

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Mgr. Marie Zámečnicková

Vady zákonodárného procesu a zákonodárství
vůbec

Disertační práce

Školitel autorky disertační práce: prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. září 2017

Bibliografický záznam

ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonodárství vůbec*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, vedoucí disertační práce: prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Anglický název

Flaws of the legislative procedure and of the legislation itself

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že předloženou disertační práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 25. září 2017

.....

Marie Zámečnicková

Počet znaků vlastního textu včetně poznámek pod čarou: 393 157 znaků.

PODĚKOVÁNÍ

Tato práce by nemohla vzniknout bez pomoci, rad, podpory a inspirace od mnoha lidí v mém okolí, kterých si velmi vážím. Na prvním místě bych chtěla poděkovat prof. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., DSc., který mě svými radami a pomocí doprovázel nejen celým doktorským, ale i předchozím magisterským studiem a který z velké části ovlivnil moji akademickou cestu. Panu profesorovi vděčím za vždy vstřícný, tolerantní a nadměru lidský přístup, stejně jako za veškeré cenné odborné rady a konzultace.

Ráda bych poděkovala také doc. JUDr. PhDr. Janu Wintrovi Ph.D. a JUDr. PhDr. Marku Antošovi LL.M., Ph.D., kteří mě prostřednictvím jimi pořádaných výjezdních seminářů nasměrovali k ústavnímu právu a umožnili mi poznat mnoho skvělých studentů pražské Právnické fakulty, z nichž se mnozí staliými dobrými přáteli, diskusními partnery a konzultanty.

Velký dík patří Dr. Christophu Konrathovi za veškeré rady týkající se fungování rakouského Parlamentu a za možnost fungování rakouského Parlamentu poznat osobně.

Dominiku Andreskovi velmi vděčím za veškeré komentáře, korektury a odbornou i lidskou pomoc při dokončování tohoto textu.

Děkuju celé advokátní kanceláři Giese & Partner, s.r.o., a všem mým kolegům za pochopení a prostor, které mi při práci na tomto textu poskytli.

Konečně, tuto práci jsem mohla dokončit zejména díky neustávající podpoře mé rodiny, za kterou jí patří nekončící dík. Největší podíl nese můj manžel Ondřej, který mě vždy bezmezně podporoval, toleroval a díky jeho péči mi byl dán dostatečný prostor pro to, abych se mohla věnovat své práci, tomuto textu i celému doktorskému studiu. Ondro, děkuju!

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

<i>BGBL</i>	Bundesgesetzblatt, <i>zkratka pro německou, příp. rakouskou sbírku zákonů</i>
<i>BVerfGG</i>	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, BGBL. I S. 1473, in geltender Fassung <i>zákon o [německém] Spolkovém ústavním soudu</i>
<i>B-VG</i>	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBL. Nr. 1/1930 <i>Spolkový ústavní zákon Republiky Rakousko</i> (v textu také jako <i>Spolkový ústavní zákon</i>)
<i>GG</i>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBL. S. 1., in geltender Fassung <i>Základní zákon pro Spolkovou republiku Německo, BGBL. S. 1., v platném znění</i> (v textu také jako <i>Základní zákon</i>)
<i>GGO</i>	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GMBL. S. 526 (Nr. 28), in geltender Fassung <i>společný jednací řád spolkových ministerstev, GMBL. S. 256 (č. 28), v platném znění</i> (v textu také jako <i>společný jednací řád spolkových ministerstev</i>)

GO-BR	Geschäftsordnung des Bundesrates, BGBl. Nr. 361/1988, in geltender Fassung <i>jednací řád [rakouské] Spolkové rady, BGBl. č. 361/1988, v platném znění</i>
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates, BGBl. S. 768, in geltender Fassung <i>jednací řád Spolkové rady, BGBl. S. 768, v platném znění</i> (v textu také jako <i>jednací řád německé Spolkové rady</i>)
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, BGBl. I S. 1237, in geltender Fassung <i>jednací řád Spolkového sněmu, BGBl. I. S. 1237, v platném znění</i> (v textu také jako <i>jednací řád Spolkového sněmu</i>)
GOG-NR	Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates 1975, BGBl. Nr. 410/1975, in geltender Fassung <i>jednací řád Národní rady Republiky Rakousko z roku 1975, BGBl. Č. 410/1975, v platném znění</i>
<i>jednací řád německé Spolkové rady</i>	srov. GOBR
<i>jednací řád Poslanecké sněmovny</i>	zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (v textu také jako JŘPS)

<i>jednací řád Senátu</i>	zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
<i>jednací řád Spolkového sněmu</i>	srov. <i>GOBT</i>
<i>JŘPS</i>	srov. <i>jednací řád Poslanecké sněmovny</i>
<i>NKRG</i>	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, BGBl. I S. 1866, in geltender Fassung <i>zákon o zřízení Národní rady pro kontrolu norem, BGBl. I S. 1866, v platném znění</i>
<i>nový občanský zákoník</i>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<i>přílepkový nález</i>	nálezu Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (č. 37/2007 Sb.)
<i>společný jednací řád spolkových ministerstev</i>	srov. <i>GGO</i>
<i>Spolkový ústavní zákon</i>	srov. <i>B-VG</i>
<i>Statut Legislativní rady</i>	Statut Legislativní rady schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění pozdějších předpisů

<i>Ústava</i>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<i>ústavní zákon o bezpečnosti</i>	ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<i>Základní zákon</i>	srov. <i>GG</i>
<i>zákon o Ústavním soudu</i>	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

OBSAH

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ	- 3 -
PODĚKOVÁNÍ.....	- 4 -
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	- 5 -
OBSAH	- 9 -
1. PROČ ZKOUMAT PROCES TVORBY ZÁKONŮ?	- 12 -
2. JAKÉ PRÁVO MÁ ZÁKONODÁRCE TVOŘIT?	- 18 -
2.1. Požadavek obecnosti.....	- 21 -
2.2. Požadavek jasnosti, určitosti a pravdivosti	- 27 -
2.3. Požadavek předvídatelnosti	- 31 -
2.4. Požadavky vnitřní bezrozpornosti a srozumitelnosti.....	- 32 -
3. JAK MÁ ZÁKONODÁRCE SPRÁVNÉ PRÁVO TVOŘIT?	- 34 -
3.1. Povinnost zjistit skutkový stav a předvídat dopady	- 35 -
3.2. Povinnost vyvažovat různé zájmy	- 38 -
3.3. Povinnost sledovat účinky zákona a zákony následně opravovat či zlepšovat.....	- 41 -
3.4. Co je tedy úkolem zákonodárce?	- 46 -
4. JAK ZÁKONODÁRCE PRÁVO TVOŘÍ ANEB NIC NENÍ BEZVADNÉ.....	- 50 -
4.1. Obecná východiska rozebraných systémů zákonodárství.....	- 51 -
4.2. Vybrané pojistky a aktéři zákonodárského procesu	- 56 -
4.2.1. Vláda.....	- 56 -
4.2.1.1. Obecně k postavení jednotlivých vlád v zákonodárném procesu	- 56 -
4.2.1.2. Vnitřní legislativní pravidla jednotlivých vlád	- 59 -
4.2.1.3. Poradní orgány vlád	- 62 -
4.2.1.4. Vlády jakožto efektivní pojistky zákonodárského procesu?	- 70 -
4.2.2. Postavení poslanců „dolních“ komor a jejich vliv na zákonodárský proces.....	- 71 -
4.2.2.1. Zákonodárská iniciativa a pozměňovací návrhy poslanců	- 72 -
4.2.2.2. Účast poslanců ve výborech.....	- 74 -
4.2.3. Předsedající „dolních“ komor.....	- 78 -
4.2.4. „Horní komory“	- 79 -
4.2.4.1. Role v běžném legislativním procesu	- 80 -
4.2.4.2. Zákony vyžadující výslovný souhlas „horních komor“	- 82 -
4.2.4.3. Legislativní proces bez účasti „druhých komor“	- 86 -
4.2.4.4. „Druhé komory“ jakožto pojistky zákonodárského procesu v případě paralyzování „prvních komor“?	- 87 -

4.2.5. Prezident republiky	- 90 -
4.2.5.1. Český prezident a právo suspenzivního veta	- 90 -
4.2.5.2. Německý spolkový prezident jako strážce formy (i obsahu?)	- 92 -
4.2.5.3. Rakouský spolkový prezident jako verifikátor řádného vzniku zákona a pojistka v době krizových stavů	- 100 -
4.2.5.4. Prezident jakožto efektivní pojistka zákonodárského procesu?	- 103 -
4.2.6. Opozice.....	- 105 -
4.2.6.1. Pojem a úkol opozice.....	- 105 -
4.2.6.2. Opoziční práva	- 106 -
4.2.6.3. Exkurs: Diskuse o úpravě menšinových práv po volbách do Spolkového sněmu na podzim 2013	- 111 -
4.2.6.4. Role opozice a význam „opozičních“ práv pohledem Spolkového ústavního soudu	- 118 -
4.2.6.5. Opozice jakožto efektivní pojistka zákonodárského procesu?	- 120 -
4.2.7. Ústavní soudy.....	- 120 -
4.3. Procedurální vady zákonodárského procesu	- 125 -
4.3.1. Ryze technické vady zákonodárského procesu	- 125 -
4.3.2. Kompetenční vady	- 134 -
4.3.3. Využití a zneužití institutů zákonodárského procesu	- 143 -
4.3.3.1. Přílepy.....	- 144 -
4.3.3.2. Sběrné novely	- 148 -
4.3.3.3. Komplexní pozměňovací návrhy.....	- 151 -
4.3.4. Omezení parlamentní debaty jakožto vada zákonodárského procesu.....	- 154 -
4.3.5. Vady zákonodárského procesu pohledem Ústavního soudu aneb cesta tam a zase zpátky... -	160 -
5. JAKÉ PRÁVO ZÁKONODÁRCE SKUTEČNĚ TVOŘÍ ANEB AKTUÁLNÍ VADY ZÁKONODÁRSTVÍ A MOŽNOSTI JEJICH ELIMINACE.....	- 166 -
5.1. Aktuální vady zákonodárství obecně	- 166 -
5.2. Záplava norem jako hlavní problém současného zákonodárství?.....	- 168 -
5.2.1. Hlavní důsledky záplavy norem.....	- 168 -
5.2.2. Záplava norem jakožto příčina skomírajícího právního jazyka a stylu zákonů.....	- 170 -
5.2.3. Záplava norem jakožto příčina tendence zrychlovat legislativní proces	- 175 -
5.2.4. Příčiny záplavy norem a současného stavu zákonodárství	- 177 -
5.3. Možná řešení?	- 180 -
5.3.1. Úroveň pojistek zákonodárského procesu	- 180 -
5.3.2. Pročištění právního řádu a deregulace jako jeden z úkolů moci výkonné?	- 185 -
5.3.3. Přezkum nutnosti právní regulace a prognóza dopadů.....	- 192 -
5.3.4. Systémová evaluace přijatého zákonodárství a právního řádu obecně	- 195 -
5.3.5. Zdrženlivost zákonodárce a z ní pramenící delegace zákonodárství	- 198 -
5.3.6. Kodifikace jako cesta k větší přehlednosti a srozumitelnosti právního řádu?	- 200 -
5.3.7. Legislativní technika a jazyk	- 203 -
6. I CESTA MŮŽE BÝT CÍL.....	- 207 -
7. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	- 211 -
RESUME	- 221 -

SUMMARY / ZUSAMMENFASSUNG	- 225 -
ANOTACE.....	- 229 -
ABSTRACT.....	- 230 -
KLÍČOVÁ SLOVA.....	- 231 -
KEY WORDS.....	- 231 -

1. PROČ ZKOUMAT PROCES TVORBY ZÁKONŮ?¹

„Čím méně lidé vědí o tom, jak se vyrábí párky a zákony, o to lepší mají spání.“² Slavný výrok připisovaný říšskému kancléři Ottu Eduardu Leopoldovi von Bismarck-Schönhausen může naznačit mnohé o postoji většinové veřejnosti k zákonodárství. Zároveň v sobě implikuje domněnku, že proces přijímání zákonů je spíše „špinavou prací“, o níž je, stejně jako o procesu výroby párků, lepší pomlčet. Spotřebitele přece zajímá výsledný produkt, není tedy důležité, jak zákon (nebo párek) vznikl.

Ovšem stejně tak, jako si přejeme konzumovat pouze dobré párky, chceme se v praxi setkávat také pouze s dobrými zákony. Cílem zákonodárce přeci je, či alespoň zcela jistě býti mělo, tvořit právo *dobré, náležité a správné*.³

K tomu, aby vznikalo právo dobré, resp. správné je zapotřebí mnoha okolností. Souvislost bývá často hledána mezi správným právem a kvalitním právotvorným procesem, jenž musí vykazovat kvalitu dvojího druhu – materiální a formální.⁴ Zatímco materiální stránka zaručuje slyšení, vážení a zohledňování zájmů a potřeb jednotlivce či různých skupin osob, formální stránka předpokládá ctění legislativně-politických principů.⁵ Zárukou tvorby správného práva, ale také zárukou kvalitní debaty mezi vládou a opozicí, která má zajistit střet možných názorů a hledání vhodného kompromisu mezi různými zájmy, má být správný a ústavně konformní legislativní proces.

¹ Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2017–2019, č. 260 361, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² V orig.: „Je weniger die Leute davon wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie.“

³ KYSELA, Jan, WINTR, Jan in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 40.

⁴ KYSELA, Jan in GERLOCH, Aleš a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 35.

⁵ Tamtéž.

Ostatně dle mnohých zákon čerpá svoji legitimitu nikoliv z materiální akceptace odůvodněného rozhodnutí parlamentu, nýbrž z dodržení parlamentní procedury.⁶ Proto ustavení základních pravidel zákonodárského procesu garantuje demokratickou legitimitu politických rozhodnutí.⁷ Nadto může být spatřována souvislost mezi bezvadným a řádným legislativním procesem a výslednou podobou práva, když cílem je „*vytvářet bezrozporný právní řád prostý absurdních ustanovení, což je ovšem cíl, jemuž musí svědčit právě procedury rozhodování.*“⁸

Zákon tedy nelze posuzovat pouze jako výsledný produkt, ale je nutné zajímat se také o to, jak vznikl a zda byla dodržena pravidla stanovená pro jeho přijímání. Byť by nám to mělo přinést špatné spaní. Tato formální pravidla legislativního procesu, často označovaná také jako *vnější* či *formální zákonodárský proces*,⁹ upravují postup zákonodárce při vzniku zákona a jsou zakotvena v ústavních, příp. organických zákonech státu a dále rozvedena v zákonech a jednacích řádech konkrétních zákonodárských těles.

Vedle toho se výše zmíněná materiální kvalita legislativního procesu zrcadlí v pravidlech *zákonodárského procesu vnitřního*,¹⁰ který profesor veřejného práva univerzity ve Speyeru Detlef Merten vymezil jako proces, který v Německu není formálně upraven Základním zákonem a jehož výsledkem má být „*dosažení stanoveného zákonodárského cíle v rámci*

⁶ KYSELA, Jan: *Zákonodárský proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu?* Právník, 2005, ročník 144, číslo 6, s. 589.

⁷ LINDE, Hans A. *Due Process of Lawmaking.* Nebraska Law Review, 1975, ročník 55, číslo 2, s. 251.

⁸ KYSELA, Jan: *Zákonodárský proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu?* Právník, 2005, ročník 144, číslo 6, s. 592.

⁹ Srov. MERTEN, Detlef. „*Gute*“ *Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast?* Die öffentliche Verwaltung, 2015, číslo 9, s. 353.

¹⁰ Srov. tamtéž, s. 353, či SMEDDINCK, Ulrich. *Integrierte Gesetzesproduktion: der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive.* Berlin: BWV, 2006, s. 212.

*racionalního rozhodovacího procesu, a to prostřednictvím smysluplných normativních formulací, které jsou navzájem spolu v souladu.*¹¹

Vymezíme-li vnější zákonodárný proces jako pravidla formálního postupu při přijímání zákona, která jsou zakotvena v právním řádu a upravena jednotlivými právními normami, budou pod tuto kategorii bezpochyby spadat pravidla procedurální, tedy postup, jak tvořit zákon.¹² Dodržení těchto pravidel je ostatně předpokladem, aby zákon mohl vůbec vzniknout, což konkrétně v české realitě dokládá skutečnost, že jejich porušení může být (a několikrát i bylo) důvodem ke zrušení zákona ze strany Ústavního soudu. Tento totiž zastává názor, že *„jen v procedurálně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu.*¹³ Dle Ústavního soudu je zákonodárná procedura *„skutečným zdrojem legitimacy zákona.*¹⁴ Dle německého Spolkového ústavního soudu cílí pravidla zákonodárného procesu na to, aby byla zajištěna demokratická legitimita přijímané úpravy a zajištěna rovnováha mezi orgány podílejícími se na zákonodárném procesu. Proto jsou tato pravidla ovlivněna silným formalismem a konkrétní dispozice s nimi není svěřena jednotlivým orgánům a jejich členům.¹⁵

Předpokladem správného práva je dodržení procedury jeho přijímání. Co je ale tímto správným, příp. dobrým právem? Jaké právo má zákonodárce

¹¹ Srov. MERTEN, Detlef. *„Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast?* Die öffentliche Verwaltung, 2015, číslo 9, s. 353.

¹² Srov. KYSELA, Jan. *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu.* Legislativní příloha Správního práva, ročník V, číslo II-III/2013, s. XXXVI.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS. 5/02 (č. 476/2002 Sb.), ve věci tzv. technické novely obchodního zákoníku.

¹⁴ Bod 38 tzv. přilepkového nálezu.

¹⁵ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. ledna 2008, BVerfGE 120, 56.

tvorit? Případně co má zákonodárce činit pro to, aby se alespoň přiblížil ideji tvorby dobrého práva? I tyto otázky byly a jsou předmětem mnoha odborných textů a ústavněprávních diskusí.¹⁶ K nim přispívá také judikatura ústavních soudů, které vedle interpretace vůle zákonodárce vymezují také základní obsahové náležitosti zákona,¹⁷ jež jsou odvozeny z jednotlivých ústavně zakotvených principů a pravidel. Ústavní soudy z těchto principů dovozují některé povinnosti zákonodárce, které má při tvorbě práva dodržovat, aby se přiblížil ideji tvorby práva kvalitního, dobrého a spravedlivého. Ostatně slovy Ústavního soudu „*má též význam mluvit – po vzoru práva na dobrou správu – též o ‚právu na dobré zákonodárství‘, jež právní věda, a nejen česká, spojuje s principy demokratického právního státu.*“¹⁸

Dále jsou to pravidla legislativní techniky, jejichž dodržení má vést k tvorbě přehledného a srozumitelného práva.¹⁹ I tato mohou mít fatální vliv na obsah právních norem a na to, zda budeme výsledný produkt třeba i bezchybného zákonodárského procesu považovat za kvalitní výsledek, tedy za to, co bychom označili dobrým právem či dobrým zákonem.

Všechny tyto tři atributy, tedy bezchybná procedura přijímání zákonů, dodržení pravidel legislativní techniky a konečně dodržení určitých povinností vyplývajících zákonodárci ze základních ústavněprávních principů by měly vést k tvorbě kvalitního práva. Přesto v posledních letech až desetiletích zaznívají stezky nad současným stavem práva,

¹⁶ Srov. např. KYSELA, Jan, WINTR, Jan in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 40 a násl., a tamtéž zmíněný článek T. Čebišové *Právo na dobré zákony (?)* in VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 84 a násl.

¹⁷ KYSELA, Jan in GERLOCH, Aleš a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 158.

¹⁸ Bod 40 přílepkového nálezu.

¹⁹ Srov. KYSELA, Jan. *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárského procesu*. Legislativní příloha Správního práva, ročník V, číslo II-III/2013, s. XXXV.

nesrozumitelností zákonů, obsahovými rozpory a nesystematičností. Jsou slyšet hlasy, že jednotlivá zákonná ustanovení podléhají jazykovým a obsahovým kompromisům a připouštějí nejednoznačný výklad, čímž ztěžují jejich aplikaci ze strany orgánů veřejné moci, což ve svém důsledku vede k tomu, že zákony nejsou svými adresáty, tedy jednotlivými občany, chápány a snad ani akceptovány.²⁰

V této práci tak budu věnovat pozornost zejména pravidlům zákonodárského procesu a tomu, do jaké míry mohou tato pravidla a jednotliví aktéři zákonodárského procesu přispívat k tvorbě práva, které dostojí formálním požadavkům, jež jsou na právo kladeny zejména ze strany ústavních soudů, jak bude blíže představeno v úvodní kapitole této práce. V návaznosti na to bude popsáno několik povinností, kterým má zákonodárce dostát s cílem takové právo tvořit. Následně se zaměřím na praktickou podobu zákonodárského procesu, tedy na to, jak je v praxi právo skutečně tvořeno a zda realita odpovídá i teorii. Budu se věnovat zejména jednotlivým aktérům a pojistkám zákonodárského procesu a také jednotlivým vadám, kterými zákonodárský proces trpí. Cílem analýzy těchto vad bude zodpovědět otázku, ***do jaké míry (a zda vůbec) jsou tyto vady zákonodárského procesu v přímé korelaci se samotnými vadami zákonodárství, tedy současným neutěšeným stavem právního řádu***, který bude popsán v závěrečných kapitolách tohoto textu.

Konečně, práce si i v návaznosti na mé předchozí zveřejněné texty související s tímto tématem²¹ klade komparativní ambice. Často totiž

²⁰ REDEKER, Konrad. *Auf der Suche nach besserer Rechtsetzung*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2756.

²¹ Srov. PECHANCOVÁ, Marie: *Odchyly od běžného legislativního procesu ve Spolkové republice Německo* in WINTR, Jan. ANTOŠ, Marek (eds.). *Parlamenty. Funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges 2011, s. 119 – 132; PECHANCOVÁ, Marie: *Způsoby zrychlení zákonodárského procesu v ČR a SRN*. Legislativní příloha časopisu Správní právo, ročník III, číslo II/2011, s. C – CVIII;

slýcháme stesky nad tím, jak nefunkční a vadný je český zákonodárský proces a jak matoucí, přebujelý a rozporný je výsledný český právní řád. Je tak na místě sledovat, zda jsou tyto stesky opodstatněné a zda se objevují i v jiných zemích, neboli zda je náš zákonodárský proces ve svých problémech ojedinělý (či jedinečný). K porovnání bude představena německá a rakouská úprava a problémy tamního zákonodárství. Byť jsou Německo i Rakousko spolkovými republikami, a tedy rozložení sil mezi jednotlivými ústavními institucemi²² je poněkud odlišné od našeho, domnívám se, že lze dané systémy porovnávat. Zaměříme-li se totiž na úpravu legislativního procesu na úrovni spolků, stojí tato komparace za pozornost a může přinést mnohé podněty i pro diskusi o úpravě českého legislativního procesu.

PECHANCOVÁ, Marie: *Úprava práv opozice jakožto menšiny na půdě Německého spolkového sněmu v reakci na vytvoření "supervelké" koalice*. Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo, ročník VI, číslo II-IV/2014, s. XVIII-XXXI; PECHANCOVÁ, Marie: *Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu*. Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo, ročník VII, číslo II/2015, s. 438 – 454; ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie: *Vady zákonodárského procesu očima Ústavního soudu*. Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo, ročník VII, číslo II/2015, s. 438 – 454.

²² Záměrně v tomto případě není používán pojem „komory parlamentů“, neboť by byl nepřesný a neodpovídal by německé realitě, jak bude nastíněno níže.

2. JAKÉ PRÁVO MÁ ZÁKONODÁRCE TVOŘIT?

Byť, jak bylo uvedeno výše, lze zákonodárnou proceduru označit za zdroj legitimacy zákona, není tento názor zastáván bezvýhradně. Dle Hanse Schneidera totiž ani samotný řádný zákonodárský proces bez dalšího nelegitimizuje přijatý právní předpis, neboť každý zákon musí být i obsahově vybaven natolik, aby dostál základním představám o právu a spravedlnosti nebo alespoň nebyl s nimi zjevně rozporný.²³ Je nutné, aby zákon vykazoval alespoň minimální obsahové formální náležitosti.

Otázky týkající se náležitostí práva si kladl ve svém slavném díle *Pojem práva* oxfordský profesor právní teorie H. L. A. Hart,²⁴ formálními požadavky kladenými na právo se zabýval Hartův diskursní oponent a harvardský profesor Lon L. Fuller, který své výsledky shrnul do systému vnitřní morálky práva.²⁵ Tento systém předpokládá 1. obecnost práva, 2. řádné vyhlášení zákonů, 3. zákaz retroaktivity, 4. nutnost jasnosti zákonů, 5. absenci rozpornosti právních norem, 6. nepřípustnost toho, aby zákony požadovaly po svých adresátech nemožné, 7. stálost práva v čase a konečně 8. nutnost shody mezi úředním postupem a deklarovaným pravidlem v případě aplikace právních norem.

Zbyněk Šín²⁶ obecná pravidla pro tvorbu práva označuje jako *legislativněpolitické principy tvorby práva* a řadí mezi ně 1. přiměřenost, vhodnost práva a účelnost právní regulace, které vedou k rozvaze o mezích a možnostech právní úprav, 2. souladnost práva a systém práva, 3. vyvážení

²³ SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 36 – 37.

²⁴ HART, H. L. A. *Pojem práva*. Praha: Prostor, 2004.

²⁵ Srov. FULLER, Lon L. *Morálka práva*. Praha: Oikoymenh, 1998.

²⁶ In ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 5 a násl.

potřebné stability a dané dynamiky práva, 4. svrchovanost zákona, 5. zásadu veřejnosti práva vyžadující řádné vyhlášení zákonů jakožto předpoklad jejich účinnosti, 6. nepřípustnost zpětné účinnosti zákona, 7. nutnost výslovné a úplné derogace dřívějšího právního předpisu předpisem pozdějším a 8. zásadu legální licence.

V úvodu citovaný Hans Schneider mezi obecné postuláty tvorby práva řadí taktéž vhodnost,²⁷ systematičnost, pochopitelnost a přiměřenost práva a jednotnost, tedy nerozpornost, právního řádu.²⁸

Je zjevné, že tyto požadavky prostupují právní naukou napříč názorovým spektrem a jsou obecně přijímány. Marně bychom však (až na výjimky)²⁹ hledali jejich zakotvení v zákonných normách (vyjma předpisů upravujících vyhlášení zákonů, které jsou zákonem běžně upraveny). To však neznamená, že je zákonodárce může opomenout. Nutnost jejich dodržování totiž dovedly ústavní soudy, když konstatovaly, že je vzhledem k absenci obecné úpravy nároků na právní normy právě jejich úkolem

²⁷ V orig. *Sachgemäßheit*, což by mohlo být přeloženo také jako přiměřenost věci. V tomto kontextu se však domnívám, že se jedná o přiměřenost ve smyslu vhodnosti řešení dané situace, neboť pro přiměřenost v užším slova smyslu, tedy přiměřenost právní regulace jako takové, je použit pojem *Angemessenheit*.

²⁸ SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 37 – 39. Více k názorům jednotlivých právních teoretiků na formální atributy práva viz ve WINTR, Jan in GERLOCH, Aleš a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 135 a násl.

²⁹ Srov. slovenský zákon č. 400/2015 Z. z., o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, který definuje, co je cílem tvorby práva (srov. § 1: „*Cieľom tvorby právnych predpisov je pripraviť za účasti verejnosti taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky (ďalej len „právny poriadok“) zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.*“), zakotvuje mj. pravidla týkající se jazyka, obsahu, systematiky či novelizací právních předpisů a reguluje některé otázky legislativního procesu (nepřípustnost tzn. nepřímých novelizací formou změn nebo doplnění jiného právního předpisu apod.). I v německém Základním zákoně lze nalézt jeden požadavek na formální obsah zákona. V čl. 103 odst. 2 GG, který se týká zákazu retroaktivity v trestním právu, totiž stojí, že trestní stíhání je přípustné pouze tehdy, byla-li trestnost daného činu dostatečně *určitě* stanovena zákonem ještě předtím, než byl čin spáchán.

stanovit přípustné hranice obsahu zákona.³⁰ Dle českého Ústavního soudu je vedle materiální kvality složkou „správného“ nebo „dobrého“ práva též kvalita formální. *„Jde zde o tzv. formální hodnoty práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit existenci, akceptaci a aplikovatelnost: hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty.“*³¹ Ústavní soud přitom vychází z premisy, že *„podmínkou efektivního působení práva je jeho vytváření podřízené určitým principům, které mají odolávat i případným atakům zákonodárce, tj. mají jej zavazovat.“*³² I německý Spolkový ústavní soud zastává názor, že je třeba trvat i na určitých obsahových náležitostech zákona že k tomu, aby mohla být přijatá norma považována za součást práva, nestačí, pokud bude přijata státní mocí v předepsaném procesu. Vedle toho je totiž nutné, aby obsahově neodporovala základním principům idey spravedlnosti.³³

Ústavní soudy tak z velké míry vytyčují hranice, v jejichž rámci se zákonodárce musí při tvorbě práva pohybovat, a určují, jakých kvalit má být v rámci zákonodárského procesu dosahováno. Nejdále jsou tato témata rozvinuta v judikatuře Spolkového ústavního soudu, a to především s odkazem na demokratický princip zakotvený v čl. 20 odst. 1 GG a princip právního státu (čl. 20 odst. 3 GG). Z těchto zásad zejména vyplývá, že právní normy mají být jasné (jednoznačné), určité a předvídatelné.³⁴ Nepřekvapí, že mnohé z těchto atributů dovedl z premisy demokratického právního státu

³⁰ Srov. WINTR, Jan in GERLOCH, Aleš a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 141.

³¹ Bod 45 přílepkového nálezu.

³² Tamtéž.

³³ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. dubna 1980, BVerfGE 54, 53 (bod 48) – *Ausbürgerung II*.

³⁴ MERTEN, Detlef. *„Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast? Die öffentliche Verwaltung*, 2015, číslo 9, s. 350.

zakotvené v čl. 1 odst. 1 Ústavy i český Ústavní soud či rakouský Ústavní soudní dvůr.

2.1. Požadavek obecnosti

Základním definujícím znakem právní normy je její obecnost.³⁵ Limitace zákonodárné moci obecností jí přijímaných pravidel, která jí zapovídá přijímat zákazy a příkazy vůči konkrétním subjektům a naopak opravňuje k regulaci neurčitého počtu případů téhož druhu, určuje zásadní rozdíl mezi právotvorbou a individuálním rozhodováním ve věci.³⁶ Totiž to, co má být závazné pro všechny a co má být všemi respektováno, se musí všech také nějakým způsobem dotýkat.³⁷

Lpět na požadavku obecnosti zákona je dle Hanse Schneidera³⁸ zapotřebí zejména ze tří důvodů. Za prvé je nutno brát v potaz, že pokud ústava svěřuje zákonodárnou pravomoc parlamentu, předpokládá tak, že zákonodárství se svým obsahem bude odlišovat od soudnictví a veřejné správy. Za druhé obecný charakter zákona zaručuje právní jistotu a předvídatelnost toho, co bylo stanoveno jako měřítko právního posouzení. Toto pak zaručuje také kontrolovatelnost aplikace právních norem ze strany soudnictví a veřejné správy, neboť obecnost zaručuje rovnost práva. Třetí důvod vychází z toho, že Německo je spolkovou republikou a zákonodárná

³⁵ Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 149.

³⁶ Srov. KYSELA, Jan, WINTR, Jan in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 44, shodně SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 24.

³⁷ Tamtéž, s. 22.

³⁸ Tamtéž, s. 24.

pravomoc je tak rozdělena mezi spolek a spolkové země. Pokud by neplatil požadavek obecnosti zákona, mohl by spolek prostřednictvím individuálních legislativních rozhodnutí „fušovat“ zemím do oblastí, které jinak nemůže sám spravovat. Gregor Kirschhof vidí v požadavku obecnosti záruku rovnosti před zákonem a garanci svobody. Soudí, že obecnost zákonů činí právo více srozumitelné, právní systém více konsistentní a zákony, a z toho důvodu i celý systém parlamentní demokracie, více efektivní.³⁹

Výše uvedené argumenty se zrcadlí i v rozhodnutích ústavních soudů. Obecnost jakožto definiční znak odlišující akty moci zákonodárné od aktů moci výkonné a soudní a jeden ze základních principů materiálního právního státu je dle Ústavního soudu „*ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům.*“⁴⁰ Požadavkem obecnosti se Ústavní soud obšírně zabýval v nálezu týkajícím se posuzování ústavnosti tzv. zákona o transformaci Českých drah.⁴¹ V něm shrnul, že důvodem pro požadavek obecnosti je zejména dělba moci, rovnost a právo na vlastní, nezávislého soudce. Připustil ovšem, že jsou možné výjimky, a definoval předpoklady, za nichž lze akceptovat také zákon upravující jedinečný (tj. konkrétní) případ.⁴²

³⁹ KIRSCHHOF, Gregor. *The Generality of Law. The Law as a Necessary Guarantor of Freedom, Equality and Democracy and the Differentiated Role of the Federal Constitutional Court as a Watchdog* in MEßERSCHMIDT, Klaus, OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds.). *Rational Lawmaking under Review. Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2016, s. 89 a násl.

⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. dubna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 (č. 241/2001 Sb.).

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (č. 83/2003 Sb.) ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Nález se dotýkal i otázek řádnosti legislativního procesu z důvodu opakovaného hlasování v zákonodárném sboru (srov. níže).

⁴² Při vymezování těchto hledisek a přípustných hranic Ústavní soud vyšel z německé doktríny, zejména z pojetí Hanse Schneidera prezentovaného ve starším vydání jeho v této práci taktéž

Prvním takovým předpokladem je tzv. *kritérium posouzení ústavnosti stavu založeného neakcesorickou nerovností*. V jeho rámci musí být posouzeno, zda v tom kterém konkrétním případě existuje taková jedinečná a výjimečná zvláštnost, která vyžaduje konkrétní a individuální řešení, jež bude pro takový jedinečný případ přiměřené. Pro zákon týkající se jedinečného případu tak musí existovat racionální argumenty; musí být výrazem *ratia* a ne pouhé *voluntas*, tedy libovůle. Míru této racionality však Ústavní soud není dle vlastního názoru oprávněn posuzovat.

V rámci druhého kritéria Ústavní soud posuzuje ústavnost stavu založeného takovou akcesorickou nerovností, přičemž tato nesmí vést k dotčení základních ústavních práv a svobod.

Při přezkumu třetího kritéria Ústavní soud posuzuje, zda přijatý individuální zákon neporušuje princip dělby moci, tedy nepředstavuje akt, jenž by svým obsahem mohl být ve skutečnosti soudním rozsudkem⁴³ či individuálním právním aktem výkonné moci. Takovým zákonným ustanovením, které porušovalo princip dělby moci, neboť postrádalo znaky obecnosti a naplňovalo právě definici individuálního právního aktu, byl dle názoru Ústavního soudu⁴⁴ § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, který byl do tohoto zákona vložen zákonem č. 118/2004 Sb.⁴⁵ Totiž vymezit to, co je ve veřejném zájmu, spadá

citovaného díla *Gesetzgebung* (srov. SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002).

⁴³ V tomto kontextu Ústavní soud odkázal na čl. I oddíl 9 Ústavy USA, který stanoví, že „*Nesmí být vydán žádný zákon, jehož obsahem by byl soudní rozsudek.*“

⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (č. 327/2005 Sb.), známý pod označením *jezy na Labi*.

⁴⁵ Ustanovení § 3a zákona znělo: „*Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.*“

pod pravomoc moci výkonné a nikoliv zákonodárné. Proto zákon nemůže takovou deklaráci obsahovat. Nadto takové vymezení zasahuje i do moci soudní, neboť v podstatě vylučuje soudní přezkum případného správního rozhodnutí.⁴⁶

Výše uvedené argumenty shrnul Ústavní soud opět a ještě o trochu důrazněji v nálezu týkajícím se tzv. kauzy Melčák.⁴⁷ V něm připomněl nutnost rozlišení mezi formálním a materiálním zákonem. Byť byl napadený zákon svou formou ústavním zákonem, nenaplňoval definici zákona svým obsahem a byl Ústavním soudem označen za individuální právní akt týkající se nikoli obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž konkrétně určeného subjektu. Ústavní soud zopakoval, že obecnost (ústavního) zákona je komponent kategorií podstatných náležitostí právního státu. Čl. 9 odst. 1 Ústavy, který v obecné rovině stanoví, že Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony, tak Parlament v žádném případě nezmocňuje k vydávání individuálních právních aktů formou ústavních zákonů.

Německý Základní zákon (na rozdíl od české Ústavy) výslovně stanovuje zákaz individuálních zákonů, ovšem činí tak pouze pro případ zákonů, které předvídá Základní zákon a kterými nebo na základě kterých má dojít k omezení některého ze základních práv (v čl. 19 odst. 1 GG). Takový zákon musí být obecný a nesmí platit pouze v jednotlivém případě. Na jiné zákony se tento výslovný zákaz neuplatní.

⁴⁶ Dodejme, že zákonodárce se tímto nálezem nepoučil a zcela obdobně zakotvil v § 1 zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně, že tato vzletová a přistávací dráha je ve veřejném zájmu. Z důvodu protiústavnosti tohoto ustanovení, na kterou bylo ostatně upozorňováno jednotlivými poslanci již v průběhu jeho projednávání na půdě Poslanecké sněmovny (srov. stenografický zápis ze 48. schůze Poslanecké sněmovny ve 4. volební období ze dne 20. října 2005), Ústavní soud celý napadený nálezem ze dne 17. března 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (č. 124/2009 Sb.) zrušil.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (č. 318/2009 Sb.).

Spolkový ústavní soud se otázkou obecnosti zákona a přípustnosti s ní souvisejících individuálních zákonů (tzv. *Einzelfallgesetze*) taktéž opakovaně zabýval. V této souvislosti dovodil, že náleží pouze zákonodárci, aby pro účely zákonné úpravy určil takové znaky, jejichž okolnosti jsou natolik stejné, aby byly také stejně upraveny.⁴⁸ Nezáleží přitom, zda přijatý zákon fakticky dopadá pouze na individuální případ, nýbrž na tom, zda je zákonem upravený skutkový stav vymezen natolik obecně, aby (byť třeba až v budoucnu) dopadl na další případy stejného charakteru.⁴⁹

V dalším ze svých rozhodnutí⁵⁰ dospěl Spolkový ústavní soud k názoru, že čl. 19 odst. 1 Základního zákona není důvodem pro absolutní nepřipustnost individuálních zákonů, neboť se toto ustanovení vztahuje skutečně pouze na případ zákonů tam uvedených. Zákaz, který by šel nad rámec tohoto ustanovení, nelze dle Spolkového ústavního soudu z principu právního státu dovodit. Základní zákon tak nevychází, odhlédneme-li od jeho čl. 19 odst. 1, z takového pojetí zákona, jehož obsah by mohl být určen pouze obecnými ustanoveními. Totiž i zákonná úprava individuálního případu může být potřebná, což platí zejména pro oblast hospodářství a sociálního uspořádání. Úpravou individuálního případu tak zákonodárce nutně nemusí zasahovat do oblastí, které ústava svěřuje soudní moci nebo veřejné správě. Otázku, zda se jedná o nepřipustný individuální zákon či

⁴⁸ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. listopadu 1961, BVerfGE 13, 225 – *Bahnhofapotheke Frankfurt*, týkající se posuzování ústavnosti zákona o zavírací době obchodů ze dne 28. listopadu 1956 (BGBl. I S. 875). Napadený zákon mj. omezoval otevírací dobu lékáren na nádražích, ovšem ve svém důsledku dopadnul po svém přijetí pouze na jedinou lékárnou, kterou vlastnil stěžovatel.

⁴⁹ Obdobně rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 10. prosince 1992, BVerfGE 85, 360 (bod 48) – *Akademie-Auflösung*.

⁵⁰ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. května 1969, BVerfGE 25, 371 – *lex Rheinstahl*.

nikoliv, tak Spolkový ústavní soud zkoumá výlučně z pohledu čl. 19 odst. 1 Základního zákona.⁵¹

Totéž zopakoval ve svém dalším rozhodnutí, které by se s trochou nadsázky dalo označit jako německé *jezy na Labi*. Na rozdíl od českého strážce ústavnosti však Spolkový ústavní soud nebyl v tomto rozhodnutí týkajícím se tzv. jižního obchvatu města Stendal⁵² tolik přísný. Konstatoval, že zákonem lze upravit také detailní plány v oblasti územního plánování a přijmout úpravu týkající se konkrétního záměru. Tímto krokem také zákonodárce nemusí nutně porušit pravidlo dělby moci, byť takové rozhodnutí dle příslušných zákonů o územním plánování obvykle spadá do kompetencí veřejné správy, která za tímto účelem disponuje potřebným úřednickým aparátem a znalostmi. Parlament však může k tomuto rozhodnutí ve formě zákona přistoupit, jsou-li pro něj dány v konkrétním případě dobré důvody, kterými je i to, že rychlé uskutečnění daného záměru má zvláštní význam pro dosažení obecného blaha.⁵³

Konečně i situace, kdy zákonodárce zákonnou úpravou v podstatě míří na zcela konkrétní případy a adresáty, nemusí být porušením principu obecnosti, a to ani z pohledu čl. 19 odst. 1 Základního zákona.⁵⁴ To, že má

⁵¹ Tamtéž, bod 95.

⁵² Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 17. července 1996, BVerfGE 95, 1 – *Südumfahrung Stendal*), jehož předmětem byl přezkum zákona o stavbě „jižního obchvatu města Stendal“ na železniční dráze Berlin-Oebisfelde (*Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde*, BGBl. I S. 1906). V § 1 tohoto zákona bylo stanoveno, že za účelem obnovy jednotnosti životních poměrů na celém území Spolkové republiky Německo bude postaven právě jižní obchvat města Stendal, a to dle plánu, který byl uveden v přílohách daného zákona. Odstavec druhý téhož ustanovení pak konstatoval, že tímto zákonem se určuje přípustnost tohoto záměru včetně všech nutných následných opatření na jiných zařízeních, a to s ohledem na veškeré veřejné potřeby dotčené tímto záměrem. Další úřední rozhodnutí, zejména veškerá veřejnoprávní povolení, souhlasy, schválení či územní rozhodnutí již nebyla dle tohoto ustanovení zapotřebí.

⁵³ Tamtéž, body 49 - 51.

⁵⁴ K tomu srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 28. listopadu 1998, BVerfGE 99, 367 – *Montan Mitbestimmung*, týkající se posouzení ústavnosti zákona doplňujícího zákon

zákonodárce při přijímání zákona před očima konkrétní případy aplikace, které také používá jako záminku přijetí zákona, totiž nevadí, pokud výsledná právní úprava může postihnout také další neurčité případy připadající v úvahu. Takové případy nemusí existovat již v době přijetí zákona, nemusí být v době přijetí zákona ani předvídané, ovšem formulace zákonných ustanovení musí připustit jejich použití pro případ, že by takové případy v budoucnu nastaly.⁵⁵

2.2. Požadavek jasnosti, určitosti a pravdivosti

Vedle toho, že obsah zákona by měl být obecný, je také nutné, aby byl jasný. Požadavek jasnosti právních norem a s ní související možnost použití neurčitých právních pojmů se četně zrcadlí v judikatuře Spolkového ústavního soudu, který jej odvozuje z principu právního státu. Ve svém rozhodnutí z roku 1967, které se týkalo posouzení ústavnosti zákona o převodu nemovitostí, stanovil, že je obecně přípustné používat neurčité právní pojmy.⁵⁶ Tato možnost však nezabývá zákonodárce povinností formulovat právní předpis tak, aby naplňoval požadavek jasnosti norem (*Normenklarheit*). Právní předpis musí být ve svých předpokladech a obsahu vyhotoven tak, že jeho adresáti budou schopni rozeznat jeho obsah a přizpůsobit tomu své chování.

o spoluhlascovacím právu zaměstnanců v dozorčích radách a představenstvech společností podnikajících v oblasti hornictví a výroby oceli a železa (v orig. *Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie* (BGBl. I. S. 2312).

⁵⁵ Tamtéž, bod 109 – 110.

⁵⁶ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. ledna 1967, BVerfGE 21, 73 – *Grundstücksverkehrsgesetz*.

Dalším atributem, úzce souvisejícím s principem jasnosti norem, je z pohledu Spolkového ústavního soudu pravdivost norem (*Normenwahrheit*).⁵⁷ Tato má za následek, že zákonodárce je povinen setrvávat na takovém obsahu právní úpravy, který byl od počátku zřejmý pro adresáta normy.⁵⁸ Například tedy pokud zákonodárce zakotví povinnost platit určitý poplatek a vymezí úzce skutkovou podstatu jeho platby, nemůže být později tvrzeno, že zákonodárce měl v úmyslu tímto poplatkem sledovat i jiný, výslovně nevymezený účel.⁵⁹

Požadavek pravdivosti norem zasahuje také do požadavků na legislativní techniku. Tak musí dle Spolkového ústavního soudu nadpisy a úvodní ustanovení zákona i po mnoha změnách stále dodržet to, co slibují.⁶⁰ Zákonodárce je tedy povinen držet se obsahu přijatého právního předpisu, čemuž se musí přizpůsobit také provádění zákona. Právní normy totiž nemohou být prostředkem dezinformací o tom, co bylo politicky rozhodnuto.⁶¹

Základní zákon zakotvuje požadavek *určitosti* pouze pro normy trestního práva (srov. čl. 103 odst. 2 GG). Spolkový ústavní soud však dovozuje požadavek určitosti obecně pro veškeré zákonodárcem schválené právní normy, přičemž nahlíží na zákon jako na určitý, pokud je z jeho textu dostatečně zřejmý jeho účel. Přitom ovšem postačí, pokud účel zákona

⁵⁷ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. března 2003, BVerfGE 108, 1 (bod 64) – *Rückmeldegebühr*.

⁵⁸ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. února 2003, BVerfGE 107, 218 (bod 115) – *Beamtenbesoldung Ost I*.

⁵⁹ BVerfGE 108, 1 (bod 64) – *Rückmeldegebühr*.

⁶⁰ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. září 2005, BVerfGE 114, 196 (bod 208) – *Beitragsatzsicherungsgesetz*.

⁶¹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne ze dne 6. listopadu 2012, BVerfGE 132, 334 (bod 54).

vyplývá ze souvislostí, do nichž je v dané oblasti života zasazen text zákona.⁶² Stejně jako požadavek jasnosti ani požadavek určitosti zákona zákonodárci nebrání používat obecné klauzule a neurčité pojmy, které si teprve žádají, aby byly „naplněny“ obsahem. Například v oblasti správního práva mají být přípustné už jenom z toho důvodu, že rozmanitost veřejné správy mnohdy nelze vměstnat do jasně vymezených pojmů. Zákonodárce je ovšem povinen vyjádřit svá pravidla natolik určitě, jak je to jenom s ohledem na zvláštnosti normovaných životních situací a účel normy možné.⁶³

Požadovaná úroveň určitosti právních norem je dle Spolkového ústavního soudu diferencovaná podle povahy upravované materie. Při stanovení skutkových podstat trestných činů či při vymezení pravidel pro určení zákonného soudce má být požadavek určitosti přísnější než u správních norem, které musí s ohledem na zvláštnosti materie ponechat prostor správním orgánům k tomu, aby mohly zohlednit mnohé, předem nepředvídatelné aspekty. Možné nevýhody této přípustné neurčitosti, která ovšem dává prostor správnímu uvážení ze strany veřejné správy, pak vyvažují principy správního řízení a zejména soudní kontrola veřejné moci.⁶⁴

Na druhé straně právě v zákonech, které mají vymezit hranice činnosti veřejné správy, jsou určitost a jasnost nezbytnou vlastností přijatých právních norem. Jasný a jednoznačný právní předpis zavazuje veřejnou správu a omezuje její činnost dle svého obsahu, účelu a rozsahu. To lze pouze tehdy, pokud právní normy obsahují *jednoznačně* stanovená kritéria činnosti veřejné správy. Zároveň je určitost a jednoznačnost norem prostředkem

⁶² Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. prosince 1983, BVerfGE 65, 1 (bod 180) – *Volkszählung*.

⁶³ Srov. k tomu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 26. září 1978, BVerfGE 49, 168.

⁶⁴ Srov. k tomu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 17. ledna 1978, BVerfGE 47, 109 – *Bestimmtheitsgebot*, dále rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Grundstücksverkehrsgesetz* (BVerfGE 21, 73).

k tomu, aby soudy byly schopny kontrolovat veřejnou správu na základě takto stanovených právních kritérií.⁶⁵

Český Ústavní soud reflektuje ve své judikatuře požadavek jasnosti a určitosti právního řádu jakožto jeden z komponentů právního státu.⁶⁶ Jasnost a určitost řadí Ústavní soud k základním charakteristikám práva, jejichž dodržení uspokojuje požadavky formálního právního státu.⁶⁷ K tomu, aby byla samotná neurčitost důvodem pro derogaci právního předpisu, však musí dosahovat patřičné intenzity, která „*vyklučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.*“⁶⁸

Odrasovým můstkem pro judikaturu rakouského Ústavního soudního dvora ohledně požadavku určitosti zákona se stalo rozhodnutí z roku 1956.⁶⁹ V něm Ústavní soudní dvůr vyjádřil názor, že úkolem zákonodárce je sdělit široké veřejnosti zákonnou úpravu jasným a vyčerpávajícím způsobem, neboť v opačném případě nemá adresát právní normy možnost se podle této normy chovat. Je-li však ke zprostředkování smyslu právního předpisu zapotřebí podrobných ústavněprávních znalostí, právnické kvalifikace a zkušenosti a mimořádné pracovitosti na poli archivnictví, nejedná se o závaznou právní normu. V uvedeném případě se jednalo o zákonnou úpravu, která měla po neutěšeném poválečném období opět jaksi „resuscitovat“ právní řád. Touto zákonnou úpravou bylo stanoveno, že celý okruh právních předpisů, které byly vydány v různé době a publikovány v různých pramenech, měl opět

⁶⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 13. června 2007, BVerfGE 118, 168 (bod 95) – *Kontostammdaten*.

⁶⁶ Srov. bod 75 přílepkového nálezu s odkazem na nálezu Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (č. 131/1994 Sb.).

⁶⁷ Bod 31 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. února 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (č. 147/2012 Sb.).

⁶⁸ Nálezu Ústavního soudu ze dne 28. února 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (č. 107/1996 Sb.).

⁶⁹ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 14. prosince 1956, VfSlg. 3130/1956.

nabýt účinnosti. Tyto předpisy však v napadené právní normě byly vymezeny pouze obecně definovanou právní oblastí a tím, že se mělo jednat o takové předpisy, „*kteřé od 20. října 1948 pozbyly účinnosti*“. Použití takto neurčitého vymezení bylo posouzeno jako protiústavní, neboť „*takto vysoká míra neurčitosti odebrává předpisu vlastnosti právní normy.*“

Na toto rozhodnutí navázal Ústavní soudní dvůr také ve své pozdější „hlavolamové“ judikatuře, v níž usoudil, že lze-li právnímu předpisu rozumět pouze na základě podrobné znalosti věci, výjimečných metodických schopností a určité záliby v luštění hlavolamů, nemůže takový právní předpis obstát a je nutno jej zrušit.⁷⁰

2.3. Požadavek předvídatelnosti

S principem určitosti úzce souvisí také další atribut zákonů, a sice jejich předvídatelnost. Předvídatelnost práva se nejmarkantněji projevuje taktéž v souvislosti se stanovením pravomocí správních orgánů. Jak bylo zmíněno výše, tyto pravomoci musí být vymezeny svým obsahem, účelem a rozsahem dostatečně určitě a omezeně, a to právě proto, aby činnost veřejné správy byla pro občany státu předem předvídatelná.⁷¹

Ve stejném duchu pracuje s principem předvídatelnosti práva také Ústavní soud, dle kterého je princip předvídatelnosti práva a zákazu výkonu libovůle orgány veřejné moci imanentním principem právního státu.⁷²

⁷⁰ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 29. června 1990, VfSlg. 12.420/1990, či rozhodnutí Ústavního soudního dvora ze dne 16. března 1994, VfSlg. 13.740/1994.

⁷¹ BVerfGE 65, 1 – *Volkszählung*.

⁷² Bod 20 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09.

Porušení požadavku předvídatelnosti zákona spatřuje Ústavní soud dále například ve zneužití institutu legislativních přílepků, jak dovodil v bodu 39 přílepkového nálezu: *„Požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí.“*

Princip předvídatelnosti práva úzce souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo.⁷³ Podtržen je pak zásadou ochrany legitimního očekávání adresátů norem, o níž bude zmínka i na následujících řádcích.

2.4. Požadavky vnitřní bezrozpornosti a srozumitelnosti

Co se negativního vymezení požadavků na obsah zákonů týče, nesmí být tento vnitřně rozporný, matoucí nebo nesrozumitelný.⁷⁴ Důvodem pro zrušení zákona Spolkovým ústavním soudem tak je, nejsou-li adresáti právních norem s to jasně rozpoznat, co je vůbec obsahem právní normy.⁷⁵

Tyto požadavky nejsou nijak překvapivé. Vyplývají taktéž ze zásady právního státu a umožňují, aby bylo právo pro své adresáty vůbec seznatelné. Český Ústavní soud řadí zásadu předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásadu jeho vnitřní bezrozpornosti mezi základní principy právního státu. V rozporu s těmito principy je dle názoru Ústavního soudu

⁷³ Tamtéž, bod 21.

⁷⁴ Srov. MERTEN, Detlef. „Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast? Die öffentliche Verwaltung, 2015, číslo 9, s. 351.

⁷⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 30. května 1956, BVerfGE 5, 25 (bod 24) – *Apothekenerrichtung*.

situace, kdy je jedním zákonem (ve formálním smyslu) zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány. Tak totiž vzniká značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.⁷⁶

Je-li právní řád vnitřně rozporný, trpí tím zejména právní jistota. Pokud adresát normy není s to poznat, kterým z rozporných ustanovení se má řídit, je oslabena jeho důvěra v právní řád jako takový. Výskyt vnitřní rozpornosti právního řádu klade dále velké nároky zejména na moc soudní, která rozpornost jednotlivých ustanovení musí překonat interpretací. Než však dojde k interpretaci rozporných ustanovení soudy vyšší instance, panuje značná nejistota ohledně toho, jak se mají adresáti právních norem vlastně chovat. Jak bude popsáno v dalších kapitolách této práce, komplexnost a přebujelá právní regulace dávají bohatý prostor vzniku vnitřních rozporů a nesrozumitelných ustanovení, které ve spojení s dalšími níže popsanými vlivy přispívají k negativnímu obrazu dnešního právního řádu.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.), v němž Ústavní soud posuzoval otázku přijímání zákona o státním rozpočtu z hlediska účasti Senátu v legislativním procesu. Stejný závěr Ústavní soud zopakoval v bodu 36 přílepkového nálezu.

3. JAK MÁ ZÁKONODÁRCE SPRÁVNÉ PRÁVO TVOŘIT?

Německý profesor práva a dlouholetý předseda Německé společnosti pro zákonodárství (*Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung*) Ulrich Karpen dovozuje z judikatury německého Spolkového ústavního soudu několik konkrétních povinností zákonodárce při tvorbě práva. Jedná se o povinnost zjistit skutkový stav, povinnost předvídat dopady, povinnost vyvažovat různé zájmy, povinnost sledovat účinky zákona a na základě toho zákony následně zlepšovat.⁷⁷

Heidelberský profesor politologie Klaus von Beyme konkretizuje tyto povinnosti jako povinnost zákonodárce pít se po dopadech zákona, která je v konkrétních oblastech úzce spojena s nutností sledovat aktuální vědecký stav poznání daného tématu. Obdobně jako Ulrich Karpen dovozuje také povinnost předvídat dopady, povinnost uvážení a povinnost zlepšovat zákony.⁷⁸

Tyto povinnosti se zrcadlí v dlouhodobé judikatuře německého Spolkového ústavního soudu. Některé z nich byly dovozeny již v 60. letech 20. století. Z mladších rozhodnutí německého strážce ústavnosti je však zřetelné, že tyto nároky kladené na zákonodárce jsou stále aktuální.

⁷⁷ KARPEN, Ulrich. *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert/Legistics – freshly evaluated*. Baden-Baden: Nomos, 2006, s. 20, srov. také KYSELA, Jan in GERLOCH, Aleš a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 158.

⁷⁸ BEYME, Klaus von. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, s. 58.

3.1. Povinnost zjistit skutkový stav a předvídat dopady

Spolkový ústavní soud se v mnoha svých rozhodnutích zabývá otázkou, jak si má zákonodárce počínat při zjišťování skutečností relevantních pro problematiku, která je předmětem zákonodárského procesu. Toto téma otevřel zejména v rozhodnutí z roku 1968, jehož předmětem bylo posouzení ústavnosti tzv. mlýnského zákona.⁷⁹ V něm usoudil, že povinností zákonodárce má být zejména dostatečné vyhodnocení daného skutkového stavu. Zákonodárce má být dále povinen předvídat budoucí vývoj a na základě toho včas předcházet prostřednictvím přijatého zákona možným budoucím nebezpečím. Podle dalšího rozhodnutí⁸⁰ disponuje zákonodárce při odhadování potřebnosti prostorem pro posouzení a předvídaní. Právě pouze zákonodárci náleží tato *prerogativa zhodnocení*.⁸¹ Spolkový ústavní soud pak při posuzování ústavnosti právního předpisu zkoumá skutečnosti, které byly zákonodárci známy při přijímání zákona, ale také jeho dosavadní zkušenosti a vyjadřuje se k tomu, zda se zákonodárce při provádění tohoto *zhodnocení* opíral o prokazatelné skutečnosti a použil správnou a spolehlivou metodiku předvídaní dopadů.⁸² Z toho vyplývá, že zákonodárce musí při tvorbě zákona řádně zjistit a zohlednit veškeré dostupné okolnosti, neboť tyto skutečnosti

⁷⁹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 18. prosince 1968, BVerfGE 25, 1 – *Mühlengesetz*.

⁸⁰ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 26. března 2006, BVerfGE 115, 276 (bod 116) – *Sportwetten*. K (ne)povinnosti zákonodárce zdůvodňovat legislativní akty blíže WALDHOFF, Christian. *On Constitutional Duties to Give Reasons for Legislative Acts* in MEßERSCHMIDT, Klaus, OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds.). *Rational Lawmaking under Review. Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2016, s. 129 a násl.

⁸¹ V orig. *Einschätzungsprerogative*, pojem, který se prolíná rozhodnutími Spolkového ústavního soudu dodnes.

⁸² Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 27. července 2004, BVerfGE 111, 226 (bod 102) – *Juniorprofessur*.

pak mohou před Spolkovým ústavním soudem odůvodnit různá omezení, která zákonodárce přijal.

Pro oblasti tzv. socioekonomických práv lze v rozhodnutích Spolkového ústavního soudu vystopovat obdobnou argumentaci. Jako příklad uvedme rozhodnutí týkající se posouzení ústavnosti stanovení existenčního minima.⁸³ Spolkový ústavní soud v něm vyslovil názor, že zákonodárci náleží široký prostor pro posouzení skutečných poměrů, ale také pro zhodnocení skutečně nutných potřeb obyvatelstva. Výsledek jeho posouzení nemusí být zákonodárcem nutně odůvodněn, ovšem jako takový musí být fakticky odůvodnitelný.⁸⁴ I český Ústavní soud aplikuje pro oblast socioekonomických práv zvláštní pravidla tzv. testu rozumnosti, který prve výslovně dovedl ve svém nálezu posuzujícím ústavnost karenční doby.⁸⁵ V rámci testu Ústavní soud zdůrazňuje nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, ale také potřebu vyloučit jeho případné excesy. Samotný test pak 1. zkoumá smysl a podstatu sociálního práva, 2. hodnotí, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, 3. posuzuje, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně 4. řeší otázku, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.⁸⁶

Vraťme se však krátce ještě k judikatuře Spolkového ústavního soudu a ke zmiňované prerogativě odhadu dopadů. V jejím rámci totiž zákonodárce

⁸³ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 23. července 2014, BVerfGE 137, 34 – *Existenzsichernder Regelbedarf*.

⁸⁴ Tamtéž.

⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. 54/10 (č. 186/2012 Sb.).

⁸⁶ K tomu více ANTOŠ, Marek. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší?* Jurisprudence, 2014, číslo 6, s. 3 – 14.

nemá zcela volné pole působnosti a nemůže být při svých představách možného vývoje libovolně kreativní. Pokud by tyto jeho představy odporovaly hospodářským zákonitostem nebo praktickým zkušenostem, nemohly by být, rozumně vzato, základem pro jakákoliv zákonodárná opatření.⁸⁷ Konečně zvláště pečlivý musí být zákonodárce při odhadování dopadů a zkoumání skutkového stavu, pokud vědecký stav poznání není prozatím definitivně vyjasněn a nejsou vědecky prokázány dlouhodobé dopady (např. geneticky upravených potravin).⁸⁸ V takové situaci, kdy panují značné pochybnosti, zda mohou nastat různá nebezpečí, je zákonodárce povinen dodržet svoji ústavní povinnost sloužit obecnému dobru, která vyplývá zejména z čl. 1 odst. 1 věty druhé GG.⁸⁹ Zákonodárce tak musí vyvinout veškeré úsilí, aby včas rozpoznal možná nebezpečí a těmto předešel zakotvením nutných a ústavně konformních prostředků.⁹⁰

I v judikatuře českého Ústavního soudu lze s trochou představivosti vysledovat obdobné požadavky kladené na zákonodárce. Ostatně mnohé z nich vyplývají imanentně i z výše uvedeného testu racionality, příp. i z jednotlivých hledisek, které Ústavní soud zkoumá v rámci testu proporcionality, zejména pak v rámci testu kritéria vhodnosti.

Také při posuzování daňové legislativy vychází český Ústavní soud z obdobných předpokladů kladených na zákonodárce. Už v rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR, z jehož judikatury ostatně Ústavní soud České

⁸⁷ Srov. k tomu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. května 1992, BVerfGE 86, 90 – *Papenburg*.

⁸⁸ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 24. listopadu 2010, BVerfGE 128, 1 (bod 138) – *Gentechnikgesetz*.

⁸⁹ Čl. 1 odst. 1 G zní: „*Důstojnost člověka je nedotknutelná. Povinností veškeré státní moci je tuto důstojnost respektovat a chránit ji.*“

⁹⁰ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 8. srpna 1978, BVerfGE 49, 89 (*Kalkar I*), v němž se Spolkový ústavní soud musel vypořádat s plánem spolkové vlády postavit ve městě Kalkar (Severní Porýní-Vestfálsko) rychlý množivý jaderný reaktor (typ „Schneller Brüter“), který nakonec sice postaven byl, ale nikdy nebyl uveden v provoz.

republiky vychází,⁹¹ se konstatuje, že v daňové oblasti je „*třeba požadovat, aby zákonodárny orgán podložil svoje rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii.*“⁹²

V souvislosti s výše uvedeným se opět nabízí otázka, do jaké míry jsou ústavní soudy oprávněny přezkoumávat tuto racionalitu zákonodárce, požadovat po zákonodárci dodržení nastíněné povinnosti a z případného nedodržení této povinnosti vyvozovat důsledky a sankce. Při posuzování těchto skutečností se ústavní soudy často pohybují na „tenkém ledě“ a jejich ingerence může být nazírána jako překročení vlastního sebeomezujícího přístupu.

3.2. Povinnost vyvažovat různé zájmy

Zjistí-li zákonodárce dostatečně skutkový stav, vyplývají mu z toho další povinnosti. Tou bezprostředně navazující je povinnost vyvažování, kterou Ulrich Smeddinck vymezuje jako „*požadavek srovnávat, zvažovat a vzájemně vyrovnávat zájmy dotčené návrhem zákona.*“⁹³ Konkretizaci této povinnosti přinesl Spolkový ústavní soud v rozhodnutí zabývajícím se územním plánováním.⁹⁴ Zákonodárce má dle jeho slov pravomoc v nezbytné míře uvážit a vyvážit různé potřeby. Spolkový ústavní soud je pak dle vlastního názoru oprávněn přezkoumat pouze to, zda se v rámci tohoto uvážení zákonodárce pohyboval v ústavně stanovených hranicích. Určující je

⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01 (č. 35/2002 Sb.).

⁹² Nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. 22/92.

⁹³ SMEDDINCK, Ulrich. *Integrierte Gesetzesproduktion: der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive*. Berlin: BWV, 2006, s. 215 a násl.

⁹⁴ BVerfGE 95, 1 (bod 68) – *Südfahrt Stendal*.

přítom zjištění, zda se parlament nechal vést skutečností, že je jeho povinností správně a úplně zjistit skutkový stav a na jeho základě dovést všechny věcně související potřeby a zájmy a tyto pochopitelným způsobem dále vzájemně vyvážit. Na základě takto zjištěného skutkového stavu a provedené konfrontace zájmů je zákonodárce oprávněn rozhodnout se pro upřednostnění jednoho nebo i více zájmů před jinými. Spolkový ústavní soud tuto úvahu uzavírá názorem, že je-li řeč o cílech, hodnotách a prognózách, musí sám omezit svůj přezkum na to, zda provedená zhodnocení a rozhodnutí nebyla zjevně chybná a jednoznačně vyvratitelná nebo zda tato neodporují principům ústavního řádu.⁹⁵

Ve vztahu k sociálním právům je pak tato doktrína úžeji vymezena jak Spolkovým ústavním soudem, tak českým Ústavním soudem. V již zmíněném rozhodnutí o posouzení ústavnosti stanoveného existenčního minima Spolkový ústavní soud vyslovil následující názor: „*Výběr vhodné a přiměřené metody stanovení existenčního minima a výpočtu příslušných dávek náleží zákonodárci. Ten nesmí zvolit takovou metodu, která by dávky zajišťující dosažení existenčního minima zcela vyloučila. Zákonodárce musí zvolenou metodu neustále prověřovat a, pokud je to nezbytné, také dále vyvíjet. Takovému prostoru k uvážení zákonodárce odpovídá zdrženlivá kontrola ze strany Spolkového ústavního soudu, který se nesmí v rámci svého přezkumu stavět do role zákonodárce. Základní zákon sám nestanoví přesně vyčíslenou výši nároku na zajištění důstojné existence. Ústava pouze vyžaduje, aby existenční minimum bylo vůbec poskytnuto. Zákonodárce však musí být schopen stanovenou výši obhájit.*“⁹⁶ Obdobnou argumentaci ve vztahu k daňovému zákonodárství použil i český Ústavní soud: „*Z ústavního*

⁹⁵ Povinností vyvažovat různá dobra argumentuje Spolkový ústavní soud také na několika místech rozhodnutí ve věci *Kalkar I*, BVerfGE 49, 89.

⁹⁶ BVerfGE 137, 34 (bod 77) – *Existenzsichernder Regelbedarf*.

principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) plyne pro zákonodárce široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní, poplatků a peněžních sankcí. Zákonodárce přitom nese za důsledky tohoto rozhodování politickou odpovědnost. Jakkoli je daň, poplatek, příp. peněžitá sankce veřejnoprávním povinným peněžitým plněním státu, a tedy zásahem do majetkového substrátu, a tudíž i vlastnického práva povinného subjektu, bez naplnění dalších podmínek nepředstavuje dotčení v ústavním pořádkem chráněné vlastnické pozici (čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu Úmluvy).“⁹⁷

Povinnost vyvažovat různé zájmy se obecně dotýká i českého zákonodárce. V rámci ní zákonodárce musí zvolit variantu, která bude přiměřená stanovenému cíli: *„Tato újma na základním právu však nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“*⁹⁸ Nedostojí-li zákonodárce povinnosti vyvažovat různé zájmy, resp. provede-li toto vyvažování chybně či nedůsledně, vystavuje se riziku zrušení právního předpisu ústavním soudem. Ostatně právě jedině prostřednictvím *„konfliktního vyrovnávání jednotlivých zájmů“* může být *„udržován alespoň směr k cíli, jaký představuje demokracie.“*⁹⁹

Jistým způsobem tato povinnost samozřejmě souvisí i s principem a testem proporcionality, který aplikuje český Ústavní soud. Povinnosti,

⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (č. 88/2008 Sb.).

⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 1. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (č. 242/2010 Sb.).

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (č. 349/2002 Sb.), kterým byla zrušena některá ustanovení zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

které jsou zmíněny výše, však mají vázat zákonodárce obecně v rámci jakéhokoliv legislativního procesu, nejen v případě vyvažování mezi dvěma subjektivními právy.

3.3. Povinnost sledovat účinky zákona a zákony následně opravovat či zlepšovat

Povinností řádně zjistit a vyhodnotit skutkový stav a předvídat dopady navržené úpravy však povinnosti zákonodárce stran sledování a hodnocení reálné situace nekončí. Zejména v případě, že předpokládané dopady vyhodnotí chybně, je povinen dále konat. Aby však mohl vůbec posoudit, že přijatá úprava s sebou přinesla jiné dopady, než zamýšlel nebo předpokládal, je zákonodárce povinen především sledovat reálný dopad přijatého zákona. Tento požadavek na zákonodárce dovedl Spolkový ústavní soud již ve výše zmíněném rozhodnutí týkajícím se mlýnského zákona. Zde stanovil, že pouhá skutečnost, že zákonodárce učinil chybnou prognózu, nemůže být důvodem protiústavnosti úpravy. Ovšem v takovém případě má být zákonodárce povinen vyhodnotit skutečný vývoj po přijetí zákona a na základě toho tento zákon odpovídajícím způsobem změnit nebo zrušit.

Tato povinnost je úzce spojena také s nutností vždy správně vyhodnotit vědecký stav poznání, a to nejen v okamžiku přijímání zákona, jak bylo popsáno výše, ale také později, dojde-li následný vývoj k novým poznatkům. Pokud takový vývoj zpochybní zákonodárcovo dřívější rozhodnutí, může mu vzniknout ústavní povinnost přezkumu svého

původního rozhodnutí.¹⁰⁰ Tuto povinnost však, jak bude uvedeno také níže, nelze v zásadě nijak vynutit.

Obsáhle byly tyto povinnosti shrnuty Spolkovým ústavním soudem v rozhodnutí ve věci sčítání lidu z roku 1983.¹⁰¹ Dle něj nesmí zákonodárce opomenout faktický vývoj. Zákonodárce je již od počátku povinen vyčerpat veškeré zdroje poznání, aby mohl co nejspolehlivěji odhadnout možné dopady přijímaného zákona. Pokud se však ukáže, že jeho prognóza byla chybná, je povinen učinit opatření k nápravě. Tak tedy i změna okolností může založit zákonodárcovu povinnost ke zlepšení původně ústavně konformní úpravy. V zásadě tak lze rozlišovat dvě povinnosti zákonodárce – na jedné straně povinnost opravovat vlastní pochybení, na straně druhé sledovat další vývoj a případně právní úpravu zlepšovat a přizpůsobovat novým poznatkům.¹⁰²

Problém však může nastat v situaci, kdy zákonodárce ve snaze napravit svá dřívější opomenutí a chyby přijme právní úpravu, která je v zásadě retroaktivní. Spolkový ústavní soud takovou situaci již posuzoval několikrát a ve své judikatuře dokonce akceptoval některé zpětné zásahy do již existujících, resp. ukončených skutkových podstat právních poměrů (*abgeschlossene Tatbestände*). Jakýkoliv zásah zákonodárce do již proběhlých skutečností však vyžaduje zvláštní důvod.¹⁰³ Za prvé lze takový zásah zákonodárce akceptovat, pokud je předvídatelný a adresáti norem již nemohou bez dalšího spoléhat na další existenci zvýhodňující právní

¹⁰⁰ Srov. zejména rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Kalkar I*, BVerfGE 49, 89 (bod 91).

¹⁰¹ BVerfGE 65, 1 – *Volkszählung*,

¹⁰² Srov. HÖFLING, Wolfram, ENGELS, Andreas. *Parlamentarische Eigenkontrolle als Ausdruck von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 858.

¹⁰³ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 3. prosince 1997, BVerfGE 97, 67 – *Schiffbauverträge*.

úpravy.¹⁰⁴ Toto narušení důvěry může v zásadě nastoupit okamžikem, kdy byl předmětný novelizující zákon schválen,¹⁰⁵ neboť již od tohoto okamžiku musí adresáti norem počítat s jeho pozdější publikací a účinností, a proto by již od tohoto okamžiku měli začít přizpůsobovat své chování nové právní úpravě.¹⁰⁶ Zákodárce je tak oprávněn stanovit začátek časové působnosti i v mezidobí od schválení zákona do nabytí jeho účinnosti.¹⁰⁷ Zároveň je retroaktivní právní úprava možná v takových výjimečných případech, kdy opomenutí zákonodárce, které má být touto právní úpravou napraveno, vedlo ke značným nejasnostem nebo objektivním mezerám v původní právní úpravě.¹⁰⁸

K mezím zákonodárce při napravování vlastních chyb se Spolkový ústavní soud dále vyjádřil v rozhodnutí z roku 2013, v němž posuzoval ústavnost některých ustanovení zákona o kapitálových společnostech, a do budoucna nastavil zákonodárci jasné hranice.¹⁰⁹ Dospěl totiž k názoru, že jakýkoliv zpětný účinek právní úpravy není možný, pokud se jedná o tzv. konstitutivní zpětnou změnu zákona (*konstitutive rückwirkende Gesetzänderung*). Takové změně odpovídá i situace, kdy zákonodárce sice

¹⁰⁴ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. října 1996, BVerfGE 95, 64 (*Mietpreisbindung*).

¹⁰⁵ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. prosince 1961, BVerfGE 13, 261 – *Rückwirkende Steuern*.

¹⁰⁶ BVerfGE 97, 67 (bod 43) – *Schiffbauverträge*.

¹⁰⁷ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Rückwirkende Steuern*, BVerfGE 13, 261.

¹⁰⁸ Tamtéž, bod 41.

¹⁰⁹ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 17. prosince 2013, BVerfGE 135, 1. V předmětném případě došlo k tomu, že v důsledku několika novelizací a přijetí nových zákonů byl novelizován zákon o dani z příjmu právnických osob, který od roku 2002 zaváděl zákaz provádění částečných odpisů z investičního majetku. V důsledku nedůslednosti zákonodárce ovšem zůstalo nejisté, zda se takto novelizované ustanovení vztahuje i na kapitálové společnosti, neboť předmětný zákon o kapitálových společnostech v důsledku provedených novelizací neodkazoval přímo na ustanovení, které tyto odpisy pro příště nepřipouštělo. Zákodárce si toto pochybení uvědomil a 22. prosince 2003 (!) přijal zákon, který do zákona o kapitálových společnostech výslovný odkaz vložil. Problém však spočíval v tom, že tak učinil se zpětným účinkem. Tento krok odůvodnil tak, že se v zásadě jednalo o pouhé *redakční vyjasnění*.

v zásadě napравuje svá pochybení prostřednictvím tzv. „redakčních úprav“ či vyjasňuje sporná ustanovení zákona, avšak činí tak s účinky do minulosti a tato nově přijatá právní úprava popírá již existující soudní rozhodnutí v dané věci. Jakákoliv vyjasnění právní úpravy s účinky i do minulosti jsou nadto taktéž nepřípustná, pokud daná otázka sice ještě nebyla rozhodnuta nejvyššími soudními instancemi, ale jako taková připouští více možností výkladu. O nepřípustnou konstitutivně retroaktivní úpravu se jedná už tehdy, pokud má nová právní úprava jeden z těchto možných výkladů vyloučit. Pokud soudní výklad sporných ustanovení neodpovídá politické vůli, může zákonodárce zákon podle Spolkového ústavního soudu změnit výlučně jen s účinky do budoucna.¹¹⁰

Ve světle výše uvedeného tak lze mluvit o povinnostech zákonodárce v rámci tzv. post-legislativního procesu,¹¹¹ v němž je německý zákonodárce dle Spolkového ústavního soudu povinen sledovat účinky, ale také v důsledku plynutí času zlepšovat zákony, tedy být zákonodárně činným. Takto jasně vymezenou povinnost zákonodárce bychom v judikatuře českého Ústavního soudu hledali marně. Nalézt lze ovšem nálezy zabývající se obecně plynutím času ve vztahu k povinnostem zákonodárce, zejména pak povinnosti být zákonodárně činným, resp. nést důsledky zákonodárné *nečinnosti*. Zákonodárná nečinnost tam, kde byl zákonodárce povinen přijmout určitou úpravu a neučinil tak, může představovat zásah do Ústavou chráněného zájmu.¹¹² Povinnost legislativní činnosti je konečně spjata také

¹¹⁰ BVerfGE 135, 1 (bod 55 – 56).

¹¹¹ Srov. OLIVER-LALANA, A. Daniel. *Due Post-legislative Process? On the Lawmakers' Constitutional Duties of Monitoring and Revision* in MEßERSCHMIDT, Klaus, OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds.). *Rational Lawmaking under Review. Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2016, s. 257 a násl.

¹¹² Nález Ústavního soudu ze dne 28. února 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (č. 252/2006 Sb.).

s principem legitimního očekávání. Tam, kde naléhavost veřejného zájmu na odstranění právní nejistoty plynoucí z provizorního právního stavu přesáhne tolerovatelnou a ospravedlnitelnou mez, je zákonodárce povinen mj. přijmout předmětnou právní úpravu, která takový stav překlene, odstraní panující právní nejistotu a naplní legitimní očekávání adresátů právních norem.¹¹³

Dodejme na tomto místě, že výzva zákonodárci, aby v důsledku běhu času vyhodnocoval a přehodnocoval své závěry, může na druhé straně mít i neblahé důsledky, vést k přebujelé právní regulaci a nadměrnému novelizování stávající právní úpravy, což může představovat zásah do principu právní jistoty. Tento stav bývá často kritizován. Právo se má totiž vyznačovat dlouhodobostí svého užívání. Časté novelizace, ať už motivovány jakýmkoliv cíli, vedou k neblahému následku tvorby právního řádu „na čas“.¹¹⁴ I dle názoru Ústavního soudu nepřispívají časté novelizace k právní jistotě osob a věrohodnosti státu samého.¹¹⁵ Na druhé straně tato premisa nesmí vést k „zakonzervování“ právního řádu. Zákonodárci, i dle názoru Ústavního soudu, nelze upřít právo nově upravit společenské vztahy všude tam, kde to pokládá za potřebné a účelné z hlediska veřejného zájmu, pokud tím nejsou ve své podstatě ohrožena základní práva a svobody občanů.¹¹⁶

Chtělo by se tak říci: „*Dobrého pomálu.*“ Povinnost sledovat účinky zákona a na základě toho následně zákony zlepšovat je zcela jistě vhodným nástrojem ke zlepšování právních norem, které ať už vinou špatného zhodnocení skutkového stavu, plynutí času a proměny společenských

¹¹³ Srov. bod 76 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (č. 242/2010 Sb.).

¹¹⁴ Srov. MLSNA, Petr in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 59 – 60.

¹¹⁵ Bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2008, sp. zn. IV. ÚS 814/06.

¹¹⁶ Tamtéž, shodně také nález Ústavního soudu ze dne 30. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/96 (č. 126/1997 Sb.).

poměrů či nových vědeckých poznatků nadále nevyhovují aktuální situaci. Na druhé straně by dodržení této povinnosti nemělo být ospravedlněním zákonodárce pro to, že už na počátku své legislativní činnosti zhodnotil špatně skutkový stav. Nadto by tato povinnost zcela jistě neměla sloužit k tomu, aby jí zákonodárce ospravedlňoval přebujelé novelizační tendence motivované spíše politickými než praktickými důvody. Ostatně, jak bude nastíněno níže, právě množství novelizací a tzv. záplava norem, jsou jedním z hlavních problémů dnešního právního řádu, který by neměl být ospravedlňován povinností zákonodárce neustále zlepšovat právní řád.

3.4. Co je tedy úkolem zákonodárce?

Ve výše uvedené judikatuře ústavních soudů lze vysledovat některé požadavky kladené na zákonodárce při tvorbě práva. Zejména je jeho závazkem tvořit právo jasné, určité, předvídatelné, srozumitelné a vnitřně bezrozporné. Bez splnění těchto náležitostí by totiž zákon vůbec nemusel být zákonem, resp. právem. Význam požadavků kladených na právní normy ostatně zdůrazňuje i český Ústavní soud,¹¹⁷ v jehož judikatuře lze vysledovat určitý závazek zákonodárce tvořit právo pyšnicí se výše uvedenými vlastnostmi. Tuto tezi vymezil v přílepkovém nálezu konkrétně ve vztahu k požadavku předvídatelnosti zákona: „*Zmíněná zásada [rozuměj zásada předvídatelnosti zákona] je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným,*

¹¹⁷ Srov. bod 31 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. února 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (č. 147/2012 Sb.).

*protože jen takovým právem se lze řídit.*¹¹⁸ S ohledem na to, že požadavky jasnosti, určitosti, předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti vyplývají ze zásady demokratického právního státu, je nasnadě, že zákonodárce stíhá povinnost tyto požadavky splnit, neboť kdo jiný než zákonodárce by měl tvořit právo, které bude v souladu s ústavním principem demokratického právního státu. Naplnění daných kritérií je referenčním hlediskem pro posouzení toho, zda je přijatý zákon v souladu s náležitostmi demokratického právního státu. Tvoří-li zákonodárce právo, které nesplňuje tato kritéria, vystavuje se nebezpečí, že jeho legislativní výtvar bude příslušným ústavním soudem zrušen, resp. v německém prostředí označen za nicotný¹¹⁹ pro rozpor se zásadou demokratického právního státu.

Aby se zákonodárce co nejlíže přiblížil tvorbě takového práva, má v rámci legislativního procesu dodržet několik postupů. Zejména by měl dostatečně zjistit skutkový stav a předvídat dopady přijímané úpravy, vyvažovat různé zájmy a sledovat účinky zákona a na základě toho následně zákony zlepšovat.

Může ovšem zanedbání těchto povinností vést k ústavní nekonformitě napadené normy? Neboli jedná se skutečně o ústavní povinnosti zákonodárce a dluží tak zákonodárce adresátům právních norem vedle samotného zákona také vhodný, správný a bezchybný legislativní proces? Například profesor veřejného práva na Univerzitě v Bonnu Klaus Schlaich zastával názor, že *„zákonodárce nedluží nic jiného než zákon. Opačné kolující přesvědčení o ‚optimální metodě zákonodárství jako ústavní povinnosti‘ však chce, aby tomu bylo jinak. Chce totiž zákonodárci uložit povinnosti přezkoumatelné*

¹¹⁸ Bod 39 přílepkového nálezu.

¹¹⁹ Spolkový ústavní soud může zákon buďto označit za nicotný (*nichtig*) s účinky ex tunc nebo stanovit, že napadený zákon není slučitelný se Základním zákonem a zároveň určit okamžik, od něž již dále nemůže být aplikován.

racionality procesu nalézání svého rozhodnutí. Takovou povinnost však nelze ze Základního zákona vyvodit. [...] Zákonodárství není veřejná správa a na čas zvolený nositel mandátu není úředníkem, a to ani co do svých závazků, své vázanosti právem, natož co do své odpovědnosti.“¹²⁰

Za pravdu mu částečně dal i Spolkový ústavní soud ve svých rozhodnutích týkajících se posouzení četných novelizací zákonů provedených tzv. balíčkem Hartz IV.¹²¹ V rozhodnutí týkajícím se posouzení stanovených sociálních dávek pro žadatele o azyl vyslovil názor, že „Základní zákon obsahuje v čl. 76 a násl. GG předpoklady pro zákonodárský proces, které zajišťují také transparentnost rozhodnutí zákonodárce. Základní zákon však nepředepisuje, co, jak a kdy přesně má být v rámci zákonodárského procesu odůvodněno a propočítáno. Naopak mu nechává prostor pro vyjednávání a pro politický kompromis. Rozhodující je, aby ve výsledku nebyly opomenuty požadavky Základního zákona zajistit skutečně důstojnou lidskou existenci. Základní právo na zajištění důstojného existenčního minima vyplývající z čl. 1 odst. 1 GG ve spojení s čl. 20 odst. 1 GG s sebou pro zákonodárce nepřináší žádné specifické procesní povinnosti, rozhodující je, zda lze právní nárok na plnění zajišťující existenci věcně odůvodnit propočty, které spravedlivě odpovídají realitě a jsou

¹²⁰ SCHLAICH, Klaus. *Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktion* in Vereinigung des deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 31, 1981, citováno dle KARPEN, Ulrich. *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert/Legistics – freshly evaluated*. Baden-Baden: Nomos, 2006, s. 20.

¹²¹ Jedná se o čtvrtý zákon pro moderní služby na pracovním trhu (BGBl. I S. 2954). Je součástí zákonů přijatých v návaznosti na tzv. Hartzovu koncepci. Pod tímto pojmem bývají označovány návrhy tzv. Hartzovy komise (plným označením Komise pro moderní služby na pracovním trhu), která vznikla 22. února 2002 pod vedením Petera Hartze. Úkolem komise bylo navrhnout změny pracovněprávních norem a norem práva sociálního zabezpečení. Výsledky komise se promítly do čtyř zákonů modernizujících německý pracovní trh a sociální služby.

*přesvědčivé.*¹²² Detlef Merten i o tuto citaci opírá svůj obdobný názor, že „*obecnou povinnost k optimální metodice zákonodárství nelze ani odvodit z ústavy, ani není požadována Spolkovým ústavním soudem.*“¹²³ Zmíněná rozhodnutí Spolkového ústavního soudu tak představují v zásadě pouze jakýsi apel na zákonodárce, jak (vhodně) postupovat v rámci zákonodárského procesu.¹²⁴

¹²² Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 20. června 2012, BVerfGE 132, 134 (70) (*Asylbewerberleistungsgesetz*), obdobně rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Existenzsichernder Regelbedarf*, BVerfGE 137, 34 (77).

¹²³ MERTEN, Detlef. „Gute“ *Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast?* Die öffentliche Verwaltung, 2015, číslo 9, s. 359.

¹²⁴ HÖFLING, Wolfram, ENGELS, Andreas. *Parlamentarische Eigenkontrolle als Ausdruck von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle.* Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 859.

4. *JAK ZÁKONODÁRCE PRÁVO TVOŘÍ ANEB NIC NENÍ BEZVADNÉ*

Z předchozích kapitol vyplývá, jaké právo by měl zákonodárce tvořit a co má činit proto, aby toho dosáhnul. Otázkou zůstává, jaký prostor mu k tomu nabízejí existující pravidla zákonodárného procesu a jaké záruky existují pro to, aby zákonodárný proces fungoval tak, jak má.

Je-li cílem tvorba jasného, určitého, pravdivého, předvídatelného, vnitřně bezrozporného a srozumitelného práva, musí i prostředek k dosažení tohoto cíle, tedy pravidla legislativního procesu, umožňovat a zejména svým nastavením zaručovat možnost tvorby takového práva. Vycházíme-li společně s Ústavním soudem z premisy, že „*skutečným zdrojem legitimacy zákona*“¹²⁵ je procedurálně bezchybný proces, měl by být tento nastaven tak, aby umožňoval tvořit právo pyšníci se výše uvedenými atributy, ne-li dokonce i právo dobré.¹²⁶

Má-li jakýkoliv systém dobře a bezvadně fungovat, resp. má-li být schopen v co nejvyšší míře vlastní vady a chyby eliminovat, musí obsahovat vlastní vnitřní systém kontroly a vzájemně propojených pojistek. Tyto v sobě předvídá i právní úprava legislativního procesu v jednotlivých porovnávaných zemích. Například Ústavní soud mezi ně řadí předsedu, resp. předsedajícího Poslanecké sněmovny, Senát, prezidentské veto a konečně samotný Ústavní soud. Marian Kokeš¹²⁷ k těmto přidává veřejnost, politickou

¹²⁵ Bod 38 tzv. přílepkového nálezu.

¹²⁶ Srov. KYSELA, Jan, WINTR, Jan in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 50.

¹²⁷ KOKEŠ, Marian. *Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR. Disertační práce*. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2014, s. 175.

(parlamentní) kulturu, „*předpřípravnou fázi*“ zákonodárského procesu, kvalitu návrhu zákona, vládu, parlamentní rozpravu a parlamentní výbory.

Zaměříme se tak blíže na jednotlivé instituty a aktéry zákonodárského procesu z hlediska jejich fungování a coby pojistek a zkusíme blíže, jakými vadami trpí a k jakým nedostatkům jsou náchylné. Na následujících řádcích tak bude na příkladu českého, německého a rakouského zákonodárského procesu demonstrováno, jak jednotlivé právní řády pracují s rozložením sil v rámci legislativního procesu a jaké pojistky nabízejí pro jeho dobré fungování.

4.1. Obecná východiska rozebíraných systémů zákonodárství

V České republice je procedura přijímání zákonů obecně zakotvena v Ústavě, zejména v čl. 39 a následujících. Další ústavní normou, která upravuje zákonodárský proces, je ústavní zákon o bezpečnosti, který upravuje zkrácené jednání o návrzích zákonů v krizových situacích. Proceduru přijímání zákonů pak rozpracovávají do podrobností jednací řád Poslanecké sněmovny a jednací řád Senátu. Tyto dokumenty primárně svěřují zákonodárskou moc do rukou Parlamentu, čímž navazují na čl. 15 Ústavy. Právě Parlament je v našich podmínkách jediným zákonodárcem *stricto sensu*.¹²⁸ Od 1. ledna 2018 pak tuto mozaiku předpisů dotvoří konečně přijatý stykový zákon.¹²⁹

¹²⁸ Tamtéž.

¹²⁹ Zákon č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon).

Spolková republika Německo je federativním státem. Na spolkové úrovni je zákonodárným tělesem Spolkový sněm (*Bundestag*) ve spolupráci se Spolkovou radou (*Bundesrat*). Zákonodárný proces je upraven v čl. 70 a násl. Základního zákona. Zde najdeme rozdělení kompetencí mezi spolek (*Bund*) a spolkové země (*Länder*), v čl. 76 a násl. Základního zákona konečně také samotná pravidla legislativního procesu. Podrobnosti pak upravuje zejména jednací řád německého Spolkového sněmu, který nemá v Německu formu zákona, nýbrž je i v souladu s judikaturou Spolkového ústavního soudu označován jako druh *autonomních stanov*. Jeho časová působnost je omezena vždy pouze na dané volební období. Nově zvolený Spolkový sněm však může (a většinou tak i činí) převzít předchozí jednací řád.¹³⁰

V Rakousku, které je taktéž federací, je zákonodárný proces na úrovni spolku upraven v čl. 41 až 49 Spolkového ústavního zákona, podrobnosti jsou dále rozvedeny v jednacím řádu Národní rady (*Nationalrat*) a jednacím řádu Spolkové rady (*Bundesrat*).

Běžný zákonodárný proces je v České republice zahájen v Poslanecké sněmovně, která o něm diskutuje zpravidla ve třech čteních.¹³¹ Obdobně je tomu na půdě německého Spolkového sněmu,¹³² kde se však obecná rozprava

¹³⁰ K tomu více MAURER, Hartmut. *Staatsrecht I*. Vydání třetí. München: C. H. Beck, 2003, s. 431 – 432.

¹³¹ Výjimku tvoří tzv. zkrácené procedury, které mají za cíl zrychlit legislativní proces, ať už z důvodu existence krizových stavů nebo z důvodu předpokládaného širšího konsensu ohledně předloženého návrhu. Mezi tyto odchylky lze zařadit zkrácené jednání o návrzích zákonů dle ústavního zákona o bezpečnosti, přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze dle § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, málo využívaný legislativní proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti dle § 100 jednacího řádu Poslanecké sněmovny či schválení návrhu zákona v prvním čtení dle § 90 odst. 2 až 7 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

¹³² Výjimku tvoří schválení návrhu zákona v prvních čtení dle § 80 odst. 4 jednacího řádu německého Spolkového sněmu v rámci tzv. zjednodušeného jednání o návrzích zákonů. Předpokladem tohoto je dohoda grémia (něm. *Ältestenrat*, doslova *Rada nejstarších*; jedná se o orgán Spolkového sněmu, který řeší otázky organizačního charakteru; naším ekvivalentem je organizační výbor). Všechny takové návrhy jsou uskupeny do jednoho bodu jednání a je o nich rozhodnuto bez rozpravy jedním

v prvním čtení koná pouze tehdy, navrhne-li to grémium, požaduje-li to jedna z frakcí nebo alespoň 5 % poslanců nebo je-li tak odhlasováno v případě zjednodušeného řízení dle § 80 odst. 4 GOBT. Na návrh jedné z frakcí nebo 5 % poslanců může dvoutřetinová většina přítomných poslanců také rozhodnout o upuštění od projednání ve výborech.

I rakouská Národní rada projednává návrhy zákonů v zásadě ve třech čteních,¹³³ ovšem k prvnímu čtení přistupuje pouze tehdy, usnese-li se o tom plénum. Poslanecké návrhy zákonů jsou v prvním čtení projednány tehdy, pokud o to navrhovatel požádá. V této souvislosti lze dokonce vznést

hlasováním. Oddělené hlasování lze navrhnout, stejně jako lze žádat zahájení rozpravy o jednotlivém návrhu, a to i pouhým jedním členem Spolkového sněmu. Je-li tento návrh schválen, je bod ze společného „balíku“ vyčleněn a zařazen jako samostatný do programu jednání. Stejně tak může zjednodušené jednání zablokovat jednotlivá frakce nebo alespoň 5 % poslanců žádostí o konání druhého čtení. To se koná také tehdy, pokud jej doporučí grémium. Ostatní způsoby zrychlení legislativního procesu pak nejsou nutně vázány na redukci počtu čtení a jako takové neodpovídají českým jazykovým ekvivalentům. Např. legislativní proces ve stavu legislativní nouze je koncipován pro zcela odlišné situace, neboť nastává, pokud Spolkový sněm nevysloví spolkovému kancléři důvěru, avšak prezident jej, ač na to má na návrh spolkového kancléře právo, nerozpustí (čl. 68 GG). V takovém případě vykonává až do volby nového spolkového kancléře svoji funkci dosavadní spolkový kancléř, avšak s menšinovou podporou ve Spolkovém sněmu. Právě spolkový kancléř může spolkovému prezidentu navrhnout, aby vyhlásil se souhlasem Spolkové rady stav legislativní nouze, a to pro konkrétní návrh zákona, k němuž Spolkový sněm již v minulosti odmítl udělit svůj souhlas, ač u něj vláda deklarovala naléhavý zájem. Druhou cestou k vyhlášení stavu legislativní nouze je spojení otázky důvěry s návrhem zákona. Samotné toto spojení má vyjádřit naléhavost přijetí takového zákona. Následné zamítnutí tohoto návrhu Spolkovým sněmem otevírá cestu k vyhlášení stavu legislativní nouze. Možné zrychlení zákonodárného procesu je také předvídá pro případ stavu ozbrojeného napadení státu nebo bezprostřední hrozby napadení dle části část Xa GG (tj. čl. 115a an.), který umožňuje předložit naléhavé *vládní* návrhy zákona zároveň Spolkovému sněmu i Spolkové radě, které jej neprodleně *společně* projednají, byť hlasování o nich probíhá odděleně. Nelze-li na společné schůzi shromáždit dostatečný počet zástupců Spolkového sněmu a Spolkové rady, přebírá legislativní pravomoci společný výbor Spolkového sněmu a Spolkové rady (*Gemeinsamer Ausschuss*).

¹³³ Jednací řád Národní rady primárně nepředvídá procedury, které by měly za cíl zásadně zrychlit legislativní proces. Nenalezneme tak například institut schválení zákona v prvním čtení. Na druhé straně jsou zákonné lhůty nastaveny natolik flexibilně, že i celý průběh „běžného“ legislativního procesu lze zkrátit v podstatě až na jeden týden. Nutno však podotknout, že prosazení zkrácení jednotlivých lhůt si žádá kooperaci napříč ústavními institucemi i politickým spektrem, neboť jak Spolková rada, tak prezident mají v rukou nástroje k blokaci takového postupu.

požadavek, aby se první čtení konalo do tří měsíců od podání návrhu, k němuž je nutno při sestavování pořadu schůze přihlédnout.¹³⁴

Po jednání ve výborech následuje druhé čtení. Na rozdíl od české a rakouské úpravy předpokládá jednací řád německého Spolkového sněmu ovšem ještě jeden mezistupeň mezi projednáním ve výborech a druhým čtením. Jedná se o přezkoumání návrhů zákonů z hlediska jejich jazykové správnosti a srozumitelnosti dle § 80a GOBT.¹³⁵ Tuto službu zajišťuje redakční štáb při Spolkovém sněmu (*Redaktionsstab beim Deutschen Bundestag*), náležející pod Společnost pro německý jazyk (*Gesellschaft für deutsche Sprache*), na základě usnesení garančního výboru, kterému je oprávněn sdělit svá doporučení. Garanční výbor je oprávněn pořádat tento štáb o pomoc během svého celého působení, tedy i v případě přezkumu pozměňovacích návrhů, jejichž přijetí se očekává.

Třetí, závěrečné čtení, následuje dle jednacího řádu Poslanecké sněmovny nejdříve za 14 (v případě zkrácení za sedm) dní a lze v něm navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení.

Obdobně je tomu v Rakousku, kde debata ve třetím čtení, které v zásadě následuje po čtení druhém, již neprobíhá, ledaže by se na tom

¹³⁴ Obdobný institut v České republice chybí a tak například navrhovaná novela Ústavy z pera skupiny poslanců, která byla Poslanecké sněmovně předložena 27. února 2015, dodnes nebyla projednána ani v prvním čtení (srov. sněmovní tisk č. 420, 7. volební období). Obdobně je na tom vládní návrh změny Ústavy, který byl předložen Poslanecké sněmovně 3. června 2015.

¹³⁵ Ustanovení § 80a GOBT se stalo součástí jednacího řádu německého Spolkového sněmu až v roce 2009. Jeho přijetí bylo v návrhu (tisk č. 16/13492, 16. volební období) odůvodněno následovně: „*Texty zákonů trpí znovu a znovu jazykovou nesprávností a jsou proto zčásti jen těžce aplikovatelné. Na rozdíl od společného jednacího řádu spolkových ministerstev neobsahuje jednací řád německého Spolkového sněmu žádné zakotvení redakčního štábu, který by sloužil k jazykovému poradenství a přezkumu srozumitelnosti textů zákonů.*“

Národní rada usnesla. V takovém případě je však řečnická doba omezena na 5 minut. Stejně jako v České republice není možné podávat věcné pozměňující návrhy, opravy nepřesností a pravopisných chyb § 74 GOG-NR připouští. Dle jednacího řádu německého Spolkového sněmu následuje třetí čtení hned po čtení druhém, pokud v tomto nedošlo ke schválení žádného pozměňovacího návrhu. Jinak lze třetí čtení zahájit v zásadě den následující poté, co byl poslancům rozeslán tisk se zapracovanými změnami. Odlišnost od úpravy české a rakouské spočívá v tom, že i ve třetím čtení lze podávat pozměňovací návrhy věcného charakteru. Navrhovatelem však musí být buďto jednotlivá frakce, nebo vždy pět poslanců ze sta.¹³⁶ V této fázi musí být pozměňovací návrhy také krátce odůvodněny. Musí se také vztahovat pouze k těm ustanovením, která byla pozměněna již ve druhém čtení (§ 85 GOBT).

Po schválení návrhu na půdě Poslanecké sněmovny, Spolkového sněmu či Národní rady následuje projednání v Senátu či té které Spolkové radě, jejichž postavení v rámci legislativního procesu bude věnována bližší pozornost v samostatné kapitole.

Posledním článkem běžného zákonodárského procesu je ve všech třech rozebíraných zemích prezident republiky (k tomu podrobně níže).

¹³⁶ Procentuální vyjádření potřebného počtu poslanců je na místě zejména z toho důvodu, že Spolkový sněm nemá stálý počet poslanců. Vzhledem ke specifickému systému parlamentních voleb, který se vyznačuje dvojitým hlasem každého voliče a existencí tzv. vyrovnávacích mandátů (*Ausgleichsmandate*), kterým předcházely tzv. převisové mandáty (*Überhangmandate*), je počet členů Spolkového sněmu v každém volebním období odlišný. K tomu více SACKSOFSKY, Ute. *Wahlrecht und Wahlsystem* in MORLOK, Martin, SCHLIESKY, Utz, WIEDELSPÜTZ, Dieter (Hrsg.). *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*. Baden-Baden: Nomos, 2016, s. 313 a násl.

4.2. Vybrané pojistky a aktéři zákonodárného procesu

4.2.1. Vláda

4.2.1.1. Obecně k postavení jednotlivých vlád v zákonodárném procesu

Byť je vláda orgánem moci výkonné, její role v legislativním procesu je neoddiskutovatelná. Její vliv a možnost zařazení do skupiny „pojistek“ legislativního procesu se opírá zejména o skutečnost, že je nejčastějším subjektem zákonodárné iniciativy a disponuje širokým odborným aparátem, který má za úkol připravovat návrhy zákonů. Její zásadní postavení je v českém prostředí podtrženo skutečností, že v případě, kdy zákonodárná iniciativa vychází od jiných oprávněných subjektů, náleží vládě dle čl. 44 odst. 1 a 2 Ústavy právo vyjádřit se ke každému návrhu zákona, který je předložen Poslanecké sněmovně, ve lhůtě třiceti dnů před začátkem projednávání zákona zákonodárným sborem. Nevyjádří-li se, platí, že se vyjádřila kladně; její eventuální negativní stanovisko však nemá možnost návrh *a priori* zablokovat a návrh je i nadále zcela v rukou navrhovatele. Vláda tak z tohoto pohledu není pojistkou v pravém slova smyslu. Její stanovisko může představovat pouze jakýsi lakmusový papírek předvídající to, zda návrh bude schopen získat podporu vládních stran na půdě Parlamentu. To německá spolková vláda jakýmsi „právem veta“ disponuje, ovšem pouze u zákonů, které mají finanční dopad a jsou vymezené v čl. 113 GG. Ten stanoví, že *zákony, které zvyšují spolkovou vládou navržené výdaje ze státního rozpočtu nebo zakotvují nové výdaje nebo je předvídají v budoucnosti, vyžadují souhlas spolkové vlády. To samé platí pro zákony, které zakotvují snížení příjmů nebo je předvídají v budoucnosti.* Nesouhlas může být udělen ve třech fázích legislativního procesu. Zaprvé má vláda právo požadovat až do konce třetího čtení, aby Spolkový sněm pozastavil

projednání takových zákonů, aby se mohla ve stanovené lhůtě šesti týdnů k návrhu zákona vyjádřit. Zadruhé může vláda ve lhůtě čtyř týdnů od schválení takového zákona požadovat, aby se Spolkový sněm usnesl o zákoně opětovně, prvotní usnesení se tímto okamžikem stává neúčinným. Konečně zatřetí je možné, aby vláda po konečném přijetí zákona, jak jej vymezuje čl. 78 GG, odepřela vyjádřit svůj souhlas se zákonem, ovšem pouze za předpokladu, že již dříve zažádala o přerušování řízení nebo o opětovné usnesení Spolkového sněmu, jak je popsáno výše, avšak tato žádost nebyla vyslyšena. Marným uplynutím této lhůty se má za to, že souhlas byl udělen (čl. 113 odst. 3 věta druhá). Souhlas tedy může být udělen jak výslovně tak konkludentně.¹³⁷ Návrh na zavedení obdobné právní úpravy byl diskutován také v České republice v důsledku senátního návrhu novely Ústavy.¹³⁸ K projednání návrhu na plénu Poslanecké sněmovny však v důsledku ukončení volebního období nedošlo. Bez zajímavosti však nezůstává, že samotná vláda s tímto návrhem nesouhlasila a v předkládané úpravě spatřovala mj. *„významné posílení moci výkonné vůči moci zákonodárné, neboť vláda by disponovala právem veta v procesu přijímání návrhů zákonů Parlamentem, což není v souladu s čl. 15 odst. 1 Ústavy (...).“*¹³⁹

Významným oprávněním české vlády je možnost spojit s návrhem zákona žádost o vyslovení důvěry. Využití tohoto institutu zakotveného v čl. 44 odst. 3 Ústavy může být motivován trojí skutečností. Jednak je to snaha o urychlení legislativního procesu v situaci, kdy v Poslanecké sněmovně vládne široký konsensus vládních stran, pro které může být tento institut pojistkou přijetí zákona. Není-li tohoto konsensu, jedná se o velmi

¹³⁷ MÜNCH, Ingo von, KUNIG, Philip (Hrsg.). *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*. München: Verlag C. H. Beck, 2003, s. 1061.

¹³⁸ Sněmovní tisk 1005, 5. volební období.

¹³⁹ Srov. sněmovní tisk 1005/1, 5. volební období.

riskantní snahu urychlit zákonodárnou proceduru. Proto častější bude motiv politický, kdy vláda považuje určitý návrh zákona za tak zásadní, že v případě jeho nepřijetí by považovala svoji další existenci za nemyslitelnou, případně snaha prosadit sporný návrh zákona formou disciplinace vlastních poslanců, kteří v motivaci neztratit vlastní mandát budou s návrhem spíše souhlasit. Třetí důvod použití může sledovat naplnění podmínek čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy a otevření dveří k možnosti rozpustit Poslaneckou sněmovnu, jak to zamýšlela na počátku roku 1998 tehdejší „úřednická“ vláda premiéra Tošovského, když spojila otázku své důvěry s projednáváním zákona o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby.¹⁴⁰

Německá spolková vláda předkládá své návrhy nejprve Spolkové radě, která může ve lhůtě šesti (mimořádně devíti) týdnů k návrhu zaujmout své stanovisko. S tímto stanoviskem spolková vláda následně předloží návrh Spolkovému sněmu. Pokud se jedná o naléhavý návrh, může být tento předložen Spolkovému sněmu i tehdy, pokud stanovisko Spolkové rady není ještě k dispozici. Musí však být dodatečně předloženo ihned poté, co je vyhotoveno. S cílem zrychlit zákonodárný proces jsou nadto mnohé v zásadě vládní návrhy zákonů podávány jako poslanecké návrhy, aby mohly být předloženy přímo Spolkovému sněmu a aby nebylo třeba čekat na vyjádření Spolkové rady.¹⁴¹ Ostatně ten postup, kterým je obejít celý „předzákonodárný“ proces na úrovni vlády a jednotlivých resortů (srov. níže), není cizí ani české praxi.

¹⁴⁰ K tomu více PECHANCOVÁ, Marie: *Způsoby zrychlení zákonodárného procesu v ČR a SRN*. Legislativní příloha časopisu *Správní právo*, ročník III, číslo II/2011, s. C – CVIII.

¹⁴¹ MAAßEN, Hans-Georg. *Gesetzesinitiativen der Bundesregierung* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 193.

Význam vlády jakožto navrhovatelky zákonů je v Německu posílen také tím, že pokud je navrhovatelkou zákona Spolková rada jakožto další z možných iniciátorů zákonodárského procesu, předkládá tato návrh Spolkovému sněmu *prostřednictvím* vlády, která k němu obdobně zaujímá vlastní názor (srov. čl. 76 GG).

V Rakousku upravuje právo zákonodárné iniciativy čl. 41 odst. 1 B-VG, dle kterého je oprávněným navrhovatelem mimo jiné také spolková vláda. Žádná další oprávnění ve vztahu k předlohám jiných nositelů zákonodárné iniciativy rakouská spolková vláda nemá.

4.2.1.2. Vnitřní legislativní pravidla jednotlivých vlád

Jak jistě nepřekvapí, všechny tři systémy mají společné to, že hlavním iniciátorem zákonodárského procesu jsou jednotlivé vlády.¹⁴² Aby mohly řádně plnit funkci jedné z pojistek zákonodárského procesu, oplývají rozsáhlým aparátem, jehož odborné zaměření by mělo dávat záruku tomu, že vládní návrhy budou vykazovat potřebnou kvalitu a vlastnosti popsané výše. Za účelem dosažení tohoto výsledku jsou vlády při předkládání návrhů zákona vázány vlastními vnitřními pravidly.

V České republice jsou tato pravidla ztělesněna ve formě Legislativních pravidel vlády.¹⁴³ Obdobně v Německu platí společný jednací řád spolkových ministerstev; který ve svém § 42 odst. 3 svěřuje úpravu dalších podrobností přípravy zákonů do gesce spolkového ministerstva vnitra, aby za tímto účelem vydalo Manuál pro přípravu právních

¹⁴² Tamtéž, s. 191; BERKA, Walter. *Lehrbuch Verfassungsrecht*. Wien: Springer-Verlag, 2005, s. 158.

¹⁴³ Usnesení vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, ve znění pozdějších změn.

a správních předpisů.¹⁴⁴ Dále pak společný jednací řád spolkových ministerstev v § 42 odst. 4 obsahuje zmocnění pro spolkové ministerstvo spravedlnosti k vydání Manuálu pro tvorbu právních předpisů (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*). Oba tyto dokumenty obsahují velmi podrobná pravidla legislativní techniky a legislativních postupů. V Rakousku plní obdobnou funkci tzv. Legislativní směrnice (*Legislative Richtlinien*),¹⁴⁵ které jsou jako součást příručky zákonodárné techniky¹⁴⁶ vydávané tzv. Ústavní službou (*Verfassungsdienst*) Spolkového kancléřství. Tyto dokumenty obsahují obsáhlý návod, jakým jazykem a stylem mají být návrhy zákonů psány. Společný jednací řád spolkových ministerstev dokonce výslovně přikazuje, že návrhy zákonů *musí* být jazykově správné a napsané tak, aby jim pokud možno rozuměl *každý* (§ 42 odst. 5 GGO). Na to dbá také redakční štáb právního jazyka (*Redaktionsstaab „Rechtssprache“*) Společnosti pro německý jazyk, který je zřízen při spolkovém ministerstvu spravedlnosti.¹⁴⁷ Už právě v této fázi má také úřednický aparát předkládajícího ministerstva zkoumat, nakolik je zvažovaný návrh zákona potřebný a jaké mohou být jeho potenciální dopady.¹⁴⁸

Vzhledem k tomu, že tato pravidla nejsou zakotvena na zákonné či ústavní úrovni, nemůže mít jakékoliv jejich porušení vliv na platnost zákonů, které neodpovídají v nich stanoveným kritériím. To ostatně dovedl

¹⁴⁴ *Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften: Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nach § 42 Abs. 3 und § 69 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien*. Köln: Bundesanzeiger-Verlag, 2012.

¹⁴⁵ V orig. *Legislative Richtlinien 1990*.

¹⁴⁶ V orig. *Handbuch der Rechtssetzungstechnik*.

¹⁴⁷ Srov. § 42 odst. 5 GGO. K tomu více MAAßEN, Hans-Georg. *Gesetzesinitiativen der Bundesregierung* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 205.

¹⁴⁸ Srov. čl. 2 odst. 1 Legislativních pravidel vlády či § 44 GGO.

i český Ústavní soud, když konstatoval, že pouhé porušení Legislativních pravidel vlády nepředstavuje derogační důvod pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu.¹⁴⁹ Dále také tato pravidla nejsou závazná ani pro další subjekty se zákonodárnou iniciativou. Objevují se tak diskuse, zda by tato pravidla neměla být zakotvena, jak je tomu např. na Slovensku (srov. výše), na zákonné úrovni.¹⁵⁰ Jan Kněžínek v této souvislosti naopak uvádí, že forma pouhého usnesení vlády nepředstavuje pro Legislativní pravidla vlády žádný zásadní problém, neboť *„zdaleka ne vše, co normují legislativní pravidla vlády, je opravdu zásadní pro konečnou podobu normativního textu právního předpisu. Bude-li tedy zákon napsaný stylisticky a jazykově správně, bude jistě pro adresáty srozumitelný i tehdy, nebude-li například členěn na paragrafy, nýbrž na články apod. Dá se tedy říci, že pro adresáta je důležitější finální srozumitelnost právního předpisu, zejména jeho normativní ustanovení, které lze zpravidla docílit i při určitém odchýlení se od formálních (a často též formalistických) požadavků stanovených v legislativních pravidlech.“*¹⁵¹ Je tedy otázkou, nakolik by zákonné zakotvení pravidel legislativního procesu, nyní upravených v Legislativních pravidlech vlády, zlepšilo výslednou podobu právního řádu, či nakolik by celý proces zkomplikovalo, neboť i sebemenší porušení těchto „technických“ pravidel by se mohlo stát oporou (nebo záminkou) pro zrušení daného předpisu Ústavním soudem.

¹⁴⁹ K tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.), či bod X nálezu Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (č. 88/2008 Sb).

¹⁵⁰ Srov. KYSELA, Jan a WINTR, Jan in GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI, 2008, s. 194.

¹⁵¹ KNĚŽÍNEK, Jan in Kolektiv autorů: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 287.

4.2.1.3. Poradní orgány vlád

Roli vlád jakožto pojistek zákonodárného procesu podtrhuje také to, že před tím, než je návrh zákona předložen vládě jako takové, prochází složitým připomínkovým řízením napříč ministerstvy, příp. dalšími připomínkovými místy. Tak například v Rakousku je těchto připomínkových míst až 250 a mohou se k návrhu zákona vyjádřit ve lhůtě šesti týdnů.¹⁵² Georg Lienbacher v existenci tohoto komplexního systému přípravy vládních návrhů zákonů spatřuje záruku toho, že bude naplněn požadavek racionality zákonných návrhů.¹⁵³

V rámci připomínkového řízení vstupují do procesu přípravy návrhu zákona také poradní orgány jednotlivých vlád. V České republice je tímto orgánem Legislativní rada vlády, zřízená vládou na základě § 28a tzv. kompetenčního zákona.¹⁵⁴ V čele Legislativní rady vlády stojí jeden z členů vlády. Jejím úkolem je zejména zaujímat pro vládu stanoviska k legislativním návrhům.¹⁵⁵ Děje se tak v zásadě ve dvou fázích, neboť Legislativní rada vlády nejdříve posuzuje věcný záměr zákona a následně pak i samotný návrh zákona, k jehož posouzení má 60 dní. V případě posuzování věcného návrhu zákona tato lhůta ovšem činí pouze 30 dní, což se setkala s odbornou kritikou.¹⁵⁶ Vedle samotné Legislativní rady vlády, která má v současnosti 34 členy, projednávají návrhy zákonů a dalších legislativních aktů před jejich samotným posouzením ze strany Legislativní rady vlády také její pracovní

¹⁵² LIENBACHER, Georg. *Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung*. Berlin: De Gruyter, 2012, s. 38.

¹⁵³ Tamtéž, s. 27.

¹⁵⁴ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹⁵⁵ Srov. čl. 2 Statutu Legislativní rady.

¹⁵⁶ Srov. KNĚŽÍNEK, Jan in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 302 nebo KYSELA, Jan in GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI, 2008, s. 203.

komise. Legislativní rada při výkonu své působnosti posuzuje předložené legislativní návrhy z toho hlediska, zda jsou v souladu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu České republiky, mezinárodními smlouvami a právem Evropské unie, ale také je posuzuje z hlediska jejich nezbytnosti, přehlednosti návrhu, srozumitelnosti a jednoznačnosti, tedy z hlediska formálních požadavků na obsah zákona, které byly blíže rozebrány v úvodu této práce. Stejně tak je jejím úkolem posoudit soulad předložených návrhů s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu a zhodnotit, zda bylo provedeno hodnocení dopadů regulace v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a zda bylo provedeno správně. Legislativní rada vlády je v zásadě také prvním místem, kde se objeví návrhy všech ministerstev a může tak být posouzeno, zda jednotlivé návrhy nejsou vzájemně rozporné či zda se jimi upravená materie nepřekrývá. Výsledkem jejího jednání je stanovisko, v němž vládě doporučí schválit návrh v předloženém znění, schválit návrh ve znění úprav navržených ve stanovisku Legislativní rady vlády, nebo návrh neschválit a vrátit ho příslušnému předkladateli buď k dopracování z uvedených důvodů, nebo s odůvodněním, že předložený návrh právní úpravy není nutný.

Z uvedeného vyplývá, že rozsah působnosti Legislativní rady vlády je značně široký. Rada má za úkol posoudit předložené věcné návrhy zákonů a návrhy zákonů jako takové z hlediska mnoha výše uvedených požadavků a kritérií. Tuto funkci má podtrhnout také složení Legislativní rady vlády a jejích pracovních komisí, neboť členy těchto poradních orgánů jsou jmenováni zejména představitelé právní vědy a právní praxe. Legislativní rada vlády tak přispívá k tomu, aby samotná vláda naplňovala svoji funkci pojistky zákonodárného procesu a přispívala k tomu, že předložený vládní

návrh zákona dostojí formálním požadavkům kladeným na obsah zákona zejména ze strany Ústavního soudu.

V Německu působí jako kontrolní a poradní orgán spolkové vlády Národní rada pro kontrolu norem (*Der Nationale Normenkontrollrat*). Tato rada byla zřízena v roce 2006 jakožto instituce mající primárně za úkol podporovat spolkovou vládu při prosazování jejích opatření, která cílila na odbourávání byrokracie.¹⁵⁷ Ke zřízení takové kontrolní rady se zavázaly vládní strany tzv. velké koalice stran CDU, CSU a SPD, tj. tzv. první vlády Angely Merkel, v koaliční smlouvě.¹⁵⁸ Motivací byl v první řadě boj proti rostoucímu a přebujelému byrokratickému aparátu, který zatěžoval především malé a střední podnikatele. V Německu nadto do té doby chyběla nezávislá instituce, která by byla vybavena autoritou a mohla zkoumat jednotlivé návrhy zákonů nezávisle z odborného hlediska a v případě potřeby také navrhnout jejich zlepšení.¹⁵⁹

Rada má 10 členů, kteří jsou jmenováni spolkovým prezidentem na základě společného návrhu spolkového kancléře a ostatních členů spolkové vlády. Jejich funkční období činí 5 let, výkon funkce je čestný a neslučitelný s činností v jiných státních nebo zemských institucích. Předpokladem pro jmenování jsou zkušenosti nasbírané v oblasti legislativní činnosti v rámci státních nebo společenských institucí a také znalosti na poli hospodářství.

Jak bylo uvedeno výše, původně bylo hlavním úkolem Národní rady přispívat k odbourávání byrokracie, a to sledováním a posuzováním byrokratických nákladů, které s sebou přinese přijetí a aplikace navrhované

¹⁵⁷ Srov. § 1 odst. 2 NKRG.

¹⁵⁸ *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, dostupné na World Wide Web: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar_0.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=543 [citováno 8. května 2017].

¹⁵⁹ Srov. důvodovou zprávu k návrhu NKRG, tisk 16/1406, 16. volební období Spolkového sněmu.

právní úpravy. Tyto byrokratické náklady byly definovány jakožto náklady, které vzniknou fyzickým a právnickým osobám v důsledku nově zaváděných informačních povinností vůči úřadům a třetím osobám.¹⁶⁰ Tato poměrně úzce vymezená kompetence byla následně v roce 2011 rozšířena novelou NKRG,¹⁶¹ jejímž hlavním cílem bylo posílení pozice Národní rady zejména ve vztahu ke zlepšování celkového stavu národního zákonodárství,¹⁶² a to rozšířením kompetencí Národní rady v několika oblastech.

Novela za prvé rozšířila okruh sledovaných nákladů. Namísto sledování *byrokratických nákladů* má Národní rady pro kontrolu norem napříště sledovat *veškeré náklady* spojené s dodržováním přijímaného právního předpisu.¹⁶³ Zároveň byl rozšířen okruh předpisů, které Národní rada může přezkoumávat. Zatímco původně se vyjadřovala pouze k vládním návrhům právních předpisů, novela rozšířila její pravomoci i na přezkum návrhů vzešlých od ostatních subjektů zákonodárné iniciativy, tedy návrhů Spolkové rady a návrhů vzešlých tzv. ze středu Spolkového sněmu. Tyto návrhy však nepřezkoumává obligatorně, nýbrž pouze na návrh předkládající parlamentní frakce nebo některého poslance. Tato konstrukce umožňuje vládním stranám obejít vyjádření Národní rady pro kontrolu norem u návrhů, u nichž se spíše očekává její kritické stanovisko tím, že návrh nepředloží jakožto návrh vládní, nýbrž jakožto návrh poslanecký přímo Spolkovému sněmu a zároveň nebude navrženo jeho posouzení ze strany

¹⁶⁰ Srov. § 1 a 2 NKRG v původním znění.

¹⁶¹ Srov. zákon o změně zákona o zřízení Národní rady pro kontrolu norem ze dne 16. března 2011 (v orig. *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 16. März 2011*; BGBl. I S. 420).

¹⁶² Srov. důvodová zpráva k novelizujícímu zákonu, tisk 17/1954, 17. volební období Spolkového sněmu.

¹⁶³ Zákon vychází ze základního pojmu *Erfüllungsaufwand*, který je v § 2 NKRG definován jakožto veškerá měřitelná časová náročnost a náklady, které občanům, občankám, subjektům hospodářství a veřejné správě vzniknou v důsledku dodržování spolkového právního předpisu. Mezinárodně je v tomto kontextu používán pojem *compliance costs*.

Národní rady pro kontrolu norem. Na druhé straně však možnost předložit návrh Národní radě může „nahrávat do karet“ opozici, která se chystá předložit návrh právní úpravy, která s sebou přinese značné administrativní nebo finanční odlehčení pro občany, neboť pozitivní stanovisko Národní rady může vytvořit politický tlak na vládní strany a parlamentní většinu.¹⁶⁴ Obdobné platí také pro návrhy vzešlé z pera Spolkové rady. Tyto jsou Národní radou pro kontrolu norem posuzovány také pouze na návrh Spolkové rady před tím, než jsou předloženy Spolkovému sněmu.

V současnosti je tedy hlavním úkolem Národní rady pro kontrolu norem zkoumat, jakou celkovou zátěž by daný zákon představoval pro občany, ekonomiku a veřejnou správu z hlediska pochopitelnosti a jejich metodické spravedlnosti (*Methodengerechtigkeit*). Zároveň Národní rada hodnotí, jaké nové náklady vzniknou přijetím zákona jednotlivým aktérům hospodářství, zejména pak středním podnikatelům. Rada v žádném případě není oprávněna přezkoumávat cíl a účel, které zákonodárce přijetím navrhované právní úpravy sleduje (§ 1 odst. 3 a 4 NKRG). Smí však přezkoumat to, zda jsou cíl a potřebnost navrhované právní úpravy dostatečně srozumitelně předestřeny a zda jsou pochopitelné. Stejně tak může zkoumat diskutovaná alternativní řešení a také to, zda je dostatečně srozumitelné a pochopitelné, proč bylo zvoleno právě předkládané řešení.¹⁶⁵ Dále se vyjadřuje k navrhovanému okamžiku účinnosti právní úpravy a případnému omezení doby platnosti právní úpravy. Může zaujmout také

¹⁶⁴ NIRKENMAIER, Phillip, HOFMANN, Hans. *Die Aufgaben des Normenkontrollrates im Gesetzgebungsverfahren* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 305.

¹⁶⁵ Srov. výroční zprávu Národní rady pro kontrolu norem z roku 2012, s. 34 (dostupné na World Wide Web:

https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Jahresberichte/2012_10_10_nkr_jahresbericht_2012.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [citováno 8. května 2017]).

stanovisko k otázkám zjednodušení právního řádu a správního systému a k tomu, jaké další předpisy mají být přijaty v souvislosti s transpozicí evropské směrnice nebo jiného právního aktu Evropské unie. Stručně řečeno se tedy Národní rada vyjadřuje zejména k tomu, zda předložený návrh zákona dostojí formálním požadavkům na obsah zákonů.

Přezkumu Národní rady pro kontrolu norem podléhají kromě návrhů spolkových zákonů také související prováděcí předpisy, v čemž se Národní rada odlišuje od Legislativní rady vlády. Z toho vyplývá, že jejímu přezkumu podléhají v zásadě veškeré návrhy právních předpisů na úrovni spolku, a to bez ohledu na to, zda se jedná o návrh zákona, nařízení nebo vyhlášky.¹⁶⁶ V případě, že je navrhován novelizující zákon, Národní rada přezkoumává také novelizovaný zákon (*Stammgesetz*). Obdobně v případě transpozice evropských předpisů přezkumu podléhají také dotčené spolkové zákony a prováděcí právní předpisy. Národní rada pro kontrolu norem také zaujímá stanoviska k přípravným pracím na právních aktech Evropské unie; zejména nařízeních, směrnicích a rozhodnutích. Cílem této konstrukce je vzhledem k právní povaze především nařízení a směrnic zajistit, aby se již ve fázi projednávání evropských předpisů v pracovních skupinách Rady Evropské unie dbalo na to, aby dopady navrhované právní úpravy byly co nejvíce transparentní a aby byla přijata taková opatření, která budou adresáty postihovat co nejméně.¹⁶⁷

Stanoviska Národní rady pro kontrolu norem k jednotlivým právním předpisům však nejsou zveřejňována. Jsou příkládána společně se

¹⁶⁶ NIRKENMAIER, Phillip, HOFMANN, Hans. *Die Aufgaben des Normenkontrollrates im gesetzgebungsverfahren* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 298.

¹⁶⁷ Tamtéž, s. 299.

stanoviskem spolkové vlády k návrhu zákona při jeho předložení Spolkovému sněmu nebo postoupení Spolkové radě.

Vedle zaujímání stanovisek k jednotlivým návrhům legislativních aktů je Národní rada pro kontrolu norem povinna předkládat spolkové vládě roční zprávy o své činnosti. Do této zprávy může zahrnout také doporučení ohledně zlepšení stavu zákonodárství a odbourávání byrokracie. Zároveň zaujímá stanovisko ke každoročním zprávám spolkové vlády, v nichž vláda vyhodnocuje, jak dalece bylo dosaženo cíle odbourávat byrokracii a zlepšovat stav zákonodárství. Nutno podotknout, že tyto zprávy bývají velmi podrobné, nebojí se kritiky a snaží se vytyčit nové cíle a cesty k dosažení přehlednějšího a srozumitelnějšího stavu zákonodárství.

V Rakousku bychom samostatný orgán, který by se podobal české Legislativní radě vlády nebo německé Národní radě pro kontrolu norem, hledali marně. Obdobné pravomoci jako tyto orgány vykonává tzv. Ústavní služba Spolkového kancléřství (*Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes*), která je vnímána jako velmi důležitý prvek celého systému mající zásadní úlohu na vytváření a udržování nejen ústavního systému Rakouska, byť netvoří zákonem zakotvený samostatný orgán.¹⁶⁸ Ústavní službě jsou v rámci vnitřní struktury Spolkového kancléřství svěřeny poměrně široké pravomoci. Za prvé jí je v rámci rozdělení kompetencí napříč jednotlivými ministerstvy svěřena příprava veškerých návrhů zákonů týkajících se ústavněprávních otázek a otázek správního řízení, ale také právních předpisů na poli mediálního práva či práva veřejných zakázek.

¹⁶⁸ KELCATSKY, Hans R. *Bundes- Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht*. In SCHAMBECK, Herbert (Hrsg.). *Das österreichische Bundes- Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*. Berlin: Duncker & Humboldt, 1980, s. 106.

Vedle toho se vyjadřuje ke všem návrhům zákonů a podzákoných předpisů, které vzejdou z pera ostatních spolkových ministerstev.¹⁶⁹ Toto expertní grémium zkoumá zejména soulad vládních návrhů zákona s ústavními zákony a základními lidskými právy a zohledňuje také požadavky kladené na právní normu ze strany Ústavního soudního dvora a posuzuje, zda předkládaný návrh těmto požadavkům dostojí, čímž plní úkol preventivní ústavní konkretizace.¹⁷⁰ Vyjadřuje se ale také k použitému jazyku, legislativní technice a formálnímu zpracování návrhu, neboť je jejím úkolem dbát také na jednotnost a souladnost celého zákonodárství. Zároveň přezkoumává, zda byla dodržena pravidla obsažená v Legislativních směrnících (srov. výše). Žádná z těchto pravomocí však není zakotvena přímo v rakouském Spolkovém ústavním zákoně.¹⁷¹ I bez výslovného ústavního či zákonného zmocnění je však stanoviskům Ústavní služby přikládána velká autorita a fakt, že všechna tato stanoviska jsou zveřejňována na webových stránkách rakouského parlamentu, má značný vliv na diskusi mezi jednotlivými spolkovými ministerstvy, příp. mezi ministerstvy a samotnou Ústavní službou. Díky jejich zveřejnění jsou stanoviska zkoumána ze strany opozice a médií a tyto tak mají přímo možnost do takové diskuse svým vlivem zasáhnout. Dle Georga Lienbachera má tato situace za

¹⁶⁹ Vedle těchto pravomocí jí v rámci rozdělení úkolů v rámci Spolkového kancléřství dále náleží funkce tzv. „advokáta republiky“ (*Anwalt der Republik*), tedy oprávnění zastupovat spolkovou vládu před Spolkovým ústavním dvorem či samotné Rakousko v řízeních před Evropskou komisí a Soudním dvorem Evropské unie a společně se Spolkovým ministerstvem pro evropské a mezinárodní záležitosti také před Evropským soudem pro lidská práva. Vydává a spravuje také spolkovou sbírku zákonů a stará se o tzv. právní informační systém spolku (*Rechtsinformationssystem des Bundes*, zkratka RIS), který v podstatě představuje oficiální elektronickou sbírku zákonů a soudních rozhodnutí. Vedle návrhů spolkových zákonů přezkoumává i návrhy zemských zákonů.

¹⁷⁰ UKACAR, Karl, GSCHIEGL, Stefan. *Das politische System Österreichs und die EU*. Wien: Facultas, 2014, s. 184.

¹⁷¹ HOLZINGER, Gerhart. *Funktion und Wirkungsweise des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt* in RÖDIG, Jürgen, SCHÄFFER, Heinz (Hrsg.). *Rationalisierung der Gesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos, 1984, s. 314.

následek, že spolková ministerstva se ještě před vypracováním svých návrhů snaží neformálně spojit s Ústavní službou a veškeré ústavně-právní problémy návrhu vyřešit ještě před jeho předložením do připomínkového řízení.¹⁷² Závěry a stanoviska Ústavní služby nejsou závazná. Její faktické postavení a úloha však bezesporu má vliv velký na podobu vládních návrhů a přispívá k jejich zkvalitnění a k tomu, aby splňovaly formální požadavky. Ovšem obdobně jako v Německu, i v Rakousku zaznívají stesky nad tím, že sílí snaha obcházet celý systém připomínkového řízení a zejména pak právě mnohdy kritickou Ústavní službu tak, že v podstatě vládní návrhy zákonů jsou předkládány Národní radě jednotlivými poslanci.¹⁷³

4.2.1.4. Vlády jakožto efektivní pojistky zákonodárného procesu?

Role vlád jakožto pojistek legislativního procesu je neoddiskutovatelná. Dle Kurta Eichenbergera jsou to totiž vlády, které v parlamentním systému demokracie nesou *know-how* tvorby právních předpisů.¹⁷⁴ Disponují obsáhlými odbornými znalostmi, na rozdíl od ostatních aktérů legislativního procesu mohou lehce rozpoznat, v jakých oblastech je třeba zákonodárného zásahu, mají k dispozici vyškolený personál, náleží jim koordinační a kooperační pravomoc a v rámci legislativních postupů mohou nejlépe vyvažovat odborné znalosti a politické potřeby.¹⁷⁵ K uskutečnění

¹⁷² LIENBACHER, Georg. *Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung*. Berlin: De Gruyter, 2012, s. 39.

¹⁷³ PELINKA, Anton. *Das politische System Österreichs* in ISMAYR, Wolfgang (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas. EU-Staaten und Europäische Union*. Opladen: Leske + Budrich, 2008, s. 431.

¹⁷⁴ EICHENBERGER, Kurt in EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982, s. 30.

¹⁷⁵ Tamtéž. Obdobně MAAßEN, Hans-Georg. *Gesetzesinitiativen der Bundesregierung* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 193 – 194.

těchto úkolů má přispívat právě propracovaný systém „předparlamentního“ zákonodárského procesu, obsáhlé připomínkové řízení, vnitřní pravidla tvorby zákonů a také odborné poradní orgány, které vládní návrhy zákonů přezkoumávají z hlediska jejich materiálního souladu s ústavou a právním řádem jako takovým a zkoumají také, zda byla dodržena pravidla legislativní techniky, zda je návrh jednoznačný, srozumitelný a nezbytný, tedy zda návrh dostojí formálním požadavkům na obsah zákonů, popsaným v úvodu této práce.

4.2.2. Postavení poslanců „dolních“ komor a jejich vliv na zákonodárský proces

Jakožto druh pojistky legislativního procesu lze označit také spektrum pravomocí, které je svěřeno do rukou jednotlivých poslanců nebo společně několika z nich. V této souvislosti jednací řády rozlišují mezi pravomocemi, které jsou svěřeny do rukou jednotlivých členů zákonodárského sboru, a těmi, pro jejich výkon je nutno dosáhnout určité menšiny, ať už v podobě poslaneckého klubu nebo frakce nebo dosažením určitého počtu poslanců bez ohledu na jejich příslušnost k politické straně či frakci. Zaměříme se krátce na některé z těchto pravomocí,¹⁷⁶ které mají nejširší dopad na zákonodárský proces a prostřednictvím kterých poslanci mohou působit na jeho průběh.

¹⁷⁶ Souhrn jednotlivých pravomocí členů německého Spolkového sněmu blíže popsán v PECHANCOVÁ, Marie: *Úprava práv opozice jakožto menšiny na půdě Německého spolkového sněmu v reakci na vytvoření "supervelké" koalice*. Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo, ročník VI, číslo II-IV/2014, s. XVIII-XXXI.

4.2.2.1. Zákonodárná iniciativa a pozměňovací návrhy poslanců

Zásadním oprávněním jednotlivých poslanců je v českém parlamentním prostředí právo zákonodárné iniciativy, která je dle čl. 41 odst. 2 Ústavy v České republice svěřena vedle vlády, Senátu jakožto celku a zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku právě do rukou jednotlivých poslanců či skupině poslanců. Povšimněme si v této souvislosti, že česká právní úprava ve výčtu subjektů zákonodárné iniciativy na prvním místě zmiňuje právě poslance či jejich skupinu, byť běžně je jako první uváděna vláda, která je hlavním iniciátorem zákonodárného procesu.¹⁷⁷ Totiž právě svěřením zákonodárné iniciativy i jedinému poslanci je řešení poměrně neobvyklé a jak vyplývá z následujícího srovnání, neuplatní se ani v Německu, ani v Rakousku. A poslanci tohoto jedinečného práva také rádi užívají. V českém zákonodárném procesu pochází zhruba třetina všech návrhů zákonů z pera jednotlivých poslanců nebo jejich skupin.¹⁷⁸

V Německu vychází zákonodárná iniciativa dle § 76 GOBT sice „z nitra Spolkového sněmu“, tím se však rozumí jednotlivé frakce nebo alespoň vždy pět členů Spolkového sněmu ze sta (tedy 5 %).

Členové rakouské Národní rady mohou právo zákonodárné iniciativy vykonávat dvojnásobným způsobem. Dle § 21 odst. 1 GOG-NR je předmětem projednání v Národní radě mj. „samostatný návrh“, který musí být dle § 26 odst. 5 GOG-NR podpořen alespoň pěti poslanci a předložen dle odst. 1 téhož ustanovení na zasedání Národní rady. Druhý způsob tkví v podání návrhu prostřednictvím některého z výborů Národní rady, neboť tyto jsou oprávněny podávat samostatné návrhy zákonů, které souvisí s předmětem

¹⁷⁷ K tomu více KYSELA, Jan a WINTR, Jan in GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI, 2008, s. 187.

¹⁷⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška in KOLÁŘ, Petr, KYSELA, Jan, SYLLVÁ, Jindřiška, GEORGIEV, Jiří, PECHÁČEK, Štěpán. *Parlament České republiky*. Praha: Leges, 2013, s. 238.

jejich činnosti (§ 27 odst. 1 GOG-NR).¹⁷⁹ Bližší vymezení této souvislosti návrhu s předmětem činnosti výboru bychom však hledali marně. Závisí pouze na posouzení předsedy výboru, zda takový návrh připustí či nikoliv.¹⁸⁰

Druhým poslaneckým oprávněním, které může notně ovlivnit podobu legislativního procesu, je možnost podávat pozměňovací návrhy k přijímaným zákonům. Tyto jsou zejména v České republice vzhledem k absenci jakýchkoliv zákonných omezení pro jejich podání žhavým tématem. Jejich zneužívání ve formě tzv. *přílepků* dokonce vedlo k zásahu Ústavního soudu v podobě již vzpomínaného přílepkového nálezu. Možná překvapí, že jednací řád německého Spolkového sněmu neobsahuje (kromě úpravy pozměňovacích návrhů podávaných ve třetím čtení – srov. výše) žádná omezení pro předkládání pozměňovacích návrhů a na rozdíl od zákonodárné iniciativy svěřuje toto právo i jednotlivým poslancům (§ 82 odst. 1 GOBT). Stejně jako u nás není ani v Německu vyžadováno písemné odůvodnění pozměňovacího návrhu (srov. § 94 jednacího řádu Poslanecké sněmovny).

¹⁷⁹ Dalšími možnými iniciátory zákonodárného procesu jsou Spolková rada jakožto celek nebo jedna třetina jejích členů a také lid, a to prostřednictvím jednoho z institutů přímé demokracie – *Volksbegehren* dle čl. 41 odst. 2 B-VG. Návrh zákona v tomto případě může podat nejméně 100 000 těch, kteří jsou oprávněni hlasovat, nebo společně vždy jedna šestina těch, kteří jsou oprávněni hlasovat v dané spolkové zemi. Nutné je však získat tuto šestinu alespoň ve třech spolkových zemích. Návrh poté putuje od spolkového volebního výboru do Národní rady, která jej projedná, avšak není zavázána jej schválit. K tomu více: STOLZLECHNER, Harald: *Einführung in das öffentliche Recht*. Wien: MANZ, 2011, s. 194 či PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 23.

¹⁸⁰ K určitému konfliktu v této souvislosti a tedy nutnému řešení otázky, do jaké míry jaká předloha souvisí s předmětem činnosti výboru, došlo v roce 2009 v souvislosti s přijímáním zákona o hodnocení vlivů na životní prostředí (v orig. *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*). Novelu tohoto zákona totiž vláda zamýšlela za účelem zrychlení legislativního procesu předložit přímo hospodářskému výboru, aby jej právě projednal a předložil jako samostatný návrh. S tímto však nesouhlasili opoziční poslanci, neboť měli za to, že materie spadá pod působnost výboru životního prostředí, a na protest opustili zasedání výboru. Celý spor byl vyřešen v podstatě tím, že zasedání výboru bylo přerušeno a opozici byl poskytnut delší čas na prostudování návrhu. K tomu více: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2009/PK0566/index.shtml.

To v Rakousku platí pro podávání pozměňovacích návrhů přísnější pravidla. V zásadě mohou být podány kterýmkoliv poslancem, ovšem stejně jako u zákonodárné iniciativy se vyžaduje podpora alespoň dalších pěti poslanců (na rozdíl od pozměňovacích návrhů navržených jednotlivými poslanci ve výborech, kde není pro dosažení jejich projednání ve výboru zapotřebí podpora ze strany dalších členů výboru). Národní rada pak může o každém pozměňovacím návrhu rozhodnout, že bude opětovně projednán v příslušném výboru.

U nás je návrh zákona v důsledku novely jednacího řádu Poslanecké sněmovny provedené zákonem č. 265/2014 Sb. po druhém čtení dokonce obligatorně projednán opětovně garančním výborem, který zaujme doporučující nebo nedoporučující stanovisko k jednotlivým pozměňovacím návrhům (§ 94a JŘPS). Od projednání lze však na návrh upustit. Takový návrh mohou zablokovat dva poslanecké kluby nebo 20 poslanců (§ 94a odst. 4 a 5).

4.2.2.2. Účast poslanců ve výborech

Zásadním právem, kterým jednotliví poslanci mohou ovlivnit průběh legislativního procesu, je jejich participace ve výborech. Jsou to totiž výbory, které jsou jakožto pracovní orgány zákonodárných sborů centrem legislativní činnosti.¹⁸¹ I tyto jsou často iniciátorem množství pozměňovacích, ba i komplexních pozměňovacích návrhů.¹⁸² O významu projednávání návrhu

¹⁸¹ Srov. ISMAYR, Wolfgang. *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich, 2000, s. 167.

¹⁸² Praktika komplexních pozměňovacích návrhů se dle Jindřišky Syllové (in SYLLOVÁ, Jindřiška, KYSELA, Jan. *Parlament České republiky*. Praha: Leges, 2013, s. 268) rozmohla ve čtvrtém volebním období a od té doby směle bují dál. Vrcholem budiž situace kolem přijímání „nového zákona o státní službě“ (přijat posléze jako zákon č. 234/2014 Sb.), jehož text byl předložen v rámci legislativního

zákona ve výborech svědčí např. to, že ačkoliv § 80 odst. 2 jednacího řádu Spolkového sněmu umožňuje Spolkovému sněmu rozhodnout o tom, že návrh zákona bude po prvním čtení postoupen přímo do čtení druhého bez jeho projednání ve výborech, v praxi k takovému rozhodnutí nedochází.¹⁸³ Samotná činnost výborů v Poslanecké sněmovně, Spolkovém sněmu a Národní radě nevykazuje zásadní formální odlišnosti. Projednávání ve výborech v Německu i Česku zaštiťuje vždy garanční výbor, byť v českém parlamentním prostředí se tak děje až od roku 2015.¹⁸⁴

Zatímco dle § 37 jednacího řádu Poslanecké sněmovny jsou zasedání výborů v zásadě veřejná, § 69 odst. 1 GOBT i § 37 odst. 5 GOG-NR vycházejí primárně z neveřejných zasedání jednotlivých výborů. Dle GOBT by však minimálně závěrečné projednání předloženého návrhu zákona mělo po dohodě s grémiem a ostatními výbory projednávajícími danou předlohu proběhnout veřejně. Jednací řád Poslanecké sněmovny je také na první pohled daleko benevolentnější, co se poradních hlasů týče. Dle § 38 odst. 2 náleží poradní hlas poslancům, kteří nejsou členy a kteří se jeho zasedání účastní v zásadě bez dalšího. Dle § 37 odst. 1 GOG-NR náleží poradní hlas pouze předsedovi Národní rady; ostatní poslanci se mohou zasedání výboru účastnit pouze jako posluchači. Z tohoto konceptu vychází také GOBT, dle

procesu ohledně probírané novely původního zákona o státní službě právě jako komplexní pozměňovací návrh, jak bude ostatně níže blíže popsáno.

¹⁸³ HADAMEK, Thomas. *Die Gesetzesberatung im Bundestag und seinen Ausschüssen* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 408.

¹⁸⁴ Institut garančních výborů byl zaveden do jednacího řádu Poslanecké sněmovny zákonem č. 265/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem původního návrhu zákona téma garančních výborů však nebylo. Do návrhu byl tento institut včleněn až v důsledku komplexního pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru. Poslanec Jeroným Tejc k tomu na plénu Poslanecké sněmovny uvedl následující: „*Největší přínos podle mého názoru - zavádí garanční výbor. [...] Ale tento garanční výbor jednoznačně přispěje k tomu, aby se zkvalitnil legislativní proces, aby se výbory opětovně zabývaly všemi pozměňovacími návrhy, které obdrží Poslanecká sněmovna.*“ (srov. stenografický zápis ze 17. schůze Poslanecké sněmovny v 7. volebním období ze dne 18. září 2014).

jehož § 69 odst. 3 lze jednotlivým poslancům, kteří nejsou členy výboru, přiznat poradní hlas pouze ve zvláštních případech.

Významnou roli v rámci práce jednotlivých výborů hraje zejména v Německu možnost tzv. zasedání s veřejným slyšením odborníků, zájmových zástupců a jiných respondentů. Tento institut zná GOBT od roku 1951 a jakkoliv nebyl zpočátku přijímán zcela pozitivně,¹⁸⁵ postupem času stal standardní součástí téměř každého zákonodárného procesu, jehož předmětem jsou návrhy zásadního charakteru. Na tato zasedání jsou přizváni různí experti zabývající se tematikou související s projednávaným návrhem zákona, kteří na zasedání výboru vystoupí se svým stanoviskem a zodpoví otázky jednotlivých poslanců. Tito odborníci jsou jmenováni napříč politickým spektrem. Byť lze usnesením výboru počet vystupujících omezit, vždy je nutno postupovat tak, aby počet odborníků jmenovaných jednotlivými frakcemi odpovídal poměru rozložení jejich sil v jednotlivých výborech. V praxi však většinou v zásadě nedochází ke zbytečným neshodám a provokacím a dodržuje se nepsaná zásada loajálního a férového jednání ve výborech.¹⁸⁶ I GOG-NR výslovně stanoví, že výbory mohou při projednávání *významných návrhů zákonů a mezinárodních smluv* svolat slyšení odborníků a respondentů, které probíhá veřejně (§ 37 odst. 9 GOG-NR). Jednací řád Poslanecké sněmovny takový institut výslovně nezakotvuje. Na druhou stranu mohou být stálými členy sněmovních (i senátních) komisí také osoby,

¹⁸⁵ V diskusích, které doprovázely zavedení těchto veřejných slyšení, např. zaznívalo, že dojde k přehlacení zákonodárce „názory zvenčí“, na něž nebude možno v takovém množství kvalifikovaně odpovědět. Dále panovala obava, že toto „otevření“ parlamentní debaty na úrovni výborů povede k větší politizaci práce výborů, což se neblaze podepíše na výsledcích jejich práce. K tomu více HADAMEK, Thomas. *Die Gesetzesberatung im Bundestag und seinen Ausschüssen* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 421.

¹⁸⁶ Tamtéž. Stejná je i osobní zkušenost autorky, která měla během svého působení ve Spolkovém sněmu možnost se takových zasedání účastnit.

kteřé nejsou poslanci a senátory, tedy i potřební experti. Česká parlamentní praxe tomu však spíše neodpovídá. V zásadě dochází pouze k *ad hoc* přizývání konkrétních odborníků, kteří se účastní zasedání výborů a vyjadřují se k návrhům zákonů. Jejich účast je bez dalšího možná i vzhledem k veřejné povaze zasedání výborů.¹⁸⁷

Vzhledem k tomu, že jsou v rámci těchto veřejných slyšení dotazováni právě různí odborníci z různých oborů a odvětví, přispívají veřejná slyšení ke zvýšení informovanosti a povědomí jednotlivých poslanců o upravované věci a rovněž k institucionalizaci zapojení zástupců výzkumných a vědních oborů do legislativního procesu. Tím mohou sloužit ke zlepšení celkového stavu zákonodárství, ale také posílit kontrolní funkci parlamentu vůči vládě.¹⁸⁸ Tato diskuse tak může napomáhat tomu, aby zákonodárce v rámci projednání návrhu zákona ve výborech mohl dostát své povinnosti zjistit řádně skutkový stav a zejména pak vyvažovat různé zájmy.

Dalším přínosem takového projednání je posílení transparentnosti zákonodárského procesu. Dle Thomase Hadamka jsou to právě taková veřejná slyšení, která v dnešní době masových médií, televize a internetu, které posilují informační nároky občanů vůči parlamentu, přispívají stále potřebnější otevřenosti parlamentu vůči veřejnosti.¹⁸⁹ Jejich institucionální zakotvení by tak mohlo dávat smysl i v českém parlamentním prostředí.

¹⁸⁷ Lze konstatovat, že na poli veřejných slyšení je aktivnější komorou Senát, který pořádá jak veřejná slyšení Senátu dle § 144 jednacího řádu Senátu, tak veřejná slyšení jednotlivých výborů dle § 145 jednacího řádu Senátu.

¹⁸⁸ Srov. SCHÜTTEMEYER, Suzanne S. in SCHNEIDER, Hans-Peter, ZEH, Wolfgang. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 1153.

¹⁸⁹ HADAMEK, Thomas. *Die Gesetzesberatung im Bundestag und seinen Ausschüssen* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 421.

Mohlo by napomoci tomu, aby parlament byl častěji vnímán jako místo, kde se odvádí skutečná zákonodárná činnost a ne jako místo, kde se jen „žvaní“.

4.2.3. Předsedající „dolních“ komor

Označení předsedajícího „dolní“ komory jakožto jedné z pojistek zákonodárného procesu se opírá zejména o judikaturu českého Ústavního soudu. Úkolem předsedy, příp. předsedajícího Poslanecké sněmovny, je totiž *vést schůzi sněmovny a regulovat debatu* (srov. § 59 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Z tohoto oprávnění Ústavní soud dovozuje zásadní povinnost v případě posouzení přípustnosti pozměňovacích návrhů. Předsedající má totiž dle Ústavního soudu posoudit, zda je *dána nutná materiální souvislosti* (k tomu srov. níže) *pozměňovacího návrhu k návrhu původnímu*.¹⁹⁰ V praxi se tak ovšem, jak seznal i Ústavní soud, neděje.

Další zásadní úlohu představuje *zajištění postoupení schváleného návrhu zákona Senátu* ve smyslu § 97 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Jak se ukáže níže, i tato na první pohled formální povinnost je zásadní pojistkou legislativního procesu a skrývá v sobě možná nečekané povinnosti předsedy Poslanecké sněmovny směrem k zjištění jasného, srozumitelného a vnitřně bezrozporného práva.

¹⁹⁰ Bod 57 přílepkového nálezu.

4.2.4. „Horní komory“

Důležitým aktérem legislativního procesu a jeho zásadní pojistkou mají být také „horní komory“ – Senát či ta která Spolková rada. Zatímco v České republice Ústava mluví přímo o Parlamentu, který je tvořen dvěma komorami, a lze tak Senát označit za horní, či také druhou komoru bez nutnosti použití uvozovek, obdobnou úpravu nelze nalézt ani v Základním zákoně, ani ve Spolkovém ústavním zákoně.¹⁹¹ Ostatně i způsob volení Senátu a jeho účel je odlišný než u spolkových rad Německa a Rakouska. Tato skutečnost vyplývá zejména z faktu, že jak Německo, tak i Rakousko jsou svým uspořádáním federativními republikami a jejich spolkové rady mají být právě místem, kde se do zákonodárného procesu zapojují jednotlivé spolkové země. Tomu charakter ani způsob volby našeho Senátu neodpovídá a ostatně ani nemůže. Zatímco v Německu se Spolková rada skládá z členů zemských vlád, které je volí a pověřují výkonem funkce na čtyři roky, členové rakouské Spolkové rady jsou voleni v zemských sněmech jednotlivých zemí na dobu jednotlivých funkčních období toho kterého zemského sněmu. V rámci rakouské Spolkové rady vykonávají její členové svůj mandát, na rozdíl od německé Spolkové rady, v níž mohou být hlasy za jednotlivé země odevzdány pouze jednomyslně a jen prostřednictvím přítomných členů, volně.

Odlišná role a způsob ustavování „horních komor“ v Německu a Rakousku má za důsledek i mírně odlišné postavení těchto ústavních

¹⁹¹ U spolkových rad se tak jedná o samostatné ústavní orgány, které nelze *stricto sensu* považovat za horní komory německého či rakouského parlamentu. Ostatně v Německu, na rozdíl od rakouského přístupu, ani není souhrnný pojem „parlament“ oficiálně používán. V Rakousku se však s označením „*Österreichisches Parlament*“ lze na oficiální úrovni setkat. Pro zjednodušení textu však bude pracováno s pojmem „horní komory“, vždy však v uvozovkách.

orgánů v rámci legislativního procesu. Jejich funkce jakožto pojistek zákonodárského procesu působí spíše směrem k tomu, aby byly slyšeny hlasy jednotlivých zemí. I přesto však lze vysledovat shodné prvky a shodný způsob možné ingerence do zákonodárského procesu jako v případě českého Senátu.

4.2.4.1. Role v běžném legislativním procesu

Možná ingerence do legislativního procesu vychází na prvním místě z výše zmíněného práva zákonodárské iniciativy. V rámci běžného legislativního procesu tyto orgány shodně disponují tzv. suspenzivním právem veta. Senát toto právo může uplatnit ve lhůtě třiceti dnů od okamžiku, kdy mu byl návrh zákona postoupen, a to buď ve formě zamítnutí návrhu, nebo přijetím pozměňovacích návrhů. Ve stejné lhůtě může návrh přijmout či vyjádřit vůli návrhem se nezabývat, se stejnými důsledky. V případě, že se v dané lhůtě třiceti dnů nevyjádří vůbec, má se za to, že Senát s návrhem souhlasí. V případě, že Senát návrh zamítne, hlasuje o něm opět Poslanecká sněmovna, která na návrhu v původním znění setrvá dle čl. 47 odst. 1 Ústavy Poslanecká sněmovna, přijme-li jej kvalifikovanou nadpoloviční většinou *všech* svých členů, tj. minimálně 101 hlasy. Pro přijetí návrhu zákona s pozměňovacími návrhy Senátu postačí na půdě Poslanecké sněmovny běžná většina.

Německá Spolková rada může v případě svých připomínek k návrhu zákona svolat nejprve tzv. *dohodovací výbor*,¹⁹² který má dosáhnout

¹⁹² V orig. *Vermittlungsausschuss*; jedná se o orgán, do něhož vysílají po šestnácti zástupcích jak Spolkový sněm, tak Spolková rada, která vysílá jednoho zástupce za každou spolkovou zemi. Není pomocným či podpůrným orgánem žádné z těchto institucí, jedná se o orgán *sui generis*, který má vlastní jednací řád (*Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*). K tomu více SCHNEIDER,

kompromisu mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou. Pokud tento výbor navrhne změny návrhu, hlasuje o něm Spolkový sněm opětovně. V opačném případě je Spolková rada oprávněna proti návrhu *podat námitku (Einspruch einlegen)* ve lhůtě dvou týdnů od ukončení jednání ve výboru, čímž návrh vrátí zpět Spolkovému sněmu, který na něm setrvá souhlasem nadpoloviční většiny *všech* svých členů. Pokud je však podání námítky schváleno ve Spolkové radě alespoň dvoutřetinovou většinou *všech* členů, je k přehlasování námítky zapotřebí hlasů dvou třetin *přítomných* členů Spolkového sněmu (minimálně však nadpoloviční většiny *všech*). Pozměňovací návrhy ze strany Spolkové rady jsou vyloučeny. Návrh zákona je dle čl. 78 Základního zákona schválen, pokud s ním Spolková rada vysloví souhlas, nepodá-li ve stanovené lhůtě návrh na svolání dohodovacího výboru, nepodá-li ve stanovené lhůtě proti návrhu námitku nebo vezme-li ji zpět, nebo pokud je tato námitka přehlasována Spolkovým sněmem.

Konečně rakouská Spolková rada má dle čl. 42 Spolkového ústavního zákona celkem tři možnosti, jak s návrhem zákona schváleným Národní radou naložit. Může se usnést na tom, že proti návrhu nepodá námitku; může se návrhem nezabývat, čímž je po osmi týdnech schválen, či může v této lhůtě *podat proti návrhu odůvodněnou námitku*, tedy využít svoje právo veta. Národní rada setrvá na svém původním rozhodnutí souhlasem nadpoloviční většiny, na hlasování je přitom nutná přítomnost alespoň poloviny jejích členů. Na rozdíl od naší úpravy může Národní rada i v tuto chvíli původní návrh pozměnit. V takovém případě však návrh musí putovat ještě jednou do Spolkové rady. Nepodaří-li se Národní radě přehlasovat námitku Spolkové rady, je legislativní proces ukončen.

Hans-Peter, ZEH, Wolfgang. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 1567.

Zatímco tedy německá Spolková rada může nejprve působit na Spolkový sněm snahou o nalezení kompromisu, český Senát i rakouská Spolková rada mohou v případě svého nesouhlasu s návrhem zákona uplatnit pouze „tvrdou sílu“ v podobě prostého zamítnutí návrhu či vlastních pozměňovacích návrhů. To však nic nemění na tom, že všechny tyto tři orgány mají ve vztahu k Poslanecké sněmovně, Spolkovému sněmu či Národní radě v rámci běžného legislativního procesu slabší postavení a mohou být těmito orgány kdykoliv přehlasovány.

4.2.4.2. Zákony vyžadující výslovný souhlas „horních komor“

Možnost přehlasování však neplatí absolutně, neboť všechny tři porovnávané systémy předvídají také legislativní proces s rovnoprávným postavením obou „komor“. Dle Ústavy se tento uplatní u ústavních zákonů a zákonů vypočtených v čl. 40 Ústavy. Těmi jsou volební zákony, kteréžto je však nutno vykládat ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (č. 283/2005 Sb.) jako *každý zákon, který upravuje volební tematiku* (k tomu blíže níže), dále pak *zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek* a *zákon o jednacím řádu Senátu*. Zatímco pro přijetí ústavních zákonů je zapotřebí dle čl. 39 odst. 4 souhlasu třípětinové většiny *všech* poslanců a třípětinové většiny *přítomných* senátorů, u hlasování o zákonech uvedených v čl. 40 Ústavy se hlasuje prostou nadpoloviční většinou přítomných v obou komorách. Z hlediska postavení Senátu je rozhodující, že Senát musí o těchto návrzích hlasovat, tj. nesmí vyjádřit vůli se zákonem nezabývat, ani zákon není přijat

marným uplynutím lhůty třiceti dnů pro jeho projednání v Senátu.¹⁹³ Stejně jako u „běžných“ zákonů může Senát přijmout k návrhu ústavního zákona pozměňovací návrhy. Až doposud platilo, že tyto pozměňovací návrhy Poslanecká sněmovna nemohla přehlasovat a přijmout tak zákon ve znění původně postoupeném Senátu. Dne 17. srpna 2017 byl však schválen návrh zákona o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon),¹⁹⁴ jehož navrhovatelem byl Senát. Tento zákon upravuje mj. postup v případě schvalování zákonů, u nichž je zapotřebí výslovný souhlas Senátu. Zavádí tak tzv. člunek, tedy že Poslanecká sněmovna je oprávněna podat pozměňovací návrh, ovšem v takovém případě musí zákon opětovně předložit Senátu, který se k němu znovu vyjádří. Projednávání takového návrhu zákona končí přijetím návrhu zákona oběma komorami nebo nepřijetím návrhu zákona jednou z komor. Není-li návrh ústavního zákona nebo návrh jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor přijat do skončení zasedání (volebního období) Sněmovny, jeho projednávání končí.

V případě, že Poslanecká sněmovna s pozměňovacími návrhy Senátu míní vyslovit souhlas, činí tak u ústavních zákonů souhlasem třípětinové většiny všech poslanců, pozměňovací návrhy zákonů dle čl. 40 jsou přijaty souhlasem dle čl. 39 odst. 2 Ústavy, tj. prostou většinou.

I v Německu lze v této souvislosti rozlišovat mezi zákony, kterými se mění Základní zákon, a ostatními zákony vyžadujícími souhlas Spolkové rady. Dle čl. 79 GG může být Základní zákon měněn pouze zákonem přijatým dvěma třetinami *všech* členů Spolkového sněmu a dvěma třetinami

¹⁹³ Tuto praxi v podstatě zavedl Senát sám, když rozhodoval o návrzích ústavních zákonů i po 30 dnech od jejich postoupení. Takový postup Senátu posléze potvrdil i Ústavní soud ve výše zmíněném nálezu, čímž dal Senátu možnost blokovat přijetí zákona po libovolně dlouhou dobu.

¹⁹⁴ Srov. sněmovní tisk 736 (7. volební období Poslanecké sněmovny), publikován pod č. 300/2017 Sb.

přítomných členů Spolkové rady (přičemž minimální kvorum představuje polovina všech členů Spolkové rady). Výslovný souhlas Spolkové rady však vyžadují také mnohé další zákony, zejména pak ty, které mají vliv na financování spolku a zemí nebo fungování zemí.¹⁹⁵ Případné spory o tom, který zákon spadá pod tuto množinu a který nikoliv, rozhoduje Spolkový ústavní soud.

Má-li Spolková rada k těmto zákonům připomínky, je oprávněna (a spolu s ní, na rozdíl od běžného zákonodárského procesu, i Spolkový sněm a spolková vláda) svolat dohodovací výbor, který postupuje obdobně jako u „běžných“ zákonů. V opačném případě putuje návrh do pléna Spolkové rady, která o něm v *přiměřené* lhůtě kladně nebo záporně rozhodne. Situaci, kdy by Spolková rada odmítla vůbec hlasovat o takovémto návrhu, Základní zákon obdobně jako česká Ústava neřeší. Je tak zapotřebí vždy čekat, dokud se Spolková rada nevyjádří. Do té doby se návrh nemůže stát zákonem.¹⁹⁶

Nepřekvapí, že i v Rakousku vyžadují výslovný souhlas Spolkové rady návrhy ústavních či běžných zákonů obsahující ustanovení omezující postavení zemí (čl. 44 odst. 2 B-VG).¹⁹⁷ Dalším takovým případem je hlasování o návrhu, kterým se mění úprava postavení Spolkové rady a způsob

¹⁹⁵ Jsou jimi zejména zákony, kterými je měněno území spolkových zemí a zákony, které regulují organizaci a řízení před zemskými úřady, upravují platy zemských úředníků a ručení státu, zákony, které upravují rozdělení daní, zásady rozpočtu nebo se jinak dotýkají finančních záležitostí státu. Dle Základního zákona potřebují souhlas Spolkové rady také například zákony, které řeší vypořádání majetku Říše a již zaniklých korporací, zákony o privatizaci spolkových drah a spolkové pošty a některé zákony přijímané v souvislosti s azylovou politikou Německa. K tomu SCHNEIDER, Hans-Peter. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 102.

¹⁹⁶ Srov. tamtéž, s. 110.

¹⁹⁷ Toto oprávnění Spolkové rady bylo zaneseno do B-VG novelou z roku 1984, která znamenala nové rozložení sil mezi spolkem a spolkovými zeměmi. Přesné vymezení toho, které případy spolkového zákonodárství spadají pod vymezení čl. 44 odst. 2 B-VG však neexistuje. Vedle otázek, které jsou výslovně svěřeny zemím, je nutno také zohlednit čl. 15 odst. 1 B-VG, který obsahuje tzv. zbytkovou klauzuli pro stanovení pravomocí zemí. Okruh otázek, které tedy budou rozhodovány v režimu čl. 44 odst. 2 B-VG není a ani do budoucna nemůže být taxativně vymezen. Srov. PERNTHALER, Peter: *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien: Verlag Österreich, 2004, s. 357.

volby jejích členů (tj. čl. 34 a 35 B-VG), kdy je vedle prosté většiny hlasů ve Spolkové radě zapotřebí také souhlasu alespoň čtyř zemí, či další otázky týkající se rozložení zákonodárné pravomoci mezi spolek a spolkové země.¹⁹⁸

Vymezení okruhů otázek, u nichž je zapotřebí výslovného souhlasu „druhých komor“ odpovídá jejich postavení v tom kterém systému legislativním systému. Na jedné straně je zapotřebí jejich souhlas pro jakékoliv ústavní změny, což pramení z významu samotné ústavy a předpokládané závažnosti dopadu možných ústavních změn. Nutný souhlas „druhých komor“ v této oblasti pak předpokládá, že návrhy budou těmito orgány projednány a bude tak poskytnut širší prostor pro to, aby byly slyšeny různé názory a vyváženy různé zájmy.

V Německu a Rakousku pak ta která spolková rada tvoří pojistky zákonodárného procesu zejména z pohledu postavení jednotlivých zemí a slyšení jejich názorů, neboť právě v otázkách, které mohou zasahovat do kompetencí spolkových zemí, musí být slyšeny (a vyslyšeny) právě i spolkové rady. O významu jejich postavení pak svědčí četná judikatura ve věci tzv. kompetenčních vad zákonodárného procesu, které bude pozornost věnována níže.

¹⁹⁸ Srov. čl. 15 odst. 6 B-VG týkající se otázek spadajících do sdílené kompetence spolku a zemí. Jsou-li spolkovým zákonodárstvím stanoveny základní principy úpravy takových otázek a zemský zákonodárce je zavázán přijmout prováděcí zemské zákony k dané problematice, vyžaduje se výslovný souhlas Spolkové rady, pokud spolkový zákonodárce stanoví zemskému zákonodárci k provedení těchto otázek lhůtu kratší než 6 měsíců či delší než jeden rok. Poslední situací, kdy je nutný souhlas Spolkové rady, která ovšem není výkonem přímo zákonodárné pravomoci, je udělení jejího souhlasu k rozpuštění některého ze zemských sněmů, k čemuž je na návrh spolkové vlády dle čl. 100 odst. 1 B-VG oprávněn spolkový prezident. K tomuto však, stejně jako ke hlasování, kterým by byl měněn čl. 34 nebo 35 B-VG, a hlasování dle čl. 15 odst. 6 B-VG však doposud nikdy nedošlo. Srov. PERNTHALER, Peter: *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien: Verlag Österreich, 2004, s. 358.

4.2.4.3. Legislativní proces bez účasti „druhých komor“

Ne ve všech případech však „druhé komory“ mohou vykonávat svoji funkci pojistky ústavní konformity zákonodárského procesu. Dle čl. 42 odst. 2 Ústavy je Senát vyloučen z projednávání a přijímání návrhu zákona o státním rozpočtu. Tato výjimka z jinak platícího principu bikameralismu bývá odůvodňována zvláštním odpovědnostním vztahem mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou, která jediná disponuje nástroji ke kontrole vlády, jejímž nejdůležitějším nástrojem vládnutí je na druhé straně právě státní rozpočet.¹⁹⁹ V Německu obdobnou úpravu ve vztahu ke Spolkové radě nenalezneme, tedy Spolková rada projednává všechny návrhy zákonů schválené Spolkovým sněmem. I v tom lze v porovnání se Senátem a rakouskou Spolkovou radou spatřovat její silnější postavení.

Rakouský Spolkový ústavní zákon legislativní proces bez účasti Spolkové rady zná a zakotvuje jej ještě pro širší spektrum případů. Dle čl. 42 odst. 5 B-VG je Spolková rada vyloučena z legislativního procesu v případě přijímání spolkového zákona o jednacím řádu Národní rady, o rozpuštění Národní rady, o státním rozpočtu²⁰⁰ a o rozpočtovém provizoriu, o schválení státního závěrečného účtu, o vzniku a změně finančních dluhů²⁰¹ spolku, o převzetí a změně ručení spolku a u spolkových zákonů, jejichž prostřednictvím je disponováno s majetkem spolku. Tyto zákony jsou sice po schválení v Národní radě Spolkové radě zprostředkovány, neboť toto obecné pravidlo stanoví čl. 42 odst. 1 B-VG, ovšem tato nemá žádné právo se k nim

¹⁹⁹ K tomu více KYSELA, Jan in KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 353.

²⁰⁰ Legislativní proces bez účasti Spolkové rady probíhá i ohledně zákonů, které obsahují bližší ustanovení o pravidlech vzniku spolkového rámcového rozpočtu a také na zákony obsahující jiná pravidla hospodaření spolku.

²⁰¹ Definici finančního dluhu přináší od 1. ledna 2013 čl. 51 odst. 10 bod 10 B-VG. Jedná se o vznik či změnu závazku z finančních opatření, která nebudou splacena během jednoho roku, nebo z dlouhodobě poskytnutých úvěrů.

vyjadřovat, a proto jsou ihned dále zprostředkovány také prezidentu a následně publikovány.

4.2.4.4. „Druhé komory“ jakožto pojistky zákonodárského procesu v případě paralyzování „prvních komor“?

Český Senát vystupuje jako pojistka zákonodárského procesu ještě v jednom případě, a sice tehdy, substituuje-li zákonodárskou moc v době rozpuštění Poslanecké sněmovny prostřednictvím přijímání zákonných opatření dle čl. 33 Ústavy. Může se však jednat pouze o věci, které nesnesou odkladu, vyžadovaly by jinak přijetí zákona a jejich přijetí navrhla vláda. Ústava uvádí také negativní výčet předmětu zákonného opatření Senátu – Senát jej nesmí přijmout ve věcech Ústavy, státního rozpočtu a volebního zákona,²⁰² státního závěrečného účtu, k němuž se však Senát dle čl. 42 odst. 1 Ústavy nevyjadřuje ani za běžné situace, a mezinárodních smluv podle čl. 10, k jejichž ratifikaci je však vždy zapotřebí souhlasu *obou* komor.

K naplnění institutu zákonných opatření došlo v praxi v roce 2013, kdy byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna a Senát přijal celkem 4 zákonná opatření, které Poslanecká sněmovna posléze na své první ustavující schůzi

²⁰² Je otázkou, proč jsou z přijímání zákonných opatření vyjmuty pouze volební zákony, když dle čl. 40 Ústavy vyžadují souhlas obou komor také tzv. stykový zákon a zákon o jednacím řádu Senátu. Ostatně samotný Senát navrhl čl. 33 Ústavy v tomto smyslu novelizovat (srov. senátní tisk 84, II. funkční období, k tomu KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez Parlamentů. Delegation a substituce zákonodárské pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta, 2006, s. 135). Domnívám se, že současná úprava je však dostačující. Mám za to, že přijetí tzv. stykového zákona by nemohlo vyhovět požadavkům stanoveným pro vydání zákonného opatření, zejména si lze těžko představit, že by se vzhledem k dlouhodobé absenci překonané až v roce 2017 mohlo jednat o věc, která nesnese odkladu. Na druhé straně je vhodné, že výčet obsažený v čl. 33 odst. 2 nevyklučuje po vzoru čl. 40 Ústavy zmínku o jednacím řádu Senátu, neboť může nastat situace, že v období rozpuštění Poslanecké sněmovny bude zapotřebí naléhavě novelizovat jednací řád Senátu, což současná právní úprava umožňuje.

ratihabovala,²⁰³ jakkoliv zazněly hlasy, že ne všechna přijatá zákonná opatření splnila kritérium naléhavosti, tj. že se nejednalo o věci, které nesnesly odkladu.²⁰⁴

Jednací řád Senátu zná i zkrácené jednání o zákonných opatřeních, které může být použito v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. V takovém případě předseda svolá neprodleně schůzi Senátu nebo doplní projednání návrhu na pořad schůze, pokud tato již probíhá. Senát má 72 hodin od okamžiku předložení návrhu vládou na to, aby se o návrhu zákonného opatření usnesl. I z tohoto důvodu se návrh neprojednává ve výborech, zkrácena je také řečnická doba, a to na 5 minut v obecné části rozpravy. Co však dělat v situaci, kdy ani Senát nebude schopen zasedat? Na to česká zákonná úprava na rozdíl od té německé a rakouské již nepamatuje a čelí tak oprávněné kritice.²⁰⁵

V Německu na straně jedné nepotřebují substituta zákonodárné moci pro případ rozpuštění Spolkového sněmu. Spolkový sněm totiž může být

²⁰³ Jednalo se o zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, schválené usnesením Poslanecké sněmovny č. 379/2013 Sb., zákonné opatření Senátu č. 341/2013 Sb., kterým byl novelizován zákon o veřejných zakázkách a které bylo schváleno usnesením Poslanecké sněmovny č. 380/2013 Sb., zákonné opatření Senátu č. 342/2013 Sb., novelizující zákon o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění a schválené usnesením Poslanecké sněmovny č. 381/2013 Sb. a konečně zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů, které bylo schváleno usnesením Poslanecké sněmovny č. 382/2013 Sb. Všechna tato usnesení Poslanecké sněmovny byla přijata na ustavující schůzi Poslanecké sněmovny dne 27. listopadu 2013.

²⁰⁴ Tomu nahrál i fakt, že zákonná opatření upravující daňovou tematiku byla již předtím předložena a ještě nerozpuštěnou Poslaneckou sněmovnou schválena ve formě návrhu zákona. Tento návrh byl však zamítnut Senátem, a to již v okamžiku, kdy byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna, čímž byl zákonodárný proces ukončen. Vláda premiéra Rusnoka tak předložila zamítnutou materii Senátu ve formě návrhu zákonného opatření, který jej s několika pozměňovacími návrhy přijal. Na půdě Poslanecké sněmovny se tak při projednávání návrhů na schválení zákonných opatření Senát nevyhnul kritice opozice, že údajně situaci využil ve svůj prospěch a obešel pravidla legislativního procesu využitím institutu zákonného opatření (srov. např. projev poslance Zdeňka Stanjury zachycený ve stenografickém zápisu z 1. schůze Poslanecké sněmovny v 7. volebním období ze dne 27. listopadu 2013).

²⁰⁵ Srov. KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez Parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta, 2006, s. 136.

rozpuštěn pouze v jediné situaci, a sice nevysloví-li spolkovému kancléři důvěru. V daném případě jej může na návrh spolkového kancléře rozpustit spolkový prezident,²⁰⁶ ovšem funkční období Spolkového sněmu zaniká i v tomto případě až zahájením zasedání nově zvoleného Spolkového sněmu. Rozpuštění tak má za následek pouze to, že do šedesáti dnů od této chvíle musí být uskutečněny nové volby. V případě tzv. krizových stavů, kdy není Spolkový sněm usnášeníschopný, pak zákonodárné pravomoci přebírá Společný výbor Spolkového sněmu a Spolkové rady (srov. výše).

To Rakušané obdobnou konstrukci potřebují, ovšem ne vždy. Na návrh spolkové vlády totiž může Národní radu rozpustit spolkový prezident (čl. 29 odst. 1 B-VG). V takovém případě je volební období Národní rady ukončeno s okamžitou platností. Dle odst. 2 téhož článku je také Národní rada oprávněna sama se rozpustit, a to přijetím spolkového zákona o svém rozpuštění.²⁰⁷ V tomto případě však končí její volební období až zahájením zasedání nové Národní rady.²⁰⁸ Pro situaci, kdy je Národní rada rozpuštěna, ale také pokud se nemůže včas sejít nebo není schopna činnosti vinou vyšší moci, zvolil rakouský zákonodárce řešení v podobě nouzových nařízeních (*Notverordnung*) vydávaných prezidentem republiky (srov. níže).

Ve vztahu k „mimořádným situacím“ spočívajícím v nemožnosti rozhodování „horních komor“ tak funkci pojistky legislativního procesu plní pouze český Senát. V Německu a Rakousku je pro tyto málo časté případy předvídáno jiné řešení, které však mnohdy může být akceschopnější. Jak se ukázalo při jediné zkušenosti s využitím institutu zákonných opatření, může toto řešení vzbuzovat mnohé otazníky a pochybnosti nad legitimitou

²⁰⁶ Toto právo spolkového prezidenta však zaniká v okamžiku, kdy Spolkový sněm zvolí nadpoloviční většinou *všech* svých členů nového spolkového kancléře.

²⁰⁷ Jedná se o běžný zákon, tudíž je vyžadována také běžná většina.

²⁰⁸ Pro spolkovou vládu však tato situace znamená povinnost neprodleně nařídit nové volby.

takového zákonodárného procesu. Na druhou stranu nutnost ratihabice zákonných opatření přijatých Senátem může být dostatečnou protiváhou a pojistkou proti zneužití tohoto institutu.

4.2.5. Prezident republiky

Mezi pojistky zákonodárného procesu lze bezpochyby řadit i prezidenta republiky. Zatímco v Německu a Rakousku je takovou pojistkou zejména z důvodu jeho povinnosti přezkoumat řádnost a správnost legislativního procesu, v České republice jsou jeho pravomoci širší.

4.2.5.1. Český prezident a právo suspenzivního veta

Český prezident může zákonodárný proces zásadním způsobem ovlivnit využitím suspenzivního veta, které mu přiznává čl. 50 Ústavy. Dle jeho odst. 1 může prezident v případě nesouhlasu se zákonem ve lhůtě 15 dnů²⁰⁹ ode dne, kdy mu byl *přijatý* zákon postoupen, tento s odůvodněním vrátit. Suspenzivní veto lze uplatnit u všech zákonů, vyjma zákonů ústavních. Jediným omezením, které Ústava pro uplatnění tohoto práva stanoví, je, že vrácení zákona musí být ze strany prezidenta odůvodněno. Prezident tak může svého práva veta využít jak z důvodu nesouhlasu s jeho obsahem, tak se způsobem jeho přijetí. Ústavní soud v této souvislosti dokonce uvádí, že *„pojistkou ve smyslu kontroly řádného legislativního procesu je využití práva prezidenta republiky vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně, jak předvídá čl. 50 odst. 1 Ústavy. Funkce prezidenta v rámci*

²⁰⁹ Povaha této lhůty byla předmětem rozboru ze strany Ústavního soudu, jak bude rozebráno níže v kapitole týkající se tzv. kompetenčních vad zákonodárného procesu.

legislativního procesu jistě není politickou funkcí, neboť funkce prezidenta republiky nespočívá ve tvorbě konkurenční politiky ve vztahu k vládě. Prezident republiky je Ústavou koncipován jako mimostranický ústavní orgán. Z hlediska koncepce Ústavy, bez ohledu na realitu, je touto svou charakteristikou předurčen ke kontrole dodržování ústavnosti legislativního procesu pomocí prostředků, které mu Ústava svěřuje, tj. cestou uplatnění prezidentského veta.“²¹⁰ Bez zajímavosti nezůstává, že v legislativním procesu, který byl v citovaném přílepkovém nálezu zkoumán, prezident svého veta nevyužil a přiklonil se k neblahé praxi zákon ani nevrátit Poslanecké sněmovně, ani jej nepodepsat. Pokud však prezident zákon nevetuje (nebo nemá právo jej vetovat), má na základě výkladu čl. 51 Ústavy povinnost zákon podepsat,²¹¹ přičemž povaha podpisu je deklaratorní.²¹²

V praxi ovšem mnohdy dochází k tomu, že prezident zákon ani nevrátí Poslanecké sněmovně, ani jej nepodepíše. K takovým zákonům je po uplynutí patnáctidenní lhůty vedle podpisu předsedy Poslanecké sněmovny doplněn podpis předsedy vlády a následně jsou vyhlášeny. Stávají se tedy součástí právního řádu ČR i bez podpisu prezidenta republiky. Tato praxe v zásadě změnila pohled na význam podpisu prezidenta pod zákony. Zatímco běžné je, že prezident je verifikátorem správnosti obsahu i formy zákona, v tomto pojetí podpis prezidenta v podstatě udává, zda se zákonem souhlasí či ne. Jak uvádějí Jan Kysela a Jan Wintr: „*Taková informace není příliš relevantní.*“²¹³ Problém může nastat ovšem u zákonů, které prezident republiky není oprávněn vetovat, neboť zde není stanovena byť podpůrná lhůta, od níž by

²¹⁰ Bod 59 přílepkového nálezu.

²¹¹ Srov. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 371.

²¹² Srov. PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998, s. 197.

²¹³ KYSELA, Jan, WINTR, Jan in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 114.

bylo možné usuzovat, po jak dlouhé době nečinnosti by měl být předmětný zákon vyhlášen.²¹⁴ Tato otázka zůstává dosud jak ze strany teorie, tak praxe otevřená.

Na první pohled je tak prezidentské veto silným nástrojem k ovlivnění zákonodárného procesu a bezesporu může sloužit jako jeho pojistka. Na druhou stranu je však nutno brát v potaz, že přehlasovat veto prezidenta republiky není nikterak složité. Byť čl. 62 písm. h) Ústavy zmiňuje právo prezidenta vrátit přijatý zákon *Parlamentu*, dle čl. 50 odst. 2 Ústavy o vráceném zákonu hlasuje pouze Poslanecká sněmovna,²¹⁵ která na něm setrvá na základě souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců. Je-li zákon takto (opětovně) přijat, prezident jej nepodepisuje.²¹⁶

4.2.5.2. Německý spolkový prezident jako strážce formy (i obsahu?)

Německý spolkový prezident je také konečným článkem německého zákonodárného procesu. Dle čl. 82 odst. 1 GG mu náleží právo zakončit zákonodárný proces podpisem zákonů, které *vznikly v souladu s předpisy tohoto Základního zákona*. Svůj podpis také připojuje teprve poté, co byl předmětný zákon podepsán spolkovým kancléřem nebo příslušným spolkovým ministrem ve smyslu čl. 58 GG, dle kterého *nařízení a opatření spolkového prezidenta vyžadují ke své platnosti právě jejich spolupodpis*.²¹⁷

²¹⁴ Tamtéž.

²¹⁵ V této souvislosti byl dokonce Senátem předložen návrh ústavního zákona (sněmovní tisk č. 1134, 3. volební období Poslanecké sněmovny), který měl za cíl svěřit hlasování o vráceném zákonu do rukou obou komor, který byl však zamítnut již v prvním čtení.

²¹⁶ K tomu KYSELA, Jan, WINTR, Jan in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 113.

²¹⁷ Výjimkou z tohoto pravidla představuje rozhodnutí prezidenta o jmenování a odvolání spolkového kancléře, o rozpuštění Spolkového sněmu a o pověření spolkového kancléře a/nebo spolkových ministrů vykonávat úřad až do jmenování jejich nástupců.

Další podrobnosti Základní zákon ani jiný právní předpis nestanoví. Spolkový prezident nemá právo veta, jak jej známe z české Ústavy, zároveň ale není možné tvrdit, že je bez dalšího povinen podepsat veškeré schválené zákony. Takový podpis bez jakéhokoliv obsahu by neměl smysl. Co je tedy přesně povinností prezidenta, je nutno vykládat z pojmu *ausfertigen*, který Základní zákon používá. Tento je možno přeložit jako *vyhotovit* či *sepsat*. V kontextu českého jazyka se v této souvislosti běžně mluví o podpisu prezidenta, ovšem právě pod pojmem *ausfertigen* se skrývá podstata role spolkového prezidenta v zákonodárném procesu. Okamžikem jeho podpisu je totiž zákon *vyhotoven*, což znamená, že je pevně stanoven obsah zákona a potvrzena ústavní konformita zákonodárného procesu.²¹⁸

Jeho podpis prokazuje, že byla úspěšně završena fáze politické debaty mezi jednotlivými jejími aktéry a také mezi spolkem a spolkovými zeměmi.²¹⁹ Úkolem spolkového prezidenta je tedy stvrdit pravost zákonného textu a (to zejména) soulad proběhnuvšího zákonodárného procesu s pravidly stanovenými Základním zákonem. Co se přezkumu pravosti (*Echtheit*) textu zákona týče, má spolkový prezident za úkol zkontrolovat, zda text vyhotoveného zákona odpovídá tomu, na čem se usnesl Spolkový sněm (příp. i Spolková rada). Tento přezkum však v zásadě provádí příslušný spolkový ministr, který zákon spolupodepisuje, resp. odborný aparát jeho ministerstva.²²⁰

Ve smyslu čl. 82 odst. 1 GG spolkový prezident může podepsat pouze takové zákony, které vznikly v souladu se Základním zákonem. Zákony,

²¹⁸ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 26. července 1972, BVerfGE 34, 9 (bod 76) – *Besoldungsvereinheitlichung*.

²¹⁹ PIEPER, Stefan Ulrich. *Die Ausfertigung der Gesetze* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 489.

²²⁰ SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 276.

keré v tomto směru neobstojí, podepsat *nesmí*.²²¹ Z toho tedy vyplývá jednoznačná kompetence spolkového prezidenta provést *formální* přezkum procedury vzniku zákona. Otázka materiálního přezkumu je v literatuře vnímána sporně. Byť na jednu stranu z čl. 82 odst. 1 GG bezesporu vyplývá pouze možnost formálního přezkumu, někteří autoři dovozují i možnost přezkumu materiálního, k němuž ostatně ze strany spolkových prezidentů tak jak tak dochází.²²² Pro materiální přezkum mluví právě to, že spolkový prezident zastává právě funkci jedné z pojistek zákonodárského procesu, neboť je taktéž označován jako orgán, kterému náleží funkce kontrola ústavnosti.²²³

Hans Schneider v této souvislosti uvádí, že má-li spolkový prezident vzorně dostát své povinnosti přezkoumat ústavní konformitu zákonodárského procesu, nemůže se (byť částečnému) materiálnímu přezkumu zákona vyhnout. Totiž, aby spolkový prezident mohl posoudit, zda zákonodárský proces proběhl řádně, musí také přezkoumat, co je obsahem zákona a jaká procedura je pro zákon s takovým obsahem předepsána. Nejmarkantněji je tento přezkum viditelný v otázce zákonů, které vyžadují souhlas Spolkové rady (srov. výše). Za účelem zjištění, zda zákon vyžadoval také výslovný souhlas Spolkové rady, musí spolkový prezident nejdříve posoudit, co je jeho obsahem. A právě tato situace, tedy chybějící obligatorní souhlas Spolkové rady, vedl k prvnímu případu nepodepsání zákona ze strany spolkového prezidenta Theodora Heusse v roce 1951. Pro posouzení, zda je oprávněn

²²¹ Srov. BVerGE 34, 9 (bod76) – *Besoldungsvereinheitlichung*.

²²² BILLING, Werner in GRAF von WESTPHALEN, Raban (Hrgs.) *Deutsches Regierungssystem*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2001, s. 328. Silvia Bednarik dokonce uvádí, že možnost materiálního přezkumu je již v současné době *panujícím názorem*. Srov. BEDNARIK, Silvia. *Präventive Normenkontrolle durch Verfassungsgerichte – Eine Staatsrechtliche und rechtsvergleichende Untersuchung im europäischen Raum*. Berlin: Logos Verlag, 2012, s. 339.

²²³ UMBACH, Dieter C. in UMBACH, Dieter C., CLEMENS, Thomas (Hrgs.). *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Band II*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 311.

podpis odepřít, si vyžádal stanovisko Spolkového ústavního soudu, který se ztotožnil s názorem, který zastávala Spolková rada a potvrdil tak nutnost jejího souhlasu.²²⁴ Ze stejného důvodu nepodepsal prezident Walter Scheel v roce 1976 novelu zákona o branné povinnosti a zákona o civilní službě,²²⁵ čímž daný zákonodárský proces ukončil. Správnost jeho postupu později potvrdil i Spolkový ústavní soud.²²⁶

Spolkový prezident Karl Carstens zase v roce 1981 zvažoval, že nepodepíše zákon o odpovědnosti státu za škodu.²²⁷ Nakonec k tomuto kroku nepřistoupil a ve svém dopisu adresovaném prezidentům Spolkového sněmu a Spolkové rady tento krok odůvodnil tak, že rozhodnutí, zda je zákon v souladu se Základním zákonem, může s konečnou platností pro všechny zúčastněné učinit pouze Spolkový ústavní soud.²²⁸ Ten však zákon může posoudit pouze v případě, že jej spolkový prezident podepíše, a proto k zákonu svůj podpis připojil, aby byl tento následně Spolkovým ústavním soudem na návrh některých spolkových zemí posouzen. Spolkový ústavní soud dospěl k názoru, že zákon skutečně nevzniknul ústavně konformním způsobem, neboť upravoval na spolkové úrovni i záležitosti, které spadaly dle čl. 70 odst. 1 GG do kompetencí spolkových zemí.²²⁹ Z důvodu chybějící kompetence spolku odmítl podepsat dva zákony, konkrétně novelu zákona o

²²⁴ Tamtéž, s. 327.

²²⁵ V orig. *Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes*.

²²⁶ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 13. dubna 1978, BVerfGE 48, 127 – *Wehrpflichtsnovelle*, a také SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 278.

²²⁷ V orig. *Staatshaftungsgesetz*.

²²⁸ SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 278.

²²⁹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. října 1982, BVerfGE 61, 149 – *Amtshaftung*. Zákon byl v zásadě zrušen z důvodu překročení kompetencí spolku na úkor kompetence zemí. Legislativní proces tedy zjevně naplnil definici *kompetenční vady*, jak o ní bude pojednáno níže.

ochraně profesního označení „*inženýr*“²³⁰ a zákon o architektech,²³¹ také spolkový prezident Gustav Heinemann.²³²

Z čl. 82 odst. 1 GG a povinnosti přezkoumat, zda zákon vznikl v souladu s předpisy, které pro jeho vznik stanoví Základní zákon, vyplývá dle Stefana Ulricha Piepera také povinnost spolkového prezidenta zkoumat, zda je zákon v souladu se základními právy, vymezenými Základním zákonem.²³³ Ostatně z důvodu nesouladu zákona se základním právem na svobodu povolání dle čl. 12 odst. 1 GG nepodepsal spolkový prezident Heinrich Lübke v roce 1961 zákon, který stanovil přísné podmínky pro prodej zboží v podnikových prodejnách.²³⁴ Také spolkový prezident Richard von Weizsäcker odmítl v roce 1991 podepsat desátou novelu zákona o letecké dopravě,²³⁵ který se v zásadě týkal privatizace oblasti letecké bezpečnosti. Weizsäcker podpis odmítl, neboť se domníval, že zákon *obsahově* není ve shodě se Základním zákonem a tvrdil, že v takovém případě jej ústavní pravidla nutí zákon nepodepsat.²³⁶ Nový pokus o privatizaci této oblasti byl proveden tzv. velkou koalicí v roce 2006. Tehdy ovšem předmětný zákon o nové úpravě letecké bezpečnosti²³⁷ odmítl pro obsahový rozpor se Základním zákonem pro změnu podepsat spolkový prezident Horst Köhler. Spolková vláda situaci nakonec vyřešila tak, že

²³⁰ V orig. *Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutze der Berufsbezeichnung „Ingenieur“*.

²³¹ V orig. *Architektengesetz*.

²³² BILLING, Werner in GRAF von WESTPHALEN, Raban (Hrsg.) *Deutsches Regierungssystem*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2001, s. 327.

²³³ PIEPER, Stefan Ulrich. *Die Ausfertigung der Gesetze* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 494.

²³⁴ V orig. *Gesetz gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel*.

²³⁵ V orig. *Zehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes*.

²³⁶ HARTMANN, Jürgen, KEMPF, Udo. *Staatsoberhäupter in der Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 110 – 111.

²³⁷ V orig. *Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung*.

novelizovala čl. 87d GG a přijala posléze nový zákon, který již nebyl v rozporu s novelizovaným zněním Základního zákona.²³⁸

Za prozatím posledním případem odmítnutí podepsat zákon stojí taktéž spolkový prezident Köhler, který v roce 2006 odmítl podepsat také zákon o informacích pro spotřebitele.²³⁹ Důvodem bylo, že zákon ukládal obcím určité povinnosti nad rámec stanovený Základním zákonem. Spolková vláda posléze opět předložila upravený návrh zákona, který již byl spolkovým prezidentem podepsán.

Konečně, poslední typová situace, kdy prezident může přistoupit k odmítnutí podpisu, nastala za spolkového prezidenta Joachima Gaucka v případě přijímání balíčku zákonů k provedení tzv. evropského stabilizačního mechanismu v době hospodářské krize. Po přijetí tohoto balíčku zákonů totiž opoziční strany rychle avizovaly, že mají v úmyslu podat Spolkovému ústavnímu soudu návrh na preventivní přezkum těchto zákonů.²⁴⁰ Spolkový ústavní soud tak v dané situaci spolkového prezidenta v zásadě poprosil, aby s podpisem zákonů vyčkal až do okamžiku rozhodnutí Spolkového ústavního soudu. Ten tuto prosbu vyslyšel a zákony podepsal až poté, co Spolkový ústavní soud rozhodl o tom, že tzv. evropský stabilizační

²³⁸ ZOHLNHÖFER, Reimut, EGGLE, Christoph in ZOHLNHÖFER, Reimut, EGGLE, Christoph (Hrsg.). *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005 – 2009*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, s. 590.

²³⁹ V orig. *Verbraucherinformationsgesetz*.

²⁴⁰ Preventivní přezkum zákonů ze strany Spolkového ústavního soudu Základní zákon v zásadě nepředvídá a je tak u většiny zákonů vyloučen. Sám Spolkový ústavní soud však ve své judikatuře dospěl k jedné výjimce. Týká se zákonů, které v zásadě provádí závazky převzaté na základě přijetí určité mezinárodní smlouvy. Takové zákony mohou být přezkoumány ještě před jejich podpisem ze strany prezidenta. Cílem této koncepce je zabránit tomu, aby Německo převzalo okamžikem nabytí účinnosti daného zákona takové mezinárodní závazky, které by byly v rozporu se Základním zákonem. K tomu více HEUSCH, Andreas. *Verfassungsgerichtliche Gesetzeskontrolle* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 923.

mechanismus a fiskální pakt a je provádějící národní zákony nejsou z německého pohledu protiústavní.²⁴¹

Z výše uvedeného jasně vyplývá, že na rozdíl od české praxe v Německu zákon nemůže platně vstoupit v účinnost bez podpisu prezidenta. Nadto neexistuje mechanismus, který by umožnil absenci prezidentova podpisu zhojit, neboť se v německém systému, jak již bylo uvedeno, nejedná o prezidentské *veto*, které by mohl parlament přehlasovat. I proto musí německý prezident v každém konkrétním případě velmi důkladně zvažovat, zda skutečně zákon nepodepíše.

Roman Herzog,²⁴² dlouholetý soudce a následně i předseda Spolkového ústavního soudu a v letech 1994 až 1999 i spolkový prezident, v této souvislosti uvádí, že prezident má vedle povinnosti zkoumat ústavní konformitu zákona právě i výslovnou povinnost v rámci svého přezkumu zohlednit následky případného odmítnutí podpisu. Odmítnutí podpisu nesmí zejména vést k takovému stavu, který by byl „*ústavě ještě vzdálenější*“ než stav nastalý v případě podpisu předmětného zákona. V této souvislosti musí spolkový prezident vzít zejména v potaz, že v důsledku absence podpisu tzv. spadne pod stůl zákon jako celek, byť problematická mohou být pouze některá z jeho ustanovení. Posuzovat tedy to, zda došlo k dodržení všech předpokladů a pravidel zákonodárského procesu by dle Herzogova názoru měl posuzovat zejména Spolkový ústavní soud, neboť ten je oprávněn v rámci abstraktní kontroly norem za protiústavní prohlásit třeba i pouhé jedno konkrétní ustanovení a zbytek zákona ponechat v platnosti, čímž dojde k menšímu zásahu do právního řádu.

²⁴¹ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 18. března 2014, BVerfGE 135, 317 (*ESM-Vertrag*).

²⁴² Citováno dle UMBACH, Dieter C. in UMBACH, Dieter C., CLEMENS, Thomas (Hrgs.). *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Band II*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 311.

Sám Roman Herzog jako spolkový prezident během svého funkčního období podepsal všechny jemu předložené zákony. Jisté pochybnosti však měl v případě schvalování jedné z novel tzv. atomového zákona (*Atomgesetz*), kde nepanovala jasná shoda na tom, zda je zapotřebí výslovného souhlasu Spolkové rady. Ve svém tiskovém prohlášení však nakonec uvedl, že je právě úkolem Spolkového ústavního soudu a nikoliv spolkového prezidenta, aby posoudil takovéto ústavněprávně sporné otázky.²⁴³ Zákon tedy nakonec podepsal.

Jak bylo uvedeno výše, spolková vláda na odmítnutí podpisu prezidenta zpravidla reagovala úpravou daného zákonného návrhu a jeho opětovným předložením Spolkovému sněmu. Pokud by však kterýkoliv ze spolkových orgánů zúčastněných na legislativním procesu zákona trval na tom, že zákon má být spolkovým prezidentem podepsán, mohl by se na něm domáhat podpisu dle čl. 93 odst. 1 bod 1 GG, tedy cestou kompetenční žaloby o rozsah práv a povinností, které spolkovému prezidentu dle Základního zákona náleží. V tomto řízení by Spolkový ústavní soud posoudil, zda spolkovému prezidentu náleží povinnost zákon podepsat. Samotný výrok by však nebyl nijak vykonatelný. Navíc neexistuje ani žádná lhůta, v níž by byl spolkový prezident po vydání předmětného rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k podpisu povinen. Jediné východisko by v takovém případě mohla nabídnout ústavní žaloba proti spolkovému prezidentu dle čl. 61 odst. 1 GG pro úmyslné porušení Základního zákona nebo jiného spolkového zákona.²⁴⁴

²⁴³ Dostupné na World Wide Web:

http://www.documentarchiv.de/brd/1994/steinkohlegesetz_bundespraesident-erkl.html [citováno 5. srpna 2017].

²⁴⁴ RODE, Karlheinz. *Die Ausfertigung der Bundesgesetze*. Berlin: Duncker & Humblot, 1968, s. 100.

4.2.5.3. Rakouský spolkový prezident jako verifikátor řádného vzniku zákona a pojistka v době krizových stavů

Role rakouského spolkového prezidenta je té německé velmi blízká a opírá se o čl. 47 odst. 1 B-VG, dle kterého spolkový prezident *osvědčuje* (*beurkundet*) ústavně konformní vznik spolkových zákonů. I jemu tedy především náleží povinnost zkoumat, zda zákon vznikl v souladu s ústavou a pravidly stanovenými pro zákonodárný proces. I v Rakousku tedy vykonává funkci strážce ústavy,²⁴⁵ resp. spíše strážce zákonodárného procesu,²⁴⁶ a jeho participace je nedílnou součástí zákonodárného procesu a jedním z nutných předpokladů vzniku zákona.²⁴⁷ A stejně jako v Německu i v Rakousku se vede vzrušená debata na téma, zda spolkovému prezidentu náleží pouze formální přezkum, který jako jediný vychází z jazykového výkladu čl. 47 odst. 1 B-VG, nebo zda je oprávněn zákon přezkoumat i z materiálního hlediska. Například dřívější spolkový prezident Rudolf Kirschläger výslovně odmítal pravomoc materiálního přezkumu zákonů s argumentem, že by tímto krokem bránil vzniku zákona, který získal většinu v parlamentu a zasahoval by tak do jeho autonomie.²⁴⁸

Nadto se dále diskutuje o tom, zda prezident smí zákon nepodepsat kvůli jakémukoliv porušení ústavy nebo zda k tomu může přistoupit pouze

²⁴⁵ KIMMINICH, Otto, PERNTHALER, Peter. *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer, sešit 25, Berlin: Walter der Gruyter, 1967, s. 217; shodně WELAN, Manfred. *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*. Wien, Köln, Graz: Böhlau, 1992, s. 58.

²⁴⁶ BEZEMEK, Christoph. *Zur Rolle des Bundespräsidenten als Hüter des Gesetzgebungsverfahrens*. Zeitschrift für Verwaltung, 2015, číslo 1A, s. 156.

²⁴⁷ HIESEL, Martin. *Einige Überlegungen zur Prüfkompetenz des Bundespräsidenten in Bezug auf das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze*. Zeitschrift für Verwaltung, 2012, číslo 6, s. 920.

²⁴⁸ STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis*. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, s. 119.

v případě zjevného a/nebo závažného porušení ústavních pravidel.²⁴⁹ Zatímco názory odborné veřejnosti na možnost materiálního přezkumu jsou velmi nejednotné a rozporuplné, panuje v zásadě shoda, že spolkový prezident je oprávněn odmítnout svůj podpis pouze v případě zjevného a závažného porušení ústavních pravidel.²⁵⁰

Po dlouhou dobu rakouští spolkoví prezidenti nepřístupovali k odmítnutí podpisu a veškeré zákony schválené parlamentem podepisovali. Svůj podpis poprvé odmítl připojit až spolkový prezident Heinz Fischer v roce 2007 v případě zákona novelizujícího živnostenský řád. Důvodem bylo, že tento zákon předvídal účinnost některých jeho ustanovení již k 15. prosinci 2007, zákon byl však spolkovému prezidentu předložen až 21. prosince 2007, protože se tento domníval, že jeho podpisem by došlo k porušení zásady zákazu retroaktivity. Toto své stanovisko sdělil spolkovému kancléři a dodal, že pokud by bylo toto ustanovení vyškrtáno, nebude mít dalších námitek a zákon podepíše.²⁵¹ K tomu také nakonec došlo poté, co Národní rada opět schválila daný zákon, nyní však již bez problematického ustanovení ohledně data účinnosti.

Heinz Fischer hrozil odmítnutím svého podpisu ještě jednou, a to v roce 2012. Tehdy měla rakouská spolková vláda v úmyslu předložit tzv. konsolidační balíček, který chtěla schválit a publikovat během méně než

²⁴⁹ HIESEL, Martin. *Einige Überlegungen zur Prüfkompetenz des Bundespräsidenten in Bezug auf das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze*. Zeitschrift für Verwaltung, 2012, číslo 6, s. 920.

²⁵⁰ RILL Heinz Peter. *Die Rolle des Bundespräsidenten als Hüter der Verfassung*. Zeitschrift für Verwaltung, 2008, číslo 3, s. 314 a násl.

²⁵¹ Podrobné odůvodnění rozhodnutí spolkového prezidenta dostupné na World Wide Web: <http://www.bundespraesident.at/newsdetail/artikel/information-zur-nichtbeurkundung-der-novelle-zur-gewerbeordnung-durch-bundespraesident-heinz-fischer/> [citováno 5. srpna 2017].

jednoho měsíce.²⁵² Toto podle jeho názoru příliš rychlé tempo se však spolkovému prezidentu nelíbilo, neboť argumentoval, že s ohledem na předpokládanou účinnost zákona k 1. dubnu 2012 a na skutečnost, že ještě začátkem března zákon nebyl předložen Národní radě, nebude mít dostatek času na jeho přezkum, aby jej mohl s čistým svědomím podepsat. Toto své stanovisko sdělil spolkové vládě a situaci konzultoval s tehdejším spolkovým kancléřem Wernerem Faymannem, s nímž posléze našel kompromis. Ten spočíval v tom, že zákon byl rozdělen na dvě části. První, kratší z nich, která měla řešit nejakutnější problémy a vstoupit v účinnost právě již 1. dubna 2012, byla spolkovému prezidentu předložena 31. března 2012 a jím ještě v ten samý den podepsána. Druhá, obsáhlejší a kontroverznější část, pak měla vstoupit v účinnost až k 1. květnu 2012, čímž prezident dostal dostatek času k provedení svého přezkumu, a i tento druhý zákon nakonec 24. dubna 2012 podepsal.²⁵³

Zjevně je prozatím přístup rakouských prezidentů k možnosti odepření podpisu mnohem zdrženlivější než v Německu a doposud se neuvažovalo o tom, že by došlo k odepření podpisu i z důvodu materiálního nesouladu s ústavními pravidly. V Rakousku také chybí možnost případné kompetenční žaloby, kterou by se na spolkovém prezidentu podpis vymáhal. V úvahu by tak připadala pouze ústavní žaloba proti prezidentu republiky

²⁵² V této souvislosti je třeba vzít v potaz, že pravidla rakouského zákonodárského procesu jsou natolik flexibilní, že v rámci běžného zákonodárského procesu lze mnohé lhůty zkrátit až natolik, že zákonodárský proces může trvat přibližně jeden týden. Má to však jeden háček. Všichni zúčastnění aktéři včetně prezidenta republiky musí takřkajíc táhnout za jeden provaz a chtít tak legislativní proces maximálně urychlit. Vzhledem k faktickému rozložení politických sil v rakouské Národní radě to však není takový problém. V prostředí tamní „velké koalice“ se lehce najde shoda na zkrácení lhůt usnesením Národní rady. Ačkoliv by Spolková rada mohla zablokovat takový návrh, většinou se tak neděje. Zbývá tak spolkový prezident, který musí neprodleně zákon podepsat. Ne vždy mu to je však po chuti, jak bude nastíněno v následujícím textu.

²⁵³ Tiskové prohlášení spolkového prezidenta a spolkového kancléře k této věci dostupné na World Wide Web: <http://www.bundespraesident.at/newsdetail/artikel/einigung-auf-gemeinsamen-zeitplan-bei-budget-konsolidierungspaket/> [citováno 5. srpna 2017].

pro porušení jeho ústavních povinností, k níž je však zapotřebí souhlasu usnesení Spolkového shromáždění (tedy společného zasedání Národní a Spolkové rady), jehož výsledkem je v zásadě ztráta mandátu.

Rakouský prezident plní roli pojistky zákonodárského procesu také v případě krizových stavů, kdy mu náleží pravomoc vydávat nouzová nařízení prezidenta.²⁵⁴ Ačkoliv byla tato pravomoc prezidenta zakotvena v B-VG již v roce 1929, během tzv. druhé republiky²⁵⁵ nebyla tato pravomoc prozatím ani jednou využita.²⁵⁶

4.2.5.4. Prezident jakožto efektivní pojistka zákonodárského procesu?

Role jak německého, tak rakouského spolkového prezidenta v zákonodárném procesu se soustředí zejména na přezkum dodržení ústavně konformní zákonodárné procedury a kontrolu toho, zda se na přijetí zákona podílely všechny oprávněné entity (tedy zejména Spolková rada v německém případě). Role českého prezidenta je vymezena šířeji, neboť mu na rozdíl

²⁵⁴ Nouzová nařízení prezidenta jsou vydávána, pokud to vyžaduje obrana před zřejmou a znovu nenapravitelnou škodou hrozící veřejnosti. Navrhovatelem nařízení může být pouze spolková vláda, která za ně nese také odpovědnost. Vládní návrh však musí být podpořen souhlasem Stálého podvýboru Hlavního výboru Národní rady. Nouzová nařízení musí být kontrasignována vládou a zveřejněna ve sbírce zákonů. Nouzové nařízení však musí být posléze předloženo spolkovou vládou Národní radě, kterou svolá prezident republiky nebo její předseda do osmi dnů. Do čtyř týdnů musí Národní rada vydat zákon nahrazující nouzové nařízení, nebo formou usnesení po spolkové vládě požadovat, aby předmětné nařízení bylo zbaveno účinnosti. Tomuto požadavku musí dle čl. 18 odst. 4 B-VG spolková vláda neprodleně vyhovět, čímž nabývají účinnosti zákonná ustanovení, která byla nouzovým nařízením zrušena. Pokud vláda v této lhůtě zůstane nečinná, platí nouzové nařízení dále, ovšem může být kdykoliv nahrazeno spolkovým zákonem. Nouzové nařízení nelze na základě čl. 18 odst. 5 B-VG vydat pro účely zrušení ustanovení ústavního zákona, není jím možné ani jakkoliv finančně zatížit spolek ani země či obce. Nelze jím stanovit ani finanční zatížení státních občanů, jeho prostřednictvím není také možné disponovat se spolkovým majetkem. Nelze také zasáhnout do ustanovení čl. 10 odst. 1 bodu 11 B-VG, který stanoví, že v pravomoci spolku jsou záležitosti pracovního práva, práva sociálního zabezpečení a pojištění, stanovení pravidel pro komory zaměstnanců a zaměstnavatelů s výjimkou těch, které působí na zemské a úrovni nebo v oblasti lesního hospodářství.

²⁵⁵ Jako období druhé republiky je v Rakousku označováno období od roku 1945 do současnosti.

²⁵⁶ ÖHLINGER Theo, EBERHARD Harald: *Verfassungsrecht*. Wien: Facultas, 2012, s. 230.

německého a rakouského prezidenta náleží pravomoc suspenzivního veta. Toto veto může využít jak v případě nesouhlasu s obsahem zákona, tak se způsobem jeho přijetí. V této druhé funkci pojistky zákonodárského procesu však čeští prezidenti spíše pokulhávají. Byť v minulosti došlo k odepření podpisu z důvodu namítaného porušení procedurálních pravidel, které posléze potvrdil i Ústavní soud,²⁵⁷ převládají spíše případy, kdy prezident zákon, který byl následně Ústavním soudem pro porušení pravidel zákonodárského procesu zrušen, podepsal bez dalšího.²⁵⁸ Zdá se tedy, že prezidentovo veto je spíše než jako pojistka legislativního procesu mnohem častěji používáno jako politický nástroj a je využito převážně v případech názorového nesouhlasu s obsahem zákona než s procedurou jeho přijetí, byť podpis má dle názoru Ústavního soudu i v českém prostředí stvrzovat právě řádnou proceduru.²⁵⁹ Do jaké míry je vhodné a účelné svěřovat prezidentu pravomoc vrátit zákon i z důvodu jeho nesouhlasu z hlediska obsahového, je věcí diskuse. Na druhé straně se zejména na příkladu Německa ukazuje, že čistě formální přezkum pravidel zákonodárského procesu ze strany prezidenta není zcela možný. Má-li prezident v úmyslu svědomitě posoudit zákonodárskou proceduru, nemůže se od přezkumu obsahu přijatého zákona zcela oprost.

Jak německá, tak rakouská praxe však dokládají, že prezidenti mohou fungovat jako vhodná pojistka zákonodárského procesu, zejména co se

²⁵⁷ Konkrétně se jednalo o stanovisko prezidenta k návrhu zákona, který byl posléze publikován jako zákon č. 96/2005 Sb., a spor o výklad pojmu „volební zákon“. Tehdejší prezident Václav Klaus tento zákon odmítl podepsat právě s odůvodněním, že zákon měl obligatorně podléhat také souhlasu Senátu, který v předmětném případě však absentoval. V podrobnostech viz níže.

²⁵⁸ Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. ÚS Pl. 55/10 ohledně stavu legislativní nouze nebo přílepkový nález. V posledně jmenovaném případě prezident přezkoumávaný zákon sice nepodepsal, ale zároveň jej ani nevrátil Poslanecké sněmovně, tedy nechal pouze marně uplynout patnáctidenní lhůtu a zákon byl posléze publikován bez jeho podpisu.

²⁵⁹ Srov. bod 74 přílepkového nálezu.

odhalení tzv. kompetenčních vad zákonodárského procesu týče (v podrobnostech srov. níže). Výkon této pojistky si však vyžaduje poměrně dosti vysokou kontrolu jednání a osvojení si této role. V České republice však prezidenti tuto funkci spíše neplní a své veto využívají ve většině případů z čistě politických (a osobních) důvodů.

4.2.6. Opozice

4.2.6.1. Pojem a úkol opozice

Opozice není v České republice ústavně definovaným pojmem. Totéž platí pro Německo, co se spolkového práva týče,²⁶⁰ a Rakousko jak na úrovni práva spolku, tak práva spolkových zemí. Opozice jako taková tedy není explicitně upraveným ústavním orgánem.²⁶¹ Otázkou ostatně je, co přesně se pod pojmem opozice rozumí. Hans-Peter Schneider se v této souvislosti táže, kdo vlastně tvoří opozici. Zda se jedná o všechny opoziční strany jako celek nebo pouze nejsilnější z nich, či zda pod pojem menšiny spadají i ti členové zákonodárského sboru, kteří sice nejsou součástí vládních stran, ovšem vládu tolerují.²⁶² Sám pak nabízí odpověď, že parlamentní opozicí je každá

²⁶⁰ Na zemské úrovni je pojem opozice ústavně zakotven v právu dvanácti zemských států. Tak např. čl. 59 durynské ústavy stanoví, že „parlamentní opozice je základní součástí parlamentní demokracie“ a opoziční frakce mají právo na rovné zacházení, stejně jako nárok na takové vybavení, které zajistí plnění jejich specifických úkolů. Obdobné zakotvení obsahuje ústava svobodného města Brém (čl. 78) či spolkových zemí, jako je Sasko (čl. 40), spolkových zemí Saska-Anhaltska (čl. 48).

²⁶¹ SCHWARZ, Kyrill-Alexander: *Unkontrollierbare Regierung – Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag*. Zeitschrift für Rechtspolitik. 2013, ročník 47, číslo 8, s. 226, shodně CANCIK, Pascale: *Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 2014, ročník 33, číslo 1-2, s. 20.

²⁶² Některé z ústav spolkových zemí obsahují legální definici pojmu opozice. Např. ústava spolkové země Sasko-Anhaltsko ve svém čl. 48 odst. 1 výslovně definuje, že parlamentní opozice je složena z těch frakcí zemského sněmu, které nepodporují vládu. Shodnou definici obsahuje i ústava Meklenburska-Předního Pomořanska či Bavorska.

parlamentní frakce, která se nepodílí na vládě, ovšem potenciálně je schopná i ochotná vládnout. Dodává dále, že pod pojmem „schopnost vládnout“ je zapotřebí rozumět schopnost být součástí koaliční vlády.²⁶³

Úkolem opozice je dle Michala Kubáta kontrolovat a kritizovat vládu a být její možnou alternativou.²⁶⁴ Tyto úkoly opozice jsou výslovně předvídané také některými z ústav německých spolkových států. Konkrétně stanoví ústava spolkové země Meklenbursko-Přední Pomořansko ve svém čl. 26, že hlavním úkolem opozice je realizovat vlastní program a iniciativy, jejichž cílem je kontrola zemské vlády a správy, ale také kritika programu vlády na straně druhé. Kritiku a kontrolu vlády zmiňuje explicitně také ústava Šlesvicka-Holštýnska.

4.2.6.2. Opoziční práva

Aby opozice mohla svoji funkci řádně vykonávat, musí mít v rukou dostatečné nástroje na to, aby její hlas byl slyšet a aby mohla plnit také funkci jedné z pojistek zákonodárního procesu. Není-li však definován na zákonné úrovni pojem opozice, nemohou být definována ani opoziční práva. Opozice tak plní svoji funkci prostřednictvím práv, která jsou svěřena jednotlivým poslancům, poslaneckým klubům či frakcím či určité skupině poslanců. V této souvislosti se mluví o právech *menšinových*. Jejich taxativní výčet nikde nenalezneme. Co se takovým právem rozumí, vyplývá z úpravy parlamentního systému, z role opozice v tomto systému, ale i z toho, jaký

²⁶³ SCHNEIDER, Hans-Peter, ZEH, Wolfgang. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 1070.

²⁶⁴ KUBÁT, Michal. *Politická opozice v teorii a střeoevropské praxi (vybrané otázky)*. Praha: Dokořán, 2010, s. 49.

význam má úprava jednotlivých parlamentních práv na parlamentní praxi a postavení menšiny vůči většině.

Český Ústavní soud se pokusil tato práva definovat v nálezu týkajícím se přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze a zařadil mezi ně (i) práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách, (ii) práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné, (iii) práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, (iv) práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů) a konečně (v) práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvlí ze strany většiny.²⁶⁵

Hans Schneider²⁶⁶ řadí mezi menšinová práva v německém parlamentním prostředí zejména právo požadovat svolání vyšetřovacího výboru dle čl. 44 GG, interpelační právo a právo klást vládě otázky dle čl. 43 odst. 1 GG ve spojení s § 100 – 105 GOBT, právo požadovat veřejné slyšení expertů ve výborech dle § 70 odst. 2 GOBT, právo ustavit speciální odborné pracovní komise (tzv. Enquete-komise)²⁶⁷ dle § 56 GOBT, právo projednat na plénu naléhavou záležitost a klást k ní dotazy vládě v rámci tzv. aktuální hodiny dle § 106 GOBT a také právo podat návrh na zrušení zákona ústavním soudem dle čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG. Jiní autoři²⁶⁸ řadí k menšinovým právům také právo požadovat svolání Spolkového sněmu dle čl. 39 odst. 3 GG.

²⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (č. 80/2011 Sb.).

²⁶⁶ In SCHNEIDER, Hans-Peter, ZEH, Wolfgang. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 1074.

²⁶⁷ Jedná se o pracovní skupiny, jejichž úkolem je připravit jednotné stanovisko k danému tématu obecnějšího charakteru, jako je např. téma internetu a digitální společnosti (pracovní skupina fungující mezi lety 2010 – 2013), globalizace a světového hospodářství (1999 – 2002), etiky a práva moderní medicíny (2003 – 2005) atd. Pracovní skupiny jsou složeny ze zástupců všech politických frakcí Spolkového sněmu a dalších znalců a odborníků.

²⁶⁸ Srov. HABERLAND, Stephan. *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Berlin: Duncker & Humblot, 1995, s. 78 a násl.

Konečně, v souvislosti s právy opozice jako menšiny bývá zmiňováno²⁶⁹ také právo promlouvat na zasedání pléna. Toto právo sice mají všichni členové Spolkového sněmu, ovšem vzhledem k tomu, že v Německu je omezen čas jednotlivých vystoupení poslanců v zásadě dle velikosti jednotlivých frakcí,²⁷⁰ jeho úprava může podstatně zasahovat do výkonu práv opozice a plnění její kontrolní funkce vůči vládě.

Na jedné straně tedy opozice ovlivňuje legislativní proces svými vstupy do parlamentní debaty prostřednictvím práv náležejících jednotlivým poslancům. Na straně druhé ale některé z výše uvedených práv může vykonávat při dosažení určitého počtu poslanců nebo jen na základě návrhu poslaneckého klubu či frakce. Tak je v České republice svěřeno např. právo žádat o svolání schůze Poslanecké sněmovny jedné pětiny poslanců (§ 51 odst. 3 JŘPS). Jedna pětina členů výboru je oprávněna předložit oponentní zprávu menšiny výboru dle § 40 odst. 2 JŘPS. Společně dva poslanecké kluby nebo 50 poslanců mohou zablokovat tzv. zrychlený legislativní proces ve formě schválení návrhu zákona v prvním čtení dle § 90 JŘPS. Společně 50 poslanců může také iniciovat hlasování o vyslovení nedůvěry vládě. Konečně, 41 poslanců (nebo 17 senátorů) je oprávněno Ústavnímu soudu podat návrh na zrušení zákona pro rozpor s ústavním pořádkem.

²⁶⁹ Tamtéž, ale také pohled samotného německého zákonodárce, srov. níže.

²⁷⁰ Omezení času k rozpravě je předvídáno v § 35 GOBT a dále určováno na základě rozhodnutí grémia (k tomu srov. i níže). V praxi se přitom používá tzv. model Berlínské hodiny (*Berliner Stunde*), která je jakýmsi vzorem pro výpočet jednotlivé řečnické doby na jednu frakci v rámci příslušné rozpravy a představuje příslušný počet minut jednotlivých frakcí v jedné hodině. Na základě tohoto poměru se pak vypočítá čas pro jednotlivé rozpravy, čímž má být dosaženo toho, aby nebylo dále zbytečně diskutováno o rozdělení času v jednotlivých situacích. Tato Berlínská hodina je vždy diskutována a dohodnuta na začátku jednotlivého volebního období. Při jejím stanovení se zohledňuje zejména velikost frakce, přihlíží se ale také například k „započtení“ řečí jednotlivých ministrů, přidává se bonus pro menší frakce, aby byly slyšeny i v případech kratších rozprav apod. K tomu více SCHÜRMAN, Thomas. *Plenardebatte* in MORLOK, Martin, SCHLIESKY, Utz, WIEDELSPÜTZ, Dieter (Hrsg.). *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*. Baden-Baden: Nomos, 2016, s. 626.

V Německu jsou menšinová práva svěřena v první řadě jednotlivým frakcím nebo vždy pěti procentům poslanců. Vedle některých specifických práv dle zvláštních zákonů²⁷¹ je to zejména celá řada práv zakotvená v jednacím řádu Spolkového sněmu. Jedná se např. o právo podávat návrhy zákonů (§ 76 GOBT), dožadovat se debaty v prvním a druhém čtení (§ 79 odst. 1 a § 81 odst. 1 GOBT), vyžadovat hlasování po jménech (§ 52 GOBT)²⁷² a další. Frakcím či pěti procentům poslanců jsou svěřena i různá kontrolní práva, jako např. právo požadovat tzv. „aktuální hodinu“ dle § 106 GOBT, v jejímž rámci je diskutováno naléhavé aktuální téma, žádat přítomnost určitého spolkového ministra na zasedání Spolkového sněmu (§ 42 GOBT), či předkládat tzv. malé a velké interpelace (§ 100 – 105 GOBT ve spojení s § 75 a 76 GOBT).

Na straně druhé se pro výkon některých menšinových práv požaduje dosažení určitého počtu poslanců, nejčastěji jedné čtvrtiny. Jedná se například o právo požadovat ustavení vyšetřovacího výboru, právo požadovat ustavení *Enquete-komise* dle § 56 odst. 1 GOBT, práva související se

²⁷¹ Srov. kupříkladu právo zakotvené v § 4 odst. 1 zákona o spolurozhodování parlamentu o vyslání ozbrojených sil do zahraničí (*Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland*, BGBl. I S. 775). Jedná-li se totiž o vyslání ozbrojených sil malé intenzity a rozsahu, lze využít tzv. proces zjednodušeného hlasování. V jeho rámci je odůvodněný vládní návrh distribuován všem poslancům, výborům a frakcím. Pokud není do sedmi dnů od rozeslání tisku podán návrh, aby o věci rozhodoval celý Spolkový sněm, platí, že byl vysloven souhlas. A právě návrh, aby rozhodoval celý zákonodárny sbor, je oprávněna podat jednotlivá frakce či vždy pět poslanců ze sta. Další práva frakcí pak zakotvuje zákon o Spolkovém ústavním soudu, na základě něž mohou frakce navrhnout členy volebního výboru, jenž vybírá soudce Spolkového ústavního soudu (§ 6 odst. 2 BVerfGG) či podat stížnost proti usnesení Spolkového sněmu o platnosti a řádném průběhu voleb (§ 48 odst. 1 BVerfGG). Konečně je frakce oprávněna podat ke Spolkovému ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení v rámci kompetenčního sporu mezi spolkovými ústavními orgány.

²⁷² Hlasování na půdě Spolkového sněmu totiž neprobíhá pomocí elektronického zařízení, nýbrž je realizováno pouhým zvednutím ruky, ve třetím čtení pak povstáním. Při tomto hlasování se tak neevduje, jak konkrétní poslanci hlasovali, a sčítání probíhá pouze orientačně. Je-li však požadováno hlasování po jménech, obdrží jednotliví poslanci hlasovací kartičky, které jsou povinni odevzdat při samotném hlasování. Účast na jmenném hlasování je povinná a její nesplnění je pokutováno. Výsledky hlasování po jménech jsou pak zveřejněny na internetových stránkách www.bundestag.de.

záležitostmi Evropské unie²⁷³ a další.²⁷⁴ I v rámci práce ve výborech je mnohdy čtvrtina jejich členů nadána důležitými právy, zejména provést v rámci svého zasedání veřejné slyšení expertů k tomu kterému návrhu zákona ve smyslu § 70 odst. 2 GOBT (srov. výše). A právě čtvrtina poslanců je také oprávněna iniciovat abstraktní kontrolu norem dle čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG a § 13 bodu 6 a § 76 BVerfGG.

Pro svolání Spolkového sněmu se vyžaduje žádost jedné třetiny jeho členů (čl. 39 odst. 3 GG, § 21 odst. 2 GOBT).

GOG-NR předvídá pro různé návrhy a výkon práv různý počet poslanců. Z hlediska otázek legislativního procesu je jako nejvýznamnější jeví práva svěřená společně 20 poslancům, kteří mohou například žádat hlasování po jménech (§ 66 odst. 4 GOG-NR), a práva svěřená společně pěti

²⁷³ Dle čl. 23 odst. 3 GG je spolková vláda povinna dát Spolkovému sněmu příležitost vyjádřit se k její účasti na vytváření právních aktů EU prostřednictvím vlastního stanoviska. Spolková vláda je poté povinna písemně informovat Spolkový sněm, do jaké míry bylo jeho stanovisko zohledněno. Požaduje-li to právě čtvrtina všech členů Spolkového sněmu, je nadto spolková vláda povinna v rámci plenární debaty osvětlit, proč a v jakých bodech nebylo stanovisku vyhověno. Podrobnosti upravuje § 12 zákona o odpovědnosti Spolkového sněmu a Spolkové rady za integraci v záležitostech Evropské unie (v orig. *Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*). Tento zákon byl přijat v reakci na rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci posouzení ústavnosti Lisabonské smlouvy a svěčil Spolkovému sněmu a Spolkové radě spolurozhodovací pravomoci v některých otázkách další integrace EU. Ve vymezených případech tak musí spolková vláda vyslovit souhlas s určitými návrhy evropských právních aktů pouze s předchozím souhlasem Spolkového sněmu a Spolkové rady. Dále je Spolkový sněm povinen podat u Soudního dvora Evropské unie žalobu pro porušení principu subsidiarity, pokud to požaduje jedna čtvrtina jeho členů (čl. 23 odst. 1a věta druhá GG).

²⁷⁴ Čtvrtina všech členů Spolkového sněmu, nebo jedna frakce, do níž však náleží alespoň čtvrtina všech členů Spolkového sněmu, je oprávněna dle § 4 GOBT navrhnout kandidáta na spolkového kancléře. Toto právo lze však uplatnit až v případě druhého a třetího kola volby kancléře, neboť v kole prvním navrhuje osobu kancléře spolkový prezident (čl. 63 GG). Čtvrtina poslanců nebo jedna frakce disponující alespoň čtvrtinou členů Spolkového sněmu také může podat návrh na vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři (§ 97 odst. 1 GOBT). K samotnému vyslovení nedůvěry je však dle čl. 67 odst. 1 GG zapotřebí nadpoloviční většiny všech členů Spolkového sněmu. Stejná většina je ostatně zapotřebí k vyslovení důvěry kancléři dle čl. 68 odst. 1 GG. Není-li důvěra vyslovena, může být Spolkový sněm na návrh spolkového kancléře ve lhůtě 21 dnů rozpuštěn. Tohoto nebezpečí se ovšem zbaví, pokud zvolí kancléře nového. A právě kandidáta na nového kancléře je oprávněna navrhnout čtvrtina členů Spolkového sněmu.

poslancům, k nimž náleží zejména právo podávat tzv. samostatné návrhy (srov. výše) či právo požadovat debatu k určitým otázkám. Návrh na zrušení zákona pak Spolkovému ústavnímu dvoru může podat jedna třetina poslanců (čl. 140 odst. 2 B-VG).

4.2.6.3. Exkurs: Diskuse o úpravě menšinových práv po volbách do Spolkového sněmu na podzim 2013

Jsou-li některá práva opozice jakožto menšiny vázána na dosažení určitého počtu poslanců, problém může nastat, pokud opozice neobsadí tolik křesel, aby tohoto počtu dosáhla. Tato situace nastala v Německu po spolkových volbách na podzim roku 2013, kdy po vytvoření tzv. supervelké koalice stran CDU/CSU a SPD opoziční strany Die Linke a Bündnis 90/die Grünen disponovaly dohromady pouze 127 členy Spolkového sněmu, zatímco nejvýznamnější z menšinových práv byla vázána na dosažení hlasů alespoň čtvrtiny členů Spolkového sněmu, tj. v dané situaci alespoň 158 poslanců.

Po započetí povolebního vyjednávání a koaličních rozhovorů mezi CDU/CSU a SPD tak začala být úprava menšinových práv v Německu žhavým tématem jak na půdě Spolkového sněmu, tak v celostátním tisku, což svědčí o tom, jak významná role je opozici (či obecně parlamentní menšině) v Německu přikládána. Protože tato diskuse i celý vývoj zdárně ilustrovaly německé vnímání parlamentní debaty, bude mu na tomto místě věnována krátká pozornost.

Problému si ihned po započetí vládních vyjednávání byly vědomy i strany budoucí koalice, a proto v koaliční smlouvě přislíbily chránit menšinová práva a přijmout taková opatření, která umožní opozici vykonávat

menšinová práva a odpovídajícím způsobem zohlední práva opozičních poslanců při přerozdělování času k promluvě na plénu.²⁷⁵

O svá práva se však hlásila i opozice a požadovala jejich rozšíření v mnohem větším rozsahu, než měly v úmyslu vládní strany. Zatímco koaliční strany prosazovaly rozšíření menšinových práv pouze formou změny GOBT a pouze pro aktuální volební období, opozice se zasazovala o novelizaci nejen jednacího řádu Spolkového sněmu, ale také Základního zákona, zákona o vyšetřovacím výboru, zákona o Spolkovém ústavním soudu, a to nejen pro 18. volební období, nýbrž trvale. S tímto požadavkem u vládních stran nepřekvapivě narazila a ty nakonec prosadily vlastní navržené řešení.

Opoziční strany předložily celkem tři návrhy zákonů, kterými chtěly novelizovat úpravu menšinových práv. První dva vzešly ze spolupráce obou opozičních stran, třetí z nich navrhuje změnu Základního zákona pocházel výhradně z pera Die Linke.

První z nich, tisk č. 18/379, obsahoval návrh na změnu jednacího řádu Spolkového sněmu spočívající v zakotvení nového § 126a. Tento měl omezit použití § 126 GOBT, který umožňuje odchýlit se se souhlasem dvou třetin přítomných členů Spolkového sněmu od jednotlivých ustanovení GOBT.²⁷⁶ Opoziční strany měly v úmyslu zakotvit úpravu, na základě níž by společně

²⁷⁵ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, dostupná na World Wide Web: <https://www.bundestag.de/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>, s. 184 [citováno 8. května 2017].

²⁷⁶ Konkrétně § 126 GOBT umožňuje se od jednotlivých ustanovení GOBT odchýlit, není-li to v rozporu s ustanoveními Základního zákona. Podmínkou takového rozhodnutí je souhlas dvoutřetinové většiny přítomných členů Spolkového sněmu. Toto ustanovení však zásadně naráží na princip ochrany menšiny, neboť menšina tak může být vždy přehlasována. Většina zásadních menšinových práv je však zakotvena jak v jednacím řádu Spolkového sněmu, tak v Základním zákoně, a proto nelze zneužívat tento institut v úmyslu potlačovat práva menšiny zakotvená v GOBT a zároveň v GG. Ostatně stejný princip vyplývá i z obecné zásady zákazu zneužití práva na úkor druhých. K tomu MAURER, Hartmut. *Staatsrecht I*. Vydání třetí. München: C.H.Beck, 2003, s. 429.

dvě frakce, jež nejsou zastoupeny ve spolkové vládě, mohly takovému usnesení většiny odporovat. Stejně tak by mohly tyto dvě frakce vykonávat práva, která dle GOBT náleží *kvalifikované menšině*. Návrh také předvídal pravidlo, dle něhož neměla být při jednáních o programu schůze a rozdělení řečnickém času podstatným měřítkem velikost frakce, nýbrž se mělo přihlížet zejména k tomu, aby byly dostatečně reprezentovány opoziční frakce. V odůvodnění zákona pak byla tato práva kvalifikované menšiny příkladmo uvedena: právo žádat svolání Spolkového sněmu dle § 21 odst. 1 GOBT,²⁷⁷ právo blokovat ustavení podvýboru dle § 55 odst. 1 GOBT, právo žádat ustavení Enquete-komise (§ 56 odst. 1 GOBT), právo jedné čtvrtiny členů výboru požadovat, aby byl předložený návrh předložen opět Spolkovému sněmu k obecné rozpravě (§ 69a odst. 5 GOBT) a právo požadovat veřejné slyšení expertů dle § 70 odst. 1 GOBT.

Druhý návrh opozice obsažený v tisku č. 18/380 měl za cíl novelizovat několik zákonů. Prvním z nich byl zákon o vyšetřovacím výboru. Konkrétně do něj měl být doplněn nový § 37, jenž by stanovil, že tam, kde zákon přiznává práva kvalifikované menšině, mohou tato práva vykonávat také společně dvě frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě, bez ohledu na množství jejich poslanců. Dále pak navrhoval, aby tam, kde zákon vyžaduje souhlas kvalifikované většiny,²⁷⁸ nebylo možné rozhodnutí přijmout, pokud by mu společně odporovaly dvě nevládní frakce. Druhým novelizovaným zákonem měl být BVerfGG, do jehož § 76 by byl přidán odst. 1a. Ten by umožnil, aby návrh na posouzení zákonů Spolkovým ústavním soudem byly oprávněny podat také společně dvě frakce, které nejsou

²⁷⁷ Toto právo však primárně vyplývá z čl. 39 odst. 3 GG.

²⁷⁸ Zákon jako takový však s pojmem *kvalifikované většiny* nepracuje. Některá rozhodnutí vyšetřovacího výboru však musí být učiněna alespoň dvěma třetinami jeho přítomných členů (srov. § 10 odst. 2 a 4, § 13 odst. 1, § 25 odst. 1).

zastoupeny ve spolkové vládě, i když společně netvoří ani čtvrtinu členů Spolkového sněmu.

Obsahem i všech dalších navrhovaných změn mělo být svěřeni těch práv, která dle konkrétních zvláštních zákonů může vykonávat pouze čtvrtina poslanců, i dvěma opozičním frakcím společně.

Konečně třetí návrh, tentokrát pouze z pera Die Linke, měl za cíl novelizovat samotný Základní zákon, a to tak, že práva, která dosud mohla vykonávat čtvrtina poslanců, měly být oprávněny vykonávat také společně všechny frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě. Konkrétně se jednalo o právo podat žalobu pro porušení principu subsidiarity k Soudnímu dvoru EU dle čl. 23 odst. 1a věty první GG, právo požadovat svolání Spolkového sněmu dle čl. 39 odst. 3 GG, právo podat návrh na ustavení vyšetřovacího výboru, jemuž je prezident Spolkového sněmu povinen vyhovět (čl. 44 odst. 1 GG), a právo iniciovat zahájení vyšetřování v rámci výboru pro obranu dle čl. 45a odst. 2 GG. Die Linke neopomněla ani právo podat návrh na posouzení ústavnosti zákona Spolkovým ústavním soudem a tuto pravomoc všech opozičních frakcí jako celku měla v úmyslu zakotvit přímo do čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG.

Vládní koalice od začátku diskusí trvala na tom, že nebude zasahováno do Základního zákona a změněn tak bude pouze jednacím řád Spolkového sněmu. Největší diskuse se však vedla o tom, zda právo podat návrh na přezkum zákona ústavním soudem v rámci abstraktní kontroly norem je či není, příp. má či nemá být menšinovým právem opozice.

Tato diskuse se však v Německu nevedla poprvé. Původně byla totiž dle čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG vedle spolkové nebo zemské vlády oprávněna podat návrh jedna *třetina* členů Spolkového sněmu. Ovšem po volbách v roce 2005 a sestavení první velké koalice kancléřky Angely Merkel opozice

obsadila 166 z tehdy celkem 614 křesel, což představovalo přibližně 27 % zastoupení ve Spolkovém sněmu. Tehdejší vládní koalice ve spolupráci s dvěma opozičními frakcemi FDP a Bündnis 90/Die Grünen využila možnosti, kdy byl Základní zákon měněn v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy a novelizovala i předmětné ustanovení. Počet členů Spolkového sněmu potřebný pro podání návrhu na abstraktní přezkum norem Spolkovým ústavním soudem tak byl snížen na jednu čtvrtinu. Už při této příležitosti se argumentovalo tím, že přezkum zákona Spolkovým ústavním soudem je sice objektivním řízením, jehož cílem je ochrana právního řádu, ovšem zároveň slouží k ochraně parlamentní menšiny.²⁷⁹

Na druhé straně přispívá stanovení minimálního počtu poslanců nutného pro podání návrhu ke Spolkovému ústavnímu soudu také k ochraně tohoto ústavního orgánu jako takového. Tím, že je stanoven minimální nutný počet navrhovatelů, je Spolkový ústavní soud chráněn před „zahlcením“ jednotlivými návrhy a je tak zaručena jeho schopnost efektivně fungovat.²⁸⁰ V rámci debaty o úpravě opozičních práv v 18. volebním období Spolkového sněmu vládní strany zdůrazňovaly, že právo podat návrh na abstraktní přezkum norem Spolkovým ústavním soudem není z podstaty věci základním parlamentním právem opozice, neboť mezi taková práva lze počítat pouze ta, která zaručují existenci a fungování opozice na půdě zákonodárského sboru. Jakkoliv se tedy jedná o právo parlamentní menšiny, není zaručeno, že touto menšinou musí být vždy opozice, neboť se nejedná o právo opoziční.²⁸¹

²⁷⁹ DIMROTH, Johannes: *Antragsberechtigung beim Normenkontrollverfahren – Wächterfunktion oder Minderheitenschutz?* Zeitschrift für Rechtspolitik. 2006, ročník 39, číslo 2, s. 50.

²⁸⁰ CANCIK, Pascale: *Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition.* Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 2014, ročník 33, číslo 1-2, s. 22. Prof. Cancik byl ostatně také jedním z expertů, kteří k tématu promluvili v rámci veřejného slyšení expertů ve Výboru pro přezkum voleb, imunitu a jednací řád konaného dne 12. března 2014.

²⁸¹ Srov. tamtéž.

Zároveň koaliční strany trvaly na tom, že změna jednacího řádu Spolkového sněmu bude omezena pouze na současné volební období.

Po několikátýdenním vyjednávání mezi vládními a opozičními stranami předložily frakce CDU/CSU a SPD tisk č. 18/841, jehož cílem bylo novelizovat jednací řád Spolkového sněmu a posílit tak postavení opozice v 18. volebním období Spolkového sněmu.

O výsledném návrhu se hlasovalo 3. dubna 2014, kdy byl přijat hlasy frakcí CDU/CSU, SPD a opoziční frakce Bündnis 90/Die Grünen, která jej považovala za podstatné posílení menšinových práv a ve výsledku s ním byla spokojena. Frakce Die Linke měla i k výslednému návrhu několik výhrad, a proto se při hlasování zdržela. Přijatá změna GOBT²⁸² představovala z legislativně technického hlediska poměrně zajímavé řešení, neboť nebyla novelizována jednotlivá ustanovení konkrétních zákonů. Jejich úprava byla pouze rozšířena zakotvením § 126a do jednacího řádu Spolkového sněmu. Tímto způsobem došlo k rozšíření možnosti využít menšinových práv na celkem 120 poslanců nebo dvě opoziční frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě. Toto rozšíření se však uplatní pouze v 18. volebním období; toto časové omezení je obsaženo v textu článku samého.²⁸³

²⁸² BGBl. 2014 I, S. 20.

²⁸³ Konkrétně § 126a GOBT stanoví, že na návrh 120 poslanců je Spolkový sněm povinen ustavit vyšetřovací výbor. Zároveň musejí členové opozičních frakcí tvořit alespoň jednu čtvrtinu členů vyšetřovacího výboru. Výbor pro obranu je však povinen zahájit vyšetřování určité záležitosti a plnit tak úkoly vyšetřovacího výboru až na návrh členů výboru, kteří náležejí k opozičním frakcím. Dle § 126a odst. 1 bodu 3 GOBT je prezident Spolkového sněmu povinen jej na návrh celkem 120 jeho členů svolat. Na návrh stejného počtu poslanců je Spolkový sněm jako celek povinen podat žalobu pro porušení principu subsidiarity před Soudním dvorem EU. Odpovídajícím způsobem byl změněn také § 12 zákona o odpovědnosti za integraci. Stejný počet poslanců je oprávněn na základě § 126a odst. 1 bodu 6 a 7 GOBT vykonávat práva dle § 8 zákona o spolupráci v záležitostech EU a zákona o financování evropského stabilizačního mechanismu. Ovšem pouze všichni členové opozičních frakcí společně mají dle § 126a odst. 1 bodu 8 GOBT právo požadovat, aby určité vládní návrhy předkládané rozpočtovému výboru na základě zákona o financování ESM a zákona o převzetí záruk v rámci ESM byly projednány v rámci veřejného zasedání rozpočtového výboru. Vedle čtvrtiny členů výboru jsou nově oprávněni požadovat veřejné slyšení expertů také všichni zástupci opozičních frakcí

Ustanovení § 126a odst. 2 GOBT také nově stanoví, že stávající § 126 GOBT zakotvující možnost odchýlit se na návrh jedné třetiny členů Spolkového sněmu od konkrétních ustanovení GOBT, se neuplatní na ustanovení zakotvená v § 126a GOBT.

Vládní strany zavázaly zvýšit tzv. opoziční příplatek (*Oppositionszuschlag*) náležející všem členům opozičních frakcí. Tento příplatek se vztahuje jak na peněžní prostředky z rozpočtu Spolkového sněmu, tak také na vyšší dotaci v rámci rozdělení času v rámci parlamentní rozpravy. Důvodem jeho existence je zejména argument, že opoziční strany nedisponují tolika informacemi jako strany vládní a nemohou také natolik využívat úřednického aparátu jednotlivých ministerstev, protože jim mohou vznikat vyšší náklady. Je tak zapotřebí jim poskytnout více peněz, které tyto nevýhody mohou alespoň částečně vyrovnat.²⁸⁴

Tisk č. 18/841 také obsahoval návrh na nový způsob rozdělování řečnické doby, v němž byla prodloužena řečnická doba opozice. Pravidla přerozdělení řečnické doby ve Spolkovém sněmu však nejsou upravena v jednacím řádu Spolkového sněmu, nýbrž se opírají o rozhodnutí grémia (*Ältestenrat*) Spolkového sněmu, jež se na novém přerozdělení řečnické doby shodlo už před přijetím novely jednacích řádů Spolkového sněmu.

Vzhledem k tomu, že vedle jednacích řádů Spolkového sněmu nebyl novelizován žádný jiný právní předpis, zůstalo zejména právo podat návrh na přezkum zákona Spolkovým ústavním soudem beze změny. Opozice tak

v konkrétním výboru jako celek (§ 126a odst. 1 bodu 9 ve spojení s § 70 odst. 1 věty druhé GOBT). Stejně tak bylo všem členům opozičních frakcí v jednotlivém výboru jako celku svěřeno právo požadovat, aby byl konkrétní návrh předložen opět Spolkovému sněmu k obecné rozpravě dle § 69a odst. 5 GOBT. Konečně na návrh 120 poslanců je Spolkový sněm povinen ustavit Enquete-komisi dle § 56 odst. 1 GOBT ve spojení s novým § 126a odst. 1 bodem 11 GOBT.

²⁸⁴ Srov. WAACK, Hans-Jochen. *Bedeutung und Rechte der Opposition* in MORLOK, Martin, SCHLIESKY, Utz, WIEDELSPÜTZ, Dieter (Hrsg.). *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*. Baden-Baden: Nomos, 2016, s. 735.

v 18. volebním období nebyla nadána tímto právem a nemohla iniciovat abstraktní přezkum norem před Spolkovým ústavním soudem. Jak bylo několikrát zdůrazňováno vládními stranami,²⁸⁵ nejedná se dle jejich názoru o menšinové, ba opoziční právo jako takové, jakkoliv tento výklad může kolidovat s vymezením principu ochrany menšiny Spolkovým ústavním soudem (srov. výše).

4.2.6.4. Role opozice a význam „opozičních“ práv pohledem Spolkového ústavního soudu

Výše popsaná situace vedla frakci Die Linke k podání kompetenční žaloby proti Spolkovému sněmu, který dle tvrzení Die Linke porušil zásadu efektivního výkonu opozice a účinné parlamentní kontroly vlády a parlamentní většiny. Die Linke se touto cestou v zásadě dožadovala uznání toho, že existují specifická práva menšin, resp. opozice, která jí musí být na půdě Spolkového sněmu vždy zachována.

Spolkový ústavní soud však tomuto názoru ve svém rozhodnutí ze dne 3. května 2016, BVerfGE 142, 25, nepřisvědčil, když konstatoval, že Spolkový sněm není povinen realizovat svoji kontrolní funkci formou ústavního vymezení požadovaných opozičních práv. Tím však nebylo řečeno, že opozice nemá svoji specifickou funkci a nemá jí být přiznána také patřičná ochrana. Základní zákon totiž dle Spolkového ústavního soudu obsahuje *princip efektivní opozice*, který byl konkretizován právě jeho judikaturou. Ochrana opozice nadto dle názoru Spolkového ústavního soudu vyplývá

²⁸⁵ Srov. projevy Dr. Stefana Hecka (frakce CDU/CSU) a Dr. Katariny Barley (frakce SPD) při projednávání výše představených návrhů. Oba projevy byly zaznamenány do protokolu ze zasedání pléna č. 18/26 dostupném na World Wide Web: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18026.pdf> [citováno 8. května 2017].

z demokratického principu. Z většinového principu a zásady ochrany menšiny lze také odvodit nutnost respektovat rozhodnutí většiny a zajištění realistické šance menšiny stát se většinou. Záštitou toho má být ovšem pouze volná soutěž politických stran a svobodné demokratické uspořádání státu. Individuální právo oponovat vládě pak vyplývá ze zásady svobodného a rovného výkonu mandátu jednotlivých poslanců, který zakotvuje čl. 38 odst. 1 věta 2 GG. Zakotvení volného mandátu je na ústavní úrovni zajištěno imunitou a indemnitou jednotlivých poslanců a právem odepřít svědectví o věcech, které se dozvěděli v souvislosti s výkonem jejich mandátu.

Základní zákon však explicitně nezakotvuje žádná specifická opoziční práva a ani nelze nalézt příkaz taková práva vždy zaručit. Základní zákon vždy mluví pouze a jenom o právech menšiny, jejichž prostřednictvím realizuje svá práva nejčastěji právě opozice. Výkon těchto práv však váže na dosažení stanoveného počtu jakýchkoliv, nikoliv pouze opozičních, poslanců.

Jakémukoliv ústavnímu zakotvení specifických opozičních práv by navíc stál v cestě právě čl. 38 GG, neboť by tím byla porušena rovnost všech poslanců a de facto by byli znevýhodněni právě poslanci vládních stran, kteří by striktně vymezená opoziční (nikoliv tedy menšinová) práva vykonávat nemohli a bylo by jim tak dáno najevo, že jejich oprávnění vykonávat kontrolu nad vládou není bráno zcela v potaz. Fakticky by tak došlo k oslabení kontrolní funkce parlamentu, neboť by tato práva byla vázána nikoli obecně na menšinu, nýbrž specificky na opozici.

Zároveň nelze dle Spolkového ústavního soudu ze Základního zákona odvodit nutnost snížit kvorum stanovené pro výkon práv menšiny. Jakkoliv navrhovatelé argumentovali tím, že původní ústavodárce nepočítal s tím, že vývoj dospěje k takovému rozložení sil, že ve Spolkovém sněmu budou

zastoupeny pouze čtyři polické strany, Spolkový ústavní soud tomuto argumentu nepřikládal větší váhu.

Nadto Spolkový ústavní soud uzavřel, že zákonodárce nemá ani povinnost zakotvit specifická práva opozice ani na zákonné úrovni či v samotném jednacím řádu Spolkového sněmu. Návrhu frakce Die Linke tak nebylo vyhověno.

4.2.6.5. Opozice jakožto efektivní pojistka zákonodárného procesu?

V zásadě tak lze uzavřít, že právo a vlastně i povinnost opozice efektivně kontrolovat vládu se opírá zejména o práva jednotlivých poslanců účastnit se parlamentní debaty a v jejím rámci konfrontovat vládní strany s odlišnými názory. Je to totiž právě parlamentní debata, která umožňuje efektivní výměnu názorů, jež má teoreticky přispět k tvorbě kvalitnějšího práva. Je-li v rámci parlamentní debaty opozice „válcována“, trpí tím nejen ona, ale také pravidla zákonodárného procesu. A jak bude demonstrováno níže, i toto „válcování“ opozice a parlamentní debaty, tedy v zásadě odstranění jedné z pojistek zákonodárného procesu, může znamenat zásadní problém a zatížit zákonodárný proces neodstranitelnou vadou.

4.2.7. Ústavní soudy

Zatímco výše uvedené pojistky zákonodárného procesu jsou v zásadě představovány jednotlivými aktéry zákonodárného procesu, poslední z rozebíraných pojistek v podobě zásahů ústavních soudů představuje „kontrolu zvenčí“. Právě specifická povaha ústavních soudů, které oscilují na hranici mezi ústavou a politikou, jim propůjčuje jedinečné postavení, z něžž

pramení jejich význam a možnost ovlivňovat tvorbu práva.²⁸⁶ Jakkoliv sice fungování parlamentu a uplatňování procesních pravidel legislativního procesu vykazuje do velké míry samoregulační charakter,²⁸⁷ není toto právo zákonodárského sboru na samoregulaci absolutní. Ústavní soud vymezuje svojí judikaturou zákonodárci jisté mantinely, v jejichž rámci se zákonodárci do budoucna snaží pohybovat a zároveň přispívá k vyjasnění problémů tvorby práva.²⁸⁸

Mají-li ústavní soudy představovat pojistku zákonodárského procesu, musí nutně mít oprávnění vyjadřovat se k jeho pravidlům a zkoumat jejich dodržování. To nečiní v českém právním prostředí na první pohled větší problémy, neboť oprávnění Ústavního soudu ingerovat do pravidel zákonodárského procesu a provádět formální přezkum procesu přijímání zákonů vyplývá přímo z § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Ten stanoví, že Ústavní soud je v rámci řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů vedle obsahového přezkumu napadených zákonů dokonce povinen zkoumat také to, zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavní soud, jak již bylo citováno, procedurálním pravidlům přiznává zásadní význam, neboť pouze při jejich dodržení lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí)²⁸⁹ a tyto jsou „skutečným zdrojem legitimacy zákona.“²⁹⁰

²⁸⁶ HEUSCH, Andreas. *Verfassungsgerichtliche Gesetzeskontrolle* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 919.

²⁸⁷ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (č. 88/2008 Sb.).

²⁸⁸ Srov. FILIP, Jan. *Přílepky a nálepky právních předpisů aneb Nigrum nunquam excedere debet rubrum* in KOKEŠ, Marian, POSPÍŠIL, Ivo (eds.). *In dubio pro libertate. Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišky Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno: Masarykova univerzita. Nakladatelství, 2009, s. 61.

²⁸⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (č. 476/2002 Sb.).

²⁹⁰ Bod 38 tzv. přílepkového nálezu.

Takto jednoznačný přístup k přezkumu procedurálních pravidel však není zcela obvyklý. Jak v Německu, tak v Rakousku chybí podobný výslovný zákonný imperativ, aby tamní ústavní soudy jako strážci ústavnosti zkoumaly také dodržování pravidel zákonodárského procesu.

Pro německé právní prostředí je příznačná již jednou citovaná věta, že *zákonodárce nedluží víc než zákon*. Potenciální oprávnění ústavních soudů zasahovat svými rozhodnutími do pravidel zákonodárského procesu je nazíráno jako zásah do autonomie a suverenity parlamentu.²⁹¹ Na druhou stranu potřeba alespoň částečného přezkumu dodržení procesních pravidel v diskusích o rozsahu kompetencí Spolkového ústavního soudu opakovaně rezonuje. Klaus Meßerschmidt si v této souvislosti klade zásadní otázku, a sice co má Spolkový ústavní soud dělat, když zjistí, že výsledný produkt vypadá z obsahového hlediska sice dobře, ovšem zákonodárský proces trpěl takovými vadami, které ve výsledku vedly k nedostatku racionální debaty. Dospívá, i po vzoru americké doktríny „*semiprocedural review*“,²⁹² k názoru, že soud v takovém případě posoudí dodržení zákonodárských pravidel, ovšem jejich nedodržení bude „trestat“ pouze tehdy, pokud vedlo k tomu, že činí nesrozumitelnou samotnou obsahovou podstatu daného zákona.²⁹³ Na jiném

²⁹¹ K této otázce blíže srov. KOKEŠ, Marian. *Vybrané nedostatky zákonodárského procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR. Disertační práce*. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2014, dále např. MEßERSCHMIDT, Klaus. *The Procedural Review of Legislation and the Substantive Review of Legislation: Opponents or Aliens?* in MEßERSCHMIDT, Klaus, OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds.). *Rational Lawmaking under Review. Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2016, s. 375, či taktéž ROSE-ACKERMAN, Susan, EGIDY, Stefani, FOWKES, James. *Due Process of Lawmaking. The United States, South Africa, Germany, and the European Union*. New York: Cambridge University Press, 2015, s. 174 a násl.

²⁹² K tomu více BAR-SIMON-TOV, Ittai. *Semiprocedural Judicial Review*. *Legisprudence*, 2012, ročník 6, číslo 3, s. 271 – 300.

²⁹³ MEßERSCHMIDT, Klaus. *The Procedural Review of Legislation and the Substantive Review of Legislation: Opponents or Aliens?* in MEßERSCHMIDT, Klaus, OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds.). *Rational Lawmaking under Review. Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2016, s. 375. Tento přístup v zásadě

místě²⁹⁴ přispívá s postřehem, že v judikatuře německého Spolkového ústavního soudu je zjevný narůstající zájem o procedurální požadavky kladené na zákonodárny proces, jehož hlavním důvodem je snaha o hledání „zásad správného zákonodárství“, které souvisí s všeobecnou ideou racionality. Ostatně přístup Spolkového ústavního soudu k otázkám postupu zákonodárce v rámci legislativního procesu a k jeho povinnostem byl demonstrován již v úvodních kapitolách této práce. Bezpochyby je zjevné, že Spolkový ústavní soud, byť i bez výslovného zákonného zmocnění, zkoumá dodržení procedurálních pravidel a zastává tak bezesporu roli jedné z pojistek zákonodárského procesu. Niels Peterson v tomto postupu spatřuje jednu z nutných funkcí ústavního soudnictví, které má napravovat právě vady spočívající v tom, že v rámci parlamentních procesů nebyly dostatečně systematicky zohledněny určité zájmy.²⁹⁵

Na druhou stranu Spolkový ústavní soud přistupuje k přezkumu procedurálních pravidel jen velmi obezřetně a v zásadě neruší zákony jen z důvodu porušení pravidel zákonodárského procesu (nejedná-li se o tzv. kompetenční vady, jak bude blíže rozebráno níže). Tato obezřetnost souvisí také s tím, že na rozdíl od amerického Nejvyššího soudu německý Spolkový ústavní soud není oprávněn odmítnout rozhodnutí s odkazem na to, že se

koresponduje a je částečně inspirován přístupem amerického Nejvyššího soudu k otázkám přezkumu pravidel zákonodárského procesu. K tomu více KOKEŠ, Marian. *Vybrané nedostatky zákonodárského procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR. Disertační práce*. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2014, s. 122.

²⁹⁴ MEßERSCHMIDT, Klaus. *The Race to Rationality Review and the Score of the German Federal Constitutional Court*. *Legisprudence*, 2012, ročník 6, číslo 3, s. 347.

²⁹⁵ PETERSON, Niels. *Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle. Eine rechtsempirische Studie verfassungsrechtlicher Rechtsprechung zu den Freiheitsgrundrechten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, s. 32.

jedná o politickou otázku s ohledem na tzv. „*political question doctrine*“, a je tak vždy povinen rozhodnout.²⁹⁶

Ostatně obezřetnost při posuzování dodržení pravidel zákonodárného procesu je namístě i z toho důvodu, že zatímco přezkum zákona z hlediska obsahového vede nejčastěji ke zrušení pouze některých ustanovení napadeného právního předpisu, pro vady procedurální je napadený zákon rušen jako celek, což má na ucelenost právního řádu bezesporu větší dopad.

Obdobné platí v zásadě i pro rakouský Ústavní soudní dvůr. Ani ten není výslovně zmocněn k přezkumu procedurálních pravidel zákonodárného procesu, ovšem ve svých rozhodnutích k němu postupně dospěl a dokonce, na rozdíl od Spolkového ústavního soudu, zrušil napadený zákon i pro pouhé porušení procedurálních pravidel (v podrobnostech viz níže).

Ať už se doktrinní názory na možnost ústavních soudů posuzovat postup zákonodárce v rámci zákonodárného procesu a zasahovat tak do autonomie parlamentu jakkoliv různí, jedno je jasné. Zaměříme-li se na tři porovnávané země, jak Ústavní soud, tak Spolkový ústavní soud a Ústavní soudní dvůr ve své judikatuře postupně více méně dospěly k tomu, že se vyjadřují i k procedurálním otázkám přijímání zákonů a vymezují tak vady, jichž se zákonodárce při přijímání zákonů dopouští. Neoddiskutovatelně tak dotvářejí celou mozaiku pojistek zákonodárného procesu a dodržování jeho pravidel, byť tak činí, jak bude nastíněno níže zejména na příkladu českého Ústavního soudu, ne vždy zcela konzistentně.

Je to ostatně český Ústavní soud, který v přezkumu dodržování procesních pravidel v porovnání s ostatními dvěma strážci ústavnosti, jimž je v této práci věnována pozornost, došel nejdále. Tento fakt je samozřejmě

²⁹⁶ HEUSCH, Andreas. *Verfassungsgerichtliche Gesetzeskontrolle* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 920.

podtržen zejména tím, že je jako jediný ze tří porovnávaných ústavních soudů k přezkumu způsobu přijímání zákona výslovně zmocněn zákonem. I proto bude jeho judikatura při snaze vymezit procedurální vady zákonodárského procesu vzata jako jisté východisko ve snaze definovat, jakými problémy zákonodárský proces trpí a jakým postupy zákonodárce tyto vady způsobuje.

4.3. Procedurální vady zákonodárského procesu

Ve snaze vymezit vady zákonodárského procesu a nabídnout jejich určitou systematiku budou tyto v následujícím textu rozřazeny do následujících skupin: 1) ryze technické vady, 2) kompetenční vady, 3) případy využití a zneužití institutů zákonodárského procesu a 4) omezení parlamentní debaty jakožto vada zákonodárského procesu. Již na tomto místě je však nutno zmínit, že rozhodnutí (zejména) Ústavního soudu, které budou představeny níže a které definovaly skupiny vad zákonodárského procesu, se často dotýkají i vícero druhů vad napříč vymezenými kategoriemi. Zařazeny tak budou vždy dle té které „markantnější“ vady.

4.3.1. Ryze technické vady zákonodárského procesu

Jako ryze technické vady zákonodárského procesu jsou nazírány ty, které se zjevně přičiní proceduře stanovené jednacím řádem dotyčné komory, byť motivace k jejich vzniku, resp. zapříčinění je, jak bude demonstrováno na níže uvedených příkladech, mnohdy ryze politická.

Prvním z rozhodnutí, ve kterém byla v České republice řešena taková vada a vůbec pravidla legislativního procesu, je náleží Ústavního soudu týkající se tzv. technické novely obchodního zákoníku.²⁹⁷ V projednávané věci Poslanecká sněmovna rozhodla o návrhu zákona a až při vyhotovování odhlasovaného znění bylo zjištěno, že přijaté znění nekoresponduje s tím, co bylo po vůli většině Poslanecké sněmovny a jak by byla bývala zřejmě rozhodla, kdyby byl proces přijímání návrhu zákona přehlednější a srozumitelnější. Vyjevená vůle Poslanecké sněmovny se tedy odlišovala od té skryté. Předseda Poslanecké sněmovny proto rozhodl, že návrh zákona nebude postoupen Senátu, nýbrž dal na další schůzi Poslanecké sněmovny hlasovat o revokaci usnesení o schválení návrhu, v důsledku čehož byl návrh vrácen do druhého čtení. Posléze byl k návrhu podán vhodný pozměňovací návrh a zákon tak byl podruhé přijat již ve vyhovujícím znění. Senát s tímto postupem Poslanecké sněmovny nesouhlasil. Na základě návrhu skupiny senátorů tak o sporu rozhodoval Ústavní soud. Ten si pro dané rozhodnutí vytyčil za cíl zodpovědět na otázku, zda lze odvodit časovou nebo věcnou hranici, za níž souhlasné rozhodnutí Poslanecké sněmovny s návrhem zákona nelze měnit, či zda je možná jeho revokace a nové projednání, a tedy i přijetí návrhu zákona. Pro případ nalezení takové hranice měl Ústavní soud ambici vyjasnit význam a důsledky jejího překročení.

Argumentem Poslanecké sněmovny jakožto účastníce řízení bylo, že její jednací řád nezakotvuje zásadu *ne bis in idem*, příp. překážku věci rozhodnuté a má tak být na její vůli, zda své přijaté rozhodnutí revokuje či nikoliv. Toto tvrzení však bylo Ústavním soudem vyvráceno za použití již citovaného názoru ohledně nutnosti procedurálně bezchybného procesu a ústavně souladného řízení. Ústavní soud dospěl k názoru, že již prvotním

²⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (č. 476/2002 Sb.).

hlasováním došlo k ukončení zákonodárného procesu v Poslanecké sněmovně a nebylo tak jakkoliv možné tímto způsobem hlasování opakovat. Přitom s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy zdůraznil, že *„ne tedy každá vůle parlamentního orgánu, ale toliko taková, která zákon, ať by již šlo o zákon ústavní nebo prostý (o jejím jednacím řádu), respektuje a z jeho mezí vychází, se může stát zákonem.“*²⁹⁸ Ústavní soud se také vyjádřil k tomu, co posuzuje v rámci přezkumu bezvadnosti legislativního procesu. Poslanecká sněmovna totiž mimo jiné argumentovala dobrou vůlí předejít problémům, které by obchodněprávní praxi způsobilo přijetí zákona v původně odhlasované podobě. Ústavní soud v této souvislosti pravil, že jakékoliv záměry zákonodárce, pokud nejsou vyjádřeny přímo v textu zákona, nemohou mít vliv na rozhodování Ústavního soudu. Proto ani nemohou být samostatně posuzovány a nemohou z nich být vyvozeny jakékoliv exkulpační důvody pro porušení procedurálních pravidel. Ústavní soud také naznačil jistou spojitost mezi kvalitou zákonodárství a kvalitním zákonodárným procesem, když stanovil, že pokud *„[v]ystupuje tedy – v zákonodárném procesu – do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.“* Z uvedených důvodů proto napadený zákon pro vady jeho zákonodárného procesu zrušil.

Opakováním hlasování o návrhu zákona v Poslanecké sněmovně se Ústavní soud zabýval při posuzování ústavnosti zákona o transformaci

²⁹⁸ Srov. bod II/6. nálezu.

Českých drah.²⁹⁹ Návrh tohoto zákona nebyl na „první pokus“ Poslaneckou sněmovnou schválen. Její tehdejší předseda Václav Klaus po ukončení hlasování vyzval všechny přítomné, aby „*si všichni zkontrolovali, zda hlasovali v souladu se svým svědomím a či se svým stranickým příkazem.*“³⁰⁰ Jelikož na tuto výzvu nikdo nereagoval, ukončil projednávání tohoto bodu. Následně však při příležitosti projednávání dalšího bodu vystoupila jedna poslankyně s námitkou, že na sjetině hlasování je uvedeno, že hlasovala odlišně než ve skutečnosti. Hlasování tak bylo opakováno a návrh zákona byl po několika peripetiích spojených s dalšími námitkami proti průběhu hlasování nakonec schválen. Ústavní soud přezkoumával, zda bylo v daném případě možno hlasování opakovat, i když námitka proti průběhu nebo výsledku hlasování nebyla učiněna *při hlasování nebo bezprostředně po něm*, jak to vyžaduje § 76 odst. 5 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Jakkoliv Ústavní soud stanovil, že je „*[p]ojem bezprostřednosti nutno přitom interpretovat restriktivně, a to jednak z hlediska věcného (tj. bezprostřednosti vzhledem k době poznání důvodu opakování hlasování), jednak z hlediska časového ve vztahu k době hlasování*“,³⁰¹ v daném případě došlo k ústavně konformnímu přijetí zákona. Dále byla posuzována přípustnost změny počtu přítomných poslanců při opakování hlasování a změny hlasování těch poslanců, kteří důvodnost opakování nenamítali. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud dospěl k názoru, že v případě opakování hlasování je nutno původní hlasování považovat za absolutně neplatné, nebyl důvod se těmito okolnostmi jakkoliv znepokojovat. Na druhou stranu však Ústavní soud také zmínil, že „*spatřuje důvodnost detailnější úpravy*

²⁹⁹ Nález ze dne 19. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (č. 83/2003 Sb.).

³⁰⁰ Těsnopisecká zpráva ze 46. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané dne 5. února 2002.

³⁰¹ Bod III. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02.

*podmínek opakování hlasování v zákonu o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.*³⁰²

Dalším příkladem údajné „technické“ vady způsobené postupem Poslanecké sněmovny může být skutkový stav, který byl předmětem přezkumu Ústavního soudu, v němž se vyjadřoval k možnosti tzv. legislativně-technických změn.³⁰³ V tomto případě došlo k postoupení návrhu zákona Senátu v odlišném znění, než jaké bylo schváleno Poslaneckou sněmovnou. K tomu došlo v důsledku provedení tzv. legislativně-technických změn při vyhotovování písemného znění odsouhlaseného návrhu. Senát oponoval, že vedle těchto legislativně-technických úprav, které lze tolerovat, došlo i k zásahu způsobujícímú věcnou nebo právní změnu návrhu zákona.

Ústavní soud pak výslovně zdůraznil, že v této věci nešlo o obdobu případu posuzování novely obchodního zákoníku, neboť v tomto případě „*se hlasovalo jen jednou, správně a platně.*“³⁰⁴ Naopak vyzdvihl zásadu vzájemné autonomie rozhodování sněmoven, pro něž žádná ze sněmoven není oprávněna kontrolovat nebo dokonce upravovat usnesení sněmovny druhé. Senát proto dle názoru Ústavního soudu musí respektovat akty Poslanecké sněmovny, pokud byly řádně vyhotoveny a podepsány a Senátu postoupeny jejím předsedou (nikoli jen aparátem). Úkolem Ústavního soudu nadto má být pouze a jenom přezkum toho, zda samotný zákon vznikl v rámci legislativně bezvadného procesu. Nepřísluší mu interpretovat vůli jednotlivých sněmoven a přezkoumávat usnesení komor Parlamentu, jinak by se dopouštěl porušení principu dělby moci a hrozilo by, slovy Ústavního soudu, že bude tzv. třetí komorou Parlamentu. Zákon a způsob jeho přijetí

³⁰² Tamtéž.

³⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (č. 331/2005 Sb.).

³⁰⁴ Bod III nálezu.

tedy obstál. Úkolem předsedy Poslanecké sněmovny totiž je a musí být zajištění toho, aby konečný projev vůle sněmovny byl formulován v souladu s požadavky na zákon v podmínkách demokratického právního státu, mezi něž byly zařazeny určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost a jazyková a stylistická bezvadnost. Byť tyto legislativně-technické úpravy nejsou výslovně upraveny žádným z jednacích řádů, praxe si je vyžaduje a ostatně je také často používá. Pokud těmito úpravami nedojde ke vzniku rozporu mezi vyslovenou vůlí Poslanecké sněmovny a obsahem návrhu postupovaného Senátu, nejedná se o vadu legislativního procesu.

V Německu se téma legislativně-technických změn stalo předmětem posuzování ze strany Spolkového ústavního soudu také. Nutno však podotknout, že na rozdíl od situace v České republice, jsou legislativně-technické úpravy v Německu řešeny hned na dvou místech. Prvně stanoví § 61 společného jednacího řádu spolkových ministerstev, že příslušné spolkové ministerstvo přezkoumává návrh zákona z hlediska tiskařských chyb a jiných zjevných nesprávností po celou dobu zákonodárského procesu a takto objevené chyby opravuje. Po schválení zákona je k provedení takovýchto oprav ovšem zapotřebí souhlasu prezidenta Spolkového sněmu a prezidenta Spolkové rady. Spolkový kancléř pak musí být o provedení oprav pouze vyrozuměn (§ 61 odst. 2 GGO). Zároveň podle § 122 odst. 3 jednacího řádu Spolkového sněmu platí, že pokud návrh zákona, který byl schválen Spolkovým sněmem, obsahuje určité tiskařské chyby nebo jiné zjevné nesprávnosti (*Druckckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten*), může prezident Spolkového sněmu ve spolupráci s příslušným garančním výborem provést jejich opravu. Pokud by chyby byly odhaleny až v okamžiku, kdy již byl návrh zákona postoupen Spolkové radě, prezident

Spolkového sněmu se souhlasem garančního výboru upozorní prezidenta Spolkové rady a požádá jej, aby je v následujícím zákonodárném procesu opravil. O této žádosti prezident Spolkového sněmu také spraví spolkového kancléře a příslušného spolkového ministra.

Jak bylo zřejmé i na českém příkladu, problém tkví v tom, co lze ještě rozumět pod pojmy „tiskařská chyba“ a zejména pak pojmem „zjevná nesprávnost“, a co již nikoliv. Spolkový ústavní soud se pokusil vymezit meze těchto pojmů ve svém rozhodnutí z roku 1978.³⁰⁵ V daném případě došlo k přijetí novelizujícího zákona, který však novelizoval částečně právní předpisy, které v mezidobí již pozbyly účinnosti. Příslušné Spolkové ministerstvo pro výživu, zemědělství a lesy se rozhodlo tento nedostatek napravit právě v rámci opravy zjevných nesprávností, s čímž vyslovil ve smyslu výše uvedené právní úpravy GGO souhlas také prezident Spolkového sněmu a prezident Spolkové rady. Spolkový ústavní soud tak dostal příležitost se vyjádřit k hranicím těchto legislativně-technických oprav a přistoupil k nim nevídaně shovívavě.³⁰⁶ Usoudil totiž, že v daném případě mohly být dané opravy „ještě provedeny“ a zařadil tak nastalou chybu k tiskařským chybám a jiným zjevným nesprávnostem. Jakékoliv takto provedené opravy však nesmí zasáhnout do kompetence jednotlivých aktérů zákonodárného procesu vytvářet samotný obsah zákona. Proto jsou možné pouze ve velmi úzce vymezených případech. Na druhou stranu však „zjevná nesprávnost“, která má být opravena, nemusí vyplývat pouze z textu zákona, nýbrž může vyplývat také ze souvislostí a kontextu. Zásadní je, že

³⁰⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. února 1978, BVerfGE 48, 1.

³⁰⁶ Srov. SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 295.

provedením oprav nebude zasaženo do právně zásadního materiálního obsahu právní normy.³⁰⁷

Také v rakouské zákonodárné praxi se objevil případ technické chyby, a sice opakování hlasování v Národní radě, pro nějž rakouský Ústavní soudní dvůr prohlásil proceduru přijetí zákona za protiústavní. Došlo k tomu při projednávání zákona o reformě penzijního systému z roku 2000.³⁰⁸ Tento zákon byl v zásadě sběrnou novelou (srov. níže) a jeho projednávání bylo vinou množství pozměňovacích návrhů velmi komplikované. Na půdě Národní rady došlo zejména k velmi nepřehlednému druhému čtení, v jehož rámci, ve zkratce řečeno, dal předsedající hlasovat o pozměňovacích návrzích, které vůbec nebyly podány, a naproti tomu nenechal hlasovat o některých podaných pozměňovacích návrzích. Následně proběhlo třetí čtení, v němž bylo hlasováno po jménech. Po krátké přestávce vzal tuto vadu předsedající v potaz a dal znovu hlasovat o pozměňovacích návrzích v rámci druhého čtení. Třetí čtení však už následně opakováno nebylo. Ústavní soudní dvůr shledal tento postup ve svém rozhodnutí G150/00 ze dne 16. března 2001 (16.151/2000) rozporným s ustanoveními GOG-NR, která dle jeho názoru také tvoří referenční rámec pro posouzení ústavnosti spolkových zákonů. Byť v této souvislosti zdůraznil, že přezkum řádného průběhu legislativního procesu je zejména úkolem spolkového prezidenta před připojením jeho podpisu ke schválenému zákonu, oprávnění přezkoumat, zda byla dodržena pravidla zákonodárné procedury, náleží právě i Spolkovému ústavnímu dvoru. Tento výklad podpořil zejména argumentem, že právě ustanovení GOG-NR ohledně přijímání zákonů společně s ustanoveními

³⁰⁷ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. února 1978, BVerfGE 48, 1 (bod 18 a násl.). Srov. také rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 17. července 2002, BVerfGE 105, 313 (bod 57).

³⁰⁸ V orig. *Pensionsreformgesetz*, BGBl. I Nr. 95.

Spolkového ústavního zákona týkajícími se úkolů Národní rady v rámci zákonodárství tvoří jádro předpisů zaručujících uskutečnění demokratického principu.

Ústavní soudní dvůr v tomto rozhodnutí také výslovně vymezil dvě skupiny ustanovení GOG-NR. Tu první tvoří taková ustanovení, jejichž porušení vede k závěru, že daný zákon vznikl protiústavně. Obecně mezi tato ustanovení zařadil všechna taková, která mají zaručit, že v usneseních Národní rady byla vyjádřena skutečná vůle její většiny. Na druhé straně pak stojí „běžná“ procesní ustanovení, jejichž porušení nevede k protiústavnosti spolkového zákona. A právě ustanovení, která stanoví pořadí jednotlivých čtení a jejich pravidla, zařadil do první kategorie. Z toho důvodu usoudil, že v daném případě byl zákonodárský proces zatíženou takovou vadou, která vedla ke zrušení celého zákona přijatého v takto vadném zákonodárném procesu.

Jako příklad „běžného“ procesního ustanovení, jehož porušení nevede k protiústavnosti přijatého zákona Ústavní soudní dvůr ve svém rozhodnutí G211/03 (17.173/2003) ze dne 13. března 2004 uvedl § 44 GOG-NR, který stanoví lhůtu 24 hodin mezi předložením zprávy výboru Národní radě a jejím projednáním na plénu. Nedodržení této lhůty tedy není natolik závažnou vadou zákonodárského procesu, aby vedlo ke zrušení zákona jako celku. Dalším příkladem „marginální“ vady je situace, kdy nebyly zpřístupněny materiály týkající se návrhu zákona, pokud by byly takové informace jinak obecně přístupné a poslanci se s nimi tedy mohli seznámit i jinou cestou.³⁰⁹

Z hlediska předcházení „ryze technickým vadám“ se tak jako klíčová pojistka zákonodárského procesu jeví právě předseda, příp. předsedající té

³⁰⁹ Srov. rozhodnutí Ústavního soudního dvora G212/03 ze dne 13. března 2004 (17.174/2004).

které „dolní komory“, který má dbát na to, aby k výše uvedeným případům opětovného hlasování a dalších „technickým“ chybám při projednávání návrhů zákonů na půdě parlamentů nedocházelo. Na druhou stranu k těmto vadám jen málokdy dochází jaksi omylem. Naopak jsou vždy motivovány politicky ve snaze zvrátit určité usnesení daného orgánu. Proto je jejich prevence v podstatě jen velmi málo možná.

4.3.2. Kompetenční vady

Jako kompetenční vady zákonodárného procesu jsou nahlíženy ty, které byly způsobeny překročením pravomocí jednotlivých aktérů zákonodárného procesu nebo naopak situace, kdy na vznik zákona měl vliv i orgán, který v daném případě takovou kompetencí nadán nebyl.

Poprvé se kompetenční otázky staly předmětem přezkumu v řízení týkajícím se výkladu lhůty 15 dní, která svědčí prezidentu republiky pro vrácení zákona Poslanecké sněmovně. V tomto známém případě došlo k situaci, kdy prezident republiky využil možnosti svého suspenzivního veta a Poslanecké sněmovně vrátil zákon č. 243/1997 Sb., kterým se měnil zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů. „Kámen úrazu“ spočíval v tom, že poslední den patnáctidenní lhůty pro vrácení zákona připadl na sobotu, a proto byl vrácený zákon Poslanecké sněmovně doručen až nejbližší pracovní den, tj. v pondělí 30. června 1997. Poslanecká sněmovna s tímto výkladem běhu lhůty nesouhlasila a usnesla se na tom, že o zákonu nebude opakovaně hlasovat, neboť jí nebyl vrácen v zákonné lhůtě. Prezident se proto obrátil na Ústavní soud. Ten ve svém

rozhodnutí³¹⁰ dovedil, že předmětná lhůta se počítá dle běžných pravidel pro počítání času. V nálezu se Ústavní soud však neomezil pouze na strohý výklad ohledně počítání času, když konstatoval, že „[v] *posuzované věci je předmětem rozhodování Ústavního soudu ve skutečnosti nikoli pouze spor o plynutí lhůt v ústavním právu, nýbrž, a to především, spor o chápání práva v demokratické společnosti.*“³¹¹ Ústavní soud se dále vyjádřil k tomu, jak mají být v obecné rovině vykládána pravidla zákonodárského procesu v situaci, kdy mezi subjekty, aplikujícími Ústavu, dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení. V takovém případě je dle Ústavního soudu nutno postupovat vždy ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci daným subjektem. Ústavní soud dal tímto přístupem základ svým pozdějším rozhodnutím týkajícím se sporů o rozsah kompetencí jednotlivých aktérů legislativního procesu.

Mezi ně dále patří nálezy Ústavního soudu, který se týkal sporu ohledně výkladu pojmu *zákon o státním rozpočtu*.³¹² Při této příležitosti se Ústavní soud nejprve vyjádřil k problematice „sběrných novel“, tedy zákonů, které současně novelizují několik jiných zákonů, o nichž bude řeč dále.

Co se rozsahu kompetencí Senátu při přijímání zákona o státním rozpočtu týče, Ústavní soud dovedil, že tento zákon (či jeho novelizace) je přijat již schválením v Poslanecké sněmovně, tzn. zcela nezávisle na jeho případném dalším projednávání a schvalování v Senátu. Právě proto nelze s novelou zákona o státním rozpočtu spojovat zákony přijímané v rámci

³¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.).

³¹¹ Bod IV/c nálezu.

³¹² Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.). V dané věci Senát rozhodoval o návrhu zákona, jehož předmětem byly jak zákony podléhající běžné proceduře (tzn. dvoukomorové dle čl. 45 a násl. Ústavy), tak i novela zákona o státním rozpočtu, o kterém na základě čl. 42 Ústavy rozhoduje pouze Poslanecká sněmovna. Ústavní soud tak rozhodoval o tom, zda byl Senát oprávněn projednávat a schvalovat tento jeden zákon, který v sobě mísil různé druhy zákonodárné procedury, či zda by tím překročil vlastní kompetenci.

běžné procedury.³¹³ Ústavní soud při tom argumentoval úmyslem ústavodárce stanovit pro přijímání zákona o státním rozpočtu specifickou proceduru bez účasti Senátu. Jakékoliv včleňování ustanovení nesouvisejících s materií státního rozpočtu by bylo obcházením Senátu a tudíž v rozporu s Ústavou. Proto je nutno zákony, pro jejichž přijímání je stanovena různá procedura, projednat zvlášť.

Ani to však nebylo důvodem pro zrušení napadeného zákona. Ústavní soud totiž vyložil pojem *zákon o státním rozpočtu* v materiálním, nikoliv formálním slova smyslu.³¹⁴ Jelikož napadený zákon nebyl s to naplnit materiální definici tohoto pojmu, jeho způsob přijetí oběma komorami před Ústavním soudem obstál.

Dalším z této kategorie nálezů Ústavního soudu je nález, který se zabýval výkladem pojmu *volební zákon* ve smyslu čl. 40 Ústavy³¹⁵ a způsobem přijímání takových zákonů. Ústavní soud v tomto nálezu pod vágní pojem volební zákon subsumoval veškeré volební zákonodárství, tedy vedle otázek voleb do Parlamentu i otázky týkající se voleb do zastupitelstev

³¹³ To ostatně vyjadřuje ve vztahu k návrhu zákona o státním rozpočtu jako takovému § 101 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Není tedy důvod, proč by toto pravidlo nemělo být *a maiori ad minus* vztaženo i na návrhy zákona novelizujícího zákon o státním rozpočtu.

³¹⁴ Článek VII, bod 5 nálezu: „[...] pojem ‚zákon o státním rozpočtu‘ v materiálním pojetí je nutno interpretovat takovým způsobem, že se jedná o zákon bezprostředně upravující plánovanou příjmovou a výdajovou složku rozpočtu veřejného sektoru České republiky související s výkonem funkcí státu vždy na následující časové období (tzn. rozpočtové roky). Pouze takto koncipovaný zákon je nutno podřadit pod čl. 42 odst. 2 Ústavy, a pouze takovýto návrh zákona proto Senát není oprávněn projednávat a schvalovat.“

³¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (283/2005 Sb.). Předmětem řízení byl návrh na zrušení zákona č. 96/2005 Sb., kterým se měnil zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů). Součástí této novelizace totiž byla i změna zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o volbách do zastupitelstev krajů. Senát tento návrh zamítl, avšak až po uplynutí třicetidenní lhůty. Poslanecká sněmovna na základě marného uplynutí lhůty pro rozhodnutí Senátu předložila prezidentu zákon k podpisu, ten jej právě z důvodů pochybností nad výkladem čl. 40 Ústavy Poslanecké sněmovně vrátil. Tato souhlasem nadpoloviční většiny všech svých členů prezidentské veto přehlasovala a zákon tak byl přijat.

obcí, krajů, ba i Evropského parlamentu. Zatímco Poslanecká sněmovna argumentovala tím, že čl. 40 Ústavy slouží k ochraně Senátu před jednostranným zásahem do jeho chodu a před upravováním podmínek jeho vzniku ze strany Poslanecké sněmovny, Senát odmítl toto restriktivní pojetí pojmu *volební zákon* a namítal, že jej nelze na základě restriktivního výkladu pojmu v rámci legislativního procesu obcházet. Stejný názor zastával prezident republiky Václav Klaus, který z toho důvodu odmítl zákon podepsat a vrátil jej s tímto odůvodněním Poslanecké sněmovně. S názorem prezidenta a Senátu se také Ústavní soud nakonec ztotožnil, když argumentoval zejména stabilizační a kontrolní funkcí Senátu, která je ostatně zmíněna už v důvodové zprávě k Ústavě. Bez souhlasu Senátu v případech, kde k přijetí zákona Ústava vyžaduje jeho souhlas, tak nelze platně přijmout zákon, a zákonodárny proces, který by toto pravidlo nerespektoval či obcházel, by trpěl vadou, kterou nelze zhojit.

Spory o rozsah kompetencí nebo jejich překročení jsou předmětem diskusí také v Německu a Rakousku, zejména ve věci účasti té které Spolkové rady na zákonodárném procesu. Jak bylo nastíněno výše, v obou těchto systémech totiž existují zákony vyžadující výslovný souhlas Spolkové rady. Často je však sporné, zda konkrétní návrh zákona tuto definici splňuje či nikoliv. Jak ukázaly příklady z německé praxe v kapitole věnující se prezidentu jakožto pojistce zákonodárného procesu, je absence výslovného souhlasu Spolkové rady v případech, kdy je tento Základním zákonem vyžadován, natolik závažnou chybou legislativního procesu, že způsobuje protiústavnost a nicotnost daného zákona.³¹⁶

Není to ale pouze tento druh kompetenční vady, který se stal předmětem přezkumu ze strany Spolkového ústavního soudu a umožnil

³¹⁶ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Wehrpflichtnovell*, BVerfGE 48, 127.

Spolkovému ústavnímu soudu vyjádřit se k závaznosti procedurálních pravidel zákonodárského procesu a tomu, zda jejich porušení může být důvodem pro zrušení zákona. Další okruh problémů, který se v této souvislosti objevil, souvisel s rozložením kompetencí mezi spolek a spolkové země a týkal se řádnosti legislativního procesu po provedení změn těchto kompetencí. K jedné takové změně došlo v důsledku tzv. 28. zákona o změně Základního zákona ze dne 18. března 1971,³¹⁷ kterým byly otázky platů a sociálního zabezpečení příslušníků státní služby zařazeny do oblasti tzv. konkurující kompetence, čímž byly vyňaty z dřívější výlučné zákonodárské kompetence spolkových zemí.³¹⁸ Zároveň s touto novelou a tedy na jejím základě spolkový zákonodárce současně přistoupil k přijetí spolkového zákona, který měl sjednotit do té doby rozdílnou úpravu v jednotlivých spolkových zemích. Tato rychlost přijetí měla demonstrovat důležitost jednotné celostátní jednotné úpravy otázky platů a sociálního zabezpečení příslušníků státní služby.³¹⁹ Problém však spočíval v tom, že daný spolkový zákon byl publikován ve stejné části německé sbírky zákonů jako zákon, který novelizoval Základní zákon a svěřil tyto otázky do oblasti konkurující kompetence. Spolkový ústavní soud se v rámci zmíněného řízení sice zabýval posouzením ústavnosti konkrétního zákona spolkové země Hesensko, pro účely posouzení kompetence k jeho vydání však potřeboval posoudit, zda jej lze poměřovat právě s předmětným spolkovým zákonem. Musel se tak mj.

³¹⁷ V orig. *Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971* (BGBl. I S. 206).

³¹⁸ Tato úprava byla novelou včleněna do tehdejšího čl. 74a a čl. 75 Základního zákona, které již v dnešním znění Základního zákona nenajdeme. Tyto otázky totiž byly v rámci tzv. federalistické reformy z roku 2006 opět vyňaty z oblasti konkurující kompetence a svěřeny zpět do gesce spolkových zemí.

³¹⁹ SCHÄLLER, Steven. *Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat. Ideenrechtlichen Grundlagen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Wiesbaden: Springer VS, 2013, s. 245.

vypořádat také s otázkou, zda byl tento spolkový zákon přijat ústavně konformním způsobem.

V odůvodnění svého rozhodnutí se Spolkový ústavní soud nejdříve obecně vyjádřil k otázkám zákonodárského procesu a konstatoval, že celý tento proces zahrnuje předložení návrhu zákona, parlamentní debatu a schválení zákona, podpis ze strany prezidenta a jeho publikaci. Pokud by se pod pojmem využití zákonodárské kompetence rozuměl celý tento proces, musela by odpovídající kompetenční norma být účinná již v okamžiku, kdy je příslušnému orgánu předkládán návrh takového zákona. Slovy Spolkového ústavního soudu by takové jasné vymezení mělo sice dobrý účel, ovšem přineslo by s sebou také spoustu nevýhod. Návrh zákona by totiž bylo možné v zásadě předložit až poté, co byla kompetenční norma publikována a nabyla účinnosti a to by velmi zásadně ovlivnilo akceschopnost zákonodárce v případě „spěšných“ návrhů. Spolkový ústavní soud přitom odkázal na nauku a praxi zavedenou v dobách Výmarské republiky, kdy dostačovalo, pokud kompetenční norma byla účinná v okamžiku podpisu zákona, který byl na jejím základě přijat. Spolkový ústavní soud k tomu dodal, že právě okamžik podpisu zákona ze strany spolkového prezidenta je posledním okamžikem zákonodárského procesu, kdy se přezkoumá obsah a ústavnost zákona a je možné o tom rozhodnout. Právě proto musí tento okamžik spadat do období, kdy je účinná norma, na jejímž základě byl zákon přijat. Spolkový prezident je totiž povinen před svým podpisem mimo jiné zkoumat, zda v dané chvíli spolek má kompetenci daný zákon vydat. Pouze v takovém případě může zákon podepsat.

V daném případě byl ovšem předmětný spolkový zákon podepsán, aniž by kompetenční norma zakládající oprávnění spolkového zákonodárce zákon vydat byla účinná. Navazující zákon tak byl vydán ústavně nekonformním

způsobem. Spolkový ústavní soud dovodil, že taková vada zákonodárného procesu může vést k nicotnosti pouze v případě, pokud se jedná o vadu *evidentní*, neboť takový přístup si žádá princip právní jistoty. Předmětný zákon však za nicotný neprohlásil a usoudil, že pro účely daného řízení může být zohledněn. Bez ohledu na to však uvedl, že veškeré zákony, u nichž bude *v budoucnu* předcházet jejich podpis ze strany prezidenta účinnosti kompetenční normy, na jejímž základě byly vydány, budou nicotné. Dodal také, že zákony, které tímto způsobem vznikly v minulosti, musí být poté, co dojde k odhalení této evidentní vady, „*dány do pořádku*.“

Jako další příklad kompetenční vady, která byla posuzována Spolkovým ústavním soudem, může posloužit otázka překročení pravomocí dohodovacího výboru. Jedním z definičních znaků postavení tohoto výboru je to, že nedisponuje zákonodárnou iniciativou a slouží pouze jako jakýsi prostředník mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou. Jeho úkolem je primárně vést jednání tak, aby bylo dosaženo kompromisu mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou.³²⁰ Pokud tento kompromis vyžaduje předložení smířčího návrhu (*Einigungsvorschlag*) Spolkovému sněmu, je dohodovací výbor oprávněn takový návrh vypracovat a Spolkovému sněmu předložit k hlasování. Tento návrh však nesmí překročit cíl původního návrhu zákona a musí se omezit pouze na to, aby v základních rysech urovnal názorové neshody mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou.³²¹ Jednání dohodovacího výboru tak zejména nesmí vést k tomu, aby skutečné rozhodnutí bylo přijato na jeho zasedání, neboť tato situace by dle Spolkového ústavního soudu vedla k „odparlamentarizování“. Zároveň nesmí dopustit, aby Spolková rada mohla ovlivnit zákonodárný proces bez

³²⁰ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 8. prosince 2004, BVerfGE 112, 118.

³²¹ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. ledna 2008, BVerfGE 120, 56.

patříčného zapojení Spolkového sněmu. Nelze tak tolerovat, aby jakékoliv návrhy a názory zazněly v rámci zákonodárského procesu poprvé teprve ve fázi jednání dohodovacího výboru, aniž by měly jakýkoliv základ v dřívější debatě na půdě Spolkového sněmu. Stejně tak obsahem smírčího návrhu dohodovacího výboru nesmí být taková úprava, která nebyla, a vzhledem k tomu, že poprvé zazněla až na jednání dohodovacího výboru ani nemohla být, předmětem původních názorových neshod mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou radou. Pozdější přijetí takového návrhu Spolkovým sněmem by nebylo v souladu se Základním zákonem, a to z důvodu překročení kompetencí dohodovacího výboru, neboť tak v zásadě dochází k obcházení zákonodárské iniciativy. Takový postup porušuje demokratický princip zakotvený v čl. 20 GG, zásadu veřejnosti parlamentní debaty dle čl. 42 odst. 1 věty první GG a práva jednotlivých poslanců vyplývající z čl. 38 odst. 1 věty druhé GG.³²² Přesto se však dle Spolkového ústavního soudu nejednalo o vadu, která by nutně vedla ze zrušení takto přijaté právní úpravy, neboť tato vada nebyla natolik evidentní, aby způsobila nicotnost zákona.

O zde uvedené závěry se opíralo také další rozhodnutí druhého senátu Spolkového ústavního soudu,³²³ které řešilo překročení kompetencí dohodovacího výboru v rámci zákonodárského procesu ve věci návrhu doprovodného zákona k zákonu o státním rozpočtu pro rok 2004.³²⁴ Při projednávání tohoto zákona byl totiž mezi poslance Spolkového sněmu distribuován a také zveřejněn tzv. *Koch/Steinbrück-Papier*, který byl vypracován tehdejšími ministerskými předsedy spolkových zemí Hesensko a Severní Porýní-Vestfálsko Rolandem Kochem a Peerem Steinbrückem a který měl v zásadě za cíl odstranit řadu státních příspěvků v mnoha

³²² Tamtéž, bod 69.

³²³ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 8. prosince 2009, BVerfGE 125, 104.

³²⁴ V orig. *Haushaltsbegleitgesetz 2004* (BGBl. 2003 I S. 3076).

oblastech.³²⁵ Byť byl tento dokument poslanci v obecné rovině diskutován již v rámci parlamentní debaty a stal se předmětem jejich vystoupení na plénu a ve výborech, zásadní roli sehrál zejména v rámci dohodovacího výboru, který jeho závěry v podstatě promítl do svého smírčího návrhu. V důsledku toho tak bylo jako součást smírčího návrhu navrženo to, že bude novelizován zákon o osobní dopravě.³²⁶ Tato novelizace mimo jiné vedla ke snížení státních příspěvků soukromým dopravcům, které byly poskytovány jako náhrada za snížené studentské jízdné. Návrh byl posléze Spolkovým sněmem přijat a zákon nabyl účinnosti. Z důvodu zásahu do svých subjektivních práv však jeden soukromý dopravce v rámci ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu o nepřiznání kompenzace za snížené jízdné navrhl zrušení příslušného zákonného ustanovení, a to z důvodu protiústavní zákonodárné procedury jeho přijetí.

Zatímco Spolkový ústavní soud v dřívějším rozhodnutí překročení kompetencí dohodovacího výboru za evidentní porušení pravidel zákonodárného procesu neoznačil, tentokrát mu tak říkajíc přetekl pohár trpělivosti. Dospěl totiž k názoru, že i když byl *Koch/Steinbrück-Papier* předložen poslancům a zveřejněn a byla o něm řeč jak v rámci pléna, tak v rámci zasedání jednotlivých výborů, nestal se tento nikdy oficiálně předmětem parlamentního projednávání, a proto dohodovací výbor neměl oprávnění jej v rámci svých jednání jakkoliv zohlednit a na jeho základě připravit smírčí návrh. Spolkový ústavní soud také vyjádřil názor, že právě tento postup, v jehož rámci došlo k přijetí nutného kompromisu v podobě zamýšlené úpravy až v důsledku smírčího návrhu dohodovacího výboru, byl od počátku takto záměrně koncipován. Motivací k tomu mělo být vyloučení

³²⁵ Text tohoto dokumentu je dostupný např. zde: <http://www.ertragsteuerrecht.de/media/Koch-Steinbrueck.pdf>.

³²⁶ V orig. *Personenbeförderungsgesetz* (BGBl. 1961 I S. 241).

veřejné parlamentní debaty, neboť jednání dohodovacího výboru je neveřejné a zápisy z jeho zasedání se zpřístupňují až ve třetím volebním období po jeho zasedání. Byť byl na půdě zákonodárního sboru *Koch/Steinbrück-Papier* několikrát diskutován, tato obecná diskuse nepostačovala k tomu, aby dohodovací výbor mohl jeho závěry převzít pro účely vlastního návrhu. Na tom nic nezměnilo ani to, že dokument byl jako takový veřejně přístupný na internetu a byl obšírně probírán médii. To, že zásadní debata v detailech proběhla právě až na zasedání dohodovacího výboru, které je neveřejné, založilo takovou vadu zákonodárního procesu, která způsobila neústavnost celé zákonodárné procedury. Jinými slovy způsob, jakým byl *Koch/Stein-Papier* přinesen do parlamentní debaty, neobstál z hlediska požadavků na formálnost zákonodárního procesu. Tuto vadu Spolkový ústavní soud označil na rozdíl od dřívějších případů za *evidentní*. Zákon sice neprohlásil za nicotný, čímž by pozbyl veškerých účinků *ex tunc*, ovšem vyslovil jeho neplatnost a poskytl zákonodárci určitý čas k nápravě.

Z výše uvedeného vyplývá, že roli klíčové pojistky před kompetenčními vadami může zastávat zejména spolkový prezident, jak ukazují příklady z Německa nebo i ojedinělé příklady z české praxe. Selže-li tato pojistka, nastupuje pak ten který ústavní soud.

4.3.3. Využití a zneužití institutů zákonodárního procesu

Do této třetí, v podstatě sběrné, kategorie budou zařazeny ty vady legislativního procesu, které se opírají o instituty, které zákonodárná procedura zná či předvídá, ovšem které zákonodárce svým postupem využil

nezákonným způsobem či je dokonce zneužil ve prospěch urychlení legislativního procesu či umlčení opozice.

4.3.3.1. Přílepkový

Přílepkový, tedy věcně i teleologicky nesouvisející pozměňovací návrhy,³²⁷ se staly předmětem rozboru Ústavního soudu v již několikrát zmíněném přílepkovém nálezu. Tento nálezn měl vliv na pravidla legislativního procesu v několika rovínách a obsáhle se vyjádřil k významu zákonodárné procedury jakožto předpokladu tvorby „dobrého práva“.³²⁸ Navázal také na svůj názor vyjádřený v nálezu týkajícím výkladu pojmu *zákon o státním rozpočtu*³²⁹ ohledně sběrných novel a nutné obsahové souvislosti zákonů novelizovaných tímto způsobem. Tuto tezi rozvedl ve vztahu k přílepkům následovně: „[Z]ákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejružnějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými.“³³⁰ Ve smyslu pravidla „úzkého vztahu“ pozměňovacího návrhu s návrhem zákona je nutným důsledkem jeho porušení hrozba neústavnosti celé zákonodárné procedury, a to z několika důvodů. Předně

³²⁷ Srov. KYSELA, Jan a WINTR, Jan in GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI, 2008, s. 217.

³²⁸ Ústavní soud dokonce v bodu 40 předmětného nálezu zmiňuje po vzoru práva na dobrou správu „právo na dobré zákonodárství“. K tomu více ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu*. Legislativní příloha Správního práva, ročník VII, číslo III-IV/2015, s. 438 a násl.

³²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01.

³³⁰ Bod 70 přílepkového nálezu.

touto neblahou praxí dochází k porušení dělby moci a principu tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu. Stejně tak je obcházen institut zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušeno právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy. Ze všech těchto důvodů tak došlo ke zrušení napadeného zákona pro porušení jeho zákonodárné procedury.

Přílepkový nález se posléze stal oporou pro mnoho dalších rozhodnutí Ústavního soudu týkajících se zákonodárné procedury. V některých pozdějších rozhodnutích však Ústavní soud své závěry dovozené v přílepkovém nálezu jistým způsobem korigoval a zmírnil. Jako příklad může sloužit nález ve věci tzv. *squeez-outu*,³³¹ tedy novely obchodního zákoníku zakotvující do něj tento institut. Tato novela byla do přezkoumávaného zákona přidána na základě pozměňovacího návrhu. Předmětem řízení tedy bylo mj. posouzení, zda byl tento pozměňovací návrh přílepkem či nikoliv. Ústavní soud odkázal zejména na pravidlo úzkého vztahu dovozené v přílepkovém nálezu, které však doplnil následovně: „*Východiskem posouzení uvedeného úzkého či meritorního vztahu je ‚původní návrh‘, tedy zákonodárná iniciativa (novelizující zákon) podle čl. 41 Ústavy, nikoli zákon, který je předmětem této iniciativy (novelizovaný zákon). Nerozhoduje proto, zda předmětem novelizace je obchodní zákoník (široký vztah), nýbrž zda jde o novelizaci úpravy obchodního rejstříku v obchodním zákoníku a rejstříkového řízení v občanském soudním řádu (úzký vztah).*“³³² S odkazem na již dříve dovozenou nutnost zdrženlivosti

³³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (č. 257/2008 Sb.).

³³² Bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

Ústavního soudu³³³ tak Ústavní soud zmiňuje, že jeho role nemá být „omezena pouze na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídicích orgánů, aniž to mělo jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu. Pokud by Ústavní soud začal takto odůvodněným návrhům na zrušení zákona vyhovovat pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout.“ Dochází tedy k závěru, že v případě posuzování formálních a procedurálních aspektů je třeba uplatnit princip proporcionality a zvážit, zda je jinak obsahově bezchybný zákon nutno rušit pro vady zákonodárského procesu, tedy aplikovat princip proporcionality z důvodu zachování požadavků zásad materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.³³⁴ To byl právě daný případ. Zákon tak obstál, neboť Ústavní soud v podstatě stanovil, že jinak bezvadný zákon přijatý v rámci vadného legislativního procesu by neměl být rušen jenom pro porušení legislativních pravidel.³³⁵ Tento názor však Ústavní soud později taktéž korigoval, jak bude rozebráno níže v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

Konečně, koncepci „úzkého vztahu“ Ústavní soud dále rozvinul v nálezu ve věci tzv. *náhubkového zákona*.³³⁶ V jeho bodu 72 nejprve v obecné rovině konstatoval, že právo podávat pozměňovací návrhy je

³³³ Srov. výše nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ve věci tzv. legislativně-technických změn návrhu zákona před jeho postoupením Senátu.

³³⁴ Ovšem obdobnými principy, minimálně v případě zásady materiálního právního státu, Ústavní soud argumentuje i v situaci, kdy zákon pro porušení pravidel legislativního procesu ruší, jak bude ukázáno v dalším textu.

³³⁵ Nedůslednost Ústavního soudu v této otázce a v otázce posuzování přílepků kritizoval v minulosti např. Jan Filip – k tomu srov. FILIP, Jan. *Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu*. Časopis pro právní praxi, Brno: Masarykova univerzita, 2010, číslo 2, s. 91 – 99.

³³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2012. sp. zn. Pl. ÚS 10/09.

odvozeno z práva zákonodárné iniciativy, pročez mají pozměňovací návrhy vymezený prostor určený danou zákonodárnou iniciativou, resp. návrhem zákona. Ne každé vybočení z tohoto rámce však musí nutně znamenat porušení ústavních kautel legislativního procesu. Totiž pouze tzv. extenzivní překročení předmětu vymezeného návrhem zákona, které představuje porušení pravidla úzkého vztahu, je vybočením z mezí ústavnosti. Pokud však existuje úzký vztah mezi obsahem a účelem původního návrhu zákona a obsahem a účelem pozměňovacího návrhu, jedná se o pozměňovací návrh v materiálním smyslu a ne o nepřijatelnou extenzi.³³⁷

Nutno přiznat, že praxe přílepků je v českém parlamentním prostředí velmi problematická. To si uvědomuje i samotný zákonodárce. Již v minulosti totiž měl tendence přílepky výslovně zakázat zákonem. Tak byl Poslanecké sněmovně předložen návrh na novelizaci jejího jednacího řádu, který měl zakázat *pozměňovací návrhy, které bezprostředně věcně nesouvisí s předmětem původního pozměňovacího návrhu* (sněmovní tisk 26 v 7. volebním období). Nadto tento návrh zákona cílil i na zavedení povinnosti odůvodňovat pozměňovací návrhy. Výsledný novelizační zákon č. 265/2014 Sb. však ani jeden z těchto návrhů v důsledku podaných pozměňovacích návrhů nepřevzal,³³⁸ byť i nadále mělo být jeho cílem znesnadnění možnosti využívat přílepků. Toho však měl dosáhnout zejména zveřejňováním jmenovitého hlasování poslanců o jednotlivých

³³⁷ Toto demonstrujeme na posuzovaném případě novely trestního řádu, která měla za cíl posílit ochranu zájmů poškozených. Pozměňovací návrh tento účel vztáhl i explicitně na další osoby zúčastněné na trestním řízení, ochranu prohloubil, celkově modifikoval informační povinnost orgánů činných v trestním řízení a zpřísnil sankce za porušení. Byť tedy zákon v důsledku pozměňovacího návrhu zásadně změnil původní koncepci návrhu, nejednalo se o extenzivní vybočení, tudíž takový legislativní proces v očích strážce ústavnosti obstál.

³³⁸ Nutno však dodat, že mnohé pozměňovací návrhy v současné době bývají odůvodněny i písemně, byť ne v rozsahu, v jakém je zapotřebí odůvodnit návrh zákona. Posouzení kvality těchto odůvodnění (či důvodových zpráv obecně) však zůstávají záměrně stranou pozornosti této práce.

pozměňovacích návrzích ve výborech a prodloužením lhůty mezi druhým a třetím čtením ze sedmdesáti dvou hodin na čtrnáct dní.

4.3.3.2. Sběrné novely

Problematika sběrných novel byla poprvé nastíněna v již diskutovaném nálezu Ústavního soudu týkajícím sporu o výklad pojmu *zákon o státním rozpočtu*,³³⁹ v němž Ústavní soud stanovil, že sběrné novely jsou ústavně konformní pouze tehdy, pokud spolu novelizované zákony vzájemně meritorně souvisí. Opačná situace by nekorespondovala *se smyslem a zásadami legislativního procesu*.³⁴⁰

Sběrná novela dále byla předmětem přezkumu Ústavního soudu, když tento posuzoval tzv. *Topolánkuv batoh*.³⁴¹ Ve svém nálezu³⁴² se Ústavní soud vedle následného posouzení zákona z pohledu obsahového zabýval čtyřmi okruhy otázek souvisejících s procedurálními pravidly přijímání zákonů.

Prvním z těchto okruhů byla namítaná vnitřní nekonzistentnost zákona. V této souvislosti se Ústavní soud ve své argumentaci opřel o svůj dřívější náleze ve věci výkladu pojmu *zákon o státním rozpočtu* a zdůraznil princip ochrany hodnoty parlamentarismu a dělby moci, které vyžadují takovou proceduru, jež umožní reálné posouzení a projednání předlohy parlamentem, resp. zejména parlamentní opozicí. V případě tzv. *Topolánkova batohu* byl však zdrženlivější a v mnohém tolerantnější, když si lakonicky vystačil s tím, že Poslanecká sněmovna dostála tomuto principu, neboť byly dodrženy všechny lhůty stanovené jejím jednacím řádem.

³³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.).

³⁴⁰ Článek VI bod 4 nálezu.

³⁴¹ Pod tímto populárním názvem se skrývá balík reformních zákonů obsažený v zákoně č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který měl přinést reformu veřejných financí.

³⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (č. 88/2008 Sb.).

V předmětném nálezu dále Ústavní soud rozvedl svoji doktrínu zákona jakožto předvídatelného konzistentního pramene práva vyslovenou dříve v přílepkovém nálezu a zdůraznil, že tato *maxima obsahové konzistentnosti zákona*³⁴³ může být derogačním důvodem pouze v extrémních situacích, kterou však daný případ nebyl.

Další namítanou procedurální vadou bylo, že senátní většina vyslovila vůli se návrhem v Senátu nezabývat, což samozřejmě opozice striktně odmítala a argumentovala tím, že došlo k porušení práv opozice a znemožnění veřejného projednávání návrhu zákona. Ústavní soud v tomto neshledal derogační důvod, přičemž argumentoval povahou dvoukomorového parlamentního systému. Bez zajímavosti však nezůstává, že *de constitutione ferenda* připustil, že v extrémních případech, kdy by tento postup byl opakován a nadužíván, by se pro porušení ústavních kautel přijímání zákonů derogačním důvodem stát mohl.

Ve vztahu v namítané „přílepkové“ povaze některých pozměňovacích návrhů Ústavní soud prakticky zopakoval svoji dřívější argumentaci v dané věci a neshledal, že by v tomto případě šlo o nepřípustné využití přílepků.

Konečně navrhovatelé také namítali porušení Legislativních pravidel vlády, které by však bylo dle Ústavního soudu způsobilé být derogačním důvodem pouze v jednom případě – pokud by zákonodárcem použité označení právního předpisu (zákona) neumožnilo jeho přesnou identifikaci, odlišující jej od jiných právních předpisů. V takovém případě by toto porušení zakládalo rozpor s ústavním principem právního státu. V dané situaci k němu však nedošlo.³⁴⁴

³⁴³ Bod X/a nálezu.

³⁴⁴ Bod X/d nálezu.

Tzv. *Topolánkův batoh* tedy před většinou pléna Ústavního soudu obstál, zejména s odkazem na vlastní zdrženlivost Ústavního soudu. Nutno však podotknout, že tato zdrženlivost byla notně kritizována disentujícími soudci, kteří ve svých stanoviscích navzájem obdobně nesouhlasili s neodůvodněným odklonem Ústavního soudu od své dřívější judikatury ve věci parlamentní procedury a shodli se na tom, že v dané věci nebyla dodržena pravidla ústavně konformního přijímání zákonů.

Jak již bylo uvedeno výše, k tématu sběrných novel se ve své judikatuře vyjádřil i rakouský Ústavní soudní dvůr, který však pouze stroze usoudil, že je zjevné, že „*tato zákonodárna praxe, která byla v uplynulých letech bohužel velmi často využívána, je pro seznatelnost práva značně škodlivá.*“³⁴⁵

I v Německu je legislativní technika sběrných novel značně kritizována, zejména pak v situaci, kdy sběrný zákon nejen mění stávající zákony, ale zároveň obsahuje i návrh zcela nového zákona, což z jeho označení nemusí být na první pohled vůbec zřetelné. Hans Schneider tuto neblahou techniku nazývá „*zákonem v zákoně*“ a uvádí řadu příkladů z německé parlamentní praxe. Jakkoliv z praktických důvodů připouští možnost tolerovat sběrné novely jako takové, dodává, že používaná technika „*zákona v zákoně*“ by měla být odstraněna, neboť notně narušuje princip jasnosti právních norem.³⁴⁶ Přesto je tato praxe v Německu stále živá. Často jsou tímto postupem jaksi „ukrývány“ nepopulární zásahy a zákonné návrhy,

³⁴⁵ Srov. rozhodnutí Ústavního soudního dvora G 150/00 ze dne 16. března 2001 (16.151/2000). Tento svůj závěr v zásadě potvrdil také v rozhodnutí B 998/01 ze dne 4. prosince 2011 (16.381/2001) a rozhodnutí G 211/03-14 ze dne 13. března 2004. Tento poměrně benevolentní postoj Ústavního soudního dvora se však setkal s notnou kritikou. K tomu srov. např. WILLI, Ulrich. *Das Problem des „Sammelgesetzes“ vor dem Hintergrund der maßgeblichen „Baugesetze“ der österreichischen Bundesverfassung*. Zeitschrift für öffentliches Recht, Wien: Springer Verlag, 2008, s. 321 – 334.

³⁴⁶ SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 217 – 218.

keré se zákonodárce snaží skrýt na „odlehá místa“ nepřehledných sběrných zákonů a novel. Otto Depenheuer tyto zákonné návrhy označuje za „*paragrafované trojské koně*“ a uzavírá, že „*představují zásah do zásady transparentnosti právního státu, což v důsledku věci vede k tomu, že občané ztrácí důvěru v zákonodárce a stávají se oběťmi jeho lsti.*“³⁴⁷

4.3.3.3. Komplexní pozměňovací návrhy

S tematikou přílepků a sběrných novel souvisí také téma komplexních pozměňovacích návrhů, příhodně shrnuté například v rozhodnutí ve věci přezkumu zákona č. 314/2008 Sb., který měl novelizovat zákon o soudech a soudcích.³⁴⁸ Ústavní soud v tomto rozhodnutí konstatuje, že komplexní pozměňovací návrhy jsou součástí reglementového práva v České republice, na jejichž základě jsou schvalovány dokonce i zákony ústavní.³⁴⁹ Jako takové se však dle názoru Ústavního soudu pohybují v mezích ústavního pořádku, neboť i po podání komplexního pozměňovacího návrhu nepřestává být předkladatel původního návrhu, tj. subjekt s právem zákonodárné iniciativy, „*pánem návrhu*“. Může totiž nadále s návrhem zákona disponovat a vzít jej až do ukončení rozpravy ve druhém čtení bez dalšího zpět. Nabízí se otázka, co odlišuje komplexní pozměňovací návrh od přílepků, když i u těch zůstává předkladatel původního zákona jeho „*pánem*“. Je to právě věcná souvislost, která u přílepků dána není, ovšem u komplexních pozměňovacích návrhů

³⁴⁷ DEPENHEUER, Otto. *Sprache und Stil der Gesetze* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 154.

³⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 6. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (č. 294/2010 Sb.).

³⁴⁹ Jednalo se, jak Ústavní soud sám připomíná v bodě 41 předmětného nálezu, o Listinu základních práv a svobod i o samotnou Ústavu, které byly obě schváleny na základě komplexního pozměňovacího návrhu.

ano. A to i tehdy, pokud by byl do zákona takovým návrhem vnesen nový institut či úprava.

Problematika komplexních pozměňovacích návrhů pak byla zevrubně rozebrána v nálezu Ústavního soudu, který se na návrh prezidenta republiky zabýval posouzením ústavnosti zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.³⁵⁰ Návrh tohoto zákona totiž na půdě Poslanecké sněmovny prošel zajímavou anabází, když byl původní návrh zákona na základě komplexního pozměňovacího návrhu zcela nahrazen novým zněním návrhu zákona o státní službě. Jakkoliv tedy bylo téma komplexních pozměňovacích návrhů pro Ústavní soud již „ohranou písničkou“, daná situace představovala přece jen určitou novinku.

Nejprve Ústavní soud shrnul svoji předchozí judikaturu tvrzením, že důvodem pro zrušení zákona nemůže být prosté nerespektování některého ustanovení jednacího řádu jedné z komor, nýbrž teprve porušení ústavní normy. Ke zrušení zákona na základě porušení pravidel zákonodárního procesu tak může dojít buď tehdy, pokud by toto pravidlo bylo zakotveno přímo v Ústavě, anebo pokud by v důsledku porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny či Senátu došlo k porušení některého ústavně garantovaného práva, principu či hodnoty. Mezi tyto hodnoty pak řadí právní jistotu a předvídatelnost práva plynoucí z principu právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy, volnou soutěž politických stran dle čl. 5 Ústavy a ochranu menšin vyplývající z čl. 6 Ústavy, za kterou pro dané účely považuje zejména parlamentní opozici.³⁵¹

Ústavní soud dále konstatoval, že byť je forma komplexního pozměňovacího návrhu tolerována, nelze jejím prostřednictvím předložit ve

³⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (č. 199/2015 Sb.).

³⁵¹ Bod 124 nálezu.

druhém čtení návrh obsahově zcela nového zákona. Dokonce pak výslovně stanovil, že nebyl naplněn požadavek *akcesorického vztahu pozměňovacího návrhu k návrhu zákona, tedy požadavek na pouhé pozměnění předlohy formou pozměňovacího návrhu*, který zdůrazňoval ve svých předchozích nálezech. Je tedy nepochybné, že v tomto případě došlo k porušení pravidel legislativního procesu (konkrétně § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacního řádu Poslanecké sněmovny), a to v míře, která je již v rozporu s Ústavou.³⁵² Ústavní soud v rozhodnutí výslovně uvedl, že nemůže aprobovat uvedený postup, v jehož rámci je novela zákona nahrazena formou komplexního pozměňovacího návrhu při projednávání v Poslanecké sněmovně zcela novým zákonem.

Tím však Ústavní soud neskončil; v další části nálezu totiž po vzoru svého rozhodnutí ve věci tzv. *squeeze-out*³⁵³ aplikoval princip proporcionality a posuzoval tak, zda a příp. do jaké míry byly napadeným postupem dotčeny principy právní jistoty a předvídatelnosti práva (jako komponenty právního státu). Zdůraznil také, že je nutno brát v potaz, zda došlo k porušení práv vlády, popř. jiných subjektů zákonodárského procesu. Dle názoru Ústavního soudu nikoliv, neboť vláda byla takříkajíc s uvedeným postupem srozuměna (resp. jej v podstatě sama iniciovala).

Konečně Ústavní soud argumentoval s odkazem na přílepkový nález také ústavním účelem přehlednosti a předvídatelnosti zákonů, resp. právního řádu jako celku.³⁵⁴ Zákon o státní službě schválený na základě komplexního pozměňovacího návrhu ovšem dle Ústavního soudu nemůže být překvapivý či způsobit nepřehlednost právního řádu, neboť vzhledem k tomu, že

³⁵² Bod 165 nálezu.

³⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (č. 257/2008 Sb.).

³⁵⁴ Bod 159 nálezu.

i původní návrh zákona byl návrhem zákona o státní službě, nemůže adresáty právních norem jakkoliv mást.

Nakonec tak Ústavní soud dospěl k závěru, že musí být upřednostněn princip právní jistoty a důvěry v právo, hodnoty materiálního právního státu a princip efektivní ochrany ústavnosti, a to i s ohledem na poměrně kvapnou situaci týkající se nutnosti přijetí zákona o státní službě. V mnohém tak byla překonána dosavadní judikatura Ústavního soudu týkající se legislativního procesu. Dá se obrazně říci, že staré hradby byly zbořeny a nahrazeny mnohem menším plotem.

4.3.4. Omezení parlamentní debaty jakožto vada zákonodárného procesu

Konečně vadou legislativního procesu může být i omezení parlamentní debaty během projednávání návrhu zákona na půdě Parlamentu a z toho vyplývající omezení práv parlamentní menšiny představované nejčastěji právě opozicí.

Omezení práv opozice v rámci parlamentní debaty Ústavní soud ostře kritizoval v nálezu týkajícím se přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze.³⁵⁵ V něm shledal, že se může jednat i o derogační důvod, neboť právě vyhlášení stavu legislativní nouze je velkým zásahem do práv opozice, který může vést k porušení demokratických principů ovládajících legislativní proces.³⁵⁶ Tyto principy v sobě zahrnují zejména zásadu většinového

³⁵⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (č. 80/2011 Sb.). Nález se zabýval také vymezením předpokladů pro vyhlášení stavu legislativní nouze a pro příště jeho podmínky vymezil velmi restriktivně. Nebude tedy již možné využívat stav legislativní nouze pro pouhé urychlení zákonodárného procesu z vůle vládní většiny.

³⁵⁶ Srov. bod 79 nálezu.

rozhodování a od ní neoddělitelný princip ochrany menšin vyplývající z čl. 6 Ústavy.

Řádný zákonodárny proces se tak musí vykazovat i tím, že nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práv opozice a byla naplněna zásada ochrany práv (parlamentních) menšin. Pouze takový legislativní proces, který umožní uplatnění těchto práv a tím i *racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu*, lze považovat za náležitý.³⁵⁷

V projednávané věci tak Ústavní soud dospěl k názoru, že vyhlášení stavu legislativní nouze bez zákonných důvodů porušuje zásadu ochrany parlamentní menšiny a představuje natolik závažnou vadu zákonodárného procesu, že tato je způsobilá být důvodem pro zrušení zákona pro nedodržení pravidel demokratického zákonodárného procesu. V intencích tzv. squeeze-outového nálezu³⁵⁸ by však Ústavní soud v takovém případě, kdy zákon nevykazuje materiální vady způsobující protiústavnost, měl uplatnit zásadu proporcionality a jinak bezvadný zákon přijatý v legislativním procesu vykazujícím vady nerušit. Ústavní soud ovšem závěry vyslovené ve squeeze-outovém nálezu opět jistým způsobem korigoval a zdůraznil důležitost faktu, že průběh zákonodárné procedury je a musí být referenčním hlediskem pro přezkum ústavnosti právních předpisů a že pokud by měl opět na striktním dodržování principu proporcionality, jak jej vymezil v případě squeeze-outového nálezu, nemohlo by porušení ústavních kautel legislativního procesu nikdy vést k derogačnímu nálezu. Jako jedno z kritérií pro přípustnost derogace jen z důvodu vadného zákonodárného procesu pak

³⁵⁷ Bod 75 nálezu.

³⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (č. 257/2008 Sb.).

označuje časové hledisko podání návrhu na zrušení zákona. Pokud, jak tomu bylo v případě zákona přijatého vadně za stavu legislativní nouze, je návrh podán bezprostředně po publikaci zákona ve Sbírce zákonů, lze přistoupit ke zrušení zákona z důvodu vadné zákonodárné procedury dosahující ústavní relevance, neboť se nejedná o tak zásadní zásah jako po několika měsících či letech jeho případné účinnosti.³⁵⁹ Ústavní soud tak otázku, zda lze zrušit zákon pouze z důvodů vad legislativního procesu, zodpověděl pro příště najisto. Dodejme však, že se nejednalo o jednomyslné rozhodnutí, neboť tato teze vzbudila silnou kritiku i uvnitř Ústavního soudu, když šest soudců připojilo svá disentní stanoviska.

V bodě 36 nálezu k dodatečnému zdanění fotovoltaických elektráren³⁶⁰ Ústavní soud vymezil další kritérium, které je zapotřebí vzít v úvahu při posuzování ústavnosti vyhlášení stavu legislativní nouze a potenciálního omezení práv opozice vedoucího k možnému zrušení zákona. Ústavní soud totiž zopakoval, že jeho derogační pravomoc nenastupuje automaticky (objektivně) při jakýchkoliv pochybnostech o důvodnosti stavu legislativní nouze, nýbrž toliko za situace, kdy je materiálně dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse. Důležité přitom je, aby se v takovém případě opozice skutečně cítila dotčena na svých právech a toto také před Ústavním soudem namítala. Pokud tomu tak není, Ústavní soud není oprávněn v rámci svého přezkumu poskytovat ochranu právům parlamentní menšiny, která se sama necítí být dotčena na svých právech.

Hranicí přípustnosti omezení práv opozice se Ústavní soud dále zabýval v nálezu přezkoumávajícím legislativní postup, kterým byl za

³⁵⁹ Nutno však říci, že Ústavní soud v rozebíraném případě stejně přistoupil k problému ve smyslu rčení „*vlk se nažral a koza zůstala celá*“. Zákon totiž skutečně z důvodu procesních pochybení zrušil, ovšem s účinností ke dni 31. prosince 2011 (příčemž rozhodnutí bylo vydáno 1. března 2011).

³⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 15. května 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (č. 220/2012 Sb.).

omezení rozpravy v roce 2011 přijímán balíček změn zákonů v sociální oblasti.³⁶¹ Předmětem přezkumu byla řada zákonů, při jejichž projednávání v Poslanecké sněmovně došlo k využití několika institutů jednacího řádu, které však v součtu měly dle názoru navrhovatelů vést k nepřijatelnému omezení práv opozice. Ohledně návrhů těchto zákonů byla totiž sloučena rozprava, ovšem až poté, co tyto zákony byly Poslanecké sněmovně vráceny Senátem. Dále došlo k omezení řečnické doby a počtu vystoupení jednotlivých poslanců. Zároveň bylo projednávání těchto návrhů zařazeno na pořad schůze bez hlasování na probíhající schůzi Poslanecké sněmovny. Nadto již v rámci původního projednávání v Poslanecké sněmovně došlo ke zkrácení lhůt k projednání návrhu zákona ve výboru a ke zkrácení lhůty pro zahájení třetího čtení.

Ústavní soud nejprve konstatoval, že i dílčí omezení práv opozice provedená v souladu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny, která v každém jednotlivém případě nejsou derogačním důvodem, mohou ve svém souhrnu vést ke vzniku natolik závažné vady, která zrušení zákona pro rozpor s pravidly zákonodárského procesu může způsobit. S odkazem na nález ve věci legislativní nouze³⁶² opět zdůraznil princip většinového rozhodování za současné ochrany práv menšin a důraz kladl také na zákaz svévole, požadavek demokratické kontroly a princip volné soutěže politických stran. V těchto intencích je pak zapotřebí posuzovat právo poslanců a senátorů vystoupit na parlamentní půdě a prezentovat svůj názor k předloženému návrhu zákona. Nejedná se tak dle názoru Ústavního soudu o *jejich subjektivní právo, jehož účel je dán sám o sobě*³⁶³, nýbrž má být toto právo prostředkem k umožnění konfrontace různých názorů napříč politickým

³⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (č. 437/2012 Sb.).

³⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (č. 80/2011 Sb.).

³⁶³ Bod 207 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

spektrém. Za účelem racionalizace parlamentní debaty mohou jednací řády zakotvit mechanismy, jak toto právo přiměřeně omezit (ne však zcela vyloučit) a umožnit tak rychlejší parlamentní projednání návrhu zákona.

Ve vztahu k problematice doplnění pořadu schůze vyslovil Ústavní soud názor, že případné překvapivé zařazení určitého bodu ze strany parlamentní většiny může vést k odepření možnosti parlamentní menšiny připravit se na projednávání daného bodu nebo se tohoto projednávání vůbec zúčastnit. Přesto však takovéto omezení nebylo s to představovat v daném případě derogační důvod, neboť se jednalo pouze o projednání Senátem zamítnutých nebo vrácených návrhů zákonů.

Při hodnocení ústavní konformity sloučení parlamentní rozpravy Ústavní soud stanovil analogicky k problematice přílepků, že je možné sloučit parlamentní rozpravu k více bodům pořadu schůze, ovšem pouze tehdy, pokud spolu body vzájemně věcně souvisí. Nelze tedy přistoupit k jakési *všezahrnující* rozpravě. Ta by totiž pro rozsah svého předmětu postrádala jakýkoliv rozumný smysl.³⁶⁴ V daném případě dle názoru Ústavního soudu taková vzájemná věcná souvislost dána nebyla, a proto nebyly splněny zákonné předpoklady pro sloučení rozpravy. Intenzita této vady legislativního procesu však nedosáhla takové míry, aby mohla být důvodem pro zrušení zákona pro vadný legislativní proces a rozpor s ústavním pořádkem.³⁶⁵

Důležitým argumentem však bylo, že k napadenému sloučení došlo právě až ve fázi, kdy Poslanecká sněmovna projednávala návrh zákona poté, co jí byl tento vrácen Senátem. Neboť za takové situace nebylo pochyb o tom, že opozice, resp. jednotliví poslanci měli možnost vyjádřit svá

³⁶⁴ Bod 215 téhož.

³⁶⁵ Bod 219 téhož.

stanoviska na půdě Poslanecké sněmovny již v průběhu prvního projednávání návrhu. Na tom nic nezměnil ani fakt, že již při tomto prvním projednávání došlo ke zkrácení některých lhůt, neboť ani toto zkrácení nedosahuje (a to ani společně s ostatními omezeními provedenými v rámci daného legislativního procesu) natolik závažné omezení práv opozice, které by mohlo zdůvodnit zrušení zákona.

K legislativním pochybením majícím potenciál omezit práva opozice se Ústavní soud dále vyjádřil v nálezu ohledně zákona o církevních restitucích.³⁶⁶ Namítaným důvodem pro zrušení zákona bylo mj. nedodržení ústavně předepsaného procesu přijímání napadeného zákona, které mělo spočívat v tom, že návrh zákona nebyl po jeho vrácení Poslanecké sněmovně Senátem projednán na první možné schůzi po jeho vrácení. Dále také navrhovatelé argumentovali *systematickým porušováním práv opozičních poslanců v průběhu celého legislativního procesu*, které mělo spočívat např. v tom, že došlo k obecnému zkrácení řečnické doby jednotlivých poslanců, jednání Poslanecké sněmovny v nočních hodinách, údajnému přijetí zákona v čase přestávky, kdy již byli opoziční poslanci mimo jednací sál apod. Konečně mělo být podle navrhovatelů takto celospolečensky citlivé téma církevních restitucí předmětem referenda, a pokud tomu tak nebylo, došlo k odepření práva občanů České republiky podílet se přímo na správě věcí veřejných prostřednictvím všelidového hlasování.

Ani jeden z těchto argumentů však Ústavní soud neshledal být způsobilým odůvodnit zrušení zákona. Lhůtu stanovenou v § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny slovy *na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů* Ústavní soud označil jako *pokyn technické povahy*, jehož časové

³⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (č. 177/2013 Sb.), který se týkal zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi).

nedodržení nemá žádné sankční následky. Ani ostatní namítaná dílčí porušení práv opozice neshledal jako důvodná. Zopakoval, že omezení řečnické doby je zákonným a ústavně konformním nástrojem, a to i v případě, že je takto omezen poslanec přednášející stanovisko poslaneckého klubu, který jinak dle § 59 odst. 1 věty druhé na řečnické době omezen být nemůže, pokud byl poslaneckým klubem pověřen přednést jeho stanovisko *k věci*. Pokud však takový poslanec *k věci* nemluví, nemůže těžit ze svého privilegia.

Ústavní soud tak uzavřel, že *legislativní proces umožnil racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu,*³⁶⁷ a proto před Ústavním soudem z hlediska dodržení pravidel zákonodárského procesu obstál, byť Ústavní soud neopomněl odsoudit morální pokleslost pozadí předmětného legislativního procesu.

4.3.5. Vady zákonodárského procesu pohledem Ústavního soudu aneb cesta tam a zase zpátky

Shrneme-li tedy výše uvedené, je zjevné, že Ústavní soud spojuje nutnost dodržovat pravidla legislativního procesu s principem demokratického právního řádu a z něj vyplývajícími zásadami předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona. Nadto lze v judikatuře Ústavního soudu vysledovat názor, že zákon, který splňuje požadavky určitosti, jasnosti, přehlednosti, srozumitelnosti, jednoznačnosti,

³⁶⁷ Bod 92 nálezu.

nerozpornosti a jazykové a stylistické bezvadnosti může vznikat jen v řádném legislativním procesu, který se vyznačuje respektem ke svým pravidlům.³⁶⁸ Mohlo by se tak zdát, že řádnost legislativního procesu je v jakési přímé úměře ke kvalitě výsledného zákonodárského díla. Realita však toto zcela nepotvrzuje. Zatímco u skupiny vad spočívajících ve využití a zneužití zákonodárského procesu, respektive zejména v případě přílepků či sběrných novel majících za důsledek nepřehlednost a nesrozumitelnost zákona a právního řádu jako takového, lze vysledovat stopu mezi porušením pravidel zákonodárského procesu a výsledným vadným produktem, u ostatních skupin tato jasná linie zřetelná není. Do jaké míry pak ovlivňuje výsledný zákon kvalita parlamentní rozpravy a její případná omezení, je diskutabilní. Neomezená parlamentní rozprava a kritizované *zákonodárské kutilství*³⁶⁹ je totiž druhou stranou mince, která může mít na výsledný produkt zákonodárského procesu také ne vždy zcela blahodárny vliv.

V kontextu výše uvedené judikatury Ústavního soudu lze dále konstatovat, že výklad legislativních pravidel a stanovení míry přezkumu řádnosti legislativního procesu ze strany Ústavního soudu prošly značným vývojem. Zdá se také, že lze vysledovat určitou názorovou sinusoidu. Zatímco zpočátku (nález k technické novele obchodního zákoníku či zejména přílepkový nález) Ústavní soud kladl poměrně značné požadavky na bezvadnost legislativního procesu a nezdráhal se pro porušení jeho pravidel zrušit celý zákon, tuto přísnost později korigoval a přihlásil se k určité zdrženlivosti. Zejména pak na jistou dobu dospěl k názoru, že jinak obsahově bezvadný zákon nemá být rušen pro pouhé porušení pravidel zákonodárského

³⁶⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (č. 476/2002 Sb.) ve věci technické novely obchodního zákoníku nebo přílepkový nález.

³⁶⁹ K tomu srov. KOKEŠ, Marian. *Vybrané nedostatky zákonodárského procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR. Disertační práce.* Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2014, s. 18 a 278 a násl.

procesu (Pl. ÚS 56/05 ve věci tzv. squeeze-outu) a do posuzování tak „přimíchal“ zásadu proporcionality. Nadto se v judikatuře Ústavního soudu pevně zakotvil princip, že zákon nelze zrušit pro pouhé porušení jednoduchého práva, nýbrž pouze pro takové porušení pravidel zákonodárského procesu, které znamená zásah do Ústavou garantovaných práv (Pl. ÚS 12/10 k tématu vyhlášení stavu legislativní nouze).

Následně však zejména v důsledku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (velký náález ke stavu legislativní nouze) došlo k určitému „zařazení zpátečky“ a opětovnému zpřísnění nároků kladených na zákonodárce v legislativním procesu, když se odstoupilo od principu proporcionality a zákon byl zrušen pro pouhé, byť markantní, porušení pravidel zákonodárského procesu. Jakožto zásadní kritérium pro tuto možnost bylo Ústavním soudem stanoveno hledisko časové. Má-li být zákon zrušen pouze kvůli porušení procedurálních pravidel zákonodárského procesu, musí být napaden bez zbytečného odkladu po jeho přijetí. Stejně tak bylo zdůrazněno postavení opozice, jejíž práva nemohou být v rámci legislativního procesu bezohledně potírána a upírána.

Nutno však konstatovat, že i z těchto „nových“ požadavků Ústavní soud postupně slevil. Nejprve se v nejnovější judikatuře k posouzení zákona o státní službě (Pl. ÚS 21/14) opět přihlásil k principu proporcionality, v důsledku kterého může být zhojeno dokonce i porušení ústavně garantovaných pravidel legislativního procesu. Dále zařadil mezi referenční kritéria testu proporcionality také princip právní jistoty a důvěry v právo jakožto hodnoty materiálního právního státu a principu efektivní ochrany ústavnosti, pro něž nemá být rušen zákon, který je adresáty legitimně očekáván a jehož zrušení by v praxi vedlo k určitým zmatkům.

Co se tematického rozdělení vad týče, lze shrnout, že ryze technické vady povětšinou nejsou s to být ve své podstatě derogačním důvodem, ať už

se jedná o legislativně-technické vady, možnost opakování hlasování na základě návrhu poslance či nedodržení pořádkových lhůt stanovených jednacími řády. Výjimkou je v tomto kontextu nález týkající se technické novely obchodního zákoníku.³⁷⁰ Jeho osud však stihnul jakýsi „průkopnický komplex“. Ve své podstatě byl první vlaštvou mezi nálezy týkajícími se vad legislativního procesu. Mnohé v něm vyslovené názory však byly později přeformulovány a upraveny. Nález však zůstává významným proto, že poprvé postavil najisto, že zákon lze zrušit pro porušení legislativních pravidel.

Ve vztahu k využití či zneužití určitých zákonných institutů legislativního procesu už odpověď takto jednoznačná být nemůže. Přílepkový nález jasně stanovil, že přílepky jako takové jsou nepřípustné, pokud porušují tzv. pravidlo úzkého vztahu, tzn. extenzivně překračují předmět vymezený původním návrhem zákona. Na druhé straně je Ústavní soud obecně shovívavější ke sběrným novelám a komplexním pozměňovacím návrhům. Tyto legislativní praktiky před Ústavním soudem v podstatě vždy obstály, a to i pokud byl ve formě komplexního pozměňovacího návrhu předložen celý zákon, jako tomu bylo v případě zákona o státní službě. Byť byla shledána protiústavnost takového kroku, v rámci principu proporcionality Ústavní soud tuto praxi toleroval.

Konečně i omezení práv opozice a parlamentní debaty jistě představuje vadu zákonodárného procesu, která je způsobilá zapříčinit zrušení zákona Ústavním soudem. Ne však každé omezení může dosáhnout „derogační“ intenzity. Za prvé je nutné, aby se v takových případech sama opozice (či obecně menšina v parlamentu) cítila dotčena na svých právech a toto před Ústavním soudem namítala. Ústavní soud totiž není ochoten

³⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (č. 476/2002 Sb.).

poskytovat ochranu menšinovým právům, aniž by se dotčená menšina fakticky cítila utlačována.

Nadto však ani opozice není neomezená na svých právech. Cílem parlamentní diskuse je, aby mohly být slyšeny všechny strany, nikoli aby mohly být slyšeny bez omezení. Důležité je, aby bylo vůbec zachováno právo artikulovat svůj názor na půdě zákonodárského sboru, umožnit střet konkurenčních názorů a racionální diskurs. Optikou nálezů je tak „běžné“ omezení v rámci běžného zákonodárského procesu přípustné. Neboli, kromě omezení opozice v podobě vyhlášení stavu legislativní nouze, které bylo ze strany Ústavního soudu shledáno jako zásah do práv opozice schopný způsobit zrušení zákona pro procedurální vady, nebyla prozatím jiná dílčí omezení v podobě sloučení rozpravy, zkrácení řečnické doby či náhlého doplňování pořadu schůze (dokonce i ve svém souhrnu) shledána důvodnými pro zrušení zákona.

Ústavní soud se tak v posledních letech skutečně hlásí spíše ke zdrženlivosti a zasahuje do pravidel zákonodárského procesu čím dál méně. Důkazem budiž usnesení Ústavního soudu ve věci ústavních stížností jednotlivých poslanců na průběh legislativního procesu ohledně návrhu zákona o evidenci tržeb.³⁷¹ Byť byly ústavní stížnosti jednotlivých poslanců z procesních důvodů odmítnuty, Ústavní soud neopomenul odkázat na princip vlastního sebeomezení a nezasahování do samoregulace zákonodárské moci.³⁷²

³⁷¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. května 2016, sp. zn. Pl. ÚS 11/16. Napadený zákon byl později publikován pod č. 112/2016 Sb.

³⁷² V dané věci je však vzhledem k podanému návrhu na zrušení zákona poslanci opozičních stran očekáváno ještě další rozhodnutí Ústavního soudu, které v okamžiku uzavření rukopisu tohoto textu prozatím nebylo vydáno. Zdálo by se, že proces přijímání zákona ob stojí i v tomto případě, neboť v kontextu výše uvedené judikatury Ústavního soudu zjevně postačí, pokud je zachováno (být omezeně) právo být slyšen a vystoupit se svým názorem. Na druhou stranu je zjevné, že Ústavní soud

Ústavní soud tak ve své judikatuře sice vymezil řadu vad zákonodárského procesu, neurčil však prozatím, po vzoru rakouského Ústavního soudního dvora, jasnou hranici mezi takovými, které představují takové porušení pravidel zákonodárského procesu, které má za důsledek zrušení napadené právní normy bez dalšího, a těmi, která jsou „pouhými“ procesními pochybení a nevedou ke zrušení předmětného zákona. Respektive několikrát tuto hranici přestřel, ovšem ve svých pozdějších rozhodnutích ji později opět zbořil. Jak bylo popsáno, judikatura ohledně pravidel zákonodárského procesu a jeho vad se v minulosti pohybovala po výše nastíněné sinusoidě a nelze vyloučit, že se bude ještě dále vyvíjet. Jak ale bylo zjevné z výše uvedeného popisu relevantních rozhodnutí Ústavního soudu z pohledu časového hlediska, v poslední době je zřejmá tendence Ústavního soudu přistupovat k tématu vad zákonodárského procesu spíše zdrženlivě a respektovat zásadu vlastního sebeomezení.

již v minulosti přehodnotil své dříve vyslovené závěry. Tu přitvrdil, když takřkajíc přetekl pohár trpělivosti (jako v případě nálezů Pl. ÚS 55/10 ohledně stavu legislativní nouze), tu je zase mírnil.

5. *JAKÉ PRÁVO ZÁKONODÁRCE SKUTEČNĚ TVOŘÍ ANEB AKTUÁLNÍ VADY ZÁKONODÁRSTVÍ A MOŽNOSTI JEJICH ELIMINACE*

5.1. Aktuální vady zákonodárství obecně

Bylo-li na předchozích řádcích nastíněno, jakými vadami trpí zákonodárský proces během svého průběhu a jaké pojistky jim mají teoreticky zabránit, zbývá se zaměřit na otázku, jakými vadami trpí samotný produkt zákonodárského procesu, tedy výsledný právní řád. Mnohdy jsou slyšet stesky nad jeho nepřehledností, přebujelostí, nesrozumitelností, vnitřní rozporností a dalšími neduhy, tedy vlastně nad tím, že nejsou dodrženy v úvodu této práce představené formální požadavky na obsah zákonů a celého právního řádu vůbec.

Kurt Eichenberger vymezil již na počátku 80. let pět hlavních vad zákonodárství. Za první problém označil přebujelé množství právních předpisů, tedy stav, který je často označován jako tzv. záplava norem (*Normenflut; the Flood of Laws*) či hypernormativismus.³⁷³ Dále za vadu považuje strukturální nedostatky zákonů, tedy vadnou nebo nedostatečnou strukturu právních norem, zanedbání a chyby v systematické a pojmové výstavbě práva a jednotlivých jeho institutů. Na třetí pozici řadí obsahové nesprávnosti právních předpisů, tedy nedostatečnou spojitost práva se základními právně-etickými hodnotami, zanedbání základních materiálních

³⁷³ ČECHÁK, Petr. *Hypernormativismus a informační funkce práva* in JERMANOVÁ, Helena, CVRČEK, František (eds.). *Quo vadis, střední Evropa? Metamorfózy práva III*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2012, s. 40.

zásad, zkreslená vyhodnocení jednotlivých zájmů, vydávání přehnaných nebo permissivních nařízení trpících deficitem normativity, ignorování determinujících daností práva, které by bylo schopno realizace, nezohledňování mimoprávních normativních struktur a rámcových politických podmínek, které mohou právo doplňovat, posilovat a jím prostupovat. Jako čtvrtý nedostatek, který však v zásadě velmi úzce souvisí se záplavou norem a strukturálním nedostatkem zákonů, udává komunikativní nesprávnost práva, tedy nedostatečnou srozumitelnost a komunikativní přístupnost práva pro adresáty zákonů. Příčinu tohoto stavu spatřuje Kurt Eichenberger v deficitu precizní terminologie a ve „zdivočení“ právního jazyka, z něž se vytrácí jasnost, jednoduchost a srozumitelnost, čemuž dále napomáhají komplikace s odkazy, opakováním se a mnohovrstevnatostí právního systému. Konečně za poslední vadu označuje samotnou situaci zákonodárných orgánů. Tato poslední vada tvoří v zásadě zbytkovou sběrnou kategorii a je zároveň jednou z příčin dříve uvedených vad. Problematickou situaci ohledně zákonodárných orgánů spatřuje zejména v „přetíženosti“ všech orgánů podílejících se na zákonodárství a zároveň v jejich omezené věcné kompetentnosti, závislosti na neparlamentních silách, které zákonodárství zbavují jeho původní ryzí podoby a těžkopádnosti způsobu práce jednotlivých aktérů zákonodárského procesu.³⁷⁴

Aleš Gerloch označil za stěžejní atributy stavu právního řádu jeho hypertrofii, nestabilitu zákonů a dalších právních předpisů a jejich časté změny a také rozpornost, která je nutným důsledkem rozsáhlé a nadměrné normotvorby a zvláště pak nestability právního řádu.³⁷⁵

³⁷⁴ EICHENBERGER, Kurt in EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982, s. 15 a násl.

³⁷⁵ GERLOCH, Aleš. *Ke koncepci legislativní činnosti* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 11.

Další autoři spatřují zásadní problémy současného zákonodárství zejména v jejich jazykové nekonzistentnosti a nesrozumitelnosti,³⁷⁶ nejasnosti používaného pojmosloví, chybějící abstrakci při tvorbě zákonů, přehlížení souvislostí s jinými právními předpisy, vyprázdněnými odkazy na neexistující normy³⁷⁷ a z toho plynoucí celkové nesystematičnosti právního řádu³⁷⁸ a především přijímaných novelizujících zákonů, které jsou zákonodárcem tak říkajíc „chrлены“ ve snaze normovat každý detail lidského bytí.

5.2. Záplava norem jako hlavní problém současného zákonodárství?

5.2.1. Hlavní důsledky záplavy norem

Jak se ukazuje na výše uvedených příkladech výčtu problémů současného zákonodárství, bývá na prvním místě téměř vždy zmiňována záplava norem čili legislativní inflace. Ta je žhavým tématem nejen u nás, či v sousedním Rakousku a Německu, ale v zásadě ve všech rozvinutých demokratických státech.³⁷⁹ Výsledkem tohoto stavu je pak hypertrofie práva,

³⁷⁶ REDEKER, Konrad. *Auf der Suche nach besserer Rechtsetzung*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2756.

³⁷⁷ HEY, Johanna. *Verbot rückwirkender Klarstellung als Weg zu besserer Gesetzgebung?* Neue Juristische Wochenschrift, 2014, číslo 22, s. 1564.

³⁷⁸ KIRCHHOF, Paul. *Sprachstil und System als Gestaltungsbedingung des Gesetzes*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2760.

³⁷⁹ Srov. např. EICHENBERGER, Kurt in EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982, s. 15; GRIMM, Dieter.

tj. nadměrný počet právních předpisů tvořících právní řád.³⁸⁰ Mnohdy pak zaznívají hlasy, že legislativní smršť dosáhla již takového rozměru, že způsobuje deficit klíčových vlastností práva, a sice jeho efektivnosti³⁸¹ a regulativní schopnosti.³⁸² V důsledku toho pak dochází ke snižování poznatelnosti práva.³⁸³ Množství a četnost novelizací pak značně oslabují stabilitu práva. V důsledku nepřeborného množství novelizací, nových právních předpisů a přebujelosti právního řádu se právo stává vnitřně rozporným a nesrozumitelným. Nutně pak klesá právní jistota a důvěra občanů v právo. Někteří autoři tento stav dokonce označují za rakovinu práva.³⁸⁴

Dále je nutno vnímat, že vedle *kvantitativní* nadprodukce zákonů se v praxi setkáváme i s nadprodukcí *kvalitativní*, tj. čím dál větší detailností zákonné úpravy, tedy v zásadě s odklonem od principu obecnosti zákona.

Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen. München: C. H. Beck, 2001, s. 151 a násl.; BENDA, Ernst in BENDA, Ernst, MAIHOFER, Werner, VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg.). *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin; New York: Walter der Gruyter, 1995, s. 752; HÖFFE, Otfried. *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung.* München: C. H. Beck, 1999, s. 116 či TIMMERMANS, Christiaan Willem Anton. *How to improve the quality of community legislation: The viewpoint of the European Commission* in KELLERMAN, Alfred A., AZZI, Giuseppe Ciavarini, JACOBS, Scott H., DEIGHTON-SMITH, Rex (eds.) *Improving of the Quality of Legislation in Europe.* The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1998, s. 40, nebo REDEKER, Konrad. *Auf der Suche nach besserer Rechtsetzung.* Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2756 – 2759.

³⁸⁰ GERLOCH, Aleš. *Ke koncepci legislativní činnosti* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie.* Praha: ASPI, 2007, s. 11.

³⁸¹ ŠMIHULA, Daniel. *Úvahy o hypertrofii a kolapse právního systému a ich aplikácia na právo EU* in CVRČEK, František, JERMANOVÁ, Helena (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě IV. Žijeme v nejlepším z možných právních světů?* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, s. 27.

³⁸² ČECHÁK, Petr. *Hypernormativismus a informační funkce práva* in JERMANOVÁ, Helena, CVRČEK, František (eds.). *Quo vadis, střední Evropo? Metamorfózy práva III.* Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2012, s. 49.

³⁸³ SENJUK, Rostislav. *Legislativní proces v České republice* in JERMANOVÁ, Helena, CVRČEK, František (eds.). *Quo vadis, střední Evropo? Metamorfózy práva III.* Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2012, s. 52.

³⁸⁴ PAUKRTOVÁ, Soňa. KUŽÍLEK, Oldřich. *Zákon o legislativním stop-stavu. Principy návrhu* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie.* Praha: ASPI, 2007, s. 151.

Zákon se svojí formou přibližuje spíše legislativním aktům moci výkonné.³⁸⁵ Jak si všímá Hans Schneider, s každou další novelizací se stupeň detailnosti zákonné úpravy zvyšuje, jsou precizovány jednotlivé odlišnosti, každému pravidlu se dostává dalších a dalších výjimek a každá taková výjimka předvídá nové odchylky od sebe samotné. Uzavírá tak, že „*pole dobývá kazuistika*.“³⁸⁶ Tato situace pak v důsledku věci může vést k tomu, že byt se zákonodárce snaží upravit vše vyčerpávajícím způsobem, adresáta právní normy nakonec stejně uvrhne do problému, neboť právní úprava je natolik komplexní, detailní a nepřehledná, že běžný občan nemá jakoukoliv šanci se v ní vyznat.³⁸⁷

5.2.2. Záplava norem jakožto příčina skomírajícího právního jazyka a stylu zákonů

Otto Depenheuer upozorňuje i na další konsekvence normativní záplavy týkající se jazyka a stylu zákonů. Vychází přitom z teze, že při tvorbě zákonů by měla být zastávána klasická poučka „*mysli jako filozof a piš jako sedlák*“.³⁸⁸ Proto, aby právní jazyk zprostředkoval obsah zákona jeho

³⁸⁵ KERCHER, Jan. *Verstehen und Verständlichkeit von Politikersprache. Verbale Bedeutungsvermittlung zwischen Politikern und Bürgern*. Wiesbaden: Springer, 2013, s. 151.

³⁸⁶ SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 260.

³⁸⁷ Typickým příkladem mohou být v této souvislosti mnohé daňové zákony. Ty dopadají v zásadě na všechny občany státu, ovšem jen málokterý adresát je s to je dostatečně pochopit a řídit se jimi bez nutnosti vyhledat odborné poradenství. Množství novelizací těchto zákonů této věci přirozeně také nepomáhá. Tomu dává za pravdu i Ústavní soud, když přiznává, že „*rychlé a nekoncepční změny daňové legislativy jsou obecně jednou z největších slabin nejen české právní úpravy, ale i národního hospodářství*“ (nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13).

³⁸⁸ DEPENHEUER, Otto. *Sprache und Stil der Gesetze* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 143. Původ této poučky není zcela jednoznačný. Dle Depenheuera (s odkazem na další autory, zejména LÖTSCHER, Andreas, NUSSBAUMER, Markus (Hrsg.)). *Denken*

adresátům co nejdříve, musí naplnit několik kritérií. Zejména musí být použitý jazyk určitý, tedy jednoduchý a co nejsnáze srozumitelný. Zároveň musí být dostatečně přesný, což znamená, že v adresátech budí co nejmenší pochybnosti o významu obsahu zákona. V ideálním případě by tak měl být srozumitelný pro všechny občany státu,³⁸⁹ jakkoliv je tato meta nedosažitelná. Hans Schneider se proto přiklání alespoň k tomu, aby byl zákon srozumitelný alespoň pro tu skupinu občanů, kteří s ním přijdou co nejčastěji do styku. Zákon o myslivosti tak může používat odbornou terminologii, které bude myslivec rozumět, námořnický zákon zase názvosloví srozumitelné pro námořníky atd.³⁹⁰

V této souvislosti však mnozí autoři kritizují, že jazyk je v současné době používán jakýmsi v zásadě lživým způsobem, když se nepřiliš populární obsah zákonů snaží jejich předkladatelé skrýt pod líbivější terminologii, která nemá vzbudit tolik negativních emocí u veřejnosti³⁹¹ a také napomoci

wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer: Sprache, mit der ein Staat zu machen ist. Zürich: Schultess, 2007) se zřejmě jedná o výrok Gottfrieda Wilhelma Leibnize. Rozšířenější je však názor, že to byl Rudolf von Jhering, který prohlásil, že „zákonodárce má myslet jako filozof, ale mluvit jako sedlák. K tomu srov. BULTMANN, Peter Friedrich. *Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler. Verfassungs- und Verwaltungsrechtsökonomik.* Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2002, s. 39, nebo LUTTERMANN, Karin. *Der Diebstahlstatbestand im Verständlichkeitstest. Deutsches Strafrecht und europäischer Kontext* in ERIKSEN, Lars. LUTTERMAN, Karin (Hrsg.). *Juristische Fachsprache: Kongressberichte des 12th European Symposium on Language for Special Purposes.* Münster: LIT, 2002, s. 99, nebo KERCHER, Jan. *Verstehen und Verständlichkeit von Politikersprache. Verbale Bedeutungsvermittlung zwischen Politikern und Bürgern.* Wiesbaden: Springer, 2013, s. 145, nebo taktéž shodně KIRCHHOF, Paul. *Sprachstil und System als Gestaltungsbedingung des Gesetzes.* Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2760.

³⁸⁹ RAMOS, Mario Hernández. HEYDT, Volker. *Legislative Language and Style* in KARPEN, Ulrich, XANTHAKI, Helen (eds.). *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners.* Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, s. 129.

³⁹⁰ SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung.* Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 271.

³⁹¹ Hans Schneider udává jako příklad situace, kdy jsou tzv. nepohodlné zákony zavádějící různá omezení pro občany skryta pod názvy typu „změnový zákon“ „zajišťující zákon“ (srov. SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung.* Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 206). V českém prostředí by mohl jako příklad posloužit zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Paul Kirchhof zase kritizuje přílišnou neutrálnost právního jazyka v samotném obsahu zákonů, kdy například místo toho, aby

získání širší politické podpory pro samotný návrh.³⁹² Zákodárce tak selhává v dodržení požadavku pravdivosti norem (*Normenwahrheit*), který je na zákonodárce kladen i ze strany Spolkového ústavního soudu. V kontextu požadavku jasnosti a určitosti právního jazyka zaznívá taktéž kritika přílišné politické korektnosti a genderové vyváženosti, která v důsledku věci vede k mnohem nižší srozumitelnosti a jasnosti terminologie.³⁹³

Nadto je-li politicky korektní a nekonfliktní jazyk použit pro celý nadpis právního předpisu, může být značně oslabena právě interpretační funkce nadpisů.³⁹⁴ Ostatně, jak již bylo uvedeno, i Spolkový ústavní soud požaduje, aby nadpisy a úvodní ustanovení zákona dodržovaly to, co slibují.³⁹⁵

Dalším nutným atributem právního jazyka má být jeho stručnost.³⁹⁶ Nemá být užíváno zbytečně podrobných a kazuistických popisů, mají být voleny formulace krátké a výstižné.

pracovní právo mluvilo o „skončení provozu“ (*Betriebsschließung*), používá pojem „restrukturalizace“ (*Umstrukturierung*; k tomu srov. KIRCHHOF, Paul. *Sprachstil und System als Gestaltungsbedingung des Gesetzes*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2760).

³⁹² Tamtéž.

³⁹³ Mario Hernández RAMOS a Volker HEYDT uvádějí jako příklad zejména německé pojmosloví, kdy namísto použití dříve něžného pojmu „řidič motorového vozidla“ (*Fahrzeugführer*) je napříště používáno neutrálního „osoba řídící motorové vozidlo“ (*Fahrzeugführende*) nebo „ten, kdo řídí motorové vozidlo“ (*wer ein Fahrzeug führt*), byť se jedná o zcela umělé jazykové konstrukce, které nejsou v běžném jazyce vůbec používány (RAMOS, Mario Hernández. HEYDT, Volker. *Legislative Language and Style* in KARPEN, Ulrich, XANTHAKI, Helen (eds.). *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, s. 132). Kritikou na adresu této tendence nešetří ani Hans Schneider (SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 268) či Otto Depenheuer (in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 155).

³⁹⁴ K problematice nadpisů právních předpisů srov. FILIP, Jan. *Nadpisy právních předpisů jako legislativní a ústavní problém*. Právní zpravodaj. 2008, číslo 12, s. 9 – 13.

³⁹⁵ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Beitragsatzsicherungsgesetz*, BVerfGE 114, 196 (bod 208).

³⁹⁶ RAMOS, Mario Hernández. HEYDT, Volker. *Legislative Language and Style* in KARPEN, Ulrich, XANTHAKI, Helen (eds.). *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, s. 132.

Ovšem právě vlivem normativní záplavy zákony ve svém množství nemohou nadále dostát nárokům kladeným na ně z hlediska jazykově-stylistického. Nadprodukce zákonů neodvratně vede k změti použitých stylů a jazykové deformaci zákonů,³⁹⁷ která dále vede k nesrozumitelnosti zákonů i celého právního řádu. Na základě výsledků analýzy zákonodárných akcí vydaných v letech 2005 – 2007, tj. v době tzv. první velké koalice Angely Merkel, Ulrich Karpen uvádí, že z celkově 698 analyzovaných právních předpisů jich 277 bylo posouzeno negativně, neboť tyto právní předpisy (jak zákony, tak nařízení) nebyly pro jejich adresáty srozumitelné nebo byly příliš technické. Pouhých šest zákonů celkem bylo označeno za jazykově zdařilé. Přes 110 zákonů a nařízení bylo natolik detailních, že si zákonodárce musel vypomoci různými přílohami, které obsahovaly matematické a chemické vzorce, formuláře a grafy, v nichž se mohou vyznat pouze odborníci dané oblasti.³⁹⁸

Vedle toho záplava norem a množství novelizací v Německu vede k četným vydáním aktuálních znění předmětných zákonů, což je v gesci jednotlivých spolkových ministerstev. Ta však, kulantně řečeno, neodvádějí svoji práci zcela svědomitě, a proto jsou aktuální znění často plná chyb a komických překlepů.³⁹⁹ Právní řád, který je plný podobných chyb a vad,

³⁹⁷ DEPENHEUER, Otto. *Sprache und Stil der Gesetze* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 143.

³⁹⁸ KARPEN, Ulrich. *Gesetzescheck (2005 – 2007): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Gesetzen*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2008, číslo 3, s. 99.

³⁹⁹ Pěkným příkladem je zveřejnění nového znění zákona o přepravě nebezpečného nákladu (*Gefährgutbeförderungsgesetz*) z roku 2009. Jedno z ustanovení ohledně sankcí předvíдалo trest odnětí svobody (*Freiheitsstrafe*) až do výše jednoho roku. Vinou překlepu však v novém znění nebyla řeč o trestu odnětí svobody, ale o svobodné cestě (*Freiheitsstraße*), což učinilo celé ustanovení naprosto nelogickým. K tomu a dalším, často komickým, chybám více HAMANN, Hanjo, SCHWALB, Christoph. *Die Straße zur Freiheit? oder: Kritische Bemerkungen zur Neubekanntmachung von Gesetzen*. Die Öffentliche Verwaltung, 2009, ročník 53, číslo 24, s. 1121 – 1129.

pak nutně snižuje důvěru občanů v právo jako takové⁴⁰⁰ a vzbuzuje otázky nad smyslem práce zákonodárce. Každá taková chyba navíc vyžaduje opět a zase další novelizaci a nápravy a přispívá tak k celému začarovanému kruhu.

Právní terminologie by měla být také vnitřně bezrozporná a konzistentní. Případný nesoulad používaných právních pojmů je nejčastěji zapříčiněn pochybeními zákonodárce v rámci legislativního procesu a nedostatečnou pečlivostí při přípravě zákonů, která může být ovlivněna i množstvím práce z důvodu záplavy norem.⁴⁰¹ Na druhé straně ne každá terminologická změna musí být důsledkem zákonodárcova pochybení. K některým posunům v právní terminologii může dojít i zcela záměrně. V takovém případě se ze strany zákonodárce jedná o jakýsi signál, že míní zavést novou právní úpravu, která se ve svých základech hodnotově distancuje od právní úpravy předchozí. Alespoň tak tomu bylo v případě přijetí nového občanského zákoníku, jenž pro mnohé instituty zavedl (staro)nové pojmosloví. Otázku, do jaké míry tento přístup napomáhá posílit právní jistotu a důvěru občanů v právo, ponechávám na tomto místě otevřenou.

⁴⁰⁰ Tamtéž, s. 1124.

⁴⁰¹ Srov. HEY, Johanna. *Verbot rückwirkender Klarstellung als Weg zu besserer Gesetzgebung?* Neue Juristische Wochenschrift, 2014, číslo 22, s. 1564.

5.2.3. Záplava norem jakožto příčina tendence zrychlovat legislativní proces

Zároveň vede „legislativní smršť“ nutně k tomu, že zákony jsou projednávány pod mnohem větším časovým tlakem.⁴⁰² Ve snaze zvládat přijímání nepřehledného množství novelizací a nových právních předpisů sílí tendence „urychlit“ zákonodárny proces a zneužívat za tímto účelem instituty zákonodárné procedury. V České republice k tomu docházelo zejména prostřednictvím zneužívání institutu legislativní nouze, kterému musel učinit přítrž až Ústavní soud. V Rakousku je snaha o urychlení zákonodárnyho procesu také zjevná a v minulosti byla kritizována zejména spolkovým prezidentem, jehož promulgační pravomoc byla z časových důvodů stavěna pod značný tlak a v zásadě znemožněna. V Německu se tato praxe objevila zejména v případech, kdy byla obcházena zákonodárná iniciativa prostřednictvím přednesení návrhu zákona až na půdě dohodovacího výboru.

Ve snaze zrychlit zákonodárny proces a co nejvíce eliminovat debatu ke konkrétním bodům, přispívá také praxe sběrných novel.⁴⁰³ Tímto postupem dochází k tzv. „válcování opozice“ jakožto parlamentní menšiny. Tato tendence je ještě zřetelnější v rakouském a německém parlamentních prostředí, kde je omezena řečnická doba jednotlivých řečníků v zásadě dle velikosti jednotlivých frakcí a parlamentních klubů. V podstatě tak

⁴⁰² Srov. HEY, Johanna. *Verbot rückwirkender Klarstellung als Weg zu besserer Gesetzgebung?* Neue Juristische Wochenschrift, 2014, číslo 22, s. 1564, shodně KARPEN, Ulrich. *Gesetzescheck (2005 – 2007): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Gesetzen.* Zeitschrift für Rechtspolitik, 2008, číslo 3, s. 98.

⁴⁰³ Srov. DEPENHEUER, Otto. *Sprache und Stil der Gesetze* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle.* Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 154.

zákonodárná záplava vede k selhávání některých pojistek zákonodárného procesu a dala vzniknout některým výše uvedeným vadám.

Ve výsledku tato *zběsilá jízda zákonodárství*⁴⁰⁴ vede k nepřehlednosti systému a je viníkem mnoha dalších nešvarů zákonodárného procesu. Množství novelizujících zákonů vede i k situacím, kdy je novelizován zákon, který ještě sám nenabyl účinnosti.⁴⁰⁵ Byť je tato praxe obecně akceptována,⁴⁰⁶ zcela jistě není pro přehlednost a srozumitelnost právního řádu přínosem. Dále dochází k porušení zásad systémové spravedlnosti, objevují se hodnotové rozpory a redakční opomenutí,⁴⁰⁷ které jednotlivé pojistky zákonodárného procesu vinou rychlosti a nedostatečného prostoru k prostudování návrhu nemají možnost odhalit. Zákony tak opouštějí parlamentní půdu plné chyb a vnitřních rozporů, které v důsledku věci nutí zákonodárce zákony prostřednictvím další novelizace zlepšovat a opravovat,⁴⁰⁸ čímž se dostává do jakéhosi začarovaného kruhu. Ulrich Karpen v této souvislosti na základě zmíněné analýzy zákonodárství v letech 2005 – 2007 uvádí, že 401 právních předpisů z celkových 698 bylo po svém přijetí zralých k novelizaci, ať už z důvodu změny skutkového stavu, nutné

⁴⁰⁴ Tamtéž.

⁴⁰⁵ Srov. GEIGER, Harald. *Der Abschied von der Gesetzgebungskunst – Am Beispiel des Rechtsmittelbereinigungsgesetzes im Verwaltungsprozess*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 17, s. 1248 – 1250.

⁴⁰⁶ Srov. KNĚŽÍNEK, Jan. MLSNA, Petr, VEDRAL, Josef. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády ČR, 2010, s. 141 a násl.

⁴⁰⁷ DEPENHEUER, Otto. *Sprache und Stil der Gesetze* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 154.

⁴⁰⁸ HEY, Johanna. *Verbot rückwirkender Klarstellung als Weg zu besserer Gesetzgebung?* Neue Juristische Wochenschrift, 2014, číslo 22, s. 1564, obdobně KARPEN, Ulrich. *Gesetzescheck (2005 – 2007): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Gesetzen*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2008, číslo 3, s. 98.

nápravy nebo proto, že daná materie byla jaksi „v pohybu“ a převažovala politická tendence neustálé dynamické reformy.⁴⁰⁹

5.2.4. Příčiny záplavy norem a současného stavu zákonodárství

Příčiny záplavy norem bývají spatřovány primárně nikoliv ve špatně nastavené či špatně fungující proceduře, nýbrž v komplikovanosti a komplexnosti dnešního světa a potřebě či snaze regulovat všechny otázky lidského počínání zákonem. Kurt Eichenberger řadí mezi příčiny legislativní inflace konkrétně potřebu regulovat otázky sociálního právního státu, tendenci dosáhnout společenského a úředního perfekcionismu, snahu o zajištění co nejširší právní jistoty, zveličování principu legality, ale také jistou zvlášť zákonodárce a jeho snahu regulovat vše bez bližšího vztahu k podstatě věci samotné.⁴¹⁰

Dieter Grimm spatřuje počátek legislativní inflace v souvislosti s přechodem ze stavovsko-feudálního systému k občanské společnosti a systému volného trhu. Ovšem, jak se podle Grimma později ukázalo, systém volného trhu nebyl všemocný a stále více se ukazovala potřeba vyrovnávat jeho negativa zejména na poli sociálního zákonodárství a ochrany spotřebitele podrobnou právní úpravou. Za příčinu legislativní inflace v posledních letech pak označuje hlavně vědecko-technický pokrok a nutnost regulovat komerční využití jeho výsledků.⁴¹¹ Svůj podíl na výsledné

⁴⁰⁹ KARPEN, Ulrich. *Gesetzescheck (2005 – 2007): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Gesetzen*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2008, číslo 3, s. 98.

⁴¹⁰ EICHENBERGER, Kurt in EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982, s. 16.

⁴¹¹ GRIMM, Dieter. *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*. München: C. H. Beck, 2001, s. 152 – 153.

hypertrofii práva nese i komplexnost a provázanost národního, evropského a mezinárodního práva.⁴¹² Ostatně zejména evropské právo a nutnost jeho transpozice v případě směrnic či přijetí prováděcího předpisu v případě nařízení je označováno jako jedna z dalších příčin legislativní inflace.⁴¹³

Konkrétně ve vztahu k českému právnímu řádu vidí Josef Vedral příčiny jeho současného neutěšeného stavu v transformaci právního řádu po roce 1989, vlivu mezinárodního a evropského práva, důsledcích složité (post)moderní společnosti, převládajícím přístupem k právu, jímž je zákonný pozitivismus kombinovaný s legislativním optimismem a neexistencí sjednocujícího činitele při tvorbě práva na centrální úrovni.⁴¹⁴

Primárními příčinami legislativní inflace a výsledné hypertrofie práva tedy zjevně nejsou identifikované vady zákonodárského procesu, byť se jistá korelace nalézt dá. Legislativní inflaci bezesporu podpořila neblahá praxe přílepků a zneužívání institutu legislativní nouze, které umožnily prosadit návrhy se značnou časovou úsporou a „chrlít“ tak nepřeborné množství zejména novelizujícího zákonodárství. Oba tyto nešvary však Ústavní soud na příště prakticky vyloučil. Jinak je tomu však u sběrných novel, které jsou obecně akceptovány a často používány. Právě ony bývají platformou pro množství novel a, jak ostatně konstatoval i rakouský Ústavní soudní dvůr, k přehlednosti a stabilitě práva jistě nepřispívají. Otázkou je, zda lze této praxi vůbec zabránit, resp. zda by odstranění této praxe nezpůsobilo více

⁴¹² GERLOCH, Aleš. *Ke koncepci legislativní činnosti* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 13.

⁴¹³ Srov. KARPEN, Ulrich. *Gesetzescheck (2005 – 2007): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Gesetzen*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2008, číslo 3, s. 98, dále VEDRAL, Josef. *K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 88.

⁴¹⁴ VEDRAL, Josef. *K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 88.

škody než užitku a neparalyzovalo parlamentní debatu a práci. Jakkoliv se může jednat o troufalé tvrzení, mohou nastat situace, kdy je přijetí balíčku zákonů ve formě sběrné novely prostě potřeba.⁴¹⁵ Příkladem budiž přijímání prováděcího zákonodárství k novému občanskému zákoníku, zejména pak zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Tento zákon bylo nutné přijmout ještě před okamžikem nabytí účinnosti nového občanského zákoníku, a pokud by neměl podobu sběrné novely řady existujících zákonů, byla by novelizace každého konkrétního zákona v uvedeném časovém rozpětí možná jen velmi obtížně. Na druhou stranu je nutno přiznat, že zákonodárce se pod tlak dostal vlastní vinou a sběrnou novelou v zásadě hojil jen svá dřívější pochybení a liknavost v přípravě prováděcích zákonů souvisejících s rekodifikací soukromého práva.

To, že procedura a její identifikované vady nejsou hlavní příčinou legislativní inflace, však neznamená, že její správné nastavení a fungování nemůže napomoci tento stav (alespoň mírně) regulovat.

⁴¹⁵ Shodně SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 218.

5.3. Možná řešení?

5.3.1. Úroveň pojistek zákonodárného procesu

Ve snaze omezit zákonodárnou inflaci bývá často zmiňována možná změna okruhu nositelů zákonodárné iniciativy.⁴¹⁶ Jak již bylo uvedeno, svěřením zákonodárné pravomoci i do rukou jednotlivých poslanců je z komparačního hlediska spíše nezvyklé. Lze se tedy inspirovat úpravou německou či rakouskou a zákonodárnou pravomoc svěřit pouze určité vymezené skupině poslanců nebo poslaneckému klubu. Od tohoto omezení si však na druhou stranu nelze slibovat zásadní omezení legislativní inflace, neboť, jak již několikrát uvedeno, hlavním nositelem zákonodárné iniciativy je vláda.

Omezení možnosti zákonodárné iniciativy ve formě svěřením této pravomoci pouze společně několika poslancům by také mohlo ztížit práci lobbistům, kteří by se ve snaze prosadit podání návrhu určitého zákona museli zaměřit namísto na jediného poslance hned na několik z nich.

Obdobné omezení je možno zvažovat ve vztahu k pozměňovacím návrhům jednotlivých poslanců, které by napříště mohly být předkládány opět pouze několika poslanci společně po vzoru rakouské úpravy. Mnohdy se zmiňuje také možnost zavedení povinnosti pozměňovacích návrhy odůvodňovat.⁴¹⁷ Je však otázkou, zda by tato povinnost mohla nějak pomoci

⁴¹⁶ Srov. GERLOCH, Aleš. *Ke koncepci legislativní činnosti* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 13, nebo KYSELA, Jan. *Souhrn problémů tvorby práva v České republice z pohledu teorie i praxe* in tamtéž, s. 335.

⁴¹⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Hlavní úskalí projednávání návrhů zákonů* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 144.

současnému stavu zákonodárství, když i důvodové zprávy samotných zákonů bývají často ryze formalistické, kusé a v zásadě informačně chudé. Posun v této věci slibuje nový zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (srov. níže), který zavádí tzv. elektronický systém tvorby práva, z něž bude možné vždy odvodit, kdo podal jaký pozměňovací návrh a jak jej odůvodnil.⁴¹⁸ Zda bude tato vize v praxi také patřičně naplněna, ukáže až čas, neboť celý systém má začít fungovat teprve od roku 2020.

Bylo by vhodné se také zamyslet nad možností omezení praxe komplexních pozměňovacích návrhů, které sice Ústavní soud toleruje, ale přehlednosti právního řádu a legislativního procesu zcela jistě nepřispívají. Jistý pokrok v této věci znamenala novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny, která zavedla opětovné projednání pozměněného návrhu garančním výborem. Jindřiška Syllová nabízí jako řešení problematiky komplexních pozměňovacích návrhů novelizaci jednacího řádu Poslanecké sněmovny, která by stanovila, že by nebylo přípustné vzít za základ jiný text než text navržený navrhovatelem zákona.⁴¹⁹ Eventuálně lze uvažovat o tom, že by komplexní pozměňovací návrh mohl předložit pouze garanční výbor.⁴²⁰ S ohledem na zhůvěřilou praxi komplexních pozměňovacích návrhů, která vyvrcholila v podobě přijímání zákona o státní službě, by určité řešení této nevhodné praxe bylo na místě.

⁴¹⁸ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), sněmovní tisk 646, 7. volební období Poslanecké sněmovny.

⁴¹⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Hlavní úskalí projednávání návrhů zákonů* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 145.

⁴²⁰ Takovýto návrh novely jednacího řádu Poslanecké sněmovny předložil Senát v roce 2012 (srov. tisk Poslanecké sněmovny č. 577, 6. volební období).

Po vzoru Německa a Rakouska lze také uvažovat o zákonném zakotvení veřejných slyšení ve výborech, které může napomoci transparentnosti zákonodárného procesu a jeho vnímání veřejností.

Odbornou diskusí často rezonuje také téma postavení Senátu. Zatímco část laické veřejnosti a politické reprezentace by jej nejraději zrušila, značná část odborné veřejnosti zdůrazňuje jeho postavení a roli pojistky v zákonodárném procesu a často také volá po posílení jeho pravomocí. V této souvislosti je například navrhováno, aby veto prezidenta republiky přehlasovávaly právě obě komory. Stejně tak lze diskutovat o rozšíření okruhu zákonů, u nichž je vyžadován obligatorní souhlas Senátu.⁴²¹ Případně lze po vzoru Německa volat po zřízení dohodovacího výboru, který by měl za úkol hledat kompromisy mezi oběma komorami. Toto řešení nakonec v nově přijatém stykovém zákoně nebylo přijato a prosadil se institut tzv. člunku. Přesto by dohodovací výbor mohl částečně přispět i k lepší podobě výsledného zákonodárství, neboť je to právě často Senát, který mnohdy objeví různé legislativní nešvary a ve formě pozměňovacího návrhu navrhne jejich odstranění. Vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna však může buď přijmout zákon ve znění pozměňovacích návrhů jako celek, nebo setrvat na svém původně odhlasovaném znění, může Senátem provedená oprava v případě, že pozměňovací návrh Senátu obsahuje nejen „legislativní vylepšení“, ale také návrhy politického charakteru, padnout pod stůl. V této souvislosti by tedy mohl být dohodovací výbor jistým řešením.

Ve vztahu k prezidentu se nabízí otázka, zda jeho suspenzivní veto zapadá do našeho systému parlamentní demokracie či zda by nebylo vhodnější prezidentovi svěřit pouze povinnost promulgace zákona dle

⁴²¹ Srov. GERLOCH, Aleš. *Ke koncepci legislativní činnosti* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 16 – 17.

německého a rakouského vzoru. Domnívám se ovšem, že jakékoliv změny na tomto poli jsou vzhledem k politickému vývoji, osobám českých prezidentů i odlišnému vnímání role prezidenta ve společnosti i v systému dělby moci v zásadě nemožné a u veřejnosti neprůchozí. I pokud by český prezident využíval svého veta spíše v případech, kdy sezná porušení pravidel zákonodárného procesu, a naopak méně z důvodu odlišných politických postojů, současná možnost poměrně jednoduchého přehlasování prezidentského veta v zásadě vylučuje, aby prezident mohl efektivně vykonávat roli pojistky a bránil vzniku zákonů přijatých v rámci vadné procedury.

Ve vztahu k opozici a tzv. menšinovým právům se nabízí usilování o to, aby došlo k zamezení nebo alespoň omezení obcházení jednotlivých práv poslanců v rámci parlamentní debaty, ke kterému vede nejčastěji snaha co nejvíce urychlit zákonodárný proces. Případně je možno diskutovat o komplexnější změně jednacích řádů, která by měla za cíl racionalizovat parlamentní debatu jako celek a zavést, například po vzoru Německa, omezenou řečnickou dobu. Zásadní racionalizace debaty však přesto nebude možná, pokud neklesne množství materie, kterou musí Parlament projednat. Účinnou cestou je tak zejména boj proti legislativní inflaci, který je však především v rukou vlády. Bez pozornosti by také nemělo zůstat, že vláda v zásadě legální nástroj k urychlení zákonodárného procesu již má. Je jím spojení návrhu zákona s otázkou důvěry vlády, který je však vzhledem ke své riskantní povaze a obvyklým křehkým parlamentním většinám využíván velmi zřídka. Na druhou stranu lze oponovat, že pokud vláda chce urychlit legislativní proces a omezit tím právo zákonodárného sboru na dostatečnou debatu nad návrhem, měla by být připravena obětovat svoji existenci pro

případ, že Poslanecká sněmovna nebude schopna a ochotna daný zákon schválit.

Ostatně právě vláda se zdá být klíčovým nástrojem v boji za lepší stav zákonodárství, neboť disponuje širokým odborným aparátem, je hlavním nositelem zákonodárné iniciativy a, to především, hlavním tvůrcem politiky, kterou provádí zejména právě prostřednictvím zákonodárství a vydávání podzákoných právních předpisů. Přesto je její postavení poměrně slabé.⁴²² S cílem posílit postavení vlády může být uvažováno o zavedení obligatorního souhlasu vlády s některými návrhy zákonů (srov. souhlas německé spolkové vlády s návrhy zákonů majícími vliv na výši příjmů nebo výdajů státního rozpočtu) či povinnost s dostatečným předstihem předkládat vládě k vyjádření kromě samotných návrhů zákonů vzešlých z pera ostatních nositelů zákonodárné iniciativy i pozměňovací návrhy.

Inspiraci lze také čerpat v postavení německé Národní rady pro kontrolu norem, která vedle přijímání stanovisek k jednotlivým návrhům zákonů předkládá spolkové vládě také stanoviska a pravidelné zprávy k možnostem zjednodušení právního řádu či se vyjadřuje již k přípravným pracím na právních aktech Evropské unie, aby důsledky těchto aktů byly co nejvíce transparentní a souladné s vnitrostátním právem. Po vzoru Německa lze také zavést možnosti přezkumu návrhů pocházejících od jiných subjektů zákonodárné iniciativy Legislativní radou vlády. Kriticky však může být hodnoceno to, že stanoviska Národní rady pro kontrolu norem k jednotlivým návrhům nejsou zveřejňována. V tomto ohledu se lze inspirovat v rakouském prostředí, v němž Ústavní služba zveřejňuje veškerá svá stanoviska na webových stránkách rakouského parlamentu.

⁴²² Srov. KYSELA, Jan. *Souhrn problémů tvorby práva v České republice z pohledu teorie i praxe* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 333.

Jakkoliv tato výše uvedená opatření mohou přispět k posílení pozice vlády, je to dle mého soudu zejména samotná vláda, která musí přistoupit ke své funkci pojistky zákonodárského procesu zodpovědně a sama si vytyčit cíle, které dopomohou „ozdravit“ současný právní řád.

5.3.2. Pročištění právního řádu a deregulace jako jeden z úkolů moci výkonné?

Významnou roli při posuzování otázky neustávající „legislativní smršti“ hraje zejména vláda,⁴²³ na jejíž úrovni by se tak proti legislativní inflaci a hypertrofii práva mělo bojovat zejména. To si například německá spolková vláda uvědomuje. Už 13. července 1983 učinila pročištění právního řádu a deregulaci jedním ze svých stěžejních cílů, když se usnesla na tom, že *„efektivita a důvěryhodnost vládní činnosti poroste, pokud stát upustí od toho, aby kontroloval příliš mnoho sfér lidského života. Stát v minulosti převzal nadměrné množství funkcí a je nezbytné tuto situaci změnit. Musíme docílit úspěchu na poli zjednodušení práva a předsevzít si odstranění přílišné*

⁴²³ Srov. usnesení stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury z 10. schůze, konané dne 12. ledna 2006, v němž komise konstatovala, že *„ve světle obecných výsledků zkoumání a projektu regulatorní reformy OECD je problémem závažnějším než sám objem právní regulace její nestabilita, tj. četnost a charakter novelizací zákonů, kterou v našem případě nelze spojovat pouze s polistopadovou transformací společnosti a s integrací do Evropské unie, ale především s nedostatečně koncepční tvorbou zákonů již v exekutivě, ve srovnání se zahraničím s relativně slabou rolí vlády v zákonodárném procesu, zejména pokud jde o kontrolu rozpočtových dopadů iniciativních návrhů zákonů a pozměňovacích návrhů, s omezenou schopností jednotlivých vlád zajistit podporu svým návrhům zákonů především v Poslanecké sněmovně jako hlavní právotvorné komoře, s působením organizovaných zájmů na proces tvorby práva, který poskytuje málo pojištění proti netransparentní individuální iniciativě, a konečně i s podobou a aplikací pravidel jednání parlamentních komor.“*

*regulace.*⁴²⁴ V důsledku tohoto rozhodnutí zřídila nezávislou spolkovou komisi pro zjednodušení práva a veřejné správy a podřadila ji pod Spolkové ministerstvo vnitra. Německo se také zapojilo do projektu OECD *Better Regulation*, v důsledku kterého prosazuje jako jeden ze svých cílů program *Odbourávání byrokracie a lepší zákonodárství* (*Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*). V rámci tohoto programu pak byla zřízena a funguje také výše zmíněná Národní rada pro kontrolu norem, která momentálně plní funkci hlavního „kontrolora“ dodržování předsevzatého cíle.

Spolková vláda také 22. července 2016 schválila nový program *Lepší zákonodárství 2016* (*Bessere Rechtsetzung 2016*), který navazuje na předchozí program *Bessere Rechtsetzung 2014*. Cílem aktuálního pracovního programu je, slovy spolkové vlády, *tvořit právo jednoduché, srozumitelné a přesné* a redukovat zátěž, která občanům a průmyslu vzniká v důsledku právní úpravy.⁴²⁵ V rámci těchto programů například spolková vláda prostřednictvím Spolkového statistického úřadu provádí jakýsi průzkum veřejného mínění, na základě něhož vyhodnocuje, ve kterých oblastech má zejména dojít ke zvýšení srozumitelnosti a transparentnosti právních předpisů.

Jako prostředky ke zlepšení tvorby práva spolková vláda jmenuje zejména posílení jazykových konzultací v rámci zákonodárského procesu, kontinuální a systematické vzdělávání legislativců v rámci tzv. školy legistiky (*Schule der Legistik*), v rámci kterého si osvojí zejména schopnost

⁴²⁴ Citováno dle SIEDENTOPF, Heinrich. *Law Reform and Deregulation* in SIEDENTOPF, Heinrich, HAUSCHILD, Christoph, SOMMERMANN, Karl-Peter. *Law Reform and Law Drafting*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1994, s. 6.

⁴²⁵ Srov. zpráva spolkové vlády z roku 2017 spolu s vymezením programu *Bessere Rechtsetzung 2016* dostupná na World Wide Web: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2017-05-03-jahresbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [citováno 25. srpna 2017].

tvořit přesné a srozumitelné návrhy zákonů nebo také zkoumání toho, jak mohou být v rámci zákonodárného procesu zohledněny také výsledky tzv. občanské (nebo také tzv. síťované) vědy (*Bürgerforschung; Citizen Science*), tedy vědeckého výzkumu, který je zcela nebo částečně prováděn amatérskými či neprofesionálními vědci.⁴²⁶

Vedle toho německá spolková vláda aktivně přistupuje k „pročišťování“ právního řádu přijímáním rozličných zákonů k deregulaci v právních oblastech, které jsou v gesci jednotlivých ministerstev. Těmito zákony hromadně ruší staré a nepotřebné zákony a jiné právní předpisy.⁴²⁷ Dle zprávy OECD⁴²⁸ dosáhlo Německo v tomto směru značných úspěchů, jejichž efekt byl „doslova dramatický“ a největší od roku 1968, což byl v porovnání s jinými evropskými státy značný úspěch.⁴²⁹ Za tímto úspěch stojí zejména existence různých nezávislých komisí, které zřizují spolková ministerstva a které mají za úkol revidovat existující legislativu. Jejich zřízení ostatně bylo doporučováno již na počátku 80. let jako jedno z opatření k zamezení normativní záplavy.⁴³⁰

⁴²⁶ Srov. zpráva spolkové vlády z roku 2017 spolu s vymezením programu *Bessere Rechtsetzung 2016*. K tématu občanské vědy srov. například Deset principů občanské vědy, které zformulovala Evropská asociace občanské vědy:

https://ecsa.citizen-science.net/sites/default/files/ecsa_ten_principles_of_cs_czech.pdf.

⁴²⁷ Jako příklad může sloužit např. druhý zákon k pročištění spolkového práva v oblastech působnosti Spolkového ministerstva spravedlnosti ze dne 23. listopadu 2007 (*Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz*; BGBl. I S. 2614) nebo první zákon k pročištění spolkového práva v oblastech působnosti Spolkového ministerstva vnitra ze dne 19. února 2006 (*Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern*; BGBl. I S. 8).

⁴²⁸ Series: Better Regulation in Europe: Germany 2010; Paris: OECD Publishing, 2010. Zpráva dostupná na World Wide Web: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079989.pdf> [citováno 25. srpna 2017].

⁴²⁹ Tamtéž, s. 108.

⁴³⁰ LENZ, Carl Otto. „Gesetzesflut“ und ihre Eindämmung in JEKEWITZ, Jürgen, MELZER, Michael, ZEH, Wolfgang (Hrsg.). *Politik als gelebte Verfassung. Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaates. Festschrift für Friedrich Schäfer*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 1980, s. 68.

Rakousko je do programu OECD zapojeno také a uskutečňuje jej prostřednictvím zmiňované Ústavní služby Spolkového kancléřství, které za tímto účelem vydalo *Rakouskou příručku pro lepší zákonodárství (Österreichisches Handbuch „Bessere Rechtssetzung“)*.⁴³¹ Jedním z jejích stěžejních bodů je také téma deregulace, a to jak kvantitativní, tak kvalitativní, pod kterou se rozumí „*racionalizace textů právních norem a právních norem samotných*“. Tato může být provedena zjednodušením textu právních norem a obsahovou harmonizací předpisů. Nevylučují se však ani dalekosáhlejší zásahy, jako například zásadní obsahová přestavba zákonů (například sjednocení právních institutů nebo celkové odstranění některých z nich).⁴³²

Deregulace je přitom označena za jeden z hlavních úkolů spolkové vlády, která ji uskutečňuje prostřednictvím tzv. deregulačních zákonů. První z nich byl přijat v roce 2001⁴³³ a v čl. 1 vymezil tzv. příkaz k deregulaci. Ten předepisuje, že při přípravě změny některého ze spolkových zákonů se má nejprve zkoumat, zda novelizovaný zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou vůbec potřebná a aktuální či zda nemůže být účinků, které jsou změnou sledovány, dosaženo také jinak. Dále předepisuje, že při přípravě a transpozici evropských směrnic se musí dbát zejména na to, aby nebyl zbytečně překročen směrnicí předepsaný standard. Předpis také stanoví, že veškeré orgány, které se podílejí na přípravě jakýchkoliv aktů spolkového zákonodárství, musejí dbát na to, aby při přípravě návrhů odhadly podstatné dopady zákonů z hlediska finančního, hospodářského a sociálního a dále z hlediska dopadů na životní prostředí a z hlediska ochrany spotřebitele.

⁴³¹ Příručka je dostupná na World Wide Web:

<http://archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=31617> [citováno 25. srpna 2017].

⁴³² Srov. s. 12 Příručky.

⁴³³ BGBl. I Nr. 151/2001.

Zároveň se má ověřit, zda provádění zamyšlené úpravy nebude představovat nadměrnou zátěž pro veřejnou správu. Provedením těchto opatření pak deregulační zákon pověřil spolkovou vládu a také každého jednotlivého spolkového ministra.

Jakkoliv měl rakouský zákonodárce v souvislosti s přijetím deregulačního zákona jen dobré úmysly, mezi odbornou veřejností se nasetkal s velkým nadšením. Kritizováno je zejména to, že zákon má ryzí symbolickou povahu a nepředepisuje konkrétní kroky a opatření, kterými by faktické deregulace bylo dosaženo, a proto v praxi není příliš naplňován.⁴³⁴

Na druhé straně však spolková vláda aktivně přistupuje k tzv. pročišťování právního řádu ve formě již konkrétních deregulačních zákonů, kterými odstraňuje z právního řádu nepotřebné právní předpisy a snaží se snížit byrokratickou zátěž pro občany. V tomto kontextu je nutno podotknout, že pojem deregulace v sobě v širším slova smyslu tedy neobsahuje pouze odstranění nepotřebné legislativy, nýbrž cílí právě i na odbyrokratizování celého systému a uvolňování státní regulace obecně. Příkladem zákona uskutečňujícího deregulaci v užším slova smyslu budiž tzv. první zákon k pročištění spolkového práva z roku 1999,⁴³⁵ který hromadně zrušil veškeré (neústavní) zákony a nařízení, které byly vydány před 1. lednem 1946, byly k datu vydání „očišťovacího“ zákona stále platné a nebyly uvedeny v příloze tohoto zákona, a to včetně veškerých novel takových právních předpisů. Případem deregulace v širším slova smyslu může být deregulační zákon z roku 2006,⁴³⁶ který zrušil celou řadu konkrétně vypočtených spolkových právních předpisů či aktuálně deregulační zákon

⁴³⁴ Srov. BUßJÄGER, Peter. *Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001*. Österreichische Juristen-Zeitung, 2004, ročník 43, číslo 19, s. 701 – 705.

⁴³⁵ *Bundesgesetz zur Bereinigung der vor 1946 kundgemachten einfachen Bundesgesetze und Verordnungen (Erstes Bundesrechtsbereinigungsgesetz – 1. BRBG)*; BGBl. I Nr. 191/1999.

⁴³⁶ *Deregulierungsgesetz 2006*; BGBl. I Nr. 113/2006.

z roku 2017, který mj. cílil na zjednodušení různých byrokratických postup pro občany a podnikatele a zajištění tzv. e-Governmentu.⁴³⁷

I v českém právním prostředí zaznívají hlasy po pročištění právního řádu,⁴³⁸ jakákoliv koncepce či systém však chybí. Programové prohlášení vlády z roku 2014 k tomuto tématu mlčí.⁴³⁹ V koaliční smlouvě české vlády pro volební období 2013 – 2017⁴⁴⁰ jsou tématu kvalitní legislativy věnovány dva krátké odstavce v deváté kapitole, v nichž se smluvní strany zavázaly *zajistit dostatečné podmínky pro přípravu kvalitních právních předpisů mimo jiné zvýšením kvality dopadových analýz nově předkládaných norem a řádným převáděním unijního práva* a podpořit *projekt elektronické sbírky zákonů dostupné každému občanu na internetu*. Hmatatelný výsledek tohoto příslibu představuje přijetí zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). Tento zákon zavádí s účinností od 1. ledna 2020 také elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Cílem

⁴³⁷ Srov. např. *Deregulierungsgesetz 2017*, BGBl. I Nr. 40/2017.

⁴³⁸ Viz např. vyjádření Josefa Baxy v rozhovoru po Lidové noviny ze dne 10. listopadu 2016: „*Tak, jak se tvoří legislativní plán vlády, tak se musí plnohodnotně, a možná je to ještě důležitější, udělat plán čištění právního řádu. Vláda musí dát za úkol všem ministrům a institucím: řekněte, které předpisy máte v gesci, řekněte, které předpisy ve výkonu státní správy ve vašem úseku tvoří platné právo. Už vůbec tuto inventuru udělat by nebylo jednoduché. Pak by stačilo říci: Bez kterých zákonů se můžete obejít? V první fázi by se vyčistily ty předpisy, na které, jak se říká, někdo zapomněl. Pak by se musely, i když by to bylo trochu tnutí do živého, zrevidovat agendy. To platí hlavně o veřejném právu. Ministři by museli říct, co všechno dělají, včetně podřízených úřadů a jestli je potřeba to dělat. Je to opět o úrovni a rozsahu veřejnoprávní regulace. Najednou by se zjistilo, že některé agendy by se mohly škrtnout, tudíž i tedy ten zákonný podklad.*“ Rozhovor dostupný na World Wide Web: <http://www.ceska-justice.cz/2016/09/josef-baxa-navrhuje-vycistit-legislativu-pravo-odrazuje-nikdo-se-nevyzna-v-predpisech-pro-kazdodenni-pouziti/> [citováno 25. srpna 2017].

⁴³⁹ Srov. Programové prohlášení vlády České republiky, 2014, Praha, dostupné na World Wide Web: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf [citováno 25. srpna 2017].

⁴⁴⁰ Srov. Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013 - 2017 (programová část), dostupná tamtéž.

tohoto zákona je podle jeho důvodové zprávy *zajistit zvýšení dostupnosti, přehlednosti a srozumitelnosti platného práva a zvýšení kvality, efektivity a transparentnosti jeho tvorby*.⁴⁴¹ Toho chce dosáhnout právě spuštěním tzv. elektronické Sbírky zákonů, která občanům konečně nabídne oficiální zdroj aktuálního a kompletního znění zákonů a jiných právních předpisů. Vedle toho zavádí nový elektronický systém tvorby právních předpisů, který má přispět vyšší transparentnosti přípravy a projednání návrhů v připomínkových řízeních a v Parlamentu.

Politováníhodným faktem zůstává, že tato v zahraničí zcela běžná věc u nás bude zavedena nejdříve od roku 2020.

V minulosti zazněly hlasy po přijetí tzv. zákona o legislativním stop-stavu,⁴⁴² jehož realizace by však byla nadmíru komplikovaná. V Německu se v této souvislosti ještě před zavedením celého výše popsaného systému pročištění právního řádu objevil návrh, aby byl každému ministerstvu přidělen pouze určitý omezený počet stran ve sbírce zákonů a ministři by tak byli donuceni svědomitě plánovat své legislativní práce a zaměřit se přitom na omezení počtu přijímaných právních předpisů.⁴⁴³ K tomuto kroku nakonec nedošlo. Naopak byla zvolena cesta koncepčního a dlouhodobého pročišťování právního řádu a nastolen program cílící na dosažení lepšího zákonodárství, nad nímž bdí Národní rada pro kontrolu norem. V tomto ohledu lze z německé a rakouské praxe, jejichž spolkové vlády mají téma pročištění právního řádu jako jeden ze svých hlavních úkolů na poli

⁴⁴¹ Srov. sněmovní tisk 646, 7. volební období Poslanecké sněmovny.

⁴⁴² Srov. PAUKRTOVÁ, Soňa, KUŽÍLEK, Oldřich. *Zákon o legislativním stop-stavu. Principy návrhu* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 151 a násl.

⁴⁴³ Srov. LENZ, Carl Otto. „*Gesetzesflut*“ und ihre Eindämmung in JEKEWITZ, Jürgen, MELZER, Michael, ZEH, Wolfgang (Hrsg.). *Politik als gelebte Verfassung. Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaates. Festschrift für Friedrich Schäfer*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 1980, s. 69.

zákonodárství, čerpat inspiraci. Jistě, není to úkol jednoduchý a zcela určitě ne krátkodobý. Ani není zaručeno, že tato cesta vyřeší veškeré problémy současného stavu zákonodárství. Zjednodušeně řečeno však uškodit nemůže. Ano, vyžaduje dlouhodobou koncepci a jakékoliv výsledky se mohou dostavit až za několik let či desetiletí.⁴⁴⁴ Přesto je to úkol nutný a potřebný.

5.3.3. Přezkum nutnosti právní regulace a prognóza dopadů

Zatímco pročištění právního řádu má odstranit pozůstatky omylů z minulosti, je nutno dodržovat také určitá pravidla, které zabrání tomu, aby k těmto vadám, tedy pokračující legislativní inflaci, nedocházelo do budoucna. K tomu má sloužit podrobná analýza nutnosti právní regulace a odhad jejích případných dopadů. Německá spolková vláda v této souvislosti sestavila prostřednictvím spolkového ministra vnitra a spolkového ministra spravedlnosti již v roce 1984 jakýsi kontrolní seznam otázek k určení nezbytnosti, efektivit a srozumitelnosti spolkových legislativních návrhů.⁴⁴⁵ Tento předvídá, že příslušní legislativci mají při přípravě návrhů právních předpisů nejdříve zodpovědět následující klíčové otázky: 1. Je zamýšlená právní úprava vůbec nutná? 2. Jaké jsou alternativy zamýšleného legislativního řešení? 3. Je nutno problematiku řešit na spolkové úrovni? 4. Je k řešení problému nutno přijímat nový zákon? 5. Je nutný okamžitý zásah? 6. Musí být rozsah právní regulace tak široký, jak je zamýšleno? 7. Může být předem omezena doba účinnosti daného právního předpisu? 8. Je

⁴⁴⁴ Srov. WULFHORST, Reinhard. *Zwölf Gründe, warum die Delegulierung nicht vorankommt*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2004, číslo 3, s. 82 – 85.

⁴⁴⁵ SIEDENTOPF, Heinrich, HAUSCHILD, Christoph, SOMMERMANN, Karl-Peter. *Law Reform and Law Drafting*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1994, příloha č. 4.

navrhované právní řešení nebyrokratické a srozumitelné? 9. Je navrhované řešení praktické? 10. Je řešení přijatelné z hlediska vztahu mezi na něj vynaloženými náklady a užitkem, který přinese?

Přezkum potřebnosti právní regulace vidí jako klíčový také Kurt Eichenberger a zdůrazňuje, že tento úkol se musí zrcadlit zejména ve střednědobých plánech legislativních prací.⁴⁴⁶ Význam tohoto plánu a zejména pak jeho faktického dodržení v této souvislosti zdůrazňuje i Josef Vedral, který však připomíná, že v zásadě neexistují bariéry, které by bránily předkládání návrhů právních předpisů tzv. mimo tento plán.⁴⁴⁷

Je-li proveden přezkum potřebnosti právní regulace, následuje druhý krok, a sice prognóza dopadů právní regulace (*Folgenabschätzung*). Povinnost provádět tuto prognózu vyplývá nejen z judikatury Spolkového ústavního soudu, nýbrž byla zakotvena přímo do společného jednacího řádu spolkových ministerstev. Podle § 44 GGO je pod pojmem „dopad zákonů“ nutno rozumět jakékoliv zamýšlené následky i nezamýšlené vedlejší následky zákona. Tyto následky je nutno vždy konzultovat s dotčenými spolkovými ministerstvy, ke každému návrhu pak může připojit své stanovisko Spolkové ministerstvo vnitra. Dále musí příslušné předkládající spolkové ministerstvo v důvodové zprávě návrhu zákona uvést, zda a za jaký čas se má přezkoumat, zda zamýšlené účinky zákona byly dosaženy, zda jsou vynaložené náklady v přiměřeném poměru k dosaženým cílům a zda vznikly nějaké vedlejší neočekávané důsledky právní úpravy (§ 44 odst. 7 GGO).

I v Rakousku je na prognózu dopadů kladen velký důraz. Je v ní spatřován prostředek určený k optimalizaci a racionalizaci zákonodárného

⁴⁴⁶ EICHENBERGER, Kurt in EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982, s. 24.

⁴⁴⁷ VEDRAL, Josef. *K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 94.

procesu. Součástí prognózy dopadů je pak především představení alternativních řešení a snaha vystihnout veškeré možné *scénáře*, které v důsledku přijetí právní úpravy mohou nastat.⁴⁴⁸

V zásadě tak německý a rakouský systém prognózy dopadů odpovídá českému hodnocení dopadů regulace (RIA – *Regulatory Impact Analysis*). Tato byla českou vládou zavedena jako reakce na doporučení vzešlá z programu Evropské komise pro lepší regulaci (*Better Regulation*) od 1. listopadu 2007.⁴⁴⁹ Ve svém důsledku by i RIA měla vést k eliminaci vytváření nové regulace, která není bezprostředně nutná a napomáhat tak v boji proti legislativní inflaci.⁴⁵⁰ Ovšem jak uvádí Marian Kokeš, v ČR je RIA považována „za nutné zlo“, což z ní často činí pouhou formalitu.⁴⁵¹ Obdobně kriticky vidí současnou situaci i samotná vláda. Dle důvodové zprávy k již zmíněnému novému zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv *je jako negativum shledávána především nedostatečná analýza stávající právní úpravy a společenských vztahů, které má právní předpis buď zcela nově, nebo novým způsobem regulovat. V některých případech předkladatelé v nedostatečné míře hodnotí možné dopady připravované regulace a zpracovávají, konzultují a hodnotí varianty věcného a legislativního řešení.*⁴⁵²

Je třeba si uvědomit, že hodnocení dopadů regulace v jakékoliv podobě nemá sloužit vládě jako primární prostředek k prosazování její politiky či jako institut, který je třeba za účelem rychlého a snadného prosazení

⁴⁴⁸ Srov. s. 5 – 7 Rakouské příručky pro lepší zákonodárství.

⁴⁴⁹ Srov. usnesení vlády ze dne 13. srpna 2007 č. 877.

⁴⁵⁰ KOKEŠ, Marian. *Vybrané nedostatky zákonodárského procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR. Disertační práce*. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2014, s. 86.

⁴⁵¹ Tamtéž, s. 89.

⁴⁵² Srov. sněmovní tisk 646, 7. volební období Poslanecké sněmovny.

politické vůle vlády jakkoliv obejít. Naopak, prognóza dopadů může být vládě v jistých situacích na škodu, neboť může ukázat nechtěné důsledky navrhované právní regulace a tím snížit prosaditelnost daného zákonného návrhu na půdě parlamentu či minimálně upozornit opozici na problematické otázky daného návrhu, čehož tato může využít v rámci veřejné debaty. V zásadě tak prognóza dopadů může oslabovat postavení vlády v zákonodárném procesu.⁴⁵³ To však nesmí být důvodem k přehlížení či snižování významu hodnocení dopadů regulace. Vláda by k němu proto s cílem přispět k lepšímu stavu zákonodárství a vykonávat svoji funkci pojistky zákonodárného procesu měla přistupovat zodpovědně a efektivně.

5.3.4. Systémová evaluace přijatého zákonodárství a právního řádu obecně

Zatímco výše popsaná prognóza dopadů či hodnocení dopadů regulace bývají označovány jako evaluace *ex-ante*,⁴⁵⁴ stále častěji je zdůrazňován⁴⁵⁵ význam povinnosti zákonodárce sledovat účinky přijatého zákona a na základě toho činit případné další kroky, tedy provádět evaluaci *ex-post*. Tyto povinnosti, jak již bylo uvedeno, dovodil Spolkový ústavní soud již v 60. letech minulého století, z čehož by bylo možné usuzovat, že se již staly

⁴⁵³ Srov. VEIT, Sylvia. *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden in Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, s. 263.

⁴⁵⁴ Srov. NAUNDORF, Stephan, RADAELLI, Claudio M. *Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practise, Guidance and Methods* in KARPEN, Ulrich, XANTHAKI, Helen (eds.). *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, s. 187 a násl.

⁴⁵⁵ Srov. např. ROTTMANN, Verena S. *Institutionelle Möglichkeiten einer systematischen Wirkungskontrolle von Normen*. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2003, číslo 2, s. 61 – 62, shrnující debatu ohledně nutnosti institucionálního zakotvení kontroly účinků zákonodárství.

běžnou součástí tzv. post-legislativního procesu. Jak ovšem upozorňuje A. Daniel Oliver-Lalana, doktrína následné evaluace zákonodárství zdaleka není ustáleným institutem zákonodárství, a proto panují pochybnosti, zda představuje dynamickou ochranu či pojistku nebo zda představuje spíše prostředek hrající spíše rétorickou roli. Příčinu této situace spatřuje ve dvou okolnostech. Za prvé je následná evaluace metodologicky velmi problematická. Za druhé se pak jedná o politický závazek, u nějž hlavní roli hrají hodnoty a zájmy, tudíž v porovnání s jinými problémy zákonodárství skončí nakonec upozaděm.⁴⁵⁶

V důsledku sledování faktických dopadů zákona a jejich zhodnocení pak má zákonodárce zákony zlepšovat, příp. zhodnotit, zda jsou stále potřeba.⁴⁵⁷ Otázkou zůstává, jak toto sledování institucionálně zajistit. Dle Herberta Helmricha či Christoha Grimma by mělo být svěřeno do rukou parlamentu, v Německu například prostřednictvím Vědecké služby⁴⁵⁸, která by byla iniciátorem evaluace. V tomto kontextu zaznívá kritika, že v praxi provádí vyhodnocování nejčastěji ten samý referent, který měl na starosti vypracování předmětného návrhu zákona, což nutně vede k určité podjatosti. Friedrich Kretschmer navrhuje, aby povinnost evaluace byla svěřena do rukou příslušných garančních výborů, přičemž odborné poradenství by opět

⁴⁵⁶ OLIVER-LALANA, A. Daniel. *Due Post-legislative Process? On the Lawmakers' Constitutional Duties of Monitoring and Revision* in MEßERSCHMIDT, Klaus, OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds.). *Rational Lawmaking under Review. Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2016, s. 258 – 260.

⁴⁵⁷ Srov. KLOEPFER, Michael in EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982, s. 91.

⁴⁵⁸ V orig. *wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, což je nezávislý poradní orgán, na který se může obrátit každý poslanec s prosbou o konzultaci nebo vypracování odborného stanoviska. Českým ekvivalentem je (do určité míry) Parlamentní institut. Význam Vědecké služby v oblastech sledování účinků zákonů a evaluace zdůrazňují i Wolfram Höfling a Andreas Engels. Viz HÖFLING, Wolfram, ENGELS, Andreas. *Parlamentarische Eigenkontrolle als Ausdruck von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 867.

zaštitila Vědecká služba. Zároveň se však objevují názory, že jakákoliv následná evaluace nemá či ani nemůže být institucionálně zabezpečena a má být imanentní součástí úkolů parlamentu.⁴⁵⁹ Jednotliví poslanci ji mohou vykonávat například prostřednictvím interpelací vlády nebo ostatně i vlastním obstaráváním si informací. Jako příklad může sloužit německá parlamentní praxe, kdy je výboru pro vědu, technologie a sledování dopadů techniky podřazena stálá kancelář pro sledování dopadů techniky.⁴⁶⁰ I v tomto kontextu se opět ukazuje důležitost tzv. menšinových práv zaručujících možnost kontroly vlády, neboť i jejich prostřednictvím mohou jednotliví poslanci žádat vládu o různé informace a výstupy a realizovat i svoji povinnost sledovat účinky přijatého zákony.

Jakkoliv povinnost sledovat účinky zákonů stíhá zejména zákonodárce, tj. v zásadě parlament,⁴⁶¹ nejšířejí by ji měla a mohla vykonávat vláda. Ta totiž pomocí zákonů vládne, pročež by měla vědět, jak tyto zákony v praxi fungují. Vláda také disponuje prostředky navrhopvat změny či zrušení zákonů, pokud vyčerpá možnosti vyjasnění právní úpravy v rámci soudní nebo správní aplikace. Úkol sledovat účinky zákonů vláda plní zejména předkládáním různých zpráv a hodnocení legislativy.⁴⁶² V zásadě tak činí, byť

⁴⁵⁹ Shrnutí těchto názorů viz ROTTMANN, Verena S. *Institutionelle Möglichkeiten einer systematischen Wirkungskontrolle von Normen*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2003, číslo 2, s. 62 – 63, dále pak HÖFLING, Wolfram, ENGELS, Andreas. *Parlamentarische Eigenkontrolle als Ausdruck von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 867.

⁴⁶⁰ Tamtéž.

⁴⁶¹ LENZ, Carl Otto. „*Gesetzesflut*“ und ihre Eindämmung in JEKEWITZ, Jürgen, MELZER, Michael, ZEH, Wolfgang (Hrsg.). *Politik als gelebte Verfassung. Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaates. Festschrift für Friedrich Schäfer*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 1980, s. 69.

⁴⁶² Srov. HÖFLING, Wolfram, ENGELS, Andreas. *Parlamentarische Eigenkontrolle als Ausdruck von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 868 či PESTALOZZA, Christian. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Neue Juristische Wochenschrift, 1981, číslo 39, s. 2085.

se jedná o „post-legislativní povinnosti“ v rámci „předzákonodárného“ procesu, když zkoumá nutnost a potřebnost nové právní regulace a vyhodnocuje její stávající stav.

Proces sledování účinků zákona a jejich evaluace může přispět ke zlepšení stavu právního řádu. Její institucionální zakotvení je však velmi problematické. Porušení této povinnosti, byť ji Spolkový ústavní soud několikrát zdůraznil, zároveň není a nemůže být jakkoliv sankcionováno. Přesto by zákonodárce, který si je vědom zásady právního státu a svých povinností, měl pravidelně provádět rešerši ohledně osudu každého zákona.⁴⁶³

5.3.5. Zdrženlivost zákonodárce a z ní pramenící delegace zákonodárství

Konečně, sám zákonodárce by měl být ve své činnosti dostatečně zdrženlivý a nezasahovat zákonem do oblastí, které nutně spadají nebo mohou spadat do působnosti jiné státní moci, zejména moci výkonné. Prve by se měl striktně držet popsané zásady obecnosti zákona a zdržet se vydávání zákonů, které v zásadě nahrazují individuální právní akty a tuto zásadu porušují, za což byl český zákonodárce ostatně několikrát sankcionován i Ústavním soudem. Ostatně, je to právě opuštění zásady obecnosti v širším slova smyslu, které také vede k zákonné hypertrofii, neboť čím detailnější a kazuističtější zákonná úprava je, tím pravděpodobnější bude nutnost její brzké novelizace.

Zároveň by se zákonodárce mohl zamyslet nad tím, zda by část právní regulace nemohla či přímo neměla být přesunuta do podzákoných právních

⁴⁶³ Tamtéž.

předpisů.⁴⁶⁴ Jak bylo ostatně uvedeno výše, součástí přezkumu nutnosti právní regulace je i zodpovězení otázky, zda je nutno danou problematiku upravit *zákonem*. Neboli, skutečně musí být vše, co je dnes obsahem platných a účinných zákonů, řešeno právě formou zákona a přijímáno na půdách parlamentů? Samozřejmě na jedné straně platí, že vše podstatné by mělo být upraveno jen a pouze na úrovni zákona, jak dovodil Spolkový ústavní soud ve své judikatuře.⁴⁶⁵ Tato doktrína *teorie podstatnosti* (*Wesentlichkeitstheorie*)⁴⁶⁶ však nevylučuje, aby mnohé otázky zákonodárce svěřil podzákoným právním předpisům. Například Paul Tiedemann dovozuje, že výhrada zákona platí ve smyslu teorie podstatnosti jen pro takové legislativní zásahy, které mají omezující charakter. Pokud je naopak občanům něco poskytováno, resp. není nijak zasahováno do jejich základních práv a svobod a jsou jim nabídnuty pouze určité výhody (např. možnost čerpat dotace), nemusí být takové opatření přijato ve formě zákona.⁴⁶⁷ Zároveň lze podle Jana Kysely teorii podstatnosti chápat nejenom jako výhradu zákona pro všechny podstatné otázky, ale také jako omezení

⁴⁶⁴ Srov. DEPENHEUER, Otto. *Sprache und Stil der Gesetze* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 156.

⁴⁶⁵ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 9. května 1972, BVerfGE 33, 125 – *Facharzt*, ve kterém Spolkový ústavní soud dovodil, že základy regulace výkonu povolání odborných lékařů nemohou být stanoveny pouze stavovskými předpisy, nýbrž základní statusové otázky musí být řešeny na úrovni zákona. V rozhodnutí BVerfGE 33, 303 ze dne 18. července 1972 – *numerus clausus I*) Spolkový ústavní soud zase stanovil, že určení absolutní kapacity pro určitý studijní obor (zde medicína) musí být také provedeno pouze zákonem. Stejně tak může pouze zákon určit, že bude zavedena povinná sexuální výchova na školách (rozhodnutí BVerfGE 47, 46 ze dne 21. prosince 1977), či rozhodnout o používání a využívání jaderné energie (rozhodnutí ve věci *Kalkar I*, BVerfGE 49, 89 ze dne 8. srpna 1978). Na druhé straně si zákonnou úpravu dle Spolkového ústavního soudu nevyžaduje provedení reformy pravopisu (srov. rozhodnutí BVerfGE 98, 218 ze dne 12. května 1998).

⁴⁶⁶ K tomu více OSSENBÜHL, Fritz. *Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes* in INENSEE, Josef, KIRCHHOF, Paul (Hrsg.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2007, s. 208.

⁴⁶⁷ TIEDEMANN, Paul. *The Rechtsstaat-Principle in Germany: The Development from the Beginning Until Now* in SILKENAT, James R., HICKEY Jr., James E., BARENBOIN, Peter D. (eds.) *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. Cham. Springer, 2014, s. 179.

zákonodárce na podstatné otázky.⁴⁶⁸ Jakkoliv tento krok nezabrání hypertrofii právního řádu jako takového, může přesunem části právní regulace, při zachování podstaty teorie potřeby, pomoci v boji proti častým a opakovaným novelizacím zákonů a částečně tak přispět k „odbrevení“ parlamentu, který by tak dostal více prostoru na to, aby se mohl soustředit na řešení zásadních otázek a zákonných návrhů.

5.3.6. Kodifikace jako cesta k větší přehlednosti a srozumitelnosti právního řádu?

Kodifikace jednotlivých právních odvětví vždy představovaly ideu legislativní tvorby práva,⁴⁶⁹ neboť se mají pyšnit systematičností, vnitřní bezrozporností, provázaností a tedy srozumitelností. Zároveň vlivem koncentrace úpravy celého právního odvětví do jednoho zákonného textu mají přispět k přehlednosti a jasnosti právního řádu. Otázkou však je, zda mohou tuto funkci zastávat i v současné komplikované a komplexní době, která se vyznačuje kazuistickou právní úpravou, snahou regulovat vše a tedy zmíněnou hypertrofií práva.

Má-li kodex plnit výše uvedené funkce, musí splňovat určité vlastnosti, mezi něž Jan Wintr řadí 1. nutnost komplexní (všeobsažné) úpravy daného právního odvětví, 2. jednotnost a bezrozpornost takové úpravy, 3. systematičnost, nikoliv kazuističnost takové úpravy a 4. stabilitu

⁴⁶⁸ KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez Parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci.* Praha: Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta, 2006, s. 46.

⁴⁶⁹ WINTR, Jan in GERLOCH, Aleš a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva.* Praha: ASPI, 2008, s. 159.

přijaté právní úpravy, neboť „*kodex má být zákonodárným dílem dlouhodobým.*“⁴⁷⁰

Pokud by novodobé kodexy byly s to dostat těmto požadavkům, lze předpokládat, že by minimálně přehlednosti právního řádu přispěly. Problémem současné doby však je, že vzhledem ke komplexnosti témat, která mají být zákonnou úpravou pokryty, se jen málokdy podaří splnit již první kritérium.⁴⁷¹ Ostatně, mohli bychom si vzít opět nový občanský zákoník, který přinesl do odvětví českého soukromého práva malou revoluci, a posoudit jej z hledisek výše uvedených kritérií. V zásadě lze říci, že dostál kritériu prvnímu, neboť v sobě integruje úpravu, která byla dříve zahrnuta do množství zákonů v čele s občanským zákoníkem, obchodním zákoníkem, zákonem o rodině, zákoně o nájmu a podnájmu nebytových prostor, zákonem o sdružování občanů, zákonem o cenných papírech a dalšími. Stranou zůstala úprava obchodních korporací, mezinárodního práva soukromého, které je ovšem v současnosti tak jak tak upraveno zejména evropskými nařízeními, a katastru nemovitostí. U všech těchto případů má však úprava v samostatném zákonu své opodstatnění.

Problematické však může být posuzování druhého kritéria. Bohužel o novém občanském zákoníku nelze říci, že je vnitřně bezrozporný a jednotný. Jako jeden příklad za všechny uveďme výslovný rozpor mezi ustanovením § 1878 odst. 2 a § 1994.⁴⁷² Nový občanský zákoník také čelí

⁴⁷⁰ Tamtéž.

⁴⁷¹ Srov. KARPEN, Ulrich. *Gesetzgebung im Rechtsvergleich* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 184.

⁴⁷² Ustanovení § 1878 odst. 2 nového občanského zákoníku upravuje zánik pohledávky v případě jejího nabytí jedním ze společně a nerozdílně oprávněných věřitelů následovně: „*Spojí-li se pohledávka a dluh v osobě jednoho ze spoluvěřitelů, zanikají tím i pohledávky ostatních spoluvěřitelů vůči dlužníkovi.*“, zatímco § 1994 věta druhá říká: „*Splynutím povinnosti dlužníka a práva jednoho*

kruté kritice z důvodu obsáhlosti a kazuičnosti,⁴⁷³ čímž se jeví jako obtížné i splnění třetího bodu. Konečně, bod čtvrtý, tedy stabilita právní úpravy přišla na přetřes ihned poté, co nový občanský zákoník nabyl účinnosti. Prakticky okamžitě se začalo mluvit o potřebě jeho novelizace, byla připravena jak tzv. „akutní“ novela, která měla řešit nejpálčivější problémy, tak byl rozpracován velmi podrobný materiál, který celou úpravu v zásadě stavěl na odlišných principech a přinesl by opět v zásadě zcela nový kodex.

Cílem těchto řádků však není kritizovat samotný nový občanský zákoník. Vykazuje sice nemálo neduhů, ale pro praxi přinesl i mnoho nových a vhodných institutů a posunul české soukromé právo o dost blíže velkým západoevropským předlohám. Na příkladu nového občanského zákoníku však může být zřetelné, že v současné době je jen velmi těžko možné vytvořit komplexní a vnitřně bezrozporné kodexy, které zahrnou všechny podstatné otázky daného právního odvětví.

Tedy ano, kodexy mohou být jednou z cest, jak dosáhnout větší přehlednosti právního řádu. V tomto ohledu může být dobrým příkladem tzv. nový přestupkový zákon (zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), který přinesl systematiku a přehlednou úpravu do té doby velmi roztráštěné právní úpravě přestupků a jiných správních deliktů. Kodexy však nejsou samospasitelné. Je třeba se smířit s tím, že i ony, jak ostatně všechny ostatní právní předpisy, budou obsahovat chyby a vnitřní rozpory. Na druhou stranu není třeba ihned panikařit a každou tuto vadu

z věřitelů oprávněných společně a nerozdílně zaniká pohledávka do výše odpovídající podílu tohoto spoluvěřitele.“

⁴⁷³ Srov. např. ustanovení ohledně přivlastnění různých druhů zvířat (§ 1045 a násl.).

napravovat okamžitou novelizací. Často si totiž praxe dokáže poradit sama a najít přijatelné řešení i bez zásahu zákonodárce.⁴⁷⁴

5.3.7. Legislativní technika a jazyk

Na cestě za srozumitelným, jasným, určitým a jednoznačným právním řádem musí být základním prostředkem srozumitelný, jasný, určitý a jednoznačný právní jazyk a vzorná legislativní technika prostá vad. To se jaksi rozumí samo sebou. Jak ovšem takového jazyka a správné legislativní techniky dosáhnout?

Existují mnohé příručky pro legislativce, které popisují správný postup při tvorbě návrhů právních předpisů.⁴⁷⁵ V Německu tuto funkci plní Manuál pro tvorbu právních předpisů, v Rakousku pak Legislativní směrnice, které jsou součástí Příručky zákonodárné techniky. I v České republice byla

⁴⁷⁴ Srov. diskusi ohledně problematičkého ustanovení § 441 odst. 2 nového občanského zákoníku, v původním znění, které předepisovalo, že pokud se pro určité právní jednání předpisuje zvláštní forma, musí být v téže formě udělena plná moc. To přinášelo velké praktické problémy zejména v situacích, kdy si určitá právní jednání vyžadovala formu notářského zápisu, neboť v takovém případě musela být i plná moc udělena ve formě notářského zápisu. Tato situace byla problematická zejména pro zahraniční společníky českých obchodních společností, kteří by kvůli udělení plné moci museli cestovat do České republiky, čímž pro ně udělení plné moci jaksi ztrácelo smysl. V praxi došlo k vyřešení tohoto problému nejdříve vydáním stanoviska tzv. KANCLu (Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti (stanovisko č. 28 viz na World Wide Web: http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Stanovisko_c._28_-_k_forme_plne_moci_k_pravnimu_jednani_u_pomeru_s_mezinarodnim_prvkem.pdf) a následně také judikatorně (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. prosince 2014, sp. zn. 29 Cdo 3919/2014). Byť se toto rozhodnutí setkalo s kritikou zakládající se na námitce přílišného soudního aktivismu a překročení hranic soudní interpretace práva, která šla zcela proti textu zákona, praxí bylo toto rozhodnutí přivítáno. Zbývá dodat, že právě ustanovení § 441 nového občanského zákoníku se posléze stalo předmětem právě oné „akutní“ novelizace (srov. zákon č. 460/216 Sb., kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony). Zdařilost a legislativní „čistota“ dané novelizace zůstává stranou pozornosti tohoto textu.

⁴⁷⁵ Srov. např. McLEOD, Ian. *Principles of Legislative and Regulatory Drafting*. Oxford; Portland, Oregon: Hard Publishing, 2009 či DORSEY, Tobias A. *Legislative Drafter's Deskbook. A Practical Guide*. Alexandria, VA: TheCapitol.Net, 2006.

vydána příručka pro legislativce,⁴⁷⁶ která je co do rozsahu a podrobností poněkud skromnější než zahraniční ekvivalenty. Klíčem ke správnému jazyku jsou tak bezesporu profesionalita, odborné znalosti a jazyková zdatnost jednotlivých legislativců. Tito by měli mít k dispozici možnost odborných konzultací stran jazykové srozumitelnosti a správnosti. Za vzor si lze vzít Německo, kde jednacím řádem Spolkového sněmu předvídá (fakultativní) jazykový přezkum návrhů prostřednictvím redakčního štábu Společnosti pro německý jazyk při Spolkovém sněmu. Tento redakční štáb zkoumá zejména, zda je návrh zákona z pohledu spisovné němčiny správný, a dále srozumitelný, terminologicky správný a jednoznačný a určitý. Neomezuje se tedy na pouhou gramatickou kontrolu návrhu. Dále pak působí při Spolkovém ministerstvu spravedlnosti a ochrany spotřebitele redakční štáb právního jazyka, který slouží jako konzultační místo pro ostatní spolková ministerstva, byť konzultace s ním není pro legislativce obligatorní. Jeho zřízení bylo jedním z výsledků vládního programu první velké koalice *Srozumitelné zákony (Verständliche Gesetze)* a byť konzultace s ním není obligatorní součástí ani resortní přípravy návrhu zákona, od svého zřízení v roce 2009 přezkoumal již více než 3000 návrhů zákonů.⁴⁷⁷

Dále se pak v Německu prosazuje trend komunikovat obsah komplexních a složitých zákonů (např. z oblasti sociálního zabezpečení) prostřednictvím různých brožurek, informačních letáků a shrnutích. Tento postup tzv. „občanských komentářů“ doporučuje např. i Otto Depenheuer

⁴⁷⁶ Srov. KNĚŽÍNEK, Jan. MLSNA, Petr, VEDRAL, Josef. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády ČR, 2010.

⁴⁷⁷ Informace aktuální k červnu 2016, srov. brožura Spolkového ministerstva spravedlnosti a ochrany spotřebitele „*Gesetzesredaktion beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*“ dostupná na World Wide Web: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Gesetzesredaktion_BMJV.pdf?__blob=publicationFile&v=11 [citováno 25. srpna 2017].

a odkazuje přitom na praxi běžnou ve Velké Británii, kdy je příslušné ministerstvo povinno co nejdříve po přijetí nové právní úpravy zveřejnit odpovídající „Explanatory Notes“ srozumitelné i pro laiky.⁴⁷⁸ V České republice byly podobné tendence zřetelné v souvislosti s novým občanským zákoníkem, kdy Ministerstvo spravedlnosti zřídilo speciální webové stránky a umístilo na ně několik brožur popisujících hlavní změny a tendence jednotlivých institutů.

Konečně, jazyku by se měla věnovat velká pozornost také v souvislosti s transpozicí evropských směrnic či při překladu evropských nařízení. Nezřídka se stává, že překlad nekoresponduje s oficiálním zněním nařízení v jiných jazycích,⁴⁷⁹ či jsou používány české pojmy, které nekorespondují s jinak používanou odbornou terminologií. To má za následek značnou nekoherentnost a nesrozumitelnost právního řádu. I v tomto ohledu by tak institucionalizace určité jazykové konzultační služby ať už na úrovni některého z ministerstev nebo na úrovni Úřadu vlády mohla současnému stavu pomoci.

Česká vláda si slibuje jistý pokrok v této oblasti od zavedení elektronického systému tvorby zákonů, který bude dle zmíněného nového zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv zaveden od roku 2020. Elektronizace celého legislativního procesu má usnadnit a zpřehlednit práci

⁴⁷⁸ DEPENHEUER, Otto. *Sprache und Stil der Gesetze* in KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014, s. 154.

⁴⁷⁹ Srov. např. čl. 14 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I), který v českém znění stanoví, že „*Pojem postoupení v tomto článku zahrnuje přímé převody pohledávek, převody pohledávek při zajištění závazku a zastavení pohledávek nebo jiné způsoby zajištění pohledávek.*“ Ovšem podíváme-li se do anglického nebo německého znění, zjistíme, že nejsou zahrnuty obecně *jiné způsoby zajištění pohledávek*, nýbrž pouze *zajištění, jejichž předmětem jsou pohledávky* (srov. *Sicherungsrechten an Forderungen* či *security rights over claims*).

na jednotlivých legislativních návrzích a tím napomoci také k tomu, aby byla používána jednotná terminologie.⁴⁸⁰

⁴⁸⁰ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), sněmovní tisk 646, 7. volební období Poslanecké sněmovny.

6. *I CESTA MŮŽE BÝT CÍL*

Výchozí otázkou této práce bylo, zda vady zákonodárského procesu nutně ústí i ve vady zákonodárství, tedy v nepříliš chvályhodný stav současného právního řádu. Na základě výše uvedeného se domnívám, že tomu tak nutně není. Souvislosti se, jak bylo výše snad naznačeno, nalézt dají, přímá a nutná úměra však nikoliv. Daleko více se jedná o jakýsi provázaný systém nešvarů, vad a neduhů, v němž není zcela zřejmé, co je vlastně příčinou a co je následkem. Jako jedna z hlavních příčin současného stavu zákonodárství byla označena tzv. záplava norem. Ta vede zákonodárce k „chrlení“ právních předpisů, v důsledku kterého je právní řád nesrozumitelný, vnitřně rozporný a nepřehledný. Nositelem této legislativní inflace mohou a nemusí být přílepkové sběrné novely či komplexní pozměňovací návrhy jakožto tradiční vady zákonodárského procesu.

Na druhé straně lze bezesporu uzavřít, že odstranění jednotlivých identifikovaných vad, bylo-li by vůbec v plné míře možné, by současnému stavu zákonodárství nemohlo než nepomoci. Řádná příprava návrhů zákonů včetně jejich jazykové vytríbenosti a správnosti, racionální diskuse, v níž zazní všechny relevantní argumenty ze všech stran politického spektra bez snahy zkracovat zákonodárský proces a nutně urychlit projednávání návrhu zákona, řádné fungování jednotlivých pojistek zákonodárského procesu a nezneužívání institutů zákonodárského procesu, které ve svém souhrnu povedou k tvorbě srozumitelného a přehledného právního řádu, je samozřejmě vysněným ideálem. Realita mu však neodpovídá.

Jednací řády obou komor dávají široký prostor pro improvizaci zákonodárce a dotváření pravidel zákonodárského procesu a zákonodárce toho umí využít. Na jedné straně je dobře, že jednací řády nejsou absolutně

všezahrnující. Kritizujeme-li, že obecné právo je příliš podrobné, obsáhlé a na základě toho až nepřehledné, není přece na místě požadovat rigiditu, detailnost a přemíru komplexnosti také u pravidel, v rámci kterých se právo tvoří. V případě zdánlivých „mezer“ takových pravidel by tato měla být dle Jana Filipa dotvářena výkladem, který bude respektovat „*rovnost členů kolegiálních orgánů, princip většiny, ochranu zájmů menšiny, ústnost, bezprostřednost, veřejnost, právo diskutovat, právo být slyšen, právo přesvědčovat, právo být informován, jednat férově a v dobré víře.*“⁴⁸¹

Ovšem v duchu těchto premis by se měl pohybovat zejména sám zákonodárce a tyto mezery vyplňovat vlastním chováním respektujícím tyto atributy. Není-li tomu tak, naskýtá se myšlenka, jak vlastně vůbec vnímat pojetí zákonodárského sboru v dnešní době, když i sám tento zákonodárský sbor často rezignuje na své zásadní poslání tvořit svoji vůli na základě racionálního diskursu,⁴⁸² a když se lze setkat s (veřejností i některými politiky mnohdy podporovaným) názorem, že parlament je institucí, kde se pouze hodně „žvaní“. Přijmeme-li premisu, že parlament by měl (pokud to není dokonce jeho povinností)⁴⁸³ aspirovat na to, aby tvořil právo „dobré“, nelze se s takovým názorem spokojit. Dobré právo totiž předpokládá dobrý zákonodárský proces.

⁴⁸¹ FILIP, Jan. *Opakování hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednacím řádem výslovně nezakazuje*. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita, 2001, číslo 4, s. 342.

⁴⁸² K tomu a k proměnám role parlamentů více KYSELA, Jan: *Zákonodárský proces v ČR jako forma racionálního právního diskursu?* Právník, 2005, ročník 144, číslo 6, s. 591 a násl.

⁴⁸³ K otázce povinnosti zákonodárce tvořit „dobré“ právo více MERTEN, Detlef. *„Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast?* Die öffentliche Verwaltung, 2015, číslo 9, s. 349 a násl. či KYSELA, Jan, WINTR, Jan in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 40 a násl., a tamtéž zmíněný článek Taisie Čebišové *Právo na dobré zákony (?)* in VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 84 a násl.

V rámci tohoto procesu má zákonodárce dostát některým výše uvedeným povinnostem, tedy v zásadě ctít pravidla tzv. vnitřního zákonodárského procesu. Jakkoliv se jedná o povinnosti, jejichž dodržení může přispívat k tvorbě lepšího práva, není dle mého soudu rozumné, aby byla jakkoliv zákonem upravena. Totiž, jakým způsobem by soudy přezkoumávaly, zda zákonodárce skutečně dodržel pravidla „správného“ či „dobrého“ zákonodárství? A byly by vůbec soudy oprávněny k takovému posouzení, aniž by nad únosnou míru zasahovaly do autonomie zákonodárské moci?

Na druhou stranu, i pokud pravidla vnitřního zákonodárského procesu nejsou a nebudou stanovená ve formě právní normy a zůstanou tak pouze tématem diskutovaným na základě judikatury ústavních soudů a rozebíraným právními teoretiky, nemělo by to znamenat, že by na jejich dodržování měl zákonodárce nutně rezignovat. Naopak by mělo být aspirací zákonodárce tato pravidla dodržovat a tvořit tak kvalitní právní řád a právo samotné. V tomto duchu se snažila tato práce představit také několik možných kroků, kterými by bylo lze se alespoň trochu přiblížit tomu, aby stanovené povinnosti zákonodárce mohly být lépe plněny a aby jednotlivé pojistky zákonodárského procesu mohly lépe fungovat.

Ani sebelepší či sebepodrobnější pravidla nezaručí kvalitní projednání a kvalitní výsledek, není-li k obojímu vůle. Byť výše uvedené vady a jevy, kterými se český zákonodárský proces vyznačuje, napovídají mnohé o české politické a parlamentní kultuře,⁴⁸⁴ je zřejmé, že obdobnými vadami a nešvary trpí i zákonodárský proces v Německu a Rakousku. V našich tuzemských problémech zákonodárství nejsme jedineční a osamoceni. Zkrátka

⁴⁸⁴ K tomu WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

a jednoduše, dnešní dynamický, postmoderní a rychlý svět to zákonodárné moci zrovna neulehčuje.

Přesto nelze složit ruce do klína a spokojit se s tím, že problém nemá východisko. V této souvislosti spatřuji zejména deficit na úrovni vlády. Tato si současnou kritickou situaci uvědomuje.⁴⁸⁵ Stále jí ale chybí jakákoliv trvalá koncepce usilující o zlepšení stavu současného zákonodárství. Jak je zřetelné na příkladu Německa, Rakouska, ale i jednotlivých programů OECD nebo Evropské komise, hýbe téma *lepšího zákonodárství* (*Bessere Rechtsetzung; Better Regulation*) Evropou a je jedním ze stěžejních úkolů současné parlamentní demokracie. Domnívat se, že implementace hodnocení RIA, zavedení elektronické Sbírký zákonů a elektronického systému tvorby práva jsou v tomto směru dostačující, by bylo poměrně naivní. Naopak, je třeba dlouhodobého plánu a vytrvalé snahy o pročištění právního řádu, soustavného vzdělávání legislativců a zodpovědný přístup k legislativnímu procesu jako takovému, byť zdárný výsledek nemůže být zaručen.

Představa, že může být dosaženo stavu, kdy budou zákony srozumitelné a pochopitelné pro všechny, a kdy právní řád bude naprosto přehledný, vnitřně bezrozporný a v zásadě jednoduchý, je utopií.⁴⁸⁶ Ovšem už i snaha přiblížit se tomuto ideálu, odstranit některé vady zákonodárného procesu a zákonodárství a započít cestu k přehlednějšímu právnímu řádu, může být cílem. Tento cíl však prozatím v České republice nebyl dostatečně vytyčen.

⁴⁸⁵ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírci zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírci zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírci zákonů a mezinárodních smluv), sněmovní tisk 646, 7. volební období Poslanecké sněmovny.

⁴⁸⁶ Srov. THIEME, Stephanie. *Gutes Deutsch in Recht und Verwaltung* in BURKHARDT, Armin (Hrsg.). *Was ist gutes Deutsch? Studien und Meinungen zum gepflegten Sprachgebrauch*. Mannheim; Leipzig; Wien; Zürich: Dudenverlag, 2007, s. 327 či SIMAMBA, Bilika H. *How Laws are Written and Applied*. Bloomington: AuthorHouse, 2010, s. 3.

7. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografie a sborníky:

BEDNARIK, Silvia. *Präventive Normenkontrolle durch Verfassungsgerichte – Eine Staatsrechtliche und rechtsvergleichende Untersuchung im europäischen Raum*. Berlin: Logos Verlag, 2012.

BENDA, Ernst, MAIHOFER, Werner, VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg.). *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin; New York: Walter der Gruyter, 1995.

BERKA, Walter. *Lehrbuch Verfassungsrecht*. Wien: Springer-Verlag, 2005.

BEYME, Klaus von. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.

BULTMANN, Peter Friedrich. *Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler. Verfassungs- und Verwaltungsrechtsökonomik*. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2002.

BURKHARDT, Armin (Hrsg.). *Was ist gutes Deutsch? Studien und Meinungen zum gepflegten Sprachgebrauch*. Mannheim; Leipzig; Wien; Zürich: Dudenverlag, 2007.

CVRČEK, František, JERMANOVÁ, Helena (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě IV. Žijeme v nejlepším z možných právních světů?* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014.

DORSEY, Tobias A. *Legislative Drafter's Deskbook. A Practical Guide*. Alexandria, VA: TheCapitol.Net, 2006.

EHS, Tamara, GSCHIEGL Stefan, UCAKAR Karl, WELAN Manfred: *Politik und Recht. Spannungsfelder der Gesellschaft*. Wien: Facultas, 2012.

EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982.

ERIKSEN, Lars. LUTTERMAN, Karin (Hrsg.). *Juristische Fachsprache: Kongressberichte des 12th European Symposium on Language for Special Purposes*. Münster: LIT, 2002.

INENSEE, Josef, KIRCHHOF, Paul (Hrsg.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2007.

FULLER, Lon L. *Morálka práva*. Praha: Oikoymenh, 1998.

GERLOCH, Aleš a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008.

GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007.

GRAF von WESTPHALEN, Raban (Hrsg.) *Deutsches Regierungssystem*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2001.

GRIMM, Dieter. *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*. München: C. H. Beck, 2001.

HABERLAND, Stephan: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Berlin: Duncker & Humblot, 1995.

HART, H. L. A. *Pojem práva*. Praha: Prostor, 2004.

HARTMANN, Jürgen, KEMPF, Udo. *Staatsoberhäupter in der Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.

HÖFFE, Otfried. *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: C. H. Beck, 1999.

ISMAYR, Wolfgang (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas. EU-Staaten und Europäische Union*. Opladen: Leske + Budrich, 2008.

JEKEWITZ, Jürgen, MELZER, Michael, ZEH, Wolfgang (Hrsg.). *Politik als gelebte Verfassung. Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaates. Festschrift für Friedrich Schäfer*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 1980.

JERMANOVÁ, Helena, CVRČEK, František (eds.). *Quo vadis, střední Evropa? Metamorfózy práva III*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2012.

KARPEN, Ulrich. *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert/Legistics – freshly evaluated*. Baden-Baden: Nomos, 2006.

KARPEN, Ulrich, XANTHAKI, Helen (eds.). *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.

KELLERMAN, Alfred A., AZZI, Giuseppe Ciavarini, JACOBS, Scott H., DEIGHTON-SMITH, Rex (eds.) *Improving of the Quality of Legislation in Europe*. The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1998.

KERCHEK, Jan. *Verstehen und Verständlichkeit von Politikersprache. Verbale Bedeutungsvermittlung zwischen Politikern und Bürgern*. Wiesbaden: Springer, 2013,

KIMMINICH, Otto, PERNTHALER, Peter. *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer, sešit 25, Berlin: Walter der Gruyter, 1967.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

KLUTH, Winfried, KRINGS, Günter (Hrsg.). *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Hamburg: C. F. Müller, 2014.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995.

KNAPP Viktor a kolektiv. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998.

KNĚŽÍNEK, Jan, MLSNA, Petr, VEDRAL, Josef. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády ČR, 2010.

KOKEŠ, Marian. *Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohľadu teórie zákonodárstvá a judikatury Ústavného soudu ČR. Disertační práce.* Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2014.

KOKEŠ, Marian, POSPÍŠIL, Ivo (eds.). *In dubio pro libertate. Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea.* Brno: Masarykova univerzita. Nakladatelství, 2009.

KOLÁŘ, Petr, KYSELA, Jan, SYLLOVÁ, Jindřiška, GEORGIEV, Jiří, PECHÁČEK, Štěpán. *Parlament České republiky.* Praha: Leges, 2013.

Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe).* Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011.

KUBÁT, Michal. *Politická opozice v teorii a střeoevropské praxi (vybrané otázky).* Praha: Dokořán, 2010.

KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie.* Praha: Leges, 2014.

KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez Parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci.* Praha: Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta, 2006.

LIENBACHER, Georg. *Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung.* Berlin: De Gruyter, 2012.

LÖTSCHER, Andreas, NUSSBAUMER, Markus (Hrsg.). *Denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer: Sprache, mit der ein Staat zu machen ist.* Zürich: Schultess, 2007.

MAURER, Hartmut. *Staatsrecht I.* München: C. H. Beck, 2003.

MEßERSCHMIDT, Klaus, OLIVER-LALANA, Daniel A. (eds.) *Rational Lawmaking under Review. Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court.* Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2016.

McLEOD, Ian. *Principles of Legislative and Regulatory Drafting.* Oxford; Portland, Oregon: Hard Publishing, 2009.

MORLOK, Martin, SCHLIESKY, Utz, WIEDELSPÜTZ, Dieter (Hrsg.). *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*. Baden-Baden: Nomos, 2016.

MÜNCH, Inko von, KUNIG, Philip (Hrsg.). *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*. München: Verlag C. H. Beck, 2003, s. 1061.

ÖHLINGER Theo, EBERHARD Harald: *Verfassungsrecht*. Wien: Facultas, 2012.

PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998.

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.

PERNTHALER, Peter: *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien: Verlag Österreich, 2004.

PETERSON, Niels. *Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle. Eine rechtsempirische Studie verfassungsrechtlicher Rechtsprechung zu den Freiheitsgrundrechten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015.

RODE, Karlheinz. *Die Ausfertigung der Bundesgesetze*. Berlin: Duncker & Humblot, 1968.

RÖDIG, Jürgen, SCHÄFFER, Heinz (Hrsg.). *Rationalisierung der Gesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos, 1984.

ROSE-ACKERMAN, Susan, EGIDY, Stefani, FOWKES, James. *Due Process of Lawmaking. The United States, South Africa, Germany, and the European Union*. New York: Cambridge University Press, 2015.

SCHÄLLER, Steven. *Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat. Ideenrechtlichen Grundlagen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Wiesbaden: Springer VS, 2013.

SCHAMBECK, Herbert (Hrsg.). *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*. Berlin: Duncker & Humboldt, 1980.

SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002.

SCHNEIDER, Hans-Peter, ZEH, Wolfgang. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin; New York: de Gruyter, 1989.

SIEDENTOPF, Heinrich, HAUSCHILD, Christoph, SOMMERMANN, Karl-Peter. *Law Reform and Law Drafting*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1994.

SILKENAT, James R., HICKEY Jr., James E., BARENBOIN, Peter D. (eds.) *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. Cham. Springer, 2014.

SIMAMBA, Bilika H. *How Laws are Written and Applied*. Bloomington: AuthorHouse, 2010.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.

SMEDDINCK, Ulrich. *Integrierte Gesetzesproduktion: der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive*. Berlin: BWV, 2006.

STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis*. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011.

STOLZLECHNER, Harald: *Einführung in das öffentliche Recht*. Wien: MANZ, 2011.

SVÁK, Ján, KUKLIŠ, Peter. *Teória a prax legislativy*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. Praha: C. H. Beck, 2003.

UHLE, Arnd. *Parlament und Rechtsverordnung*. München: C. H. Beck, 1999

UKACAR, Karl, GSCHIEGL, Stefan. *Das politische System Österreichs und die EU*. Wien: Facultas, 2014.

UMBACH, Dieter C., CLEMENS, Thomas (Hrsg.). *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Band II*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002.

VEIT, Sylvia. *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden in Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005.

WALTER Robert, MAYER Heinz, KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (Hrsg.): *Bundesverfassungsrecht*. Wien: MANZ, 2007.

WELAN, Manfred. *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*. Wien, Köln, Graz: Böhlau, 1992.

WINTR, Jan. ANTOŠ, Marek (eds.). *Parlamenty. Funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges 2011.

ZANDER, Michael. *The Law-Making Process*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ZOHLNHÖFER, Reimut, EGLE, Christoph (Hrsg.). *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005 – 2009*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

Články:

ANTOŠ, Marek. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší?* Jurisprudence, 2014, číslo 6, s. 3 – 14.

BAR-SIMON-TOV, Ittai. *Semiprocedural Judicial Review*. Legisprudence, 2012, ročník 6, číslo 3, s. 271 – 300.

BEZEMEK, Christoph. *Zur Rolle des Bundespräsidenten als Hüter des Gesetzgebungsverfahrens*. Zeitschrift für Verwaltung, 2015, číslo 1A, s. 150 – 157.

BUßJÄGER, Peter. *Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001*. Österreichische Juristen-Zeitung, 2004, ročník 43, číslo 19, s. 701 – 705.

CANCIK, Pascale. *Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 2014, ročník 33, číslo 1-2, s. 18 – 24.

DIMROTH, Johannes. *Antragsberechtigung beim Normenkontrollverfahren – Wächterfunktion oder Minderheitenschutz?* Zeitschrift für Rechtspolitik. 2006, ročník 39, číslo 2, s. 50.

FILIP, Jan. *Nadpisy právních předpisů jako legislativní a ústavní problém*. Právní zpravodaj. 2008, číslo 12, s. 9 – 13.

FILIP, Jan. *Opakování hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednacím řádem výslovně nezakazuje*. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita, 2001, číslo 4, s. 341 – 347.

FILIP, Jan. *Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu*. Časopis pro právní praxi, Brno: Masarykova univerzita, 2010, číslo 2, s. 91 – 99.

GEIGER, Harald. *Der Abschied von der Gesetzgebungskunst – Am Beispiel des Rechtsmittelbereinigungsgesetzes im Verwaltungsprozess*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 17, s. 1248 – 1250.

HAMANN, Hanjo, SCHWALB, Christoph. *Die Straße zur Freiheit? oder: Kritische Bemerkungen zur Neubekanntmachung von Gesetzen*. Die Öffentliche Verwaltung, 2009, ročník 53, číslo 24, s. 1121 – 1129.

HEY, Johanna. *Verbot rückwirkender Klarstellung als Weg zu besserer Gesetzgebung?* Neue Juristische Wochenschrift, 2014, číslo 22, s. 1564 – 1567.

HIESEL, Martin. *Einige Überlegungen zur Prüfkompetenz des Bundespräsidenten in Bezug auf das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze*. Zeitschrift für Verwaltung, 2012, číslo 6, s. 919 – 925.

KARPEN, Ulrich. *Gesetzescheck (2005 – 2007): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Gesetzen*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2008, číslo 3, s. 97 – 100.

KIRCHHOF, Paul. *Sprachstil und System als Gestaltungsbedingung des Gesetzes*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2760 – 2761.

KYSELA, Jan. *Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů českého ústavního práva*. Právní rozhledy, 2005, číslo 12 a 13, s. 423 a násl.

KYSELA, Jan. *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárského procesu*. Legislativní příloha Správního práva, ročník V, číslo II-III/2013, s. XXXIV – XLIV.

KYSELA, Jan: *Zákonodárský proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu?* Právník, 2005, ročník 144, číslo 6, s. 587 – 611.

LINDE, Hans A. *Due Process of Lawmaking*. Nebraska Law Review, 1975, ročník 55, číslo 2.

MERTEN, Detlef. *„Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast?* Die öffentliche Verwaltung, 2015, číslo 9, s. 349 – 360.

MEßERSCHMIDT, Karl. *The Race to Rationality Review and the Score of the German Federal Constitutional Court*. Legsprudence, 2012, ročník 6, číslo 3, s. 3.

PECHANCOVÁ, Marie: *Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu*. Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo, ročník VII, číslo II/2015, s. 438 – 454.

PECHANCOVÁ, Marie: *Úprava práv opozice jakožto menšiny na půdě Německého spolkového sněmu v reakci na vytvoření "superverké" koalice*. Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo, ročník VI, číslo II-IV/2014, s. XVIII-XXXI.

PECHANCOVÁ, Marie: *Způsoby zrychlení zákonodárského procesu v ČR a SRN*. Legislativní příloha časopisu Správní právo, ročník III, číslo II/2011, s. C – CVIII.

PESTALOZZA, Christian. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Neue Juristische Wochenschrift, 1981, číslo 39, s. 2081 – 2087.

REDEKER, Konrad. *Auf der Suche nach besserer Rechtsetzung*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2756 – 2759.

RILL Heinz Peter. *Die Rolle des Bundespräsidenten als Hüter der Verfassung*. Zeitschrift für Verwaltung, 2008, číslo 3, s. 314 – 316.

ROTTMANN, Verena S. *Institutionelle Möglichkeiten einer systematischen Wirkungskontrolle von Normen*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2003, číslo 2, s. 61 – 62.

SCHWARZ, Kyrill-Alexander: *Unkontrollierbare Regierung – Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag*. Zeitschrift für Rechtspolitik. 2013, ročník 47, číslo 8, s. 226 – 228.

WILLI, Ulrich. *Das Problem des „Sammelgesetzes“ vor dem Hintergrund der maßgeblichen „Baugesetze“ der österreichischen Bundesverfassung*. Zeitschrift für öffentliches Recht, Wien: Springer Verlag, 2008, s. 321 – 334.

WULFHORST, Reinhard. *Zwölf Gründe, warum die Delegation nicht vorankommt*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2004, číslo 3, s. 82 – 85.

ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie: *Vady zákonodárského procesu očima Ústavního soudu*. Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo, ročník VII, číslo II/2015, s. 438 – 454.

RESUME

Disertační práce „Vady zákonodárského procesu a zákonodárství vůbec“ si klade za cíl představit hlavní problémy a vady zákonodárského procesu a současného stavu zákonodárství a vypořádat se s otázkou, co je příčinou dnešního nepřehledného a nesrozumitelného právního řádu. Analyzována je přitom situace v České republice, pro účely komparace je představena právní úprava německá a rakouská, včetně odpovídající judikatury tamních ústavních soudů.

Aby bylo možné vady a problémy zákonodárského procesu a zákonodárství definovat, zabývá se práce v úvodu nejdříve otázkou, jaké právo má zákonodárce tvořit. V tomto kontextu jsou představeny základní formální požadavky kladené na právní řád, které vyplývají zejména z judikatury německého Spolkového ústavního soudu, rakouského Ústavního soudního dvora a taktéž českého Ústavního soudu. V podrobnostech je tak popsán požadavek obecnosti, požadavek jasnosti, určitosti a pravdivosti právních norem, požadavek předvídatelnosti a požadavek vnitřní bezrozpornosti a srozumitelnosti práva.

Následně si práce klade otázku, jak má zákonodárce toto správné právo tvořit. Odpověď je přitom hledána zejména v judikatuře německého Spolkového ústavního soudu, který ve svých rozhodnutích dovedl několik povinností, kterým má zákonodárce při tvorbě právních předpisů dostát. Jedná se zejména o povinnost zjistit skutkový stav a předvídat dopady přijímané právní úpravy, povinnost vyvažovat různé zájmy a povinnost sledovat účinky zákonů a zákony případně následně zlepšovat.

V další části práce odpovídá na otázku, jak zákonodárce právo vlastně tvoří. Postup v rámci zákonodárského procesu je v tomto ohledu popsán skrze

jeho jednotlivé pojistky, tj. aktéry a instituty zákonodárského procesu, které mají přispívat k tomu, aby byl tento pokud možno bezvadný. Za tyto pojistky je považována vláda, vč. jejích vnitřních předpisů pro tvorbu právních předpisů a poradních orgánů, jednotliví poslanci, předsedající „dolních“ komor, tzv. „druhé“ komory, tedy Senát, německá Spolková rada a rakouská Spolková rada, prezident republiky, opozice a konečně jednotlivé ústavní soudy. U každé z těchto pojistek je popsána její funkce v rámci zákonodárského procesu a popsáno, jakým vadám mohou tyto pojistky v ideálním případě bránit.

Na analýzu rolí pojistek zákonodárského procesu navazuje rozbor a popis rozličných vad samotného zákonodárského procesu, jejichž existenci dovedl zejména český Ústavní soud. U jednotlivých vad je pak zkoumáno, zda je jejich výskyt v českém zákonodárném procesu ojedinělý, či zda se s nimi potýká i prostředí německé či rakouské. Jednotlivé vady jsou rozděleny mezi (i) tzv. ryze technické vady zákonodárského procesu, mezi něž spadají zejména opakovaná hlasování zákonodárského sboru či spor o výklad lhůt, (ii) vady kompetenční, k nimž dochází, pokud některý z orgánů podílejících se na zákonodárném procesu překročí svoji pravomoc nebo je jeho pravomoc naopak obcházena, (iii) vady spočívající ve využití a zneužití jednotlivých institutů zákonodárského procesu, v jejich rámci je popsána problematika přílepků, sběrných novel a komplexních pozměňovacích návrhů a (iv) omezení parlamentní debaty jakožto vada zákonodárského procesu.

Poslední otázka se pak týká toho, jaké právo zákonodárce v rámci výše popsaného, vad neprostého zákonodárského procesu, vlastně tvoří. Je konstatováno, že současný právní řád trpí nedostatkem formálních náležitostí popsaných v úvodu práce, tedy je zejména nejasný, neurčitý,

vnitřně rozporný a nesrozumitelný. Tyto vady nejsou primárně způsobeny popsanými vadami zákonodárného procesu, jakkoliv se jistá korelace mezi nimi nalézt dá. Jako hlavní „viník“ současné situace zákonodárství je označena záplava norem neboli legislativní inflace, tedy přebujelost současného právního řádu, která má za vinu nepřehlednost právního řádu, skomírající jazyk a styl zákonů i tendenci zrychlovat legislativní proces. Všechny tyto jevy jsou propojeny s jednotlivými vadami zákonodárného procesu, neboť právě k použití přílepků a sběrných novel či k potlačování práv opozice dochází právě ve snaze urychlit zákonodárný proces.

V závěru práce jsou nabídnuta určitá řešení, která by mohla popsané vady zákonodárného procesu a zákonodárství alespoň částečně eliminovat. Jedná se zejména o úpravu kompetencí jednotlivých pojistek zákonodárného procesu (např. po vzoru Německa a Rakouska odstranění zákonodárné iniciativy jednotlivých poslanců), pročištění právního řádu a deregulace jako jeden z úkolů moci výkonné, přezkum nutnosti právní regulace a nutnost provádění odhadu dopadů, systémová evaluace přijatého zákonodárství a právního řádu obecně či zdrženlivost zákonodárce a z ní pramenící delegace zákonodárství. Krátká pozornost je věnována také tématu kodifikace jakožto možného řešení a jednotlivých úkolům zákonodárce ve vztahu ke zlepšení legislativní techniky a právního jazyka.

Práce dospívá k závěru, že vady zákonodárného procesu nemusí být nutně a vždy příčinou také vad zákonodárství, ovšem obě tyto množiny jsou v úzkém spojení. Spíše než o jasný vztah příčiny a následku se jedná o jakýsi „začarovaný kruh“ jednotlivých vad a nešvarů, které současný zákonodárný proces a současný právní řád vykazují. Z provedené komparace však vyplývá, že v tomto ohledu není česká situace jedinečná. Stejně či obdobné problémy se objevují také v Německu a Rakousku. V těchto zemích si však jejich

existenci jak zákonodárce, tak zejména jednotlivé spolkové vlády uvědomily již mnohem dříve a započaly s kroky, které mají zejména eliminovat tzv. záplavu norem a přispět k tomu, aby právní řád byl srozumitelnější a přehlednější. Takto jasně vymezený úkol a cíl však v českém prostředí prozatím chybí a bylo by tak vhodné si z našich sousedních zemí vzít v tomto ohledu příklad.

SUMMARY / ZUSAMMENFASSUNG

Die Dissertationsarbeit „Fehler des Gesetzgebungsverfahrens und der Gesetzgebung als solcher“ hat das Ziel, Hauptprobleme und Fehler des Gesetzgebungsverfahrens und den gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung vorzustellen und sich mit der Frage auseinanderzusetzen, was die Ursache der heutigen unübersichtlichen und unverständlichen Rechtsordnung ist. Es wird dabei die Situation in der Tschechischen Republik analysiert; zum Zwecke des Rechtsvergleichs wird jedoch auch die deutsche und österreichische Rechtsregelung vorgestellt, samt der entsprechenden Rechtsprechung der Verfassungsgerichte.

Die Arbeit beschäftigt sich zuerst mit der Frage, welche Attribute das vom Gesetzgeber gestaltete Recht haben soll, um die Fehler und Probleme der Gesetzgebung später beschreiben zu können. In diesem Kontext werden die formellen Grunderfordernisse an die Rechtsordnung, die sich insbesondere aus der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, des österreichischen Verfassungsgerichtshofs und auch des tschechischen Verfassungsgerichts ergeben. Im Detail werden die Erfordernisse der Allgemeinheit, der Normenklarheit und -wahrheit, der Bestimmtheit, der Vorhersehbarkeit, der Verständlichkeit und der Übereinstimmbarkeit der Gesetze beschrieben.

Nachfolgend wird die Frage gestellt, wie der Gesetzgeber dieses richtige Recht gestalten soll. Die Antwort wird insbesondere in der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts gesucht, welches in seinen Entscheidungen einige Pflichten des Gesetzgebers bei der Rechtsgestaltung festgelegt hat. Es handelt sich insbesondere um die Pflicht

zur Tatsachenfeststellung, Folgenabschätzung, die Abwägungspflicht und die Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht.

Weiterhin wird die Frage beantwortet, wie der Gesetzgeber das Recht eigentlich gestaltet. Die Vorgehensweise im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wird durch einzelne Sicherungen beschrieben, d. h. Akteure des Gesetzgebungsverfahrens, die zum möglicherweise fehlerlosen Gesetzgebungsverfahren beitragen sollen. Als Sicherungen werden die Regierung, samt ihrer inneren Vorschriften für die Normengestaltung und Beratungsorgane, einzelne Abgeordnete, Vorsitzende der „ersten“ Kammer, sog. „zweite Kammer“, d. h. der tschechische Senat und der deutsche und österreichische Bundesrat, der Staatspräsident, die Opposition und letztendlich die jeweiligen Verfassungsgerichte angesehen. Bei jeder dieser Sicherungen wird derer Funktion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens beschrieben und es wird dargestellt, welche Gesetzgebungsverfahrensfehler sie verhindern sollen.

Nach der Analyse der Sicherungen des Gesetzgebungsverfahrens folgt die Beschreibung verschiedener Gesetzgebungsverfahrensfehler, die insbesondere in der Rechtsprechung des tschechischen Verfassungsgerichts abgeleitet wurden. Bei den jeweiligen Fehler wird analysiert, ob sie lediglich im tschechischen Gesetzgebungsverfahren auftreten oder ob mit ihnen auch in Deutschland und Österreich gekämpft wird. Die jeweiligen Fehler werden in vier Kategorien eingeteilt: (i) sog. rein technische Gesetzgebungsverfahrensfehler, d. h. insbesondere wiederholte Abstimmung im Parlament oder die Streitigkeit über den Ablauf der Frist für das Präsidentenveto in Tschechien, (ii) Kompetenzfehler, zu denen es kommt, wenn einige der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe ihre Kompetenz überschreiten oder ihre Kompetenz auf der anderen Seite

beseitigt wird, (iii) Fehler, die in der Ausnutzung oder dem Missbrauch von legalen Mechanismen des Gesetzgebungsverfahrens bestehen, wie nicht zusammenhängende Abänderungsanträge, Sammelnovellen und komplexe Abänderungsanträge, und (iv) Beschränkung der parlamentarischen Debatte als Fehler des Gesetzgebungsverfahrens.

Im Rahmen der letzten Frage wird beschrieben, wie das vom Gesetzgeber im Rahmen des vorher beschriebenen Gesetzgebungsverfahrens gestaltete Recht eigentlich am Ende aussieht. Es wird festgestellt, dass das gegenwärtige Rechtssystem am Mangel an den in der Einleitung der Dissertationsarbeit beschriebenen formellen Erfordernissen leidet; d. h. das Rechtssystem ist unklar, unbestimmt, widersprüchlich und unverständlich. Diese Fehler sind jedoch nicht primär durch die vorher beschriebenen Fehler des Gesetzgebungsverfahrens verursacht, obschon eine Korrelation gefunden werden kann. Als Hauptursache der gegenwärtigen Situation der Gesetzgebung wird die Normenflut alias gesetzgebende Inflation bezeichnet. Diese verursacht die Unübersichtlichkeit des Rechtssystems, unklare Sprache und Stil der Gesetze und auch die Tendenz, das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen. All diese Phänomene sind mit einzelnen Gesetzgebungsverfahrensfehler verbunden, da es zur Benutzung der nicht zusammenhängenden Abänderungsanträge und Sammelnovellen oder Beschränkung der parlamentarischen Debatte eben zum Zwecke der Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens kommt.

Schließlich werden einige Empfehlungen und Lösungen angeboten, die die oben beschriebenen Fehler des Gesetzgebungsverfahrens und der Gesetzgebung als solcher teilweise eliminieren könnten. Es handelt sich um eine Anpassung der Kompetenzen der jeweiligen Sicherungen (Akteure) des Gesetzgebungsverfahrens (z. B. Beseitigung der Gesetzesinitiative der

einzelnen Abgeordneten nach dem Vorbild von Deutschland und Österreich), Reinigung der Rechtsordnung und Deregulierung als eine der Hauptaufgaben der Exekutivgewalt, Prüfung der Erforderlichkeit und Folgenabschätzung oder aber auch die Zurückhaltung des Gesetzgebers und die daraus resultierende Delegation der Gesetzgebung. Kurz wird auch die Thematik der Kodifizierung als eine der potentiellen Lösungen und die jeweiligen Aufgaben des Gesetzgebers in Bezug auf die Verbesserung der legislativen Technik und Rechtssprache angesprochen.

Die Dissertationsarbeit kommt zum Ergebnis, dass die Gesetzgebungsverfahrenfehler nicht notwendigerweise und nicht immer die Ursache von Fehlern der Gesetzgebung sind, obwohl diese beiden Phänomene in engem Bezug stehen. Es handelt sich dabei nicht um ein klares Verhältnis zwischen der Ursache und der daraus resultierten Folge, sondern eher um einen „Teufelskreis“ der einzelnen Fehler und Misstände, die im gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren auftauchen. Aus dem durchgeführten Rechtsvergleich ergibt sich, dass die tschechische Situation in dieser Hinsicht nicht einzigartig ist. Die gleichen oder ähnlichen Probleme tauchen auch in Deutschland und Österreich auf. In diesen Ländern sind sich jedoch sowohl die Gesetzgeber, als auch die Bundesregierungen über die Existenz der Probleme schon früher bewusst geworden und haben bereits einige Schritte dazu vorgenommen, durch die insbesondere die Normenflut eliminiert werden soll. Dies soll zu einem verständlicheren und übersichtlicheren Rechtssystem beitragen. In der Tschechischen Republik fehlt jedoch bisher eine solch klare Aufgabe und ein solch klares Ziel. In dieser Hinsicht können unsere Nachbarländer als gutes Vorbild dienen.

ANOTACE

Disertační práce „Vady zákonodárského procesu a zákonodárství vůbec“ si klade za cíl představit hlavní problémy a vady zákonodárského procesu a současného stavu zákonodárství a vypořádat se s otázkou, co je příčinou dnešního nepřehledného a nesrozumitelného právního řádu. Analyzována je přitom situace v České republice, Německu a Rakousku.

Práce si postupně klade čtyři základní otázky. První z nich se táže, jaké právo má zákonodárce tvořit. Jako odpověď jsou představeny jednotlivé formální požadavky kladené na právní řád. Následuje otázka, jaké právo má zákonodárce tvořit, v jejímž rámci jsou popsány jednotlivé povinnosti, které pro zákonodárce dovodil zejména německý Spolkový ústavní soud. V kapitole zabývající se otázkou, jak zákonodárce právo tvoří, jsou představeny jednotlivé pojistky zákonodárského procesu a popsány vady, k nimž v rámci legislativního procesu dochází. Konečně poslední otázka analyzuje, jaké právo zákonodárce tvoří, tj. zabývá se problémy současného zákonodárství pramenícími zejména z tzv. záplavy norem.

V závěru práce odpovídá na otázku, v jakém vztahu jsou jednotlivé vady zákonodárského procesu k jednotlivým vadám zákonodárství, tj. zejména nepřehlednosti a nesrozumitelnosti právního řádu, a zda jsou tyto vady specifické pro český právní řád či zda Německo a Rakousko čelí v tomto ohledu stejným výzvám.

ABSTRACT

The dissertation called „Flaws of the legislative procedure and the legislation itself” aims to describe the main problems and flaws of the legislative procedure and the current condition of the legislature. It deals with the question of the cause of the current unintelligible and disorganized law. The paper analyses the situation in the Czech Republic, Germany and Austria.

The thesis deals with four main questions. First, what kind of law the legislator should create. The question is answered by the description of the formal attributes of the law. Subsequently, it is put into question how the legislator should create such law. The duties of the legislator are described as those which were deduced by the German Federal Constitutional Court. In the chapter which deals with the question of how the legislator creates such law in reality, the particular safety measures and particular flaws of the legislative procedure are described. Finally, the last question analyses what kind of law is created by the legislator in reality, i. e. it deals with the problems of the current legislature which are specifically caused by the so called flood of laws.

In conclusion, the thesis answers the question whether there is a connection between the particular flaws of the legislative procedure and the particular flaws of the legislation in general, i. e. the lack of comprehensibility and clarity of the legal system. At the same time, the question of whether these problems are specific to the Czech Republic only or whether Germany and Austria also have to deal with them is answered.

KLÍČOVÁ SLOVA

Zákonodárny proces

Legislativní proces

Vady zákonodárneho procesu

Vady zákonodárství

Pojistky legislativního procesu

Přezkum legislativního procesu ústavními soudy

Legislativní záplava

Právní komparace

KEY WORDS

Legislative procedure

Flaws of the legislative procedure

Flaws of the legislation

Securities of the legislative procedure

Review of the legislative procedure by constitutional courts

Flood of laws

Legal comparison