a vypořádání připomínek je výsledná verze návrhu právního předpisu předložena k projednání legislativním orgánům vlády. Toto projednání je v případě návrhů zákonů dvoustupňové – t. j. pracovní komise Legislativní rady vlády a plenum Legislativní rady vlády (návrhy nařízení vlády jsou projednávána v pracovních komisích a před předložením návrhu do vlády je zpracováno odborem vládní legislativy stanovisko předsedy Legislativní rady vlády; návrhy vyhlášek jsou projednávány zásadně pouze v pracovních komisích).

Struktura pracovních komisí Legislativní rady vlády (jejichž členy jsou jak zástupci legislativních útvarů ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, tak představitelé různých právnických povolání zabývající se příslušnou problematikou) doznala s účinností od 1. ledna 2005 zásadní změny. Dosavadní systém postavený na členění podle jednotlivých hlavních oborů práva (občanské právo, obchodní právo, pracovní právo, správní právo, trestní právo) byl nahrazen strukturou sestávající z jedné komise pro právo soukromé a dvou, později tří komisí pro právo veřejné, zachována byla pouze specializovaná komise pro právo trestní, která se ovšem neschází příliš často. Nový systém není všeobecně kladně přijímán. Na jedné straně je vnímán a oceňován více průřezový charakter jednotlivých komisí, na straně druhé při zachování a pouhém přerozdělení v podstatě stejného personálního složení a nijak nediferencovaném způsobu přidělování jednotlivých návrhů právních předpisů, zejména v rámci komisí pro veřejné právo, není zaručeno, že v komisi, která bude návrh projednávat budou dostatečně (popř. vůbec) zastoupeni odborníci na daný obor práva. Obecně platí pravidlo, že návrh zákona je nejčastěji přidělen k projednání pouze jedné komisi Legislativní rady vlády, širší projednání se předpokládá pouze u kodexů a složitějších návrhů.

Z projednávání každého návrhu právního předpisu pracovní komisí Legislativní rady vlády je vyhotoven záznam, který se člení na zásadní a doporučující připomínky. Zásadní připomínky se mohou týkat pouze dodržování ústavních požadavků na tvorbu práva – zákonné zmocnění, srozumitelnost a vnitřní nerozpornost navrhovaného textu, a dodržení legislativně technických požadavků stanovených Legislativními pravidly vlády. Pokud jde o návrh vyhlášky, má příslušné ministerstvo v případě vznesení takých připomínek komisí pouze dvě možnosti – buď je zapracovat do textu, nebo předložit věc k rozhodnutí Legislativní radě vlády. Pokud i ta zaujme shodné stanovisko jako komise, poslední instancí je vláda. Je ovšem třeba říci, že tento krajní postup je používán v procesu exekutivní normotvorby pouze výjimečně, ministerstva se vždy snaží připomínky komisí minimálně určitým způsobem zohlednit.

Zápisy jsou samozřejmě vyhotoveny i z projednání návrhu zákona nebo nařízení vlády v komisi. V obou případech je však následně svěřeno podle mého názoru nepřiměřené oprávnění odboru vládní legislativy, kdy úředník zpracovávající návrh stanoviska předsedy, resp. pléna Legislativní rady vlády může zcela dle svého uvážení převzít či nepřevzít do svého materiálu stanovisko komise v jakémkoliv rozsahu.

Pokud jde o návrhy zákonů (resp. v případě koncepčně nových návrhů právních úprav nebo úprav problematiky, která dosud nebyla právem

regulována též věcných záměrů, které musí návrhům zákonům předcházet) po projednání v pracovní komisi, případně v komisích následuje projednání v plénu Legislativní rady vlády. Podkladem pro toto jednání je návrh stanoviska zpracovaný odborem vládní legislativy a zpravodajská zpráva zpracovaná některým ze členů Legislativní rady vlády. Legislativní rada vlády, jakožto poradní orgán vlády, by měla zajišťovat vrcholné právní posouzení návrhu zákona pro potřeby vlády. V praxi však dochází nečistota k tomu, že na jednání jejího pléna je návrh probírán od samého počátku ve své původní podobě, bez ohledu na to, co už k němu vyslovily komise (což se ostatně plénem ani nemusí dovědět), ale dokonce též bez ohledu na předložený návrh stanoviska. Tak se běžně stává, že jsou hledána řešení problémů, v předchozích fázích projednávání návrhu již vyřešených, diskutován text již překonaný a formulován text v návrhu stanoviska již zformulovaný, přednášena kritika návrhů bez jakéhokoliv náznaku řešení. Tedy návrh prochází plénem s větší či menší pozorností přítomných, avšak zpravidla bez důstojného završení projednávání v legislativních orgánech vlády.

Schválené stanovisko Legislativní rady vlády je pak předkládáno vládě spolu s návrhem zákona ke konečnému rozhodnutí.

Stávající systém projednávání návrhů zákonů v legislativních orgánech vlády tak podle mého názoru neplní úlohu vrcholného odborného posouzení, ale zejména v plénu někdy spíše slouží osobní prezentaci některých jeho členů, popírající výsledky předcházejících jednání. Jako možná náprava tohoto stavu se jeví dalekosáhlá personální obměna při zachování stávajícího systému fungování legislativních orgánů vlády. Je však otázkou, zda by spíše než změna personálního obsazení (která je nepochybně potřebná) neměla být zvažována změna systému práce těchto orgánů. Přikláním se k tomu, že by postačovalo projednání v jedné nebo více komisích, spíše oborově než průřezově zaměřených. Vedle těchto komisí by existoval orgán méně početný než současná Legislativní rada vlády, který by se k návrhu vyjadřoval pouze tehdy, pokud by se jednotlivé komise neshodly na stanovisku k některé důležité otázce týkající se návrhu, nebo jako orgán přezkoumávající stanovisko komisí na žádost předkladatele. V ostatních případech by stanovisko komisí pro vládu zpracovával odbor vládní legislativy, přičemž by byla značně omezena, resp. odstraněna jeho dosavadní libovůle.

Jak je patrné z výše uvedeného, stávající systém projednávání návrhů právních předpisů v rámci moci výkonné je poměrně propracovaný, směřující do značné míry k zajištění všestranného posouzení návrhu tak, aby mohl optimálně působit na regulované společenské vztahy a přitom nevyvolávat nové problémy

tím, že by byl v rozporu s jinými právními předpisy. Po odstranění uvedených nedostatků tohoto systému je schopen nesporně v odpovídající kvalitě zajišťovat klíčovou úlohu exekutivy při tvorbě právních předpisů a její rozhodující vliv na kvalitu právního řádu.

C/ Poslanecké návrhy zákonů

Poslanecká zákonodárná iniciativa, jakožto druhý nejčastější a nejvýznamnější případ zákonodárné iniciativy, není ústavně žádným způsobem omezena, tak jak tomu bylo v historii československého zákonodárného procesu. Neexistuje tudíž ani žádný požadavek minimální podpory dalších poslanců návrhu předkládaného jednotlivým poslancem, ani žádný „filtrační“ orgán posuzující poslanecké návrhy jako iniciativní výbor v době Národního shromáždění podle Ústavní listiny z roku 1920. Naopak se uvedení poslance a skupiny poslanců jako dvou samostatných subjektů v čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky může jevit jako nadbytečné, zřejmě by stačilo uvést jako subjekt zákonodárné iniciativy pouze poslance, přičemž by nic nebránilo tomu, aby se jednotliví poslanci pro účely zákonodárné iniciativy sdružovali a vykonávali ji společně.

Jediným ústavním rozdílem oproti vládním návrhům zákonů je skutečnost, že k poslaneckým návrhům, stejně jako k dalším nevládním návrhům, má právo vyjádřit se podle čl. 44 Ústavy České republiky vláda, jakožto vrcholný orgán, který bude zajišťovat realizaci případné právní úpravy v praxi. Toto stanovisko vlády je zajišťováno obdobným způsobem jako meziresortní připomínkové řízení, zpravidla ovšem v rámci omezeného okruhu připomínkových míst, a vláda v něm vyjadřuje souhlas či nesouhlas s navrhovanou právní úpravou a sděluje jednotlivé připomínky k návrhu. Gestorem je ministr, předseda Legislativní rady vlády, resp. odbor vládní legislativy.

Zásadní rozdíl lze ovšem spatřovat v procesu přípravy poslaneckého a vládního návrhu zákona. Zatímco legislativní práce na úrovni vlády a jednotlivých ministerstev jsou podrobně regulovány Legislativními pravidly vlády a jinými interními organizačními akty, příprava poslaneckých návrhů žádnou úpravu nemá, a proto je zcela neformální. To má přirozeně svoje výhody i nevýhody. Jednoznačnou výhodou je rychlost, kdy mezi vznikem impulsu k legislativní úpravě a předložením jejího návrhu Poslanecké sněmovně může uběhnout i jen velice krátká doba. Této výhody je využíváno nejčastěji v závěru volebního období, popř. i v jiných případech časové tísně také některými

ministerstvy, která prostřednictvím spřízněných poslanců takto urychleně prosazují určitá naléhavá legislativní opatření.

Nevýhodou je naopak častá povrchnost navrhovaných řešení, nízká legislativně technická úroveň, velká finanční náročnost, samotným návrhářem kvalifikovaně neodhadnutá, resp. ani neodhadnutelná. Je tomu tak proto, že poslanci většinou nedisponují odpovídajícím odborným aparátem, který by mohl posoudit všechny souvislosti předkládaného návrhu. S tímto charakterem poslaneckých návrhů zákonů je spojena skutečnost, že nejčastěji sledují politické, nanejvýš smíšené účely a ve vztahu k vládním návrhům zákonů mají převážně doplňkový charakter. Eliminovat nedostatky poslaneckého návrhu může pomoci v první fázi do určité míry i zmiňované stanovisko vlády.

Pokud bychom se nespokojili s „filtrační“ funkcí stanoviska vlády vůči poslaneckým návrhům, která se s ohledem na jejich doplňkový charakter může jevit jako dostatečná, lze uvažovat o jejich dalším zkvalitnění, lepším zasazení do kontextu právního řádu a o zabránění zatěžování Poslanecké sněmovny nepřiliš vážně míněnými návrhy, popř. návrhy s minimální podporou, kombinací několika opatření:

- stanovení určitých minimálních legislativních pravidel i pro poslanecké návrhy zákonů, např. jako přílohy jednacího řádu Poslanecké sněmovny a rozšířit tak právní úpravu náležitostí návrhu zákona (viz § 86 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny)
- změnou v okruhu subjektů zákonodárné iniciativy stanovením určitého minimálního počtu poslanců potřebného k podání návrhu zákona (např. shodný jako minimální počet poslanců potřebný k založení poslaneckého klubu, t. j. 10 /viz § 77 odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb./, pokud by se jevil takový počet jako příliš omezující je možno uvažovat o počtu polovičním)
- zřízením zvláštního orgánu Poslanecké sněmovny, který by posuzoval, zda předkládané poslanecké návrhy respektují výše uvedená, popř. další stanovená pravidla a podával o tom zprávu plénu, jakožto podklad pro jeho konečné rozhodnutí.

D/ Senátní návrhy zákonů

Význam Senátu, jakožto subjektu zákonodárné iniciativy lze hodnotit jako spíše okrajový, což lze doložit počtem navržených a schválených senátních návrhů zákonů v posledních letech (např. v roce 2003 bylo předloženo v Senátu celkem 5 návrhů senátních návrhů zákonů, z nichž tři byly schváleny a dva

zamítnuty, v roce 2004 to bylo celkem 9 návrhů, z nichž tři byly schváleny, dva dokonce prošly celým legislativním procesem a byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů, jeden byl zamítnut, jeden vzat zpět a jeden odročen – viz Výroční zpráva o činnosti Senátu uveřejněné na www.senat.cz). Vládních návrhů zákonů a konec konců i návrhů poslaneckých je za srovnatelné časové úseky podáváno několikanásobně více.

Příčinu zanedbatelného využití senátní zákonodárné iniciativy lze spatřovat ve skutečnosti, že jsou v ní spojeny všechny nevýhody poslanecké zákonodárné iniciativy, ale absentuje její jediná významná výhoda – rychlost. To je dáno tím, že k usnesení Senátu na senátním návrhu zákona lze dospět pouze poměrně složitou a časově náročnou procedurou upravenou v § 127 a násl. zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, zahrnující dvojí čtení a projednání ve výborech v pevně stanovených lhůtách. To fakticky znamená, že podmínkou přijetí takového návrhu zákona a jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů je dvojí projednání v Senátu, jednak výše uvedeným způsobem na základě návrhu senátora, skupiny senátorů, výboru nebo komise Senátu (viz § 127 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb.). Posléze v případě jeho schválení Poslaneckou sněmovnou postupem podle čl. 46 Ústavy České republiky.

V rozdílném přístupu poslanců a senátorů k zákonodárné iniciativě, kdy je fakticky jediný poslanec postaven na úroveň celého Senátu, lze spatřovat další důkaz výsadního postavení Poslanecké sněmovny v zákonodárném procesu. V daném případě lze ovšem mít vážné pochybnosti, zda je tento rozdíl odůvodněný, a zda by ústavně systémovým opatřením nebylo spíše sjednocení podmínek zákonodárné iniciativy poslanců a senátorů.

E/ Návrhy zastupitelstev krajů

Subjektem, který své oprávnění zákonodárné iniciativy začal realizovat nejpozději, a to s ohledem na ustavení krajů v roce 2000 (viz ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky), byla zastupitelstva krajů. Zařazením oprávnění předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně do vyhrazené působnosti zastupitelstva podle § 35 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), je zdůrazněno ústavní pravidlo, že zastupitelstvo je jediným orgánem kraje, který je subjektem zákonodárné iniciativy a nemůže ho v tom žádný jiný orgán kraje zastoupit. Na schválení návrhu zákona zastupitelstvem je třeba, s ohledem na absenci zvláštní úpravy, vztáhnout obecné pravidlo pro jeho usnášení, podle § 40 odst. 2

zákona č. 129/2000 Sb., vyžadující k platnému usnesení souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Podrobnosti o projednávání návrhu zákona zastupitelstvem by měl stanovit jednací řád zastupitelstva, vydaný na základě zmocnění § 44 zákona č. 129/2000 Sb. Autorem iniciativy k přijetí návrhu zákona zastupitelstvem mohou být:

- členové zastupitelstva (viz § 34 odst. 1)
- rada kraje (viz § 59 odst. 1)
- výbory zastupitelstva (viz § 76 odst. 1 a § 77 odst. 1).

Doplňkový a specifický charakter zákonodárné iniciativy zastupitelstev krajů je zřejmý, stejně jako její nikoli nepodstatný význam vyjadřující jeden ze znaků silné samosprávy. Není tedy možno očekávat (a nelze to považovat ani za nedostatek) příliš časté předkládání návrhů zákonů zastupitelstvy krajů, ani předmět právní úpravy přesahující zájmy a působnost krajů. Zejména zpočátku však zákonodárné návrhy zastupitelstev krajů vykazovaly poměrně závažné nedostatky, jak z hlediska zasazení do systému právního řádu a prosazování vyloženě partikulárních zájmů předkladatele, tak velmi nízkou legislativně technickou úroveň.

Kapitola II.

Projednání návrhu zákona v Parlamentu České republiky

A/ Komory, jejich vztah a odlišnosti

Ústava České republiky zavádí dvoukomorový zákonodárný orgán. Nenavazuje přitom však na bezprostředně předcházející strukturu Federálního shromáždění podle ústavního zákona o československé federaci, v níž druhá komora (Sněmovna národů) reprezentovala federativní charakter státu, ale na složení Národního shromáždění podle Ústavní listiny z roku 1920. Jak jsem již uvedl výše (viz Část druhá, Kapitola III. B) zakotvení dvoukomorového Národního shromáždění do Ústavní listiny bylo výsledkem spíše politické než ústavněprávní úvahy, a po celou dobu existence první republiky bylo v literatuře velmi zpochybňováno, přičemž ústavní praxe nedokázala v žádném ohledu tyto pochybnosti vyvrátit.

Pokud přes tyto historické zkušenosti přistoupil ústavodárce k opětovnému zavedení obdobného složení v případě Parlamentu České republiky, lze v prvé řadě konstatovat, že obdobně jako ústavodárce prvorepublikový byl veden motivy politickými (zejména možnost zachování účasti na moci zákonodárné pro

bývalé poslance Federálního shromáždění, jak to ostatně umožňovalo nikdy nerealizované ustanovení o Prozatímním Senátu, viz čl. 106 odst. 2 Ústavy České republiky). Druhým důvodem mohla být snaha vytvořit ze Senátu jakousi skutečnou radu starších, pečující o kvalitu právního řádu a jeho stabilitu, především o stabilitu ústavního pořádku. Jak ukázaly zkušenosti z působení poslanecké sněmovny a senátu Národního shromáždění, tehdy zavedené odlišnosti obou komor naplnění takového očekávání neumožňovaly. Ústava České republiky tedy v první řadě tehdejší rozdíl mezi oběma komorami v podstatě převzala (výjimkou je sjednocení aktivního volebního práva na 18 let – viz čl. 18 odst. 3) :

1. Počet členů komor:

- Poslanecká sněmovna – 200 poslanců (viz čl. 16 odst. 1)
- Senát – 81 senátorů (viz čl. 16 odst. 2)

2. Volební období:

- poslanci – 4 roky (viz čl. 16 odst. 1)
- senátoři – 6 let (viz čl. 16 odst. 2)

3. Pasivní volební právo:

- Poslanecká sněmovna – 21 let
- Senát – 40 let.

Vedle toho ovšem zavedla dvě další významné odlišnosti, a to jednak rozdílný volební systém pro každou z komor – systém poměrného zastoupení pro volby do Poslanecké sněmovny (viz čl. 18 odst. 1) a systém většinový pro volby do Senátu (viz čl. 18 odst. 2), čímž mělo být výrazněji odlišeno jejich složení. Rovněž bylo zavedeno pravidelné částečné obměňování složení Senátu, a to každé dva roky třetiny senátorů (viz čl. 16 odst. 2), čímž se posílil rozdíl mezi Senátem, jakožto komorou stabilní, oproti Poslanecké sněmovně obměňované minimálně jednou za čtyři roky jako celek.

Tyto rozdíly v ústavní úpravě lze shledat jako podstatné, projevující se v souladu s úmyslem ústavodárce určitým způsobem v parlamentní praxi. Je však otázkou, zda je daná konstrukce dvoukomorového parlamentu skutečně ta nejvhodnější, resp. zda vůbec, s ohledem na historické i současné zkušenosti z fungování ústavního systému České republiky má existence druhé komory své opodstatnění. Pokud jde o otázku existence druhé komory, domnívám se, vzhledem k politické realitě, i s případným zrušením Senátu nezbytně souvisejícím značným zásahem do ústavního systému, že se jedná o otázku ryze teoretickou, bez jakékoliv naděje na uskutečnění, proto se jí nebudu dále zabývat (a to i přesto, že z opakovaných snah Senátu o změnu,

resp. posílení svého postavení, mimo jiné též v zákonodárném procesu, vyplývá určitá skrytá pochybnost o smyslu Senátu ve stávající ústavní podobě).

Dalším faktorem podporujícím úvahy o zrušení Senátu je nepochybně úroveň jeho legitimacy snížená téměř katastrofální volební účastí prakticky při všech dosud konaných senátních volbách, což je podle mého názoru též způsobeno strukturou volebních obvodů, které sice splňují základní požadavek přibližně stejného počtu obyvatel a tedy zajištění rovného volebního práva, ale na druhé straně jde o naprosto umělé územní celky, jejichž obyvatelé mají často velmi málo společných zájmů, a kde se obtížně nachází kandidát oslovující voliče v celém volebním obvodu (samozřejmě s výjimkou celostátně známých osobností). V této souvislosti je možno uvažovat např. o změně způsobu ustavování Senátu na určitou reprezentaci krajských samospráv, kterážto myšlenka je dlouhodobě hájena jak v odborných³⁾, tak v politických kruzích (např. Václavem Havlem, jak se opakovaně zmiňoval též v diskusích s autorem této práce při svých úvahách o sepsání nové ústavy na přelomu let 2000 a 2001).

Pokud jde o usnášeníschopnost obou komor je zachován v naší ústavní historii tradiční požadavek minimální přítomnosti jedné třetiny členů komory, přičemž pro schválení usnesení o běžném zákonu je třeba získat hlasy nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů (viz čl. 39 odst. 1 a 2). Vedle toho je tradiční kategorie ústavních zákonů, k jejichž přijetí je třeba získání kvalifikované, rovněž tradičně třípětinové většiny všech poslanců (viz čl. 39 odst. 4); bez jakýchkoliv důvodů je však v tomto případě založen rozdíl v postavení Poslanecké sněmovny a Senátu, když pro schválení ústavního zákona Senátem se vyžaduje pouze třípětinová většina přítomných senátorů, což je nepochybně drobný námět pro ústavodárce při hledání optimálního vztahu obou komor v rámci zákonodárného procesu.

Stejně jako podle Ústavní listiny z roku 1920 má dominantní postavení v zákonodárném procesu Poslanecká sněmovna, což se projevuje též ve skutečnosti, že ke schválení běžného zákona je potřebný vždy souhlas Poslanecké sněmovny, ale nikoliv ve všech případech souhlas Senátu (blíže viz Kapitola II. C). Kromě ústavních zákonů je ovšem vymezena ještě další kategorie zákonů, k jejichž schválení je třeba výslovného schválení Senátem, kam patří volební zákon (bez bližší specifikace, zda se jedná pouze o zákon pro volby do Parlamentu České republiky nebo i pro volby do samosprávných orgánů; pokud zde není výslovné omezení, je třeba toto ustanovení, zajišťující ve stanovených případech rovné postavení Senátu, vykládat tak, že se vztahuje na jakýkoliv volební zákon, přičemž tomuto názoru dal za pravdu

nález Ústavního soudu uveřejněný pod č. 283/2005 Sb.), zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek (nebyl dosud přijat) a zákon o jednacím řádu Senátu (viz čl. 40). Do budoucna lze jistě uvažovat o rozšíření této, zatím poměrně úzce vymezené, kategorie zákonů, např. o zákon o ústavním soudu, další zákony týkající se soudní soustavy, kodexy apod., čímž by byl jednak posílen význam a smysl Senátu, jednak by se vytvořil delší časový prostor pro projednání těchto stěžejních právních předpisů, které podle platné ústavní úpravy musí Senát projednat ve stanovené lhůtě. To by v konečném důsledku mohlo zvýšit kvalitu předmětných výstupů zákonodárského procesu.

Trhlinu v úvahách o úloze Senátu, jakožto parlamentní komory určené ke zkvalitňování legislativního procesu, vytváří ovšem sám Senát, a to postupem, na který upozornil Z. Jičínský. Podle Jičínského se totiž vyskytlo v zákonodárném procesu několik případů, kdy Senát vrátil s pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně zákon, ačkoliv „*k vlastní předloze senátoři žádné připomínky neměli. Jako pozměňovací návrhy však připojili změnu dvou zákonů, které s předlohou schválenou poslanci neměly nic společného*“⁴). Tento postup je z hlediska ústavněprávního přinejmenším sporný, neboť dochází k obcházení standardní úpravy zákonodárského procesu, v níž má Senát jako celek postavení subjektu zákonodárné iniciativy. Zákonodárná iniciativa Senátu pak má být posouzena jako každý jiný návrh zákona v jednotlivých stanovených fázích procedury schvalování zákonů, nikoli v jediném specifickém hlasování, které neumožňuje v žádném případě komplexní zhodnocení předloženého návrhu. Takové urychlení zákonodárského procesu rozhodně nemůže napomoci zvýšení kvality jeho výstupů.

Závěrem je třeba se zmínit o zvláštní úpravě zákonodárského procesu pro dobu, v níž je vyhlášen stav ohrožení státu nebo válečný stav, dané čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, podle něhož se v takové situaci na žádost vlády projednají vládní návrhy zákonů ve zkráceném jednání (Poslanecká sněmovna by měla na usnesení 72 hodin, Senát 24 hodin a pokud by se v této lhůtě nevyjádřil, platilo by, že zákon byl přijat).

B/ Poslanecká sněmovna

Postup při projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně je podrobně upraven zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. V první řadě je upraven způsob předkládání návrhů zákonů a jejich

zařazování na jednání schůzí Poslanecké sněmovny, včetně stanovení příslušných lhůt (viz § 87 až 89).

Následuje úprava vlastního projednání návrhů, které zákon zásadně člení na tři přesně vymezené fáze, tzv. čtení. V tomto členění i jeho funkci lze pozorovat nepochybnou návaznost na jednací řády obou komor Národního shromáždění podle Ústavní listiny z roku 1920 (zákon č. 325/1920 Sb. z. a n. a zákon č. 326/1920 Sb. z. a n.), které rovněž členily projednávání návrhů zákonů na tři fáze. Úlohu dnešního prvního čtení plnila ve vztahu k vládním návrhům zákonů do určité míry předběžná rozprava (příkazování do výborů), ve vztahu k poslaneckým návrhům projednání v iniciativním výboru. Tehdejší první a druhé čtení mají obdobný program a smysl jako dnešní čtení druhé a třetí. Jde tedy o proces ve své podstatě tradiční, v dílčích otázkách modifikovaný na základě praktických zkušeností, v němž se nevyskytují vážnější problémy.

Podle zákona č. 90/1995 Sb. se tedy v prvním čtení (viz § 90 a 91) uskutečňuje jakési vstupní posouzení návrhu zákona z hlediska jeho obecné přijatelnosti (možnost zamítnutí nebo vrácení navrhovateli k dopracování) a určuje se další postup projednání (příkázání k projednání výborům a případné prodloužení nebo zkrácení základních lhůt stanovených pro jejich jednání). V druhém čtení (viz § 92 až 94) dochází v podstatě k podrobnému posouzení návrhu, na základě zpráv z projednání návrhu ve výborech, ať už ve formě usnesení výboru nebo oponentní zprávy menšiny výboru. Lze konstatovat, že základem věcné legislativní práce je právě projednání návrhů ve výborech, projednání v plénu je spíše nezbytným formálním procesem. Po obecné rozpravě následuje podrobná rozprava, v níž poslanci přednášejí své pozměňovací návrhy. Ke konečnému posouzení návrhu dochází ve třetím čtení (viz § 95), kde je možno navrhnout jeho formální úpravy (opravy chyb, úpravy logicky vyplývající z přednesených pozměňovacích návrhů). Poté je hlasováním o jednotlivých pozměňovacích návrzích rozhodnuto o konečné podobě návrhu. Souhlas s touto konečnou podobou se zjišťuje v závěrečném hlasování.

Zákon č. 90/1995 Sb. umožňuje rovněž zkrácení výše nastíněného standardního legislativního procesu, a to v následujících případech:

1. Zkrácené jednání podle § 90 odst. 2 až 6, při němž je omezeno podávání pozměňovacích návrhů a s návrhem se vyslovuje souhlas již v prvním čtení (tímto způsobem nelze projednat návrh ústavního zákona, návrh zákona o státním rozpočtu a mezinárodní smlouvu podle čl. 10 Ústavy České republiky). Tento způsob projednání bývá nejčastěji využíván při schvalování

právních úprav vyplývajících z mezinárodních závazků české republiky, aplikovatelný je rovněž v případě jednoduchých, nerozsáhlých úprav vyžadujících urychlené přijetí.

2. Ve stavu legislativní nouze podle § 99, který vyhláší předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády při splnění stanovených podmínek (zásadní ohrožení základních práv a svobod občanů nebo bezpečnosti státu, hrozící značné hospodářské škody), v němž se koná pouze druhé a třetí čtení, a to při zkrácení standardních lhůt a dalších možných omezeních.
3. Při zákonodárném procesu k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti podle § 100, v němž je umožněno obdobné zkrácené jednání o návrzích zákonů jako ve stavu legislativní nouze.

Specifická povaha zákona o státním rozpočtu je dána kromě jeho, nikoli klasicky normativního obsahu, též skutečností, že výhradním předkladatelem jeho návrhu je vláda, jakožto vrcholný orgán moci výkonné, odpovědný za fungování státu a tudíž i jeho financování (viz čl. 42 odst. 1 Ústavy České republiky) a výhradním schvalovatelem Poslanecká sněmovna (viz čl. 42 odst. 2 Ústavy České republiky), jakožto parlamentní komora, na jejíž důvěře je vláda existenčně závislá. Tomu je přizpůsobena zvláštní právní úprava jeho projednání podle § 101 a násl. Odchyly se týkají především prvního čtení, v němž jsou projednávány a schvalovány základní údaje státního rozpočtu (např. výše příjmů a výdajů), které již v dalších fázích nelze měnit, a rozsahu projednávání návrhu zákona ve výborech, jimž je přikazován podle jednotlivých kapitol státního rozpočtu, přičemž celé projednávání zastřešuje rozpočtový výbor.

C/ Senát

Návrh zákona, se kterým vyslovila souhlas Poslanecká sněmovna je postoupen, po vyhotovení schváleného znění, bez zbytečného odkladu Senátu dopisem předsedy Poslanecké sněmovny (viz čl. 45). Zákonodárný proces může být úspěšně ukončen v Senátu následujícím způsobem (viz čl. 46 odst. 2 a 3 a čl. 48):

- schválením návrhu zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou
- vyjádřením vůle se návrhem zákona nezabývat (tento institut lze považovat za poněkud zvláštní, neboť jednak jeho označení neodpovídá skutečnému průběhu projednání návrhu – fakticky jde o schválení v plénu bez rozpravy

/viz § 107 zákona č. 107/1999 Sb./; jednak není jasný jeho přínos z hlediska jednání Senátu, zkrácení projednávání návrhu zákona tímto způsobem může být v konkrétním případě spíše symbolické)

- nevyjádřením se ve lhůtě třiceti dnů od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou (v takovém případě stačí ke schválení zákona nečinnost Senátu, a to bez ohledu na skutečnost, zda byl návrh zákona projednáván a nepodařilo se při hlasování o něm přijmout žádné usnesení, nebo se z různých důvodů ke hlasování o návrhu vůbec nepřistoupilo).

Zákonodárny proces v Senátu neskončí v následujících případech (viz čl. 46 odst. 2):

- zamítnutí návrhu zákona
- vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.

Ve všech výše uvedených případech (s výše uvedenou výjimkou) předchází usnesení Senátu o návrhu zákona jednání, které je, s ohledem na lhůtu třiceti dnů, oproti projednávání v Poslanecké sněmovně značně zjednodušené. Předně o přikázání návrhu k projednání výboru, případně výborům, rozhoduje organizační výbor, nikoli plénum (viz § 98). Těžiště zákonodárnyho procesu v Senátu, stejně jako v Poslanecké sněmovně je v práci ve výborech, jejichž zprávy (případně též společná zpráva) obsahují doporučení pro konečné rozhodnutí Senátu (viz § 105). Jednání pléna Senátu je koncentrováno do jediného čtení, které se zpravidla člení na obecnou a podrobnou rozpravu (viz § 108 a 109) a končí hlasováním. Návrh zákona, který byl v Poslanecké sněmovně projednán ve zkráceném jednání, může být na žádost vlády projednán ve zkráceném jednání rovněž v Senátu (viz § 118), kde nejvýznamnější urychlení spočívá v povinném svolání schůze Senátu, na jejímž začátku bude takový návrh projednáván, tak, aby byla zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu.

V případě zamítnutí návrhu zákona Senátem nebo jeho vrácení s pozměňovacími návrhy se zákonodárny proces vrací zpět do Poslanecké sněmovny. Zamítavé usnesení Senátu může Poslanecká sněmovna přehlasovat hlasy kvalifikované nadpoloviční většiny všech poslanců (viz čl. 47 odst. 1). Složitější je situace v případě, že je návrh zákona vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy Senátu, neboť zde přicházejí v úvahu tři varianty:

1. Nejprve se hlasuje o senátním znění návrhu zákona, které může být přijato prostou většinou hlasů – zde je jasná preference shody obou komor na návrhu zákona (viz čl. 47 odst. 2). Z důvodové zprávy k návrhu Ústavy České republiky, k článkům 46 až 49, je patrné, že původně bylo

navrhováno, aby o každém pozměňovacím návrhu Senátu bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno jednotlivě, teprve následně o návrhu jako celku⁵⁾. Takové řešení je třeba z praktického hlediska preferovat, neboť často jeden problematický pozměňovací návrh může za platné ústavní úpravy zabránit poslancům podpořit senátní znění zákona a provést tak v konečném znění zákona celou řadu potřebných změn.

2. Pokud Poslanecká sněmovna neschválí senátní znění návrhu zákona, hlasuje se o znění sněmovním, přičemž Ústava České republiky umožňuje jeho schválení a tím faktické přehlasování Senátu Poslaneckou sněmovnou při získání kvalifikované nadpoloviční většiny všech poslanců (viz čl. 47 odst. 3).
3. Pokud se nepodaří schválit potřebnou většinou ani sněmovní znění návrhu zákona, končí zákonodárný proces neúspěšně, zákon tzv. spadne pod stůl.

D/ Zákonná opatření Senátu

Úprava přijímání neodkladných opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona, v době, kdy parlament nezasedá, je tradičním a potřebným (i když někdy též zneužívaným) institutem v naší ústavní historii. Jeho obdobu přináší i Ústava České republiky, ovšem s jednou podstatnou změnou (viz čl. 33). Tato změna je založena na skutečnosti, že na rozdíl od všech komor všech historických parlamentů se stává Senát komorou stálou (permanentně zasedající, nerozpustitelnou), tudíž není třeba utvářet zvláštní orgán parlamentu (stálý výbor, předsednictvo) a vydávání zákonných opatření se svěřuje Senátu.

Tradičně jsou z úpravy zákonnými opatřeními vyloučeny věci Ústavy (zde ovšem určité pochybnosti může vzbuzovat použití termínu „Ústavy“, pod kterým bývá chápána pouze Ústava české republiky, t. j. ústavní zákon č. 1/1993 Sb.; s ohledem na zřejmý záměr ústavodárce vyloučit z mimořádného zákonodárství nejdůležitější oblasti právní úpravy je třeba tento pojem vykládat ve smyslu ústavního pořádku, neboť skutečnost, zda je ten či onen ústavní vztah zakotven přímo v Ústavě, či v jiném ústavním zákoně je otázkou tradice, popřípadě legislativní techniky, ale z hlediska hierarchie právního řádu je bez významu) a státního rozpočtu, nově naopak volební zákon a mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy České republiky.

Rovněž tradičním výhradním navrhovatelem zákonných opatření je vláda. Zatímco podle § 54 odst. 12 Ústavní listiny z roku 1920 prezidentu republiky příslušelo vůči opatřením Stálého výboru Národního shromáždění právo absolutního veta, Ústava České republiky nepřipouští vůči zákonným opatřením

Senátu ani uplatnění suspenzivního veta prezidenta republiky. Zákonné opatření podléhá dodatečnému schválení na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny, jinak pozbývá další platnosti, což také neznamená v naší ústavní historii žádnou novinku.

Kapitola III.

Úloha prezidenta republiky v zákonodárném procesu

A/ Prezidentovo právo veta – obecná východiska

Podle čl. 50 Ústavy České republiky má prezident republiky právo vrátit zákon přijatý parlamentem s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním Poslanecké sněmovně, a to do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Poslanecká sněmovna může prezidentovo veto přehlasovat hlasy kvalifikované nadpoloviční většiny všech poslanců. Pokud se takovou většinu nepodaří získat, prezident svým vetem v závěrečné fázi legislativního procesu zabrání přijetí daného zákona.

Prezidentovo právo veta je tradičním prostředkem, jímž v systému dělby moci vyvažuje hlava státu rozhodující postavení parlamentu v zákonodárném procesu, je tedy oprávněním moci výkonné vůči moci zákonodárné. Ústava České republiky navázala při koncipování vracení zákonů prezidentem republiky na úpravu Ústavní listiny z roku 1920 (nerealizovanou úpravu veta obsahovala i Ústava 9. května), přičemž dále posílila postavení Poslanecké sněmovny v zákonodárném procesu, když stanovila, že o zákonech vrácených prezidentem republiky bude hlasovat výhradně ona. Naopak z práva veta byly nově vyloučeny ústavní zákony. Další omezení práva veta upravuje čl. 8 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., a to pro zákony přijaté ve zkráceném jednání v době trvání stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.

Vedle možného efektu, kterým je zabránění přijetí zákona, na němž se neshoduje převažující většina Poslanecké sněmovny, má uplatnění tohoto práva i svá úskalí spočívající v nezbytnosti pádu zákona jako celku, popřípadě jeho přijetí v původním znění. Návrat k tradici vracení zákonů „s připomínkami“ by každopádně rozšířil možnost odpovědného prezidenta využívat toto své právo především o případy rozsáhlejších zákonů, kdy je jinak nucen zvažovat tzv. menší zlo – t. j. schválení vadných ustanovení, případně nepřijetí ustanovení přínosných (před takové dilema byl často stavěn i Václav Havel, přičemž řešením navázal na tradici T. G. Masaryka, když některé zákony podepsal s komentářem, obsaženým zpravidla v průvodním dopise předsedovi

Poslanecké sněmovny, v němž sdělil své výhrady k přijatému zákonu a odůvodnil, proč ho nakonec přes tyto výhrady podepsal).

B/ Uplatňování práva veta Václavem Havlem

Osobní motivace k vrácení zákonů

Ústava České republiky ukládá prezidentu republiky vracet přijaté zákony s odůvodněním, přičemž žádným způsobem neomezuje prezidenta stanovením důvodů uplatnění tohoto ústavního práva. Odůvodnění veta může tedy nepochybně být velmi stručné a obecné, stejně jako obsáhlé a detailně rozpracované. Důvody mohou být charakteru ústavního, širšího právního, čistě politického, popřípadě věcného. Kladení důrazu na jednotlivé důvody pro vrácení zákonů je ovlivněno nejen konkrétní ústavní a politickou situací, ale také osobností prezidenta republiky a dosavadní ústavní tradicí uplatňování tohoto institutu. Z tohoto pohledu bude nepochybně zajímavé přiblížit si motivaci Václava Havla při využívání práva veta, a to především jako osobnosti, která jako první po téměř šedesáti letech měla možnost takové právo realizovat a svým přístupem vytvořit určitý standard ovlivňující případně jeho nástupce ve funkci.

Začít můžeme tím, jak viděl svoji úlohu při uplatňování práva veta sám Václav Havel a jak ji vymezil v souvislosti s úvahami, zda vetovat, či nevetovat zákon o volbách do zastupitelstev krajů na jaře roku 2000. Uvedenému zákonu zejména vytýkal zavedení volebního systému poměrného zastoupení pro volby do krajských zastupitelstev a s ním související nemožnost kandidatury jednotlivých samostatně kandidujících nezávislých kandidátů. Po velkých diskusích s některými spolupracovníky v rámci Kanceláře prezidenta republiky se s těžkým srdcem rozhodl zákon podepsat, neboť jeho výhrada byla „*pouze*“ *politická*“, přičemž tehdy napsal, že *„jako taková mi nemůže být důvodem k vrácení zákona. Ten vracím jen tehdy, zdá-li se mi být v rozporu s ústavním pořádkem, mezinárodními závazky, zdravým lidským rozumem či obsahuje-li zjevné rozpory, nesmysly či technické chyby“*⁽⁶⁾. Toto vyjádření ilustruje podle mého názoru na jedné straně důkladnost, s níž Václav Havel přistupoval k uplatňování práva veta jako prostředku k případnému zabránění tomu, aby se špatné zákony staly součástí právního řádu, jednak jeho poctivost, s níž sám sebe omezoval při výkonu tohoto věcnými ani formálními důvody ústavně neomezeného práva. V tomto přístupu bude zřejmě s ohledem na současný politický a ústavní systém České republiky a osobnosti, které ho reprezentují, těžko hledat následovníka.

Důvody, pro které vrátil Václav Havel celkem ve 27 případech přijaté zákony Poslanecké sněmovně, lze v zásadě rozdělit do dvou skupin. Jsou to především důvody ústavní, popřípadě právní, které v souladu s výše popsanou osobní motivací k vracení zákonů převažují zhruba v poměru dva ku jedné. Druhou skupinu tvoří důvody z pohledu Václava Havla věcné, ale z pohledu většiny jeho kritiků, někdy též autora této práce, převažují u některých vet zařazených do této skupiny spíše důvody politické, což ovšem s sebou nenesou automaticky nějaké znehodnocení těchto ústavních aktů.

Příklady prezidentových vet ústavního charakteru

1. Poprvé využil Václav Havel práva veta dne 22. července 1993, když vrátil novelu zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, a to z důvodu vyloučení poslanců z povinnosti osobních celních prohlídek, v čemž spatřoval rozšíření poslanecké imunity nad rámec daný čl. 27 Ústavy České republiky. Navíc upozornil na skutečnost, že byla schválena zpětná účinnost zákona (schválen 7. července 1993 s účinností od 1. července 1993), což je v rozporu se zákonem č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky. Tímto upozorněním se prezident též nepřimo postavil za dodržování principu právní jistoty, jakožto jednoho z nejdůležitějších principů právního státu, kterým je Česká republika podle čl. 1 Ústavy České republiky. Veto prezidenta republiky bylo úspěšné, Poslanecká sněmovna zákon při novém hlasování nepřijala.
2. Dne 21. prosince 1994 vrátil Václav Havel novelu zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Tato novela obsahovala jediné sporné ustanovení (změnu § 34), týkající se přechodného období, po které platila pro výkon vybraných činností při výstavbě oprávnění získaná podle dřívějších předpisů. Zmíněné přechodné období bylo stanoveno nejprve na jeden rok od účinnosti zákona, poté zákonem č. 164/1993 Sb. prodlouženo do 31. prosince 1994. Jak jsem tehdy napsal, „zákon přijatý na 25. schůzi Poslanecké sněmovny však dočasnost dříve vydaných osvědčení přeměnil v trvalý stav, kdy osoby, které zákonnou úpravu ignorovaly nebo nebyly schopny se vypořádat s jejími požadavky, mohou vykonávat stejné činnosti jako osoby, které splnily náročné podmínky autorizace včetně finančních nákladů“⁷⁾. Prezident zákonu vytykal zavedení nerovných zákonných podmínek pro výkon stejných povolání, porušení principu ochrany důvěry v právo naznačené zřetelněji v citovaném článku bylo následně až předmětem řízení o zrušení zákona před ústavním

soudem, vyvolaného návrhem prezidenta republiky. Veto prezidenta republiky bylo neúspěšné, Poslanecká sněmovna ho podle očekávání (výsostně politický přístup) přehlasovala jednoznačnou většinou.

V této souvislosti považuji za nezbytné polemizovat s názorem V.A. Schorma, který si klade otázku, zda se „nezprofanovalo“ právo veta, když Václav Havel „paradoxně vetoval zákony i tehdy, když musel vědět, že prohraje“⁸⁾. Tento Havlův postoj staví Schorm do protikladu s postojem prezidenta USA, který má 94 procentní úspěšnost při vetování zákonů, přičemž jako jednu z příčin této vysoké úspěšnosti spatřuje skutečnost, že „prezident nevetuje zákony, o nichž tuší, že své veto prohraje“⁸⁾. V první řadě se domnívám, že není příliš namístě srovnávat uplatňování práva veta v České republice a v USA, jelikož se jedná o naprosto odlišné formy vlády.

Dále je třeba říci, že chápání významu a potenciální uplatnitelnosti práva veta pouze pro případy, v nichž má prezident reálnou naději na úspěch, považuji za neodůvodněně restriktivní, neboť upozornění na jisté pochybnosti o ústavnosti či kvalitě zákona provedené ústavně předepsaným způsobem, má nepochybně zcela jinou váhu než „prohlášení prezidentova tiskového mluvčího“⁹⁾, které Schorm pro takovou příležitost nabízí. Takové formalizované prezidentovo upozornění může vyvolat veřejnou či odbornou diskusi o daném problému, která v delším časovém horizontu přinese nápravu sporného zákona jiným způsobem.

V neposlední řadě ze Schormem prezentovaného názoru vyplývá naprostá neznalost postojů a osobních motivací Václava Havla, jak je projevoval po celou dobu výkonu funkce prezidenta republiky a které jej vedly k využití všech ústavních prostředků k prosazení stanoviska, které považoval z ústavního hlediska za významné a správné.

Jak bylo již zmíněno, prezident republiky považoval otázku ústavnosti novelizovaného ustanovení § 34 zákona č. 360/1992 Sb. za natolik významnou, že podal návrh Ústavnímu soudu na jeho zrušení. Ústavní soud nálezem uveřejněným pod č. 168/1995 Sb. rozhodl o zamítnutí prezidentova návrhu na základě rozboru ústavního principu rovnosti jako principu relativního, s tím, že postrádal ve vytykaném porušení rovnosti jeho vztah k jiným základním právům, čímž by mu byla dodána intenzita porušení základních lidských práv. Tento nález ovšem nebyl přijat vůbec jednoznačně, sedm soudců Ústavního soudu zaujalo ve věci odlišné stanovisko. Zvláště odlišné stanovisko skupiny šesti soudců, za jehož hlavního zpracovatele je možno považovat soudce zpravodaje v této věci P. Holländera, je z hlediska ústavněprávního velkým přínosem, neboť jsou zde poprvé v souvislosti s rozhodováním Ústavního soudu řešeny

otázky intertemporálních (přechodných) ustanovení a principu ochrany důvěry občana v právo. Z pohledu všech teoretických závěrů, obsažených jak v nálezu, tak v odlišných stanoviscích a dále též z pohledu nejednoznačně přijatého rozhodnutí Ústavního soudu ve věci nelze souhlasit s názorem E. Valka, který charakterizuje předmětné podání Václava Havla jako „*první nesmělý neúspěšný pokus*“¹⁰⁾.

3. Dne 23. května 1995 vrátil Václav Havel novelu zákona č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi. Této novele především vytýkal absenci přechodných ustanovení, která by poskytla výrobcům cigaret přiměřenou lhůtu k přizpůsobení se nově stanoveným požadavkům, týkajícím se cigaretových krabiček. Prezidentovu obavu, že důsledkem tohoto nedostatku bude nedodržování předmětných ustanovení zákona, t. j. bude ohroženo naplnění základního principu právního státu – principu vázanosti právem, akceptovala při novém hlasování i Poslanecká sněmovna a zákon tak nebyl přijat. V průběhu diskuse k zákonu se ukázalo, že někteří novináři, podnikatelé i státní orgány neznají dostatečně ani dosavadní právní úpravu v této oblasti, když byla novele vytýkána absence přechodných ustanovení k povinnosti vybudování oddělených prostor v restauracích pro nekuřáky, která byla novelou téměř doslovně převzata právě z dosavadní, šest let platné právní úpravy, což ilustrovalo nepříliš dobrý stav právního vědomí v České republice¹¹⁾. Prezident též vrácenému zákonu vytýkal, že je v určitých ustanoveních nepřímou novelou zákona o spotřebních daních, což hodnotil jako nežádoucí z hlediska přehlednosti právního řádu, t. j. vlastně principu právní jistoty.
4. Dne 17. března 1997 vetoval Václav Havel novelu zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), když ve stanovení zpětné účinnosti zákona, který mu byl postoupen 3. března 1997, na 1. března 1997 shledával porušení principu právní jistoty, jehož podmínkou je též možnost seznámit se s právními povinnostmi, které má jejich subjekt dodržovat.
5. Dne 26. června 2000 vetoval Václav Havel novelu zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, která podle jeho názoru zavedením souboru změn týkajících se voleb do Poslanecké sněmovny (zvýšení počtu volebních krajů, způsob přepočtu hlasů na mandáty) změnila tento volební systém natolik, že se dostal do rozporu s čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky, podle kterého se volby do této parlamentní komory konají podle zásad poměrného zastoupení. Veto nebylo podle očekávání úspěšné (jednalo se o výsledek opoziční smlouvy mezi ČSSD a ODS, které měly v Poslanecké sněmovně pohodlnou většinu), neboť Poslanecká sněmovna na zákonu při

novém hlasování setrvala potřebnou kvalifikovanou většinou hlasů. Prezident však považoval věc za natolik důležitou z hlediska samotných základů fungování ústavního systému České republiky, že se obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení příslušných ustanovení zákona. Ústavní soud jeho návrhu vyhověl a napadená ustanovení svým nálezením uveřejněným pod č. 64/2001 Sb. zrušil (s výjimkou týkající se zavedení sčítacího modelu uzavírací klauzule pro vstup koalic do Poslanecké sněmovny, který označil za sice účelový, ale nikoli protiústavní), čímž byl učiněn rozhodující krok k zachování existujícího ústavního systému, proti záměrům opozičněsmluvních stran.

6. Dne 10. července 2000 vetoval Václav Havel novelu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Prezidentovy důvody k vrácení předmětné novely a po přehlasování veta též k podání Ústavnímu soudu stručně vyjádřil autor této práce následovně: „Je nutno si položit otázku: Jsou ještě zachovány rovné šance všech účastníků politické soutěže na úspěch ve volbách, jestliže těm velkým, silným, chcete-li parlamentním, dává stát stále větší finanční podporu, zatímco malým, slabším, chcete-li mimoparlamentním, se přidělované prostředky zkracují a přístup k nim komplikuje? A je pak zaručena volná soutěž politických stran tvořící ústavní základ politického systému České republiky? Prezident republiky je přesvědčen, že nikoliv, a proto podává Ústavnímu soudu návrh na zrušení předmětných ustanovení. Rovněž na otázku dodržení ústavního principu oddělení politických stran od státu při masivním zvýšení příspěvku za mandát odpovídá prezident republiky záporně a i tímto problémem se ve svém podání Ústavnímu soudu zabývá.“¹²⁾ Ústavní soud svým nálezením uveřejněným pod č. 98/2001 Sb. návrhu prezidenta republiky v plném rozsahu vyhověl. Bez jakékoliv reakce však ponechal prezidentův (v nálezu pouze konstatovaný) návrh na „odložení účinnosti zrušení uvedených ustanovení tak, aby byla Parlamentu poskytnuta dostatečně dlouhá doba k přijetí nové právní úpravy“, neboť prezident vždy považoval „státní financování politických stran za v principu správné, přičemž okamžité zrušení těchto ustanovení bez možnosti jejich nahrazení novou úpravou v duchu nálezu Ústavního soudu by bylo nepřiměřeně tvrdé vůči dotčeným subjektům“. Toto zřejmé opomenutí Ústavního soudu vyvolalo vzápětí reakci v Poslanecké sněmovně, kde byla do právě projednávaného návrhu zákona týkajícího se státních dluhopisových programů narychlo včleněna novela zákona č. 424/1991 Sb., kterou byl zdvojnásoben stálý příspěvek pro politické strany a zejména, v rozporu s citovaným nálezením Ústavního soudu,

stanovena výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora (900 tis. Kč), znamenající oproti stoprocentnímu zvýšení původní částky zrušenému Ústavním soudem (1 mil. Kč) „pouhé“ osmdesátiprocentní zvýšení. Zákon byl posléze schválen rovněž v Senátu. Tato situace vyvolala velké rozpory uvnitř Kanceláře prezidenta republiky, kdy bylo z jedné strany politicky argumentováno prospěšností zbývajících částí zákona týkajících se státních dluhopisových programů a v duchu výše citovaných názorů V. A. Schorma též skutečností, že by prezident neměl opakovaně vstupovat do sporu, kdy proti němu budou stát jednotně všechny parlamentní politické strany a tudíž nemá naději na úspěch. Z druhé strany bylo právně argumentováno, že prezident musí využít všechny své ústavní pravomoci proti zákonu, který je jednak v rozporu se závěry Ústavního soudu v dané věci, jednak včleněním naprosto nesouvisející novely do původně navrženého zákona porušil nejzákladnější pravidla tvorby zákonů, která zaručují přehlednost právního řádu a tím i naplnění principu právní jistoty (k tomu následně prezident ve svém vetu uvedl: „*Takovým způsobem je do právního řádu vnášen zmatek, systém právních norem se stává nepřehledným a nesrozumitelným, a to nejen pro běžného občana, kterému jsou pravidla chování především určena*“). V souladu s dlouhodobými postoji Václava Havla se tedy prosadil pohled právní, zákon byl dne 12. dubna 2001 vetován a následně drtivou většinou poslanců znovu schválen (bohužel již nebyl opětovně předložen k posouzení Ústavnímu soudu). Přesto považuji prezidentův naprosto konzistentní postoj v dané věci za důležitý signál veřejnosti, že hlava státu, i když v té době jako jediná, bezvýhradně respektuje závěry soudního orgánu kontroly ústavnosti. Ještě jedno poučení si lze odnést z tohoto pozoruhodného ústavního případu: Téměř identický postoj Senátu k dané věci ukázal, že posílení role Senátu v zákonodárném procesu rozhodně není všelékem automaticky zaručujícím zvýšenou kvalitu přijímaných zákonů, což prezident ve svém vetu zmínil, když vyjádřil „*politování nad skutečností, že Senát právě v tomto případě, kdy jde o stěžejní úpravu ovlivňující charakter a fungování politického systému, nevyužil své ústavní prostředky, umožňující mu v rámci legislativního procesu přispět ke zkvalitnění přijímaných zákonů*“. Je rovněž zřejmé, že ani zavedení účasti Senátu na hlasování o zákonech vrácených prezidentem republiky, jak je to někdy senátory navrhováno, by neznamenal vždy posílení prezidentova veta.

7. Dne 12. dubna 2001 vetoval Václav Havel zákon o dálničním obchvatu Plzně. Tento zákon je typickým příkladem extenze legislativy do exekutivy, jak je o ní pojednáno výše (viz Část první, Kapitola II. D). Prezident tuto skutečnost

vyjádřil ve svém vetu slovy: „Pokud je skutečně stav nevyhovující, je na zákonodárci, aby situaci řešil pro všechny obdobné případy a nikoliv pouze pro uvedený jeden konkrétní případ. Při takovém postupu by byly respektovány i principy tvorby práva, z nichž vyplývá, že základní vlastností právní normy má být její obecnost“. Ačkoliv prezident zákonu vytknul též porušení principu právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo, byl v Poslanecké sněmovně přehlasován a zákon nabyl platnosti (viz č. 168/2001 Sb.).

Dalšími ústavními principy a ustanoveními Ústavy České republiky, kterými se Václav Havel ve svých vetech zabýval jsou např. čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost), čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (možnost ukládat povinnosti pouze na základě zákona a v jeho mezích), čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (možnost ukládat daně a poplatky jen na základě zákona), čl. 98 odst. 1 Ústavy České republiky (postavení České národní banky).

Příklady prezidentových vet věcného (politického) charakteru

1. Dne 5. května 1995 vrátil Václav Havel zákon o ocenění některých účastníků národního boje za osvobození. Toto veto má ze všech Havlových vet nejkratší odůvodnění, v němž prezident bez dalšího sděluje, že zákon považuje za nespravedlivý a dále, že má mnoho vážných právních nedostatků. Až v následném dopise předsedovi Poslanecké sněmovny prezident vysvětlil, že zákon vrátil proto, že nesouhlasil s „veskrze nejasným a ponižujícím způsobem“, kterým by podle zákona museli účastníci odboje prokazovat svou věrnost demokratickým ideálům. Veto bylo v tomto případě úspěšné, neboť zákon nezískal při novém hlasování v Poslanecké sněmovně potřebnou většinu a nestal se tudíž součástí právního řádu.
2. V říjnu 1995 vrátil Václav Havel novely lustračních zákonů (zákon č. 451/1991 Sb. a zákon č. 279/1992 Sb.), neboť nesouhlasil s prodloužením platnosti těchto, podle jeho názoru revolučních norem o čtyři roky. Prezidentovo veto bylo přehlasováno, a v roce 2000 schválil Parlament zákon, kterým se prodloužila platnost lustračních zákonů na neomezenou dobu. Tehdy Václav Havel prokázal konzistentní postoj a jediným podáním ze dne 16. listopadu 2000 vrátil oba lustrační zákony, přičemž jeho veto bylo následně opět přehlasováno.
3. Podáním ze dne 28. června 1997, doručeným Poslanecké sněmovně dne 30. června 1997, vetoval Václav Havel novelu zákona č. 246/1992 Sb., o

ochraně zvířat proti týrání, neboť považoval změny zavedené touto novelou týkající se výcviku norníků za rozporné s duchem zákona jako celku. Tato z ústavního a právního hlediska poměrně nezajímavá záležitost nabyla zcela nový rozměr tím, že prezidentovo veto bylo Poslanecké sněmovně doručeno sedmnáctý den od postoupení zákona prezidentu republiky. Tuto skutečnost považovala Poslanecká sněmovna za překročení lhůty stanovené čl. 50 odst. 1 Ústavy České republiky, a proto odmítla o zákonu znovu hlasovat. Prezident naopak argumentoval tím, že poslední den lhůty připadl na den pracovního volna a tudíž se uplatní obecné pravidlo, že v takovém případě je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Jelikož nedošlo ke sblížení těchto stanovisek, předložil prezident republiky záležitost k rozhodnutí Ústavnímu soudu jako návrh na zrušení zákona pro nedodržení předepsané ústavní procedury jeho schvalování. Nálezem uveřejněným pod č. 30/1998 Sb. dal Ústavní soud za pravdu prezidentu republiky a předmětný zákon zrušil. Přitom argumentoval též tím, že „v situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu. Tímto v posuzované věci je dělba moci mezi ústavními orgány v zákonodárném procesu“.

Dalšími věcnými oblastmi, kterými se Václav Havel ve svých vetech zabýval jsou např. otázka osvobození humanitárních organizací a nadací od správních poplatků, otázka trestního a správního postihu za držení drog, problematika rozhlasového a televizního vysílání.

C/ Uplatňování práva veta Václavem Klausem

Ačkoliv Václav Klaus kritizoval Václava Havla za příliš časté využívání práva veta a deklaroval, že uplatnění tohoto ústavního institutu by mělo být naprosto výjimečné, po svém nástupu do funkce prezidenta republiky zřejmě svůj názor změnil. Dokládá to skutečnost, že v letech 2003 až 2005 využil toto své právo celkem osmnáctkrát, což je více než Václav Havel v rámci prvního i druhého volebního období. Pouhé tři roky výkonu funkce prezidenta republiky Václavem Klausem neumožňují sice obdobné vyhodnocení jeho využívání práva veta, jako v případě Václava Havla, nicméně jisté tendence lze nepochybně výpozorovat.

Poměr zákonů vrácených z důvodů politických a z důvodů právních se vyrovnal, je zhruba jedna ku jedné, přičemž se výrazně snížilo použití ústavněprávní argumentace v odůvodnění prezidentových vet. Ve většině

prezidentových vet je dále zdůrazněna skutečnost, že vrácený zákon nebyl schválen ve shodě Poslanecké sněmovny a Senátu, přičemž prezident se v takovém případě svým vetem vždy staví na stranu Senátu. To je sice pochopitelné vzhledem k politickému složení Senátu a politickému zázemí Václava Klause, zároveň to však s ohledem na politické složení Poslanecké sněmovny předurčuje neúspěch převážné většiny Klausových vet. Jak bylo řečeno výše, veta Václava Havla byla také v podobné míře neúspěšná, ovšem narozdíl od Václava Klause nelze v jeho případě vysledovat, že by svými vety dlouhodobě stranil jednomu politickému proudu.

Pokud jde o ústavní motivaci vrácení zákonů Václavem Klausem, lze uvést např. následující:

- čl. 40 Ústavy České republiky (zákony, k jejichž přijetí je třeba souhlasu Senátu a Poslanecké sněmovny, konkrétně otázka interpretace pojmu „volební zákon“; ačkoliv bylo veto prezidenta republiky Poslaneckou sněmovnou přehlasováno, Ústavní soud mu dal později za pravdu, když na základě návrhu skupiny senátorů zrušil předmětnou novelu zákona o střetu zájmů – viz nálezn Ústavního soudu uveřejněný pod č. 283/2005 Sb).
- princip dělby moci v novele zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (posílení postavení Ústavního soudu a vlády na úkor Parlamentu)
- čl. 1 Ústavy České republiky (právní stát a svrchovanost), čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (zákaz nutit občana k opuštění jeho vlasti) – v souvislosti s vrácením novel trestního zákona a trestního řádu zavádějících institut eurozatykače.

Pokud jde o politickou motivaci, nejčastěji argumentoval Václav Klaus přílišnou regulací společenských vztahů vůbec a podnikatelské činnosti zvláště, rozšiřováním pravomocí některých úřadů a nesprávnou (příliš tvrdou) transpozicí směrnic ES.

D/ Podepisování a vyhlásování zákonů

Podle čl. 51 Ústavy České republiky podepisuje přijaté zákony předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády. V praxi je dodržováno i uvedené pořadí ústavních činitelů, kdy zákon přijatý Parlamentem podepisuje před jeho odesláním k podpisu prezidentu republiky předseda Poslanecké sněmovny. Zákony podepsané prezidentem republiky se zasílají zpět předsedovi Poslanecké sněmovny a následně se doručují z Poslanecké sněmovny k podpisu předsedy vlády.

Zastupování prezidenta republiky při podepisování zákonů není pro případy podle čl. 66 Ústavy České republiky (uvolnění úřadu, dlouhodobá nemožnost vykonávání funkce) upraveno, a tudíž je nezastupitelný, předseda vlády může být zastoupen v souladu s čl. 77 odst. 2 Ústavy České republiky místopředsedou nebo jiným pověřeným členem vlády, předseda Poslanecké sněmovny může být zastoupen v souladu s § 30 zákona č. 90/1995 Sb. místopředsedou Poslanecké sněmovny. Případná absence podpisu prezidenta republiky však nemá, na rozdíl od úpravy Ústavní listiny z roku 1920, vliv na řádné vyhlášení zákona (viz § 51 ve spojení s § 102 Ústavní listiny).

Podpisy jednotlivých ústavních činitelů nemají tedy povahu sankce, ale spíše určité slavnostní deklaráce, v případě předsedy Poslanecké sněmovny o tom, že zákon byl v Parlamentu schválen v podobě, v jaké je předkládán k podpisu prezidentu republiky, prezidentův podpis zákona je v podstatě rubem jeho práva veta (i když nemusí nezbytně znamenat souhlas prezidenta se zákonem) a podpisem předsedy vlády, jakožto vrcholného orgánu moci výkonné, bere schválený zákon na vědomí moc výkonná, která za jeho realizaci nese prostřednictvím vlády ústavní odpovědnost.

Poprvé v souvislosti s vrácením zákonů Václavem Havlem se objevila otázka, do jaké míry je povinností prezidenta republiky zákon podepsat, a to zvláště tehdy, pokud svůj nesouhlas s přijatým zákonem vyjádřil uplatněním práva veta. Tehdy praxe přijala logické, i když z ústavního hlediska sporné řešení, když zákony, u nichž bylo veto Poslaneckou sněmovnou přehlasováno, již nebyly prezidentovi opětovně zasílány k podpisu, a kromě prezidentem nepodepsaného zákona začalo být ve Sbírce zákonů uveřejňováno též usnesení, kterým Poslanecká sněmovna na vráceném zákonu setrvala. Tato praxe byla následně „legalizována“ zákonem č. 90/1995 Sb., který stanovil, že zákon, na kterém Poslanecká sněmovna přes prezidentovo veto setrvala při novém hlasování se zasílá k podpisu (pouze) předsedovi vlády (viz § 107 odst. 3).

V souvislosti se zákonem č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše, se objevila polemika o tom, zda má prezident republiky, vedle podepsání zákona a jeho nepodepsání v souvislosti s vetem, ještě třetí možnost – pouhé demonstrativní nepodepsání bez ústavního významu. Václav Klaus totiž vyjádřil svůj rezervovaný postoj k citovanému zákonu (který je zákonem jen po stránce formální, podle názvu; po stránce obsahové je ve skutečnosti pouhou politickou deklarácí) právě jeho nepodepsáním, bez použití práva veta. Z. Jičínský se opakovaně v tisku vyjádřil, že podpis zákona považuje za povinnost prezidenta republiky, neboť „vyjadřuje jeho závazek respektovat vůli parlamentu jako

orgánu moci zákonodárné, který ji vykonává jménem lidu¹³⁾. Obdobného názoru je také J. Hřebejk, podle kterého je třeba ustanovení čl. 51 Ústavy České republiky „chápat jako povinnost uvedených ústavních představitelů, která zahrnuje jejich právo přijaté zákony podepsovat“¹⁴⁾. J. Hřebejk stejně jako další autoři¹⁵⁾ dovozuje navíc z povahy prezidentova podpisu jako jeho bezvýjimečné povinnosti protiústavnost postupu stanoveného § 107 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb. Obhajoby postupu Václava Klause se chopil J. Bárta, který se pokusil prokázat, že slovo „podepisují“ použité v citovaném ústavním článku „znamená kompetenci, neznamená současně povinnost tak učinit“¹⁶⁾. Polemiku uzavřel Z. Jičínský, když na příkladech dalších ústavních ustanovení doložil, že „oznamovací tvar slovesa je v ústavních ustanoveních používán běžně, když se vyjadřuje, že ten nebo onen orgán něco udělat musí. I když je to jeho pravomoc, plyne z ní zároveň povinnost, pokud nastane ústavou předpokládaná situace něco činit“¹⁷⁾.

Jakkoliv lze postoj Václava Klause k předmětné „neprávní normě“ vcelku chápat, ztotožňuji se s převažujícím názorem, že je jím zvolený postup z ústavního hlediska neudržitelný. Souhlasím rovněž s názorem, že text čl. 51 nepřipouští výjimku z povinnosti prezidenta republiky podepsovat Parlamentem přijaté zákony, a to ani v situaci podle § 107 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb. Jelikož tento jediný možný závěr ohledně ústavního textu nepůsobí v praxi příliš logicky (logicky naopak působí zřejmě protiústavní ustanovení § 107 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb.) a prezidentův podpis zákona má beztak pouze deklaratorní, nikoli konstitutivní význam, lze v zájmu ústavní čistoty de constitutione ferenda uvažovat o převzetí citovaného ustanovení jednacímho řádu Poslanecké sněmovny do čl. 51, jakožto ústavní výjimky z povinnosti prezidenta republiky podepsovat zákony.

Ústava České republiky tradičně stanoví, že k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen (viz čl. 52), přičemž podrobnosti o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů stanoví v současnosti zákon č. 309/1999 Sb., o Sběrce zákonů a o Sběrce mezinárodních smluv.

Kapitola IV.

Vliv Ústavního soudu na tvorbu právních předpisů

A/ Ústavní východiska

Podle čl. 83 a násl. Ústavy České republiky je konstituován Ústavní soud jako soudní orgán kontroly ústavnosti. Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří

jsou jmenováni prezidentem republiky se souhlasem Senátu, a to na dobu deseti let. Pokud jde o utváření Ústavního soudu lze říci, že ústavodárce nenavázal na tradici vycházející z československých demokratických ústavních úprav jmenování soudců ústavního soudu prezidentem republiky na návrh parlamentu (viz čl. 10 odst. 2 ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky), popř. v kombinaci s delegováním soudců dalšími orgány (viz čl. III. odst. 1 uvozovacího zákona k Ústavní listině z roku 1920). Omezení prezidenta republiky návrhy jiných ústavních orgánů bylo nahrazeno novým omezením ve formě souhlasu Senátu. Toto řešení je nepochybně akceptovatelné, na druhé straně je však možno uvažovat o výhodách tradičního způsobu výběru ústavních soudců, kdy účast více ústavních orgánů může přispět k zastoupení širšího spektra ústavněprávních přístupů a názorů.

Pravomoci Ústavního soudu jsou vymezeny v čl. 87 Ústavy České republiky, přičemž k přímému ovlivnění tvorby právních předpisů dochází při rozhodování:

- o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem (viz čl. 112),
- o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,
- o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a (kterou se některé pravomoci orgánů České republiky přenášejí na mezinárodní organizaci nebo instituci) a čl. 49 (k jejichž ratifikaci je potřebný souhlas obou komor Parlamentu) s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací.

Pokud jde o rozhodování o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, jedná se v souladu s evropskou tradicí ústavního soudnictví o abstraktní kontrolu ústavnosti následnou. Vedle „čistých“ případů abstraktní kontroly ústavnosti může dojít v souladu s § 64 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, k posouzení ústavnosti právních norem Ústavním soudem v souvislosti s konkrétní kontrolou ústavnosti, ať už na základě návrhu podaného spolu s ústavní stížností za podmínek § 74 zákona č. 182/1993 Sb., nebo návrhu podaného spolu s návrhem na obnovu řízení za podmínek § 119 zákona č. 182/1993 Sb.

Subjekty oprávněnými podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení bez jakýchkoliv dalších podmínek jsou (viz § 64 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.):

- prezident republiky (o jehož iniciativách vůči Ústavnímu soudu navazujících na uplatnění práva veta viz Kapitola III. B)

- skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů (toto oprávnění je důležité zejména z hlediska ochrany parlamentní opozice /menšiny/ před případnými tendencemi parlamentní většiny omezovat její ústavní práva, resp. konzervovat svoji vládnoucí pozici pomocí běžných zákonů).

Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení jsou dále oprávněny podat (viz § 64 odst. 1 a 3 zákona č. 182/1993 Sb.):

- senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti
- vláda v návaznosti na rozhodnutí mezinárodního soudu podle § 118
- soud v souvislosti se svým rozhodováním (viz čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky).

B/ Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu

Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby. Toto ustanovení se stalo předmětem mnoha polemických úvah o tom, zda je závazný pouze výrok rozhodnutí (nálezu) či také odůvodnění, popř. jeho určitá část. Převažuje názor, že závazný je pouze výrok rozhodnutí, neboť jak uvádí J. Hřebejk „Podle analogie iuris jsou ve smyslu čl. 89 odst. 2 závazná pouze vlastní rozhodnutí, tedy výrok (enunciát) Ústavního soudu, nikoli odůvodnění, které navíc může obsahovat hodnocení historie a jiné nezávazné názory, které jsou předmětem svobodného vědeckého bádání ve smyslu čl. 15 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod“⁽¹⁸⁾. Obdobný názor zastávají i další autoři⁽¹⁹⁾, kteří shodně zdůrazňují absenci formální (výslovně stanovené) závaznosti právních názorů Ústavního soudu. Menší skupina autorů naopak prosazuje závaznost odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu s tím, že „jiná interpretace by zejména u nálezů zamítajících návrhy na zrušení právních předpisů z důvodů priority ústavně konformní interpretace, činila rozhodnutí Ústavního soudu zbytečnými“⁽²⁰⁾.

Nedomnívám se, že by jakýkoliv výrok Ústavního soudu, stvrzující ústavnost určité právní normy, byl zbytečný, že by jeho hodnota vůči právnímu řádu byla nulová. Autoritativní rozhodnutí kompetentního orgánu v takové věci má nesporně vždy svůj význam. Pouze takové rozhodování také ústavodárce Ústavnímu soudu svěřil, nikoliv vytváření nadzákoných pramenů práva s dopadem, který by mohl, ale také nemusel být omezen na věc, o níž má Ústavní soud rozhodovat. Jakkoliv je úloha ústavního soudnictví v moderním

právním státě vskutku stěžejní a nezastupitelná, nelze automaticky vycházet z předpokladu neomylnosti ústavních soudů a jejich vždy dobrých úmyslů. Proto dokud Ústava České republiky nestanoví výslovně závaznost právních názorů obsažených v odůvodnění Ústavního soudu a nevymeží rozsah této závaznosti, nelze výše naznačeným způsobem pravomoc Ústavního soudu rozšiřovat. Současně však platí, že by se státní orgány, včetně zákonodárce měly podrobně seznamovat s judikaturou Ústavního soudu v oblasti své působnosti, včetně právní argumentace obsažené v odůvodnění, v zájmu zajištění ústavnosti svých legislativních aktů. Pokud jsou nálezy Ústavního soudu, včetně právních názorů v odůvodnění, podloženy přesvědčivou právní argumentací, mělo by být pravidlem jejich respektování všemi ústavními činiteli i státními orgány. Výstižně to vyjádřil J. Drgonec: „Ústavní soud v řízení o souladu právního předpisu s ústavou „diagnostikuje“ stav právní úpravy pomocí všeobecně uznaných kritérií a postupů výkladu práva. Parlament by měl mít možnost odchýlit se od právního názoru ústavního soudu, pokud odůvodní, že ústavní soud se dopustil chyby. Že nesprávně zhodnotil stav právní úpravy, uplatnil nesprávný postup, použil nesprávná nebo neúplná kritéria. Pokud ústavní soud postupoval správně, uplatnil všechna relevantní kritéria a parlament nepokládá za potřebné respektovat názor ústavního soudu týkající se ústavnosti, jde o zvlášť parlamentu“²¹⁾.

Naznačený přístup k nálezům Ústavního soudu zastával vždy i Václav Havel, který je velmi ctil a v podstatě považoval za svou povinnost hájit rozhodnutí Ústavního soudu také v případě jeho nerespektování zákonodárcem všemi ústavními prostředky, které měl k dispozici, včetně práva veta. Proto velmi zvažoval vrácení zákona o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí 1999 a za druhé pololetí roku 2000 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry (zákon č. 308/1999 Sb.). Činil tak proto, že v obdobné věci již Ústavní soud rozhodoval (viz nálezy Ústavního soudu uveřejněné pod č. 233/1999 Sb.) a část zákona č. 268/1998 Sb. týkající se odejmutí dalšího platu soudcům zrušil s odkazem na nezbytnost ochrany soudcovské nezávislosti. Jelikož se však, stejně jako celé vedení Ústavního soudu a významná část odborné veřejnosti neztotožnil s principem „nezadatelnosti“ práva soudců na nekrácení poskytovaných náhrad a ani další argumentace obsažená v odůvodnění citovaného nálezu jej nepřesvědčila, že soudcovská nezávislost je přijatým opatřením ohrožena, zákon nakonec podepsal a veřejnosti sdělil důvody, proč tak i přes citovaný nálezy učinil²²⁾. Zákon č. 308/1999 Sb. se podle očekávání dostal k Ústavnímu soudu, který ovšem překvapivě zamítl návrh na jeho zrušení

(viz nálezy Ústavního soudu uveřejněný pod č. 321/2000 Sb.), neboť „nevyplacení dalšího platu nemůže ohrozit nezávislost soudců zejména proto, že nejde ani o překvapivý, ani o hluboký zásah do materiálního zabezpečení soudců“. Tato méně slavná kapitola rozhodování Ústavního soudu v otázce dalších platů soudců však pokračovala dalšími nálezy znamenajícími pro změnu přehodnocení posledně citovaného názoru (viz nálezy Ústavního soudu uveřejněné pod č. 198/2003 Sb., 355/2005 Sb. a 356/2005 Sb.). Lze uzavřít, že právní argumentace obsažená v citovaných nálezech Ústavního soudu je natolik rozporuplná a místy nepřesvědčivá, že si lze stěžít představit její závaznost, a to nejen formální, ale i „silou precedentu“.

Vliv Ústavního soudu České republiky na normotvorbu však považují (i bez jeho rozšiřování pomocí sporných výkladů a přes popsanou výjimku) poprvé v naší ústavní historii za značný. Po ústavním soudu podle Ústavní listiny z roku 1920, který působil pouze na nerozsáhlé mimořádné zákonodárství, po ústavním soudu podle ústavního zákona o československé federaci, který normotvorbu neovlivnil vůbec, neboť nebyl nikdy ustaven a po ústavním soudu podle ústavního zákona č. 91/1991 Sb., který za necelý rok svého působení nemohl výrazněji zapůsobit na podobu právního řádu, tak máme konečně soudní orgán kontroly ústavnosti, jehož rozhodovací činnost se výrazně pozitivně promítá do všech oblastí právního řádu, stejně jako do zvyšování obecné úrovně právního vědomí.

ČÁST ČTVRTÁ

ZÁKONODÁRNÝ PROCES VE SLOVENSKÉ REPUBLICE

/Zahraniční souvislosti/

Kapitola I.

Tvorba a projednávání návrhů zákonů

A/ Subjekty zákonodárné iniciativy

Podle čl. 87 odst. 1 ústavního zákona Slovenské národní rady č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, jsou subjekty zákonodárné iniciativy:

- výbory Národní rady Slovenské republiky
- poslanci
- vláda Slovenské republiky.

Toto ústavní vymezení subjektů zákonodárné iniciativy zcela odpovídá parlamentní formě vlády a nepůsobí v praxi v podstatě žádné problémy.

Oproti ústavnímu systému České republiky je oprávnění podávat parlamentu návrhy zákonů svěřeno užšímu okruhu subjektů. Je to dáno především existencí jednokomorového parlamentu (odpadá zákonodárná iniciativa druhé komory, popř. jejích členů). Ústavodárce dále nepokládal za potřebné svěřit zákonodárnou iniciativu územním samosprávným celkům, což sice neochuzuje tvorbu zákonů nějakým zásadním způsobem, nicméně účast samosprávy v zákonodárném procesu lze považovat za demokratický prvek Ústavy České republiky ve srovnání s Ústavou Slovenské republiky. Konečně Ústava Slovenské republiky nezahrnula správně mezi subjekty zákonodárné iniciativy skupinu poslanců narozdíl od obdobného v tomto bodě nadbytečného ustanovení čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky.

B/ Tvorba návrhů zákonů

Základní náležitosti návrhu zákona včetně důvodové zprávy jsou stanoveny v § 68 zákona č. 350/1996 Z. z., o jednacím řádu Národní rady Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů. Na základě § 69 tohoto zákona je Národní radě uloženo vydat svým usnesením legislativní pravidla, v nichž má být upraven způsob tvorby zákonů, podrobnosti o postupu při jejich přípravě,

předkládání a projednávání. Tato legislativní pravidla jsou pro navrhovatele zákonů závazná. Národní rada tuto svoji povinnost splnila a realizovala zmocnění § 69 zákona č. 350/1996 Z. z. usnesením č. 519 ze dne 18. prosince 1996 k návrhu legislativních pravidel tvorby zákonů (uveřejněno pod č. 19/1997 Z. z.). Legislativní pravidla tvorby zákonů v podstatě podrobněji upravují v souladu se zmocněním náležitosti zákonů (např. systematika, novelizace) a další otázky, s výjimkou postupu při přípravě a projednávání návrhů zákonů podávaných vládou Slovenské republiky do jejich podání Národní radě (viz čl. 1). V příloze č. 2 legislativních pravidel tvorby zákonů je obsažena poměrně podrobná úprava legislativně technických pokynů, jejíž deklarovaným účelem je určit jednotnou legislativní techniku tvorby zákonů. Domnívám se, že tento slovenský přístup ke tvorbě zákonů, k zajištění určité systematické i terminologické jednotnosti přijímaných zákonů už v počáteční fázi zákonodárského procesu, je velmi inspirativní i pro Českou republiku, neboť ve svém důsledku napomáhá dosažení větší přehlednosti a srozumitelnosti právního řádu a tím i zvýšení právní jistoty.

Vedle legislativních pravidel tvorby zákonů schvalovaných usnesením Národní rady existují ještě speciální legislativní pravidla vlády Slovenské republiky (schválená usnesením vlády Slovenské republiky č. 241 z 8. dubna 1997), která kromě legislativně technických pokynů (převzatých z legislativních pravidel tvorby zákonů a částečně doplněných) upravují též postup při přípravě zákonů a dalších obecně závazných právních předpisů na úrovni vlády, ministerstev a dalších orgánů veřejné moci. Legislativní pravidla vlády Slovenské republiky nevykazují žádný podstatný rozdíl oproti své české době.

Upozornit je možno na institut předběžné informace (viz čl. 8a), jehož účelem je informování orgánů veřejné moci i veřejnosti o připravovaném návrhu zákona zejména s cílem koordinace legislativních prací. Předběžná informace má být stručným avízem o připravovaném právním předpisu, o jeho důvodech a cílech, předpokládaných finančních důsledcích i promítnutí navrhované právní úpravy do právního řádu (změny platných právních předpisů a vydání souvisejících právních předpisů). Povinnost uveřejnit předběžnou informaci ve stanovené lhůtě na internetových stránkách předkladatele i Úřadu vlády se vztahuje i na návrhy zákonů předkládané mimo Plán legislativních úkolů vlády, přičemž se předpokládá i zpětná vazba v podobě informativních připomínek ostatních orgánů i veřejnosti k záměru avízovanému v předběžné informaci. Zavedení institutu předběžné informace se jeví jako užitečný námět pro oblast tvorby zákonů v České republice, který by mohl být prostředkem k zajištění

větší provázanosti legislativních prací, větší účasti veřejnosti i k posílení koncepčního přístupu k tvorbě právních předpisů.

C/ Projednání návrhů zákonů v Národní radě Slovenské republiky

Národní rada Slovenské republiky je jediným ústavodárným a zákonodárným orgánem Slovenské republiky (viz čl. 72 Ústavy Slovenské republiky). Skutečnost, že ústavodárce konstituoval jednokomorový parlament lze z jedné strany interpretovat jako poučení, oprávněnou reakci, resp. poučení z nepřínosných, resp. nefunkčních dvoukomorových modelů v československé ústavní historii. Z druhé strany lze sice spatřovat nedocenění obecných výhod zavedení druhé komory, avšak její pozitivní vliv na kvalitu zákonodárství není samozřejmý, vyžaduje splnění dalších podmínek, a jak ukazují zkušenosti řady států (např. Řecko, Finsko, Portugalsko), lze standardní zákony přijímat bez problémů i v jednokomorovém parlamentu.

Národní rada Slovenské republiky má 150 poslanců, volených na čtyři roky, přičemž pasivní volební právo se nabývá dovršením věku 21 let (viz čl. 73 a 74 Ústavy Slovenské republiky). Národní rada Slovenské republiky je usnášeníschopná za přítomnosti nadpoloviční většiny všech poslanců, k přijetí běžného zákona je třeba získat hlasy nadpoloviční většiny přítomných (viz čl. 84 odst. 1 a 2 Ústavy Slovenské republiky). K přijetí ústavních zákonů je požadována třípětinová většina všech poslanců (viz čl. 84 odst. 4 Ústavy Slovenské republiky).

Celkově se dá říci, že proces projednávání návrhů zákonů v Národní radě Slovenské republiky upravený zákonem č. 350/1996 Z. z. je jednodušší než v Parlamentu České republiky (což je dáno jeho jednokomorovostí), lze ho srovnat s projednáváním návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně.

Především je zavedeno shodné členění procesu projednávání návrhů zákonů na tři čtení, která mají obdobný smysl a průběh. Po podání návrhu zákona nejprve předseda Národní rady posoudí, zda je v souladu s požadavky zákona č. 350/1996 Z. z. a legislativních pravidel tvorby zákonů, a doporučí navrhovateli případné úpravy k odstranění nedostatků. Pokud navrhovatel s doporučením předsedy nesouhlasí, definitivní rozhodnutí náleží schůzi Národní rady (viz § 70). Další odlišností v rámci prvního čtení je požadavek přijetí pozitivního usnesení o propuštění návrhu do druhého čtení (podle zákona č. 90/1995 Sb. stačí absence „negativního“ usnesení), pokud takové usnesení není přijato, v jednání o návrhu se nepokračuje (viz § 73 odst. 3 a 4 zákona č. 350/1996 Z. z.). Tento požadavek lze považovat za spíše technického

rázu, ve většině případů nebude vést k jinému výsledku než konstrukce jednacího řádu Poslanecké sněmovny, v hraničních případech však může znamenat větší riziko nepřijetí zákona.

Další odlišností je obligatorní přikázání návrhu zákona k projednání ústavněprávnímu výboru (podle zákona č. 90/1995 Sb. není ústavněprávní výbor Poslaneckou sněmovnou ani obligatorně zřizován!). Při jednání ve výborech v rámci druhého čtení mají jednotliví poslanci poslední příležitost podat pozměňovací návrhy k návrhu zákona, dále je už podávání pozměňovacích návrhů ztíženo a vázáno na souhlas alespoň patnácti poslanců na plénu Národní rady v druhém čtení a souhlas nejméně 30 poslanců ve třetím čtení (viz § 82 odst. 2. a § 85 odst. 3). Toto opatření má minimalizovat výskyt situací, kdy podáváním pozměňovacích návrhů přímo v plénu Národní rady, bez předchozího projednání ve výborech, se „často narušovala konzistentnost návrhu zákona, nebo se narušovala celková koncepce zákona“¹⁾. S obdobnými problémy se setkáváme i v průběhu projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně a ačkoliv není stanovení minimálního počtu poslanců podporujících pozměňovací návrh všelékem, nepochybně by se tímto způsobem zabránilo určitým „sólovým“ poslaneckým návrhům, jejichž všechny souvislosti často není možné při projednávání návrhu zákona v plénu posoudit tak, aby bylo zabráněno přijetí některých problematických změn.

Narozdíl od druhého čtení v Poslanecké sněmovně se ve druhém čtení v Národní radě již hlasuje o podaných pozměňovacích návrzích (viz § 83). Třetí čtení je následně omezeno pouze na ta ustanovení návrhu, ke kterým byly v druhém čtení schváleny pozměňovací návrhy, přičemž s výše uvedenou výjimkou lze navrhnout pouze opravy legislativně technických a jazykových chyb (viz § 85). Třetí čtení je uzavřeno hlasováním o návrhu zákona jako celku (viz § 86).

Zákon č. 350/1996 Z. z. rovněž upravuje zkrácené projednávání návrhu zákona za mimořádných okolností (viz § 89) a zvláštní postup při projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu (viz § 87).

Kapitola II.

Úloha prezidenta republiky v zákonodárném procesu

A/ Právo veta

Ústavní úprava prezidentova práva vracet zákony s připomínkami Národní radě k opětovnému projednání doznala oproti původnímu textu Ústavy

Slovenské republiky takové řady změn, jako málokterý ústavní institut. Dost možná i na tuto úpravu původně dopadalo hodnocení z pera J. Drgonce, podle kterého „původní ústava byla poznamenána kompromisem se socialistickou minulostí státu, obyvatelstva i předkladatelů návrhu ústavy“²⁾. Není divu, vždyť v prvním ústavním zakotvení veta slovenského prezidenta lze spatřovat spíše snahu formálně převzít tradiční ústavní institut, než učinit vracení zákonů prezidentem funkčním prvkem zákonodárného procesu. Podle čl. 87 odst. 3 byl prezident republiky oprávněn vetovat jak běžné, tak ústavní zákony. Pro jejich opětovné schválení Národní radou ovšem nebyla požadována kvalifikovaná většina poslanců, tudíž stačilo znovu získat shodnou podporu zákona jako při jeho prvním schválení. To značně snižovalo prezidentovy šance na úspěch, mohl spoléhat v podstatě pouze na přesvědčivost svých připomínek.

Navíc byla stanovena povinnost prezidenta vetovat zákon vždy, když jej o to požádala vláda (viz čl. 87 odst. 4). Tuto povinnost někteří autoři považovali za degradaci role prezidenta na pouhého pošťáka „vládních vet“³⁾. S tímto názorem nelze souhlasit. Především tato povinnost tvořila pouze určitou část prezidentovy pravomoci, ve zbývajících částech bylo uplatnění práva veta zcela na jeho uvážení. Ústavní úpravou takového vztahu vlády a prezidenta bylo zdůrazněno postavení prezidenta jako součásti moci výkonné (hlava šestá Ústavy Slovenské republiky) a nezbytná součinnost obou součástí moci výkonné při ovlivňování výsledků zákonodárného procesu v samém jeho závěru. V neposlední řadě je ustanovení čl. 87 odst. 4 výslovným (a tudíž správnějším) vyjádřením obdobné praxe, která byla uplatňována prezidentem a vládou podle příslušných ustanovení Ústavní listiny z roku 1920.

Konečně podle čl. 102 písm. n) byl začátek patnáctidenní lhůty pro vrácení zákona vázán na den jeho schválení, což lze považovat za úpravu značně omezující, resp. ztěžující realizaci prezidentovy ústavní pravomoci. Citované ustanovení totiž neposkytovalo prezidentovi žádnou záruku, že oficiální schválený text zákona z parlamentu vůbec ve lhůtě dané pro jeho rozhodnutí obdrží! K této naprosto nepřijatelné ústavní praxi skutečně docházelo⁴⁾ a prezidentovi v takovém případě nezbývalo než vetovat zákon na základě jeho neoficiálního textu, který si sám opatřil. Zábranou proti oddalování předložení schváleného zákona předsedou Národní rady prezidentovi mělo být ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 350/1996 Z. z., které zaručovalo prezidentovi fakticky čtyři dny na rozhodnutí o oficiálním textu zákona. Ačkoliv tato změna znamenala určitý „pokrok“ oproti předcházející praxi, stále se jednalo o další, byť mírnější legislativní krok, směřující proti smyslu ústavní úpravy prezidentova veta. Proto se také prezident republiky obrátil na ústavní soud s návrhem na

ryslovení nesouladu citovaného ustanovení s Ústavou Slovenské republiky a ústavní soud následně jeho návrhu vyhověl, čehož výsledkem bylo zrušení § 92 odst. 1 na základě nálezu ústavního soudu uveřejněného pod č. 77/1998 Z. z. Neudržitelná situace ohledně lhůty pro uplatnění práva veta prezidentem republiky byla definitivně vyřešena změnou Ústavy Slovenské republiky provedenou ústavním zákonem č. 9/1999 Z. z., který stanovil počátek patnáctidenní lhůty pro vrácení zákona na den doručení schváleného zákona prezidentu republiky.

Ústavním zákonem č. 9/1999 Z. z. byla prezidentu republiky rovněž odňata pravomoc vetovat ústavní zákony. Toto opatření lze hodnotit jako v principu správné, neboť vliv výkonné moci by se měl z hlediska naplňování principu dělby moci uplatňovat prostřednictvím veta prezidentem republiky v zákonodárném, nikoliv v ústavodárném procesu, kde by mělo být zachováno suverénní postavení ústavodárce. Navíc právo vracet ústavní zákony nemělo větší praktický význam, neboť k opětovnému schválení vráceného ústavního zákona byla potřebná shodná většina jako při jeho prvním projednání.

Poslední změna, kterou přinesl ústavní zákon č. 9/1999 Z. z. do ústavní úpravy veta prezidenta republiky, naopak jeho postavení posílila, když stanovila kvalifikovanou nadpoloviční většinu všech poslanců pro přijetí zákona vráceného prezidentem a zrušila prezidentovu povinnost vetovat zákon vždy na žádost vlády.

Lze shrnout, že změny provedené ústavním zákonem č. 9/1999 Z. z. učinily z práva veta standardní ústavní institut srovnatelný s příslušnými ustanoveními Ústavy České republiky. Jedinou odlišností tak zůstala skutečnost, že zákony jsou prezidentem vráceny s připomínkami, nikoliv jako podle čl. 50 Ústavy České republiky s odůvodněním. Podle § 90 zákona č. 350/1996 Z. z. prezidentovy připomínky mají obsahovat přesné znění navrhované úpravy, s výjimkou případu, kdy prezident navrhuje nepřijetí zákona jako celku. Podle A. Kury tak „pod pojmem „připomínky“ jednací řád chápe vlastně „skrytou zákonodárnou iniciativu“. To znamená, že prezident nemůže vrátit návrh zákona jinak, než ve formě legislativního návrhu“⁵⁾. Při opětovném projednání zákona se uskuteční druhé a třetí čtení, přičemž jeho předmětem jsou pouze připomínky prezidenta republiky. Jednací řád Národní rady přitom výslovně počítá s účastí prezidenta republiky při opětovném projednávání vráceného zákona na schůzi Národní rady, kterého případně může zastoupit vedoucí Kanceláře prezidenta republiky. Tento rozdíl oproti české ústavní úpravě se jeví z hlediska možnosti ovlivnit kvalitu přijímaných zákonů prezidentem republiky jako podstatný, a to v pozitivním smyslu. Dává totiž, vedle možnosti zákon schválit v původní

podobě a možnosti zabránit přijetí zákona jako takového, ještě třetí možnost – pokusit se odstranit nedostatky návrhu na základě připomínek (vlastně pozměňovacích návrhů) prezidenta republiky. Nestaví tak prezidenta a následně i parlament před mnohdy těžko řešitelné dilema, zda odmítnutím zákona jako celku z důvodu určitých konkrétních výhrad ohrozit i jeho přínosná ustanovení, nebo naopak preferovat přínos zákona, ovšem se současným začleněním některých problematických ustanovení do právního řádu. Z tohoto obecně teoretického pohledu podpořeného konkrétními zkušenostmi z obou volebních období Václava Havla se slovenská konstrukce veta prezidenta republiky jeví de constitutione ferenda jako rozhodně hodná následování.

B/ Podepisování a vyhlásování zákonů

Podle čl. 87 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky podepisuje zákony prezident republiky, předseda Národní rady a předseda vlády. Ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z. bylo toto ustanovení doplněno o pravidlo, podle něhož nemusí prezident republiky zákon podepsat, pokud bylo při opětovném projednání zákona přehlasováno jeho veto. Takto je ústavně naprosto korektním způsobem upraveno řešení obdobné situace, kterou v České republice řeší, z ústavního hlediska přinejmenším sporně, běžný zákon (viz § 107 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb.).

Stejně jako z Ústavy České republiky, ani ze slovenské ústavní úpravy jednoznačně nevyplývá, jaký charakter, resp. právní účinky mají podpisy vyjmenovaných ústavních činitelů, což ostatně konstatoval ve svém rozhodnutí také ústavní soud (I. ÚS 5/94). Přikláním se však k názoru, že s demokratickým ústavním systémem by byla prakticky neslučitelná situace, kdy by kterýkoliv z uvedených ústavních činitelů svým odmítnutím podpisu neodvolatelně zablokoval přijetí jakéhokoliv zákona, a to i tehdy, pokud by byla výslovně ústavně upravena. Proto mají podpisy pod zákonem stejně jako v České republice slavnostní, deklaratorní charakter, ovšem zároveň je nutno trvat na tom, že podepsat zákon je ústavní povinností příslušného ústavního činitele, s výjimkou vztahující se na prezidenta republiky podle čl. 87 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky.

Podle čl. 87 odst. 4 Ústavy Slovenské republiky nabývá zákon platnosti vyhlášením. Podrobnosti stanoví na základě ústavního zmocnění zákon č. 1/1993 Z. z., o Zbierke zákonov SR.

Kapitola III. Referendum

A/ Podmínky vyhlášení referenda

Referendum vyhláší podle čl. 95 Ústavy Slovenské republiky prezident republiky, a to v následujících případech:

- na základě petice alespoň 350 000 občanů
- na základě usnesení Národní rady, přičemž návrh na přijetí takového usnesení mohou podat poslanci nebo vláda,

a to ve lhůtě třiceti dnů od přijetí petice nebo usnesení.

V souvislosti s první peticí za uskutečnění referenda byla ústavním soudem řešena otázka, zda je prezident republiky oprávněn zkoumat splnění těchto formálních podmínek vyhlášení, t. j. právoplatnost petice, resp. platnost jednotlivých podpisů (petice byla podepsána dostatečným množstvím podpisů, ale prezident republiky na základě posouzení Kanceláře prezidenta republiky některé neuznal a odmítl referendum vyhlásit). Ústavní soud dal za pravdu prezidentu republiky (viz I. ÚS 38/94), když dokonce dovodil jeho povinnost zkoumat nejen splnění ústavních, ale i zákonných podmínek vyhlášení referenda. (Tyto zákonné podmínky vyplývají jednak ze zákona č. 564/1992 Zb., o způsobu vykonání referenda, jednak ze zákona č. 85/1990 Zb., o právu petičním). Dá se říci, že v reakci Národní rady na citované rozhodnutí ústavního soudu byl zákon č. 269/1995 Z. z., kterým se novelizoval zákon č. 564/1992 Zb. a stanovil, že petice občanů za vyhlášení referenda se odevzdává předsedovi Národní rady, přičemž Národní radě bylo svěřeno oprávnění přezkoumat ústavnost a zákonnost petice. Stanovisko Národní rady v této věci bylo pro prezidenta závazné. Prezident republiky reagoval na tento zákon, v němž spatřoval omezení svých ústavních pravomocí, podáním návrhu ústavnímu soudu na vyslovení nesouladu příslušných ustanovení zákona č. 269/1995 Z. z. s Ústavou Slovenské republiky. Ústavní soud návrhu prezidenta republiky v této věci vyhověl (viz nález uveřejněný pod č. 153/1996 Z. z.).

Kromě formálních podmínek vyhlášení referenda musí být splněny ještě podmínky materiální, týkající se předmětu referenda (viz níže). Jelikož ale posuzování ústavnosti předmětu referenda může být složitým ústavněprávním problémem bylo ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z. doplněno ustanovení čl. 95 novým odstavcem 2, podle kterého je prezident republiky oprávněn se před vyhlášením referenda obrátit na ústavní soud s otázkou, zda předmět referenda

je v souladu s ústavou (přitom po dobu od předložení otázky ústavnímu soudu do nabytí platnosti jeho rozhodnutí neběží lhůta třiceti dnů pro vyhlášení referenda). Ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z. slovenská ústavní úprava opustila pro tento případ koncepci následné kontroly a zavedla předběžnou kontrolu ústavnosti. Lze říci, že jak z hlediska ústavního vymezení pravomocí prezidenta republiky a ústavního soudu, tak z hlediska stabilizace ústavně politického systému je tento akt ústavodárce správným opatřením.

B/ Druhy referenda a jeho účinky

Ústava Slovenské republiky rozeznává dva druhy referenda:

- obligatorní – k potvrzení ústavního zákona o vstupu do státního svazku s jinými státy nebo o vystoupení z tohoto svazku (viz čl. 93 odst. 1),
- fakultativní – k rozhodnutí o jiných důležitých otázkách veřejného zájmu (viz čl. 93 odst. 2), přičemž z okruhu otázek, o nichž může být v referendu rozhodováno jsou výslovně vyloučena základní práva a svobody, daně, odvody a státní rozpočet (viz čl. 93 odst. 3).

Je nesporné, že v případě obligatorního referenda vykonává lid moc ústavodárnou přímo, společně s Národní radou. Pokud jde o referendum fakultativní, lze skutečnost, že i zde se lid fakticky stává ústavodárcem, dovodit z čl. 98, podle něhož návrhy přijaté v referendu vyhlásí Národní rada stejně jako zákon, ve spojení s čl. 99 odst. 1, který umožňuje Národní radě změnit nebo zrušit výsledek referenda po uplynutí třech let od jeho účinnosti, a to ústavním zákonem (tedy výsledek referenda má právní sílu ústavního zákona). Vedle tohoto ustanovení je stanovena též ochranná lhůta podle ustanovení čl. 99 odst. 2, chránící stabilitu zásadních rozhodnutí přijatých v referendu tím, že připouští konání referenda o stejné věci nejdříve po uplynutí třech let od jeho uskutečnění.

Někteří autoři však proti pravomoci Národní rady podle čl. 99 odst. 1 argumentují, že občan je suverénem a primárním zdrojem moci, od něhož svoji pravomoc odvozuje parlament. Proto podle nich „*je možno pochybovat o tom, že právo NR SR formou ústavního zákona měnit nebo rušit výsledek referenda je v souladu s principem suverenity lidu a právního státu*“⁶⁾. V návaznosti na tento závěr dovozují, že „*výsledky referenda by mělo být oprávněno měnit pouze nové referendum*“⁷⁾. S tímto názorem je možné se ztotožnit v ústavně teoretické rovině. Je však pouze otázkou pro ústavodárce, zda dosavadní úpravu ponechá nebo ji na základě obdobných argumentů změní. Platnou ústavní úpravou je v této chvíli vázán nejen ústavní soud, ale i sám lid, neboť, jak judikoval ústavní

soud, „v demokratickém parlamentním systému, tak jak je zakotvený i v ústavě, však občané sami uznávají, že jejich originální moc je omezená ústavou, kterou přijal ústavodárný orgán, kterému občané delegovali svoji moc... Tedy základní právo občanů na výkon státní moci formou referenda není absolutní povahy, vzniká a realizuje se pouze v rámci podmínek stanovených ústavou“ (viz I. ÚS 22/2000).

Teoreticky je možné uvažovat, zda by jako ústavně přípustný předmět referenda byla shledána změna čl. 99 odst. 1. Na tuto otázku nelze jednoznačně odpovědět, nicméně lze dojít k závěru, že z hlediska negativního vymezení předmětu fakultativního referenda jde o otázku nespádající do žádné z ústavně vymezených kategorií, a tudíž přípustnou.

K otázce možnosti měnit v referendu Ústavu Slovenské republiky se vyjádřil např. J. Drgonec, když uvedl, že „v zásadě každá změna Ústavy je dostupná v referendu, protože Ústava SR neurčuje podmínky, které se musí splnit při její změně, ani nestanoví hodnoty, instituce anebo vztahy, které nelze změnit procedurou předepsanou pro změnu základního zákona“⁶⁾.

V roce 1997 se přípustností změn ústavy v referendu a způsobem provedení těchto změn zabýval na základě návrhu skupiny poslanců ústavní soud, který ve svém usnesení k výkladu příslušných ustanovení Ústavy Slovenské republiky (viz II. ÚS 31/97) uvedl: „Referendum je ústavněprávní institut, jehož účelem je zabezpečit občanům státu, aby bezprostředně spolupůsobili při tvorbě státní vůle. Občané v referendu uplatňují toto svoje oprávnění hlasováním, které má právní účinky. Hlasování občanů bez právních účinků je lidovou iniciativou, plebiscitem.“ Zároveň však ústavní soud vyložil, že v referendu nelze přímo na základě výsledků hlasování měnit ústavu. Ke způsobu změny Ústavy na základě výsledků referenda konstatoval: „Přijetí návrhu v referendu má ústavní relevanci v tom smyslu, že jím občané zúčastnění na hlasování udělí parlamentu příkaz, aby v souladu s návrhem přijatým v referendu změnil část ústavy, která byla předmětem vyhlášeného referenda...V ústavě se nikde nenachází ustanovení, kterým by se občané jednoznačně vzdali možnosti, pokud si to bude vyžadovat potřeba, změnit ústavu...Ústava Slovenské republiky nezakazuje změnu ustanovení ústavy ve fakultativním referendu...Ústava výslovně nestanoví, ani zákonodárce nezmocňuje, aby jako příloha k referendové otázce byl připojený návrh ústavního zákona“.

Podmínkou platnosti výsledků referenda je nadpoloviční účast oprávněných voličů a přijetí rozhodnutí nadpoloviční většinou účastníků referenda (viz čl. 98 odst. 1). Zatím všechna referenda konaná ve Slovenské republice byla neúspěšná právě pro nesplnění této podmínky (např. prokazování původu

finančních prostředků použitých v privatizaci). Podle J. Drgonce je proto třeba uvažovat o zavedení pravidel, která by zajistila, že se bude konat referendum pouze o otázkách, které občany skutečně zajímají⁹⁾ (jako inspiraci uvádí příklad Švýcarska, kde se v referendu řešila řada prozaičtějších otázek, např. vyučování gymnastiky ve školách, spotřeba alkoholu). De constitutione ferenda považuje za vhodné opatření k dosažení takového cíle stanovení lhůty pro shromáždění podpisů pod petici za vyhlášení referenda, jako je tomu v USA.

Závěrem lze konstatovat, že jedním ze soudobých trendů ústavnosti je nepochybně posilování účasti občanů na tvorbě státní vůle prostřednictvím různých forem přímé demokracie. V tomto směru lze spatřovat ústavní deficit České republiky, neboť ustanovení čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky, podle něhož může ústavní zákon stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo, bylo dosud naplněno pouze ústavním zákonem č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii. Pokud by do budoucna bylo zavedení referenda v České republice zvažováno, lze v rámci slovenské ústavní praxe najít nepochybně některé přístupy hodné následování, stejně jako řadu poučení, čeho je třeba se při formulaci ústavní úpravy referenda a její realizaci vyvarovat. Je však třeba si především uvědomit slovenskou zkušenost, že *„vzhledem k politickému náboji, kterým tento institut v podstatě disponuje, není ani sebelepší právní úprava zárukou toho, že se v souvislosti s jeho uplatňováním ústavní spory nevyskytnou. Je ale nesporné, že precizní legislativa může otupit jejich ostří a zúžit manévrovací prostor aktérů politické soutěže (zápasu)“¹⁰⁾.*

Kapitola IV.

Vliv Ústavního soudu na tvorbu právních předpisů

A/ Abstraktní kontrola ústavnosti

Podle čl. 124 Ústavy Slovenské republiky je Ústavní soud Slovenské republiky nezávislým soudním orgánem ochrany ústavnosti. Skládá se ze třinácti soudců, kteří jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh Národní rady, přičemž Národní rada navrhuje dvojnásobný počet kandidátů (viz čl. 134). Funkční období soudců ústavního soudu je dvanáct let.

Pokud jde o pravomoc ústavního soudu v rámci následné abstraktní kontroly ústavnosti, lze ji stručně vyjádřit s Čičem jako *„rozhodování o ústavní kompatibilitě právních předpisů v jejich ucelené vertikální hierarchii“¹¹⁾.* Rozhodování o souladu zákonů s ústavními zákony a podzákonných právních

předpisů se zákony a ústavními zákony je svým rozsahem srovnatelné s obdobnou pravomocí Ústavního soudu České republiky (viz čl. 125 odst. 1).

Rozdílné jsou však následky rozhodnutí ústavního soudu, jímž vysloví např. nesoulad právního předpisu s ústavou. V takovém případě ztrácí dotčený právní předpis účinnost dnem vyhlášení rozhodnutí ústavního soudu v Zbierke zákonov (viz čl. 125 odst. 3) a orgán, který ho vydal, je povinen do šesti měsíců od vyhlášení rozhodnutí uvést právní předpis do souladu s ústavou. Pokud se tak nestane, ztrácí právní předpis uplynutím této lhůty platnost. Podle přechodného ustanovení čl. 152 odst. 2 se provádí před ústavním soudem zvláštní řízení, v němž může být rozhodnuto o neplatnosti právních předpisů vydaných v České a Slovenské Federativní Republice. Zásadní rozdíl s řízením o souladu spočívá v tom, že devadesátým dnem od uveřejnění rozhodnutí ústavního soudu pozbývá dotčený právní předpis platnosti. Tento rozdíl má svoji logiku, neboť již neexistují orgány, které takové právní předpisy vydaly a mohly by tedy jejich protiústavnost případně napravit.

Ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z. bylo zavedeno oprávnění ústavního soudu vydat předběžné opatření, jímž pozastaví účinnost napadnutého právního předpisu v případě, že jeho dalším uplatňováním by vzniklo ohrožení základních práv a svobod, hrozba značné hospodářské škody, případně jiný vážný nenapravitelný následek (viz čl. 125 odst. 2). Tímto ústavním zákonem byla též zavedena předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv před jejich odsouhlasením v Národní radě (viz čl. 125a).

Podle čl. 130 odst. 1 zahájí ústavní soud řízení o souladu na návrh:

- nejméně pětiny poslanců Národní rady
- prezidenta republiky
- vlády
- soudu
- generálního prokurátora.

Jako inspirativní se jeví rozdíl od právní úpravy České republiky (viz čl. 88 odst. 1 Ústavy České republiky) vymezení subjektů oprávněných iniciovat řízení o ústavnosti právních předpisů přímo v ústavě, což podle mého názoru lépe odpovídá významu takového oprávnění. Za úvahu by rovněž stálo neomezovat oprávnění vlády v této věci.

Naopak je třeba souhlasit s názory, které kritizují nemožnost spojit s ústavní stížností určité osoby návrh na posouzení ústavnosti právního předpisu, kterým má být porušení příslušného základního práva nebo svobody způsobeno. Drgonec v této souvislosti říká: „Odmítnutím práva namítnout v řízení před

Ústavním soudem SR porušení svého základního práva nebo svobody právní úpravou se občanům upírá jejich základní postavení zdroje veřejné moci, od kterého pochází státní moc (čl. 2 odst. 1 ústavy). Právnickým i fyzickým osobám oktrojuje subordinaci vůči státu, který se naopak zbavuje povinnosti zabezpečit osobám dostupnost těch práv, která jim v ústavě přiznal, stejně jako odpovědnosti za to, že státní orgán státem garantovaná práva v procesu tvorby práva nerespektuje. Přitom pokud se přijme obecně závazný právní předpis, který poruší základní právo nebo svobodu, nápravu není možné zjednat jinak, než změnou nebo zrušením právní úpravy⁽¹²⁾.

B/ Výklady ústavy

Podle čl. 128 Ústavy Slovenské republiky podává ústavní soud výklad ústavy (ústavního zákona), pokud je věc sporná. Rozhodnutí ústavního soudu o výkladu ústavy se vyhláší stejným způsobem jako zákon a je obecně závazné ode dne vyhlášení. Tato pravomoc ústavního soudu nemá obdobu v české ústavní úpravě. Přitom se jedná o možná nejzávažnější rozhodování ústavního soudu, kdy na základě ústavního zmocnění vyjasňuje nejednoznačná ustanovení ústavy, čímž jí svým způsobem fakticky dotváří. Sám ústavní soud se k této své pravomoci vyjádřil následovně: „Ústavní soud v řízení o výkladu ústavy na základě konkrétního případu rozhoduje o pravidlech uplatňování ústavy v opakujících se podmínkách pro neurčitý počet případů, které mohou, ale nemusí vzniknout“. (II. ÚS 31/97).

Ačkoliv v literatuře se objevily pochybnosti, kdy je splněna podmínka „věci sporné“ a může se tedy realizovat výkladová pravomoc ústavního soudu⁽¹³⁾, zákon č. 38/1993 Z. z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o řízení před ním a o postavení jeho soudců, vymezuje spor jednoznačně jako konflikt státních orgánů. Shodně k věci přistoupil i ústavní soud, když uvedl, že „ústavně relevantní spor je spor o práva nebo povinnosti mezi státními orgány, kterým ústava takové právo nebo povinnost stanoví.“ (II. ÚS 30/1997).

Výklady ústavního soudu vyřešily v dosavadní slovenské ústavní historii řadu konfliktních situací v oblasti nejdůležitějších ústavních vztahů. O některých (možnost změny ústavy v referendu) již byla zmínka, jako další lze namátkou zmínit několik výkladů týkajících se personálních a jiných pravomocí prezidenta republiky ve vztahu k vládě⁽¹⁴⁾. V tomto ústavním institutu lze nepochybně hledat inspiraci i pro českou ústavní úpravu, neboť je stabilizujícím prvkem jak pro předmětné ústavní vztahy, tak pro samotný ústavní text, když v řadě případů může být funkční alternativou jeho novelizace.

ZÁVĚR

Co říci závěrem, k právě provedenému posouzení teoretických, historických, praktických i nejbližších zahraničních souvislostí zákonodárského procesu a jeho účastníků? V první řadě tolik, že ve všech uvedených rovinách byl prokázán klíčový význam zákonodárského procesu, a tudíž i jeho právní regulace pro existenci a fungování jakéhokoliv státu, tedy i České republiky.

Je rovněž nepochybné, že ústavní úprava procesu tvorby práva v České republice se jeví na jedné straně jako poměrně funkční, nezpůsobující vážnější krizové momenty. Na druhé straně lze však konstatovat, že tato ústavní úprava není ve všech svých souvislostech úpravou ideální. Je to dáno též tím, že historický vývoj, na který navazuje, svou spíše krátkostí, avšak poznamenanou mnoha dějinnými zvraty, prostě neumožnil vytvořit časem prověřený optimální systém. Možná je někdy důvodem tohoto stavu také skutečnost, že jsme se ne vždy dokázali poučit ze zkušeností s fungováním či nefungováním určitých historických právních úprav nebo institutů. I na takové situace bylo v předcházejícím textu poukázáno, jakož i na další historické a ústavněprávní problémy zákonodárského procesu a jeho účastníků.

Namátkou uvedme především otázku přínosu existence druhé komory parlamentu, a to zejména s ohledem na aktuální ústavní vymezení postavení Senátu a jeho pravomocí v zákonodárském procesu. V první řadě je třeba říci, že vnímám neměnnost dvoukomorové struktury parlamentu jako ústavní realitu České republiky. Zároveň je jisté zřejmé, že nejsem příznivcem radikálního posílení senátních pravomocí v této oblasti. Mám totiž za prokázané, že ani své stávající pravomoci nevyužíval a nevyužívá Senát vždy v souladu s teoretickými postuláty a očekáváními, která jsou s jeho působením v legislativním procesu spojována. To však neznamená, že nepovažuji za nezbytné provést určité zrovnoprávnění Senátu s Poslaneckou sněmovnou, a to odstraněním neodůvodněných rozdílů v oblasti zákonodárské iniciativy, ve věci stanovení většiny potřebné pro schválení ústavního zákona, a dále rovněž rozšířením okruhu zákonů, k jejichž přijetí je potřebný souhlas obou komor Parlamentu České republiky.

Další náměty ke zkvalitnění ústavního textu v oblasti zákonodárského procesu lze spatřovat v postavení prezidenta republiky, zejména v otázce jeho zařazení mezi subjekty zákonodárské iniciativy. Pokud jde o právo veta, jako zásadní přínos pro zvýšení jeho významu se jeví zavedení vrácení zákonů s připomínkami. Naše historická zkušenost i aktuální poznatky z ústavní praxe Slovenské republiky jsou důkazem, že takto koncipovaná prezidentská

pravomoc dává hlavě státu více prostoru pro citlivější zásahy do procesu tvorby zákonů.

Ve Slovenské republice lze nepochybně rovněž hledat inspiraci ve výkladové pravomoci ústavního soudu, stejně jako poučení z vývoje právní úpravy i z praktických zkušeností s realizací referenda. Ačkoliv stabilita ústavního systému České republiky je ve srovnání s vývojem na Slovensku jeho velkou předností, jsem přesvědčen, že čas k některým ústavním změnám i u nás pomalu nazrává.

Poznámky:

K Části první

- 1) Pavlíček, V. a kol. : Ústavní právo a státověda, 1. díl, Linde, Praha 1998, str. 46
- 2) Tamtéž, str. 67 a násl.
- 3) Blahož, J. – Balaš, V. – Klíma, K. : Srovnávací ústavní právo, 2., přepracované vydání, ASPI Publishing, Praha 2003, str. 93 a násl.
- 4) Pavlíček, V. a kol. : cit. d., str. 75
- 5) Blahož, J. – Balaš, V. – Klíma, K. : cit. d., str. 100
- 6) Čič, M. a kol. : Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Matica Slovenská, Martin 1997, str. 51
- 7) Blahož, J. – Balaš, V. – Klíma, K. : cit. d., str. 102
- 8) Tamtéž, str. 96
- 9) Houška, V. – Kettner, J. : Současný svět, čísla, data, fakta, Československá strana socialistická, 1986, str. 312
- 10) Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A. : Teorie práva, 2., přepracované vydání, ASPI Publishing, Praha 2004, str. 39
- 11) Neubauer, Z. : Státověda a theorie politiky, vydal Jan Laichter, Praha 1947, str. 27
- 12) Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A. : cit. d., str. 47
- 13) Tamtéž, str. 158
- 14) Neubauer, Z. : cit. d., str. 33
- 15) Tamtéž, str. 26
- 16) Blahož, J. – Balaš, V. – Klíma, K. : cit. d., str. 67
- 17) Tamtéž, str. 69
- 18) Drgonec, J. : Ústava Slovenskej republiky – komentár , Heuréka, Šamorín 2004, str. 31
- 19) Tamtéž, str. 17
- 20) Čič, M. a kol. : cit. d.
- 21) Tamtéž, str. 50
- 22) Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A. : cit. d., str. 291 a násl.

K Části druhé

- 1) *Galandauer, J.* : Vznik Československé republiky. Programy, projekty, předpoklady, Svoboda, Praha 1988, str. 11
- 2) Tamtéž, str. 30
- 3) Tamtéž, str. 39
- 4) *Weyr, F.* : Československé právo ústavní, Melantrich a.s., Praha 1937, str. 84
- 5) *Neubauer, Z.* : cit. d., str. 84
- 6) *Weyr, F.* : cit. d., str. 86
- 7) *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* : Československý prezident republiky, nákladem „Orbis“ v Praze XII., Praha 1934, str. 166
- 8) Tamtéž, str. 164 a násl.
- 9) *Weyr, F.* : cit. d., str. 87
- 10) *Vavřínek, F.* : Základy práva ústavního, Díl I. – Ústavní řád našeho státu, nákladem spolku československých právníků „Všehrd“, str. 59
- 11) *Weyr, F.* : cit. d., str. 162
- 12) *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* : cit. d., str. 160 – 161
- 13) *Weyr, F.* : cit. d., str. 166
- 14) *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* : cit. d., str. 193
- 15) Tamtéž, str. 194;
Weyr, F. : cit. d., str. 117
- 16) Tamtéž, str. 118
- 17) *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* : cit. d., str. 193
- 18) *Weyr, F.* : cit. d., str. 213
- 19) *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* : cit. d., str. 166 a násl.
- 20) Tamtéž, str. 163 a násl.
- 21) Tamtéž, str. 72
- 22) Tamtéž, str. 170 – 171

- 23) *Krejčí, J.* : Právní povaha podpisu prezidenta republiky na zákonech, nákladem kruhu „Politeia“ v Praze, Praha 1927,
- 24) Tamtéž, str. 28
- 25) *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* : cit. d., str. 175 a násl.
- 26) Tamtéž, str. 130 a násl.
str. 202 a násl.
- 27) *Krejčí, J.* : Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii, Nakl. Jan Košatka, Praha 1924, str. 111
- 28) *Baxa, B.* : Parlament a parlamentarism, Nakl. Jan Košatka, Praha 1924, str. 310
- 29) *Krejčí, J.* : cit. d., 1924, str. 126
- 30) *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* : cit. d., str. 426
- 31) *Weyr, F.* : cit. d., str. 101
- 32) *Gerloch, A. – Hřebejk, J. – Zoubek, V.* : Ústavní systém České republiky, 4., aktualizované vydání, Prospektrum 2002, str. 36 – 37

K Části třetí

- 1) *Hendrych, D. – Svoboda, C. a kol.* : Ústava České republiky. Komentář, C. H. Beck, Praha 1997, str. 63 – 64
- 2) *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* : cit. d., str. 224
- 3) *Gerloch, A., v Dančák, B. – Šimíček, V. (ed.)* : Aktuálnost změn Ústavy ČR, Masarykova univerzita, Brno 1999, str. 100 – 101
- 4) *Jičínský, Z.* : Zákony se mění také protiústavně, Právo, 29. prosince 2005
- 5) *Pavlíček, V. – Hřebejk, J.* : Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I. : Ústava České republiky, Linde, Praha 1994, str. 121
- 6) Návrh vyjádření prezidenta republiky Václava Havla ze dne 21. března 2000
(Archív autora)
- 7) *Šimůnek, M.* : Prezident právního státu, Lidové noviny, 18. ledna 1995

- 8) Schorm, V. A., v Kysela, J.(ed.): Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy. Sborník příspěvků, Eurolex Bohemia, Praha 2003, str. 319
- 9) Tamtéž, str. 316
- 10) Valko, E., v Chrástilová, B. – Mikeš, P. : Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád, ASPI Publishing, Praha 2003, str. XIV
- 11) Šimůnek, M. : Protikuřácký zákon a respekt k právu, MF Dnes, 1. června 1995
- 12) Šimůnek, M. : Velkým víc, malým nic..., Právo, 3. listopadu 2000
- 13) Jičínský, Z. : Prezident vážně pochybil, Právo, 10. května 2004
- 14) Pavlíček, V. – Hřebejk, J. : cit. d., str. 128
- 15) Hendrych, D. – Svoboda, C. a kol. : cit. d., str. 76;
Gerloch, A. – Hřebejk, J. – Zoubek, V. : cit. d., str. 189
- 16) Bárta, J. : Prezident nejednal protiústavně, Právo, 12. května 2004
- 17) Jičínský, Z. : Jak jednal prezident, Právo, 19. května 2004
- 18) Pavlíček, V. – Hřebejk, J. : cit. d., str. 219
- 19) Hendrych, D. – Svoboda, C. a kol. : cit. d., str. 150 – 151;
Gerloch, A. – Hřebejk, J. – Zoubek, V. : cit. d., str. 248
- 20) Holländer, P. : Ústavněprávní argumentace – ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu, Linde, Praha 2003, str. 77;
podobně Wagnerová, E. : Ústavní soudnictví, Linde, Praha 1996, str. 85 – 86
- 21) Drgonec, J. : cit. d., str. 16
- 22) Prohlášení mluvčího prezidenta republiky Ladislava Špačka ze dne 1. prosince 1999
(Archív autora)

K Části čtvrté

- 1) Posluch, M. – Cibulka, L. : Štátne právo Slovenskej republiky, Heuréka, Šamorín 2003, str. 225
- 2) Drgonec, J. : Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., Heuréka, Šamorín 2001, str. 7

- 3) Orosz, L. – Šimuničová, K. : Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky, Veda, Bratislava 1998, str. 96
- 4) Tamtéž, str. 95
- 5) Kura, A. : Prezident v systéme štátnych orgánov Slovenskej republiky, KT s.r.o., Komárno 2003, str. 65
- 6) Čič, M. a kol. : cit. d., str. 361
- 7) Posluch, M. – Cibulka, L. : cit. d., str. 244
- 8) Drgonec, J. : cit. d., 2004, str. 506
- 9) Drgonec, J. : cit. d., 2001, závěr
- 10) Orosz, L. – Šimuničová, K. : cit. d., str. 125
- 11) Čič, M. a kol. : cit. d., str. 417
- 12) Drgonec, J. : cit. d., 2004, str. 712
- 13) Drgonec, J. : cit. d., 2004, str. 683 a násl.
- 14) Orosz, L. – Šimuničová, K. : cit. d., str. 133 – 136

Hlavní prameny:

A/ Oficiální sbírky zákonů

Sbírka zákonů a nařízení státu československého
Sbírka zákonů a nařízení republiky Česko-Slovenské
Sbírka zákonů a nařízení Protektorátu Čechy a Morava
Věstník říšského protektora
Úřední Věstník Československý
Sbírka zákonů a nařízení republiky Československé
Sbírka zákonů republiky Československé
Sbírka zákonů Republiky československé
Sbírka zákonů Československé socialistické republiky
Sbírka zákonů České a Slovenské Federativní republiky
Sbírka zákonů České republiky
Zbierka zákonov Slovenskej republiky

Z těchto oficiálních sbírek zákonů byly použity zejména:

zákon č. 1/1918 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení,
zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého,
zákon č. 36/1918 Sb. z. a n., o jednacím řádu Národního shromáždění,
zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě,
zákon č. 64/1918 Sb. z. a n., o mimořádných přechodných ustanoveních na Slovensku,
zákon č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení,
zákon č. 431/1919 Sb. z. a n., o zřízení ministerstva pro sjednocení zákonodárství a organizace správní v Československé republice,
zákon č. 654/1919 Sb. z. a n., kterým se zřizuje kancelář presidenta republiky,
zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, včetně vlastní Ústavní listiny,
zákon č. 162/1920 Sb. z. a n., o ústavním soudě,
ústavní zákon č. 294/1920 Sb. z. a n., o podpisování zákonů a nařízení,
zákon č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění,
zákon č. 326/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu senátu Národního shromáždění,
zákon č. 327/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu Stálého výboru podle § 54 ústavní listiny,

smlouva mezi čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými a Československem podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919, uveřejněná pod č. 508/1921 Sb. z. a n.,
zákon č. 41/1937 Sb. z. a n., kterým se upravuje jednání ve společných poradách výborů poslanecké sněmovny a senátu,
ústavní zákon č. 299/1938 Sb. z. a n., o autonomii Slovenskej krajiny,
ústavní zákon č. 328/1938 Sb. z. a n., o autonomii Podkarpatské Rusi,
ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací,
výnos Vůdce a říšského kancléře č. 75/1939 Sb., o Protektorátu Čechy a Morava,
nařízení o právních předpisech Říše pro území Protektorátu Čechy a Morava (uveř. ve Věstníku říšského protektora pod č. 8/39),
nařízení o právu vydávati právní předpisy v Protektorátu Čechy a Morava (uveř. ve Věstníku říšského protektora pod č. 12/39),
ústavní dekret č. 1/1940 Úř. věst. čsl., o ustavení Státní rady jako poradního orgánu prozatímního státního zřízení ČSR,
ústavní dekret č. 2/1940 Úř. věst. čsl., o prozatímním výkonu moci zákonodárné,
dekret č. 4/1940 Úř. věst. čsl., jímž se upravuje veřejné vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení Československé vlády,
ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku,
ústavní dekret č. 3/1945 Úř. věst. čsl., o výkonu moci zákonodárné v přechodném období,
ústavní dekret č. 47/1945 Sb., o Prozatímním Národním shromáždění,
ústavní zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety presidenta republiky,
ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění,
ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky,
ústavní zákon č. 33/1956 Sb., o slovenských národních orgánech,
ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky,
ústavní zákon č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání Československé socialistické republiky,
ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci,
zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky,
ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,
zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny,

ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky,
zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu,
zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv,
zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),
ústavní zákon Slovenské národní rady č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky,
zákon č. 38/1993 Z. z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o řízení před ním a o postavení jeho soudců,
zákon č. 350/1996 Z. z., o jednacím řádu Národní rady Slovenské republiky, usnesení Národní rady Slovenské republiky č. 519 ze dne 18. prosince 1996 k návrhu legislativních pravidel tvorby zákonů (uveřejněno pod č. 19/1997 Z. z.).

B/ Další dokumenty

Plán legislativních prací vlády na zbývající část roku 2004 a na rok 2005 (schválený usnesením vlády č. 1157 ze dne 24. listopadu 2004),
Legislativní pravidla vlády (schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998),
Legislativní pravidla vlády Slovenské republiky (schválená usnesením vlády Slovenské republiky č. 241 z 8. dubna 1997).

C/ Internetové stránky

Oficiální stránky Kanceláře prezidenta republiky (www.hrad.cz),
oficiální stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (www.psp.cz),
oficiální stránky Senátu Parlamentu České republiky (www.senat.cz),
oficiální stránky Úřadu vlády Slovenské republiky (www.vlada.gov.sk).

D/ Tisk

Právo, Lidové noviny, Svobodné Slovo, MF Dnes.

E/ Soukromý archiv autora

Z tohoto pramene zejména stanoviska odboru legislativy a práva KPR k zákonům přijatým v Parlamentu, návrhy veřejných vyjádření prezidenta republiky a prezidentovy „Pokyny Hradu“.

Seznam použité literatury:

- Baxa, B.* : Parlament a parlamentarism, Nakl. Jan Košatka, Praha 1924
- Blahož, J. – Balaš, V. – Klíma, K.* : Srovnávací ústavní právo, 2., přepracované vydání, ASPI Publishing, Praha 2003
- Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.* : Teorie práva, 2., přepracované vydání, ASPI Publishing, Praha 2004
- Čič M. a kol.* : Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Matica Slovenská, Martin 1997
- Dančák, B. – Šimíček, V. (ed.)* : Aktuálnost změn Ústavy ČR, Masarykova univerzita, Brno 1999
- Drgonec, J.* : Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonem č. 90/2001 Z. z., Heuréka, Šamorín 2001
- Drgonec, J.* : Ústava Slovenskej republiky – komentár , Heuréka, Šamorín 2004
- Galandauer, J.* : Vznik Československé republiky. Programy, projekty, předpoklady, Svoboda, Praha 1988
- Gerloch, A. – Hřebejk, J. – Zoubek, V.* : Ústavní systém České republiky, 4., aktualizované vydání, Prospektrum 2002
- Hendrych, D. – Svoboda, C. a kol.* : Ústava České republiky. Komentář, C. H. Beck, Praha 1997
- Holländer, P.* : Ústavněprávní argumentace – ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu, Linde, Praha 2003
- Houška, V. – Kettner, J.* : Současný svět, čísla, data, fakta, Československá strana socialistická, 1986

- Chrastilová, B. – Mikeš, P.* : Prezident Václav Havel a jeho vliv na
československý a český právní řád,
ASPI Publishing, Praha 2003
- Klokočka, V. – Wagnerová, E.* : Ústavy států Evropské unie, Linde, Praha 1997
- Krejčí, J.* : Problém právního postavení hlavy státu v demokracii, nákladem
vydavatelství časopisu „Moderní stát“, v komisi Právnického
knihkupectví a nakladatelství v Praze II., Praha 1935
- Krejčí, J.* : Právní povaha podpisu prezidenta republiky na zákonech, nákladem
kruhu „Politeia“ v Praze, Praha 1927
- Krejčí, J.* : Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii, Nakl. Jan
Košatka, Praha 1924
- Kura, A.* : Prezident v systéme štátnych orgánov Slovenskej republiky, KT s.r.o.,
Komárno 2003
- Kysela, J.(ed.)*: Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav,
perspektivy. Sborník příspěvků, Eurolex Bohemia, Praha 2003
- Neubauer, Z.* : Státověda a theorie politiky, vydal Jan Laichter, Praha 1947
- Orosz, L. – Šimuničová, K.* : Prezident v ústavnom systéme Slovenskej
republiky, Veda, Bratislava 1998
- Pavlíček, V. – Hřebejk, J.* : Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I. :
Ústava české republiky, Linde, Praha 1994
- Pavlíček, V. a kol.* : Ústavní právo a státověda, 1. díl, Linde, Praha 1998
- Pavlíček, V. a kol.* : Ústavní právo a státověda, II. díl, část 1., Linde, Praha 2001
- Pavlíček, V. a kol.* : Ústavní právo a státověda, II. díl, část 2., Linde, Praha 2004

Peška, Z. : Československá ústava a zákony s ní souviselé, II. díl, nákladem „Československého Kompasu“, tiskařské a vydavatelské akc. spol., Praha 1935

Posluch, M. – Cibulka, L. : Štátne právo Slovenskej republiky, Heuréka, Šamorín 2003

Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A. : Československý prezident republiky, nákladem „Orbis“ v Praze XII., Praha 1934

Vavřínek, F. : Základy práva ústavního, Díl I. – Ústavní řád našeho státu, nákladem spolku československých právníků „Všehrd“, Praha 1925

Wagnerová, E. : Ústavní soudnictví, Linde, Praha 1996

Weyr, F. : Československé právo ústavní, Melantrich a.s., Praha 1937

Weyr, F. – Neubauer, Z. : Ústavní listina Československé republiky, její znění s poznámkami, Orbis Praha, Praha – Brno 1931

Novinové články:

Bárta, J. : Prezident nejednal protiústavně, Právo, 12. května 2004

Chrastilová, B. : Kdo porušuje principy ústavnosti?, Právo, 23. dubna 2001

Jakl, J. : Rychlokvašený zákon, Lidové noviny, 23. května 1995

Jičínský, Z. : Prezident vážně pochybil, Právo, 10. května 2004

Jičínský, Z. : Jak jednal prezident, Právo, 19. května 2004

Jičínský, Z. : Zákony se mění také protiústavně, Právo, 29. prosince 2005

Ondráčková, J. : Ústavní soud podle komor rozhodl v rozporu se zájmy státu a klientů, Svobodné Slovo, 13. června 1995

Šimůnek, M. : Prezident právního státu, Lidové noviny, 18. ledna 1995

Šimůnek, M. : Nerovnost v právu je nepřijatelná, Svobodné Slovo,
19. ledna 1995

Šimůnek, M. : Protikuřácký zákon a respekt k právu, MF Dnes,
1. června 1995

Šimůnek, M. : Velkým víc, malým nic..., Právo, 3. listopadu 2000