

3

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83 Brno 2

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 9 - 12 - 2010 ³
<u>B</u> krat. přílohy:	<u>2</u>
Čj.: viz číselný kód	Vyřizuje: <u>1/3</u>

Navrhovatel: skupina 45 poslanců, podepsaných pod tímto návrhem, jejímž jménem jedná poslanec Mgr. Bohuslav Sobotka

Další účastník: Parlament České republiky

Věc: Návrh na zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí

(čl. 87 odst. 1 písm. a/ Ústavy České republiky,
§ 64 odst. 1 písm. b/ zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu)

Vzhledem k naléhavosti věci, odůvodněné vstupem většiny ustanovení zákona č. 347/2010 Sb. v účinnost již dnem 1. ledna 2011, žádá navrhovatel Ústavní soud, aby podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl o tomto návrhu přednostně.

Nepředchází

Tříkrát



K11759610

I. Popis procedury přijetí napadeného zákona

Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí (sněmovní tisk 155), byl předložen Poslanecké sněmovně dne 29. října 2010. Již 5. října 2010 však vláda předložila Poslanecké sněmovně stejnojmenný návrh zákona jako sněmovní tisk 120. Ten začal být projednáván Poslaneckou sněmovnou v prvním čtení dne 26. října 2010, ale vláda vzala tento návrh zákona spolu s dalšími třemi návrhy zákonů zpět poté, co opoziční poslanci ČSSD projevíli zájem projednat předlohu řádně ve třech čteních tím, že vznesli podle § 90 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „JŘPS“), námitku proti vládou navrhovanému schválení předlohy hned v prvním čtení (tedy bez projednání ve výborech a možnosti podávat pozměňovací návrhy - viz § 90 odst. 5 až 7 JŘPS).

Ohledně zpětvzetí těchto svých návrhů zákonů přijala vláda téhož dne (26. 10. 2010) usnesení č. 759 „o novém předložení některých vládních návrhů zákonů a o návrhu na vyhlášení stavu legislativní nouze“. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, byl tedy Poslanecké sněmovně předložen dne 29. října 2010 jako sněmovní tisk 155. Uvedeným usnesením vláda současně požádala předsedkyni Poslanecké sněmovny, aby rozhodla, že vládou nově předkládané návrhy zákonů budou projednány ve zkráceném jednání v rámci stavu legislativní nouze (§ 99 JŘPS), a dále požádala předsedu Senátu, aby Senát projednal tyto vládní návrhy ve zkráceném jednání (§ 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu – dále jen „JRS“).

Návrh zákona byl značně rozsáhlý, samotný normativní text na 26 stranách textu novelizoval 18 zákonů; návrh doprovázela důvodová zpráva o rozsahu dalších 80 stran. Ještě závažnější byl obsah návrhu zákona, který v oblasti nemocenského pojištění, státní sociální podpory, státní politiky zaměstnanosti a sociálních služeb znamenal nikoli nevýznamné snížení nároků ze sociálních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod v čl. 26 odst. 3, čl. 30 a čl. 32 odst. 5.

Již na tomto místě je třeba citovat zásadní bod 38 odůvodnění nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb., který pojednává o významu parlamentního projednávání pro legitimitu zákona: *„Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskurzu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informované se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“. V případě napadeného zákona nepochybně o takové omezení základních práv provedené zákonem jde.*

Předsedkyně Poslanecké sněmovny svým rozhodnutím č. 7 ze dne 29. října 2010 na základě uvedeného návrhu vlády vyhlásila podle § 99 odst. 1 JŘPS stav legislativní nouze na dobu od 1. listopadu 2010 do 15. listopadu 2010. V tomto rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny se s odkazem na dopis předsedy vlády Petra Nečase ze dne 27. října 2010 uvádí, že *„tuto žádost odůvodňuje předseda vlády hrozbou značných hospodářských škod“*.

Předsdkyně Poslanecké sněmovny svým navazujícím rozhodnutím č. 8 ze dne 29. října 2010 v souvislosti s vyhlášením stavu legislativní nouze rozhodla podle § 99 odst. 2 JŘPS, že uvedené vládní návrhy zákonů (pod čísla sněmovních tisků 155 – 158) budou projednány ve zkráceném jednání. Současně tímto rozhodnutím předsdkyně Poslanecké sněmovny přikázala podle § 99 odst. 3 JŘPS sněmovní tisk 155 výboru pro sociální politiku k projednání a stanovila mu nepřekročitelnou lhůtu pro předložení usnesení do 2. listopadu 2010 do 12,00 hodin. Výbor pro sociální politiku hlasy vládních poslanců mj. doporučil Poslanecké sněmovně, aby návrh zákona projednala do pátku 5. listopadu do 16,00 hodin a aby jej schválila ve znění pozměňovacích návrhů výboru.

Ihned po zahájení jednání přerušené 7. schůze Poslanecké sněmovny dne 2. listopadu 2010 navrhla předsdkyně Poslanecké sněmovny s odkazem na § 99 odst. 4 JŘPS, aby Poslanecká sněmovna posoudila, zda stav legislativní nouze trvá. Proti tomuto postupu předsdkyně Poslanecké sněmovny namítalo několik opozičních poslanců, že jde o porušení JŘPS, neboť podle § 99 odst. 4 JŘPS Poslanecká sněmovna má posoudit trvání stavu legislativní nouze vždy „před projednáním návrhu pořadu schůze“, přičemž pořad probíhající 7. schůze Poslanecké sněmovny byl schválen již dne 26. října 2010 a sněmovní tisk 155 do něj nebyl (a ani nemohl být) zařazen.

Předseda poslaneckého klubu ČSSD poslanec Bohuslav Sobotka k tomu uvedl, že má-li být postup předsdkyně Poslanecké sněmovny chápán jako návrh na doplnění pořadu 7. schůze Poslanecké sněmovny ve smyslu § 54 odst. 6 JŘPS, pak jménem poslaneckých klubů ČSSD a KSČM proti tomuto návrhu podle téhož ustanovení JŘPS podává námitku.

Proti doplnění pořadu schůze Poslanecké sněmovny o nové body – uvedené vládní návrhy zákonů – se vedle uvedeného poslance v rozpravě vyslovili i další opoziční poslanci, zejména poslanci Vojtěch Filip, Michal Hašek a Pavel Kováčik.

Přes tyto námitky proti postupu předsdkyně Poslanecké sněmovny (která je poslankyní za vládní Občanskou demokratickou stranu), potažmo vládní většiny v Poslanecké sněmovně, bylo zjevné, že vládní většina nehodlá brát na zřetel práva opozice. Předsdkyně Poslanecké sněmovny totiž vyhověla návrhu skupiny vládních poslanců na svolání tzv. mimořádné schůze Poslanecké sněmovny podle § 51 odst. 4 JŘPS tak, že tuto schůzi svolala na tentýž den, kdy byl tento návrh skupinou poslanců předložen, resp. svolala ji ústně přímo od předsednického stolu v jednacím sále Poslanecké sněmovny, a to v bezprecedentně krátké lhůtě: Ihned poté, co předseda poslaneckého klubu ODS poslanec Petr Tluchoň v rozpravě na plénu v 15,19 hod. oznámil, že předkládá návrh koaličních poslanců na svolání tzv. mimořádné schůze Poslanecké sněmovny a doporučil svolání této schůze na tentýž den od 16 hodin, předsdkyně Poslanecké sněmovny tomuto návrhu promptně vyhověla a 8. schůzi Poslanecké sněmovny na tuto dobu svolala. Mezi přerušением 7. schůze a započítím takto svolané 8. schůze Poslanecké sněmovny tak uplynula doba pouhých 40 minut.

Předsdkyně Poslanecké sněmovny tak opět nerespektovala zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který jí v § 51 odst. 6 ukládá vyrozumět o svolání každé schůze Poslanecké sněmovny všechny poslance nejméně 5 dnů předem. Přestože i na porušení tohoto ustanovení bylo z řad opozice poukázáno (viz vystoupení poslance Vojtěcha Filipa), nebrala vládní většina ohled na možnosti opozice, která tak nejenže neměla možnost se na tuto schůzi řádně připravit, ale někteří z opozičních poslanců tak neměli možnost se na ní ani dostavit. Pozvánka na 8. schůzi Poslanecké sněmovny byla organizačním odborem Kanceláře Poslanecké sněmovny rozeslána poslancům elektronickou cestou pouhých 7 minut před zahájením takto svolané schůze.

Na nedodržení lhůty podle § 51 odst. 6 JŘPS, určené k vyrozumění poslanců o svolání schůze Poslanecké sněmovny, reagoval předseda poslaneckého klubu ČSSD podle téhož ustanovení JŘPS podáním návrhu na odročení jednání do druhého dne, tj. do 3. listopadu 2010 od 9,00 hod., což odůvodnil tím, aby se všichni poslanci mohli na tuto schůzi řádným způsobem připravit. Tento návrh však přijat nebyl, neboť vládní většina v Poslanecké sněmovna hlasovala proti jeho přijetí (viz hlasování poř. č. 2).

Od podání návrhu zákona do zahájení jeho projednávání v Poslanecké sněmovně tak uplynuly pouhé čtyři dny včetně soboty a neděle, přičemž projednávání návrhu zákona již 2. listopadu 2010 nebylo pro opoziční poslance dostatečně předvídatelné. Zařazení nového bodu na pořad probíhající 7. schůze Poslanecké sněmovny nebylo pro překážku § 54 odst. 6 JŘPS možné a svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny s redukcí pětidenní lhůty dle § 51 odst. 6 JŘPS na méně než jeden den se zcela příčí zavedeným zvyklostem sněmovního jednání. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že jako poslanci Poslanecké sněmovny nedostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informované se k ní vyjádřit, zvláště přihlédně-li se k tomu, že popsáním způsobem byl zařazen a projednán nejen návrh napadeného zákona, nýbrž ještě tři další návrhy zákonů.

Po zahájení 8. schůze Poslanecké sněmovny znovu v rozpravě vystoupili opoziční poslanci, kteří poukazovali na nenaplnění podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze, resp. na zneužití tohoto institutu vládní většinou v neprospěch práv politické menšiny.

Místopředseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek k tomu uvedl: *„A dovoluji mi, abych Sněmovně připomněl jednu věc, že tento případ vyhlášeného stavu legislativní nouze se liší od těch, které jsme tady měli v minulosti, a liší se zcela zásadním způsobem. Dovolte, abych vám připomněl, že když jsme ve stavu legislativní nouze schvalovali tzv. Janotův balíček, tak to schválení tehdy ve Sněmovně šlo poměrem 140 : 8 a podobně, když naposledy Ústavní soud posuzoval stav legislativní nouze a jeho oprávněnost při hlasování o platech soudců, ten náleze Ústavního soudu je ze 7. září roku 2010, tak tady se v tom nálezu připomíná, že hlasování ve Sněmovně proběhlo v poměru hlasů 180 : 2. To znamená je evidentní, že při rozhodování o stavech legislativní nouze existovala ve Sněmovně široká shoda na tom, že se prostě uznaly ty důvody, proč mimořádný režim projednávání zákonů zvolit. A to je samozřejmě pochopitelné, protože jsou situace, jako jsou povodně apod., kdy Sněmovna žádnou velkou debatu o tom ani nemá chuť konat a existuje široká shoda mezi opozicí a koalicí, že je možné zásadně zredukovat proces přijímání nějakých rozhodnutí zákonů, protože vidíme, že se na nás něco valí a že je tu skutečně nebezpečí z prodlení. (...) Zatímco v těch minulých situacích jsme měli shodu, že je dobré se s tím vypořádat rychle a že to bude třeba pro ekonomiku a republiku výhodné, tak tady o tom vedeme spor. Já si myslím, že proto také i z ústavního hlediska je nesmírně nebezpečné v takové situaci, kdy tu zdaleka není široká shoda, že něco hrozí, kdy si naopak můžeme myslet, že naopak reformou, která se provádí, se vytváří hrozba státu... (...) A to je debata, kterou my potřebujeme vést a na to nepotřebujeme legislativní nouzi. Ta totiž spíš zabrání tomu, aby se říkaly jiné názory, aby se říkaly alternativy, což je podle mě role parlamentu. (...) Nechceme, aby prostor na takovouto zásadní debatu se redukoval. Důsledky toho ponese příští roky.“*

Předseda poslaneckého klubu ČSSD následně požádal o přestávku v jednání pléna v rozsahu dvou hodin za účelem porady poslaneckého klubu ČSSD. Ani této žádosti však v této situaci vládní většina nevyhověla, když v hlasování poř. č. 3 byla tato žádost zamítnuta.

Následně předložil předseda vládního poslaneckého klubu ODS poslanec Petr Tluchoř procedurální návrh, „aby Poslanecká sněmovna jednala a hlasovala o zákonech i po 19., 21. a nulté hodině zítřejšího dne“. Poslanecká sněmovna hlasy vládní většiny tento návrh v hlasování poř. č. 4 schválila.

Poté, co vládní většina potvrdila podle § 99 odst. 4 JŘPS trvání stavu legislativní nouze (hlasování poř. č. 5) a co schválila pořad 8. schůze PS (hlasování poř. č. 6), přistoupila Poslanecká sněmovna k projednávání jednotlivých bodů pořadu této schůze.

Při projednávání návrhu napadeného zákona Poslanecká sněmovna poté, co konstatovala, že nadále existují podmínky pro jeho projednání ve zkráceném jednání (hlasování poř. č. 7), rozhodla podle § 99 odst. 7 JŘPS, že od obecné rozpravy ve druhém čtení upouští (hlasování poř. č. 8). Učinila tak přesto, že ve stavu legislativní nouze se vzhledem k § 99 odst. 6 JŘPS nekoná prvé čtení a že i s ohledem na složitost a závažnost navrhovaných změn doporučil výbor pro sociální politiku projednávat tento návrh zákona ve 2. čtení jak v obecné rozpravě, tak všechny jeho části i v rozpravě podrobné, a to do 5. listopadu do 16 hodin.

Předseda poslaneckého klubu ČSSD Bohuslav Sobotka k tomuto opětovnému znemožnění uplatnění opozice na fóru Poslanecké sněmovny uvedl: „*Mě by tedy zajímalo, jakým způsobem může opozice v rámci projednávání těchto svých návrhů zákonů vyjádřit svůj názor. Kde tedy mohou opoziční poslanci v této Poslanecké sněmovně sdělit své výhrady, jestliže vládní většina zakázala obecnou rozpravu o takto důležitých návrzích zákonů. Mě by velmi zajímalo a rád bych požádal pana ministra Drábka, či pana premiéra Nečase, aby odpověděli na jednoduchou otázku, kde, v jakém čase, v jakém prostoru může opoziční poslanec v této Poslanecké sněmovně vyjádřit svůj názor na tento projednávaný návrh zákona, pokud není zpravodajem, nebo pokud nemá přednostní právo v rámci rozpravy. Vy jste opozici toto právo svým hlasováním jednoznačným způsobem upřeli. Podle mého názoru to není v pořádku a v každém případě toto bude muset být předmětem zkoumání Ústavního soudu, pokud jde o správnost procedury, která vedla k přijetí tohoto návrhu zákona, neboť prostor pro projednání těchto věcí ve výborech byl z logiky věci velmi omezen, prostor pro projednání této věci na plénu Poslanecké sněmovny jste vaším rozhodnutím výrazným způsobem omezili.*

V tuto chvíli za sociální demokracii, za celý náš poslanecký klub, který je nejsilnějším klubem v této Poslanecké sněmovně, mohou vystoupit pouze dva poslanci. Pouze dva poslanci, a to jenom proto, že mají přednostní právo. Žádný jiný poslanec sociální demokracie díky vašemu rozhodnutí nemůže v obecné rozpravě vystoupit a nemůže k tomuto návrhu zákona sdělit kritické stanovisko.

To je opravdu demokratické. Gratuluji Občanské demokratické straně k tomuto názorovému vývoji. Gratuluji Věcem veřejným, že se posunuly až tímto způsobem, že zamezují jakoukoliv kritickou diskusi o těchto návrzích. Gratuluji TOP 09, která se tvářila a tvrdila, že chce přinést do Poslanecké sněmovny novou lepší politickou kulturu. Ano, přinesli jste ji. To znamená rozhodli jste se nasadit opozici roubík, nasadit opozici roubík, aby ani nemohla tady nic říct v rámci obecné rozpravy kromě těch poslanců, kteří mají právo vystoupení. To je myslím velmi konkrétní příklad takzvané lepší politické kultury.

Já si myslím, že pokračujete v tom, co jste tady předváděli celý den, pošlapáváte demokratickou politickou kulturu, omezujete možnosti opozice, aby tyto návrhy kritizovala. Já chápu proč. Chápu proč - prostě proto, že tady je celá řada vážných důvodů, proč konkrétně tento návrh zákona napadnout. Já se vám nedivím, že jste zabránili diskusi, protože tady je celá řada vážných připomínek a námitek, které můžeme uplatnit.“

Podobně kriticky reagoval na postup vládní většiny i místopředseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek: „Vás tady sedí 118. A vy všichni nesete odpovědnost za to, co odhlasujete. Vy všichni jste mohli tady polemizovat s tím, co by tady zaznělo ze strany opozice. Mohli jste slyšet argumenty, mohli jste slyšet pochybnosti a měli jste se s tím nějak vyrovnat, svými argumenty, a dokázat, že víte, co děláte, a že máte analýzy, které řekněme potvrzují to, proč navrhuje to, co navrhuje. Místo toho jste zvolili cestu, že jste obecnou rozpravu prostě zrušili! Vy jste ji zřekli! Vy jste řekli, že vás žádné jiné názory nezajímají.

Strany pravice šly do voleb s heslem svobody. Vám šlo o to, aspoň jste to říkali, aby v této zemi byla svoboda - vyjadřovat se, mluvit, debatovat. Demokracie je diskuse. Parlament je výsostným místem této diskuse. Vás ta diskuse nezajímá. Dnes jsme byli svědky toho, že tím, že jste zvolili legislativní nouzi, kterou tady podle mě premiér nebyl schopen zargumentovat, rozhodli jste o tom, že jste prolomili ústavně garantované způsoby, kterými se musí v demokratické České republice projednávat zákony. A teď jste dokonce šli ještě dál. Vy už ani nechcete slyšet, co by tady opozice na ty zákony řekla. Za to všechno nesete odpovědnost. Máte tady 118 hlasů. Můžete to tady dnes zvalcovat.

(...) Tahle reforma skutečně dopadne na tisíce lidí. Co jim chcete říkat, když nechcete ani slyšet to, co bychom vám dnes namítli my. To, co tady říkáme, jsme si nevymysleli. Vy ty argumenty byste si měli poslechnout. Já prostě nechápu to vaše rozhodnutí. Nechápu, jak můžete mluvit o svobodě, nechápu, jak se můžete tvářit jako demokratické strany a přitom - já to nepamatuji ve Sněmovně - prostě zrušit obecnou rozpravu. Vůbec nedáme opozici šanci mluvit. Já to nechápu, ale chci, aby to všichni věděli. Tohle se dnes ve Sněmovně stalo. Poprvé, co já pamatuji. Takže ještě jednou. Strany vládní koalice dnes ve Sněmovně zrušily obecnou rozpravu a řekly, že vůbec nechtějí slyšet názor opozice. Prostě je názor opozice nezajímá! Je dobré, aby to v této zemi všichni slyšeli! Aby to všichni věděli! Takto se projednávají nejdůležitější zákony země! Zákony, jejichž dopad bude na miliony lidí!“.

V podrobné rozpravě vystoupilo šest poslanců a ministr Jaromír Drábek. V bezprostředně následujícím třetím čtení už probíhala jen hlasování o návrhu na zamítnutí, o pozměňovacích návrzích a o návrhu zákona jako celku ve znění pozměňovacích návrhů. Návrh zákona byl zhruba ve 20,45 hodin v hlasování poř. č. 17 hlasy vládních poslanců schválen a 3. listopadu 2010 postoupen Senátu.

Téhož dne organizační výbor Senátu stanovil garančním výborem výbor pro zdravotnictví a sociální politiku. Ten projednal návrh zákona (senátní tisk 363) dne 11. listopadu 2010 a usnesením č. 76 jej doporučil schválit. Senát podrobil návrh napadeného zákona tzv. zkrácenému jednání podle § 118 JŘS. Ačkoli z čl. 46 odst. 1 Ústavy plyne třicetidenní lhůta na projednání návrhu zákona Senátem, předseda Senátu svolal podle § 118 odst. 3 JŘS schůzi tak, aby byla zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu. Návrh zákona byl projednáván na 25. schůzi Senátu 12. listopadu 2010 jako bod č. 1.

Proti neúměrně rychlému projednávání návrhů zákonů včetně napadeného se vyslovil mj. místopředseda Senátu Petr Pithart: „Před týdnem jsem z tohoto místa mluvil o našem poněkud lehkomyšlném postoji k parlamentním procedurám, které někdy až příliš usnadňují rozhodování. Místo toho, aby přiměřeně ztěžovaly. Umožňují například, aby byl podán a vzápětí bez důvodného zdůvodnění a bez propočtů nákladů schválen nenápadný pozměňovací návrh, který je s to rozvrátit ekonomiku země a neúnosně zatížit miliony domácností. Odstranit hrozbu skokového nárůstu ceny elektřiny bohužel nelze tak udělat čistým férovým způsobem. Dnes si říkáme o možnost udělat takových a podobných chyb mnohem víc, totiž v tempu zkráceného jednání. My už ale takové chyby, jaké byly např. se sazbami dotací na výrobu energie z panelů, na úrodné půdě dělat nechceme. S takovým předsevzetím je nás zde zcela jistě 81 - dnes už ale o něco méně. Před námi jsou návrhy zákonů, které znamenají

mimořádné vážné zásahy do sociálních poměrů lidí. My čtyři si předběžně myslíme, že některé z těchto zásahů jsou nutné, protože zadlužování veřejných rozpočtů musíme alespoň zpomalit, jiné však tak potřebné a účinné už nejsou. Další určitě dobré nejsou. Ještě jiné by bylo třeba udělat a poněkud jinak. Máme ale šanci spolehlivě rozpoznat, které jsou které? Máme, ale jen tehdy, když dnes neschválíme program této schůze a když návrhy zákonů projednáme v normálním režimu, tj. do 3. prosince. Nebudu se pouštět do sporů o tom, zda situace vyžaduje spěch nebo nevyžaduje. Situace s rostoucím veřejným dluhem je vážná, voliči ji jako vážnou uznali, nikoli však jednotlivé konkrétní způsoby, jak ji řešit. Riskujeme vážné chyby, a to dokonce, i kdyby celá vládní koncepce úspor byla v zásadě správná. Senátoři KDU-ČSL jsou připraveni některé návrhy vlády podpořit, jiné jsme rozhodnutí zamítnout a ještě jiné bychom navrhli pozměnit. K tomu ale nezbytně potřebujeme podrobně je prodebatovat. Už dnes například víme, že nepodpoříme čínskou politiku jednoho dítěte, naopak, že podpoříme snížení příspěvků státu politickým stranám, atd. Některé další otázky si potřebujeme vyjasnit. Před zrychleným způsobem projednávání zákonů nás varuje mj. ne tak dávno zkušenost s jedním velkým a podobně závažným balíkem zákonů, který se projednával v Senátu nikoli sice ve stavu legislativní nouze, avšak důkladné rozpravy v plénu. Balík byl tak velký, že dostal přezdívku batoh; Topolánkův batoh. Senát rozhodl většinou hlasů žádnou rozpravou se nezdržovat a návrhem zákona se nezabývat. Byl to v mě dlouhý, i když možná děravě paměti bod nejhlubšího úpadku Senátu za celou dobu jeho existence. Batoh prošel bez rozpravy obecně i podrobně, prošel ovšem i s takovými absurditami, jako byl nemocniční poplatek za novorozeně v inkubátoru. Tento poplatek, a pak nedomyšlené poplatky vůbec položily reformu zdravotnictví na lopatky. Byla to smutná podívaná. Autor reformy to byl, kdo navrhl nezabývat se, a tak byl zároveň jejím otcem, a zároveň jejím hrobařem. Kdyby se o oněch novelizacích 49 zákonů vedla důkladná rozprava, není vyloučeno, že by reforma byla očištěna od největších chyb a mohlo by se s ní alespoň začít. Dáváme vám, vážené kolegyně a vážení kolegové, v úvahu, abychom předkládaný program schůze teď neschválili. Organizační výbor aby se znovu sešel a předseda Senátu či jeho zástupce aby se souhlasem tohoto výboru svolal schůzi v normálním termínu, tedy do 30 dnů ode dne, kdy byly návrhy zákonů Senátu postoupeny. Není pravda, že pokud nebudeme postupovat ve zkráceném jednání, nemohou navrhované změny zákonů vstoupit v platnost od prvního dne příštího roku. Mohou. Jen musí další kroky všichni ti, od kterých se budou očekávat, učinit je dříve, než v nejzazším závěru zákonné lhůty. Demokracie se začíná vyprazdňovat, když se z vlády většiny, korigované ochranou menšin a právy jednotlivce, stává pouhá vláda většiny. Ještě nějaký čas to vypadá, že se vlastně nic neděje. A pak se náhle setmí a lidé se nestačí divit.“

Předsedkyně Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury Jiřina Rippelová mj. řekla: „Pro neschválení pořadu dnešní schůze podle mého názoru existuje ještě jeden závažný důvod. Scházíme se totiž na konci - samém konci - volebního období třetiny senátorů, kdy již mandát vznikl třetině nové, jež jej však ještě nemůže plnohodnotně vykonávat. Právě proto, že nehrozí úplný rozvrat státu, případně to není důležitý zahraničně politický zájem, považuji za korektní tyto důležité a citlivé návrhy zákonů projednat až v novém složení Senátu, což nám lhůta, která končí až 3. prosince, umožňuje. Je vcelku zřejmé, že i pak bude k dispozici téměř celý prosinec na dokončení zákonodárského procesu a vyhlášení návrhu zákonů v nějaké podobě. Myslím si nicméně, že na takto schválené návrhy zákonů bude možné hledět jako na legitimnější, protože byly projednány maximálně korektním způsobem, ohleduplným vůči právům všech senátorů a jejich voličů.“

Pro návrh pořadu schůze i pro proceduru zkráceného jednání podle § 118 odst. 1 JŘS však v hlasováních poř. č. 2 a 3 hlasovalo 43 z přítomných 78 senátorů.

V obecné rozpravě k návrhu napadeného zákona vystoupilo 13 senátorů. Místopředseda Senátu Milan Štěch znovu formuloval pochybnosti o ústavnosti legislativního procesu: *„Vážený pane předsedo, vážený pane ministře, vážené kolegyně, vážení kolegové, dnes je poslední den, kdy podle našeho jednacího řádu, pracovní den, můžeme se zabývat projednáváním zákonů v té, řekl bych, staré sestavě. Končí mandát 27 senátorům a senátorkám, z toho 6 bude pokračovat a 21 má mandát podle čl. 19 odst. 3 Ústavy od 23. října letošního roku. Čl. 19 odst. 3 říká, že mandát poslance nebo senátora vzniká zvolením. Nebudu pokračovat v tom, co bylo diskutováno při projednávání programu dnešní schůze, ale na první přečtení si myslím, že aspoň část z nás cítíme určitý nesoulad s dalšími právními předpisy, které výkon mandátu zákonodárce upravuje. Možná že avizované podání Ústavnímu soudu v této věci pomůže výklad buď potvrdit, nebo ho pozměnit. Vláda požádala a díky své vládní většině v Poslanecké sněmovně prosadila stav legislativní nouze. Chtěl bych říci na ty argumenty nebo na ta tvrzení, která byla o velkém množství používání legislativní nouze v předchozích letech, že jsou tam dva základní rysy rozdílu. Za prvé v minulosti většinou docházelo v Poslanecké sněmovně k velké shodě, že se má legislativní nouze použít, a nebylo to předmětem zásadního politického střetu. A za druhé nepamatuji si, že by se ve stavu legislativní nouze projednával tak velký balík změn dílčích zákonů. Tady se navrhuje změnit, novelizovat více než 20 zákonů, které budou mít velké dopady do života občanů České republiky. Proč projednávat tolik zákonů touto formou? To tu nebylo vysvětleno. Protože je zcela jasné, že vláda nepotřebuje institut legislativní nouze z časového hlediska. Ona je schopna, i kdyby v Senátu návrh byl zamítnut, tento návrh ve sněmovně přehlasovat. Myslím si, že spíše jde o politický postoj. Je to do určité míry odpověď vlády na překvapivé výsledky voleb do Senátu, které zajisté vláda nečekala, a chce ukázat veřejnosti, že má sílu a de facto to, co i někteří členové vlády, zejména pan premiér, tvrdili mezi prvním a druhým kolem, kdy už viděli, že to nemusí pro vládní koalici dopadnout dobře, že začali význam Senátu v očích veřejnosti snižovat a začali zvýrazňovat svoji sílu, kterou mají v Poslanecké sněmovně. Myslím si, že není dobře, že se tímto způsobem v očích veřejnosti povyšuje jedna komora nad druhou komorou. Jsem přesvědčen, že vláda pohrdá určitým způsobem vůlí voličů, kterou projeví ve volbách, a vyřazení 21 senátorů z rozhodnutí je právě závažné v tom, co tady také zaznělo, že ty zákony se netýkají minulosti. Ty zákony se týkají přítomnosti a budoucnosti a mandát pro přítomnost a pro budoucnost má těch 21 nových senátorů. Toto je myslím naprosto logické a neměli bychom zapomínat, že ústava má také svoji filozofii a že by také měla být v tomto dodržována, to znamená určité principy. Samozřejmě o tom, jestli bylo postupováno v souladu s ústavou, může rozhodnout jenom Ústavní soud. Můžeme mít různé názory nebo různé návrhy, ale podřídíme se Ústavnímu soudu, byť se nám nebudou některé jeho závěry - v případě podání - líbit. Jsem přesvědčen, že neobstojí v žádném případě, že pokud by tyto zákony teď hned, v těchto týdnech nebyly přijaty, že hrozí nějaká hospodářská - výrazná hospodářská škoda. Nejsme ve stavu živelních pohrom a řešení schodku veřejných rozpočtů není nový úkol. Ten nevznikl během několika posledních dnů či týdnů. To je setrvalý, dlouhodobý stav a myslím si, že způsoby řešení je potřeba diskutovat, protože snad nikdo nepochybuje, že způsobů řešení kondice veřejných rozpočtů je velice mnoho.“*

Po skončení obecné rozpravy byl návrh zákona v hlasování poř. č. 4 schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, když pro hlasovalo 42 ze 77 přítomných senátorů. Podle § 108 JŘS se tak již nekonala podrobná rozprava a nebylo již možno podávat pozměňovací návrhy.

Přijatý zákon byl poté postoupen prezidentu republiky k podepsání 19. listopadu 2010 a prezident republiky jej podepsal již 23. listopadu 2010, dlouho před skončením patnáctidenní lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Po jeho podpisu byl zákon vyhlášen dne 8. prosince 2010 ve Sbírce zákonů pod číslem 347/2010 Sb.

Navrhovatelé poukazují v této souvislosti na kontrast mezi rychlostí legislativního procesu (návrh zákona byl předložen 29. října 2010, schválen Poslaneckou sněmovnou 2. listopadu 2010, schválen Senátem 12. listopadu 2010 a podepsán prezidentem republiky 23. listopadu 2010, tedy pouhých 25 dní po podání návrhu zákona) a pomalostí vyhlášení přijatého zákona ve Sbírce zákonů (8. prosince 2010, tedy 15 dní po prezidentově podpisu). Ačkoli neobvyklá rychlost legislativního procesu byla vládou odůvodňována mimořádnými okolnostmi, kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 JŘPS), vyhlášení zákona po jeho podpisu prezidentem exekutivě naopak trvalo déle, než je obvyklé (srov. 9 dní u zákona č. 194/2010 Sb., 8 dní u zákona č. 153/2010 Sb., 7 dní u zákona č. 199/2010 Sb., 4 dny u zákona č. 180/2010 Sb. a dokonce 2 dny u ústavního zákona č. 319/2009 Sb.). Takto pozdržené vyhlášení přijatého zákona jednak kráčí legiscavanční lhůtu a tedy možnost občanů se s novou právní úpravou včas seznámit, jednak, a to je zde zásadní, výrazně ztěžuje možnost ústavního přezkumu. Reálným účinkům protiústavně přijatého zákona lze totiž podle názoru navrhovatelů efektivně zabránit jen tehdy, bude-li napadený zákon Ústavním soudem zrušen ještě přede dnem jeho účinnosti. V důsledku postupu orgánů výkonné moci, který vedl k vyhlášení zákona č. 347/2010 Sb. až 8. prosince 2010, tak mohl být návrh na zrušení tohoto zákona podán, i při veškeré snaze navrhovatelů, pouhých 24 dnů přede dnem jeho účinnosti. Navrhovatelé proto poukazují i na skutečnost, že takto krátká legiscavanční lhůta staví Ústavní soud do obtížné situace z hlediska jeho možnosti svým derogačním nálezem předejít vstupu zákona v účinnost. Přesto, nebo spíše právě proto, vzhledem k naléhavosti věci, odůvodněně vstupem většiny ustanovení zákona č. 347/2010 Sb. v účinnost již dnem 1. ledna 2011, žádá navrhovatel Ústavní soud, aby podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl o návrhu na zrušení tohoto zákona přednostně.

Zákon byl podle názoru navrhovatelů přijal protiústavním způsobem, proto se tímto návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a z důvodů podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, domáhají zrušení zákona. V návrhu na zrušení zákona chtějí navrhovatelé vyjít od ústavních norem a principů ovládajících legislativní proces a poté ukázat, v čem napadený zákon těmto normám a principům odporuje.

II.

Ústavní normy a principy ovládající legislativní proces

Česká republika je demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy), v němž lid je zdrojem veškeré státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Státní moc je vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a slouží všem občanům (čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy). Politický systém je založen na volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy (čl. 5 Ústavy). Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním a rozhodování většiny dbá ochrany menšin (čl. 6 Ústavy). Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu (čl. 15 Ústavy), přičemž poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy (čl. 26 Ústavy) a schůze komor Parlamentu jsou zásadně veřejné (čl. 36 Ústavy). Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu (čl. 9 odst. 3 Ústavy). Stát je založen na demokratických hodnotách (čl. 2 odst. 1 Listiny), povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny) a meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny) a

mají zaručen rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny) včetně práva na nerušený výkon veřejné funkce. Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny).

Již z těchto stěžejních ústavních norem vyplývá hodnotové zakotvení České republiky, které zdůrazňuje od počátku své rozhodovací činnosti i Ústavní soud: „*Naše nová Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava České republiky akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří*“ (nálezy vyhl. pod č. 14/1994 Sb., č. 1, sv. 1 Sb. n. u.). V demokratickém státě musí být rozhodnutí státu zásadně odůvodňována, což platí jak pro soudní rozsudky stejně jako pro zákony. Zákonům poskytuje odůvodnění právě veřejná kontradiktorní debata, představující zákon jako výsledek rozvažování protichůdných argumentů, nesených politickými aktéry, kteří mají právo být v parlamentu slyšeni.¹

Z toho vyplývají určité minimální ústavní požadavky na kvalitu a možnost takové veřejné kontradiktorní parlamentní debaty, jimiž je třeba proceduru přijetí zákona poměřovat. I podle Ústavního soudu, jak už bylo řečeno, má být zákonodárství formou racionálního právního diskursu,² který má své místo především v parlamentu: „*Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskurzu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informované se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.*“ (nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb., bod 38)

Soudobý demokratický právní stát tak klade na parlamentní projednávání návrhu zákona jisté nároky, čemuž ostatně odpovídá i judikatura některých zahraničních a mezinárodních soudů. Evropský soud pro lidská práva v rozsudku Hirst proti Velké Británii připustil, že státy sice mohou omezit volební právo vězňům, nemohou tak ale učinit bez dostatečné diskuse v zákonodárném sboru (viz Hirst v. United Kingdom, App. No. 74025/01, databáze HUDOC).³ Nedávný významný nálezy německého Spolkového ústavního soudu k sociálnímu zákonodárství z 9. února 2010 (BVerfG, 1 BvL 1/09), citovaný též v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07, vyhl. pod č. 135/2010 Sb., rovněž klade na zákonodárce obrovské nároky, aby svá normativní rozhodnutí přesvědčivě a transparentně zdůvodnil. Stanovení životního minima pro některé skupiny lidí bylo zrušeno, protože německý zákonodárce podle soudu nepředložil veřejnosti transparentní kalkulaci, jak k některým částkám došel. Tentýž princip, tedy možnost omezit základní práva a svobody jedině zákonem a jedině po dostatečné diskusi v zákonodárném sboru plyne též z výhrady zákona v čl. 4 odst. 2 Listiny, potažmo čl. 41 odst. 1 Listiny (vyžaduje se zákon kvůli vysokému

¹ Srov. Kysela, Jan: *Zákonodárství bez parlamentů*, Praha 2006, str. 20-23.

² Srov. zejména Kysela, Jan: *Zákonodárský proces v ČR jako forma racionálního právního diskursu?*, Právník č. 6/2005.

³ Srov. též Antoš, Marek: *Principy voleb v České republice*, Praha 2008, str. 127-128.

nároku na legitimitu takového politického rozhodnutí), a z postulátu úcty k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Podle teorie plní parlamentní projednávání a parlamentní rozprava přinejmenším dvojí funkci, funkci kreační a funkci legitimizační.⁴ Kreační funkce je založena na předpokladu, že v parlamentarismu politické rozhodnutí vzniká skrze debatu, nebo aspoň debata takové rozhodnutí umožňuje. Podle ní politické rozhodnutí vzniká v konfrontaci argumentů a protiargumentů v parlamentní debatě, která takto umožňuje též vyrovnání či kompromisní zohlednění konkurujících zájmů.

I když je vládní koalice s poměrně výraznou sněmovní většinou aktuálně schopna v Poslanecké sněmovně hladce prosadit i politická rozhodnutí reálně učiněná i mimo Parlament, přesto je podle navrhovatelů třeba chápat jako minimální požadavek vyplývající z čl. 15 Ústavy reálnou (i časově) možnost opozice připravit a předložit k vládním návrhům zákonů své pozměňovací návrhy. Jen tak může opozice dostat svým funkcím v demokratickém politickém systému „Klíčovou arénou působení politické opozice v demokracii je parlament. Její hlavní funkci lze pak zjednodušeně řečeno vyjádřit triádou ‚kontrola-kritika-alternativa‘ vlády,“ píše se v první české politologické monografii, která je tématu opozice věnována.⁵

V kontextu ústavního přezkumu je však podle navrhovatelů ještě podstatnější legitimizační funkce parlamentní rozpravy. I kdyby reálné politické rozhodnutí bylo učiněno mimo Parlament, zůstává parlamentní rozpravě účel legitimizační, tj. veřejně vyložit argumenty pro a proti, které hrály roli v politickém rozhodnutí. Veřejnosti je tak seznámena a konfrontována s podstatnými hledisky daného rozhodnutí, což jí umožňuje si učinit o věci vlastní úsudek, přebírat či odmítat předložené argumenty a odpovídajícím způsobem výsledku přizpůsobit své budoucí chování – ať už při volbách, nebo jiné formě politické participace. Debata tak ve své legitimizační funkci nevede k rozhodnutí, ale již učiněné rozhodnutí odůvodňuje a legitimizuje, činí transparentními důvody příznivců i odpůrců onoho rozhodnutí. Zprostředkování úmyslu zákonodárce a účelu zákona parlamentní rozpravou je rovněž významné pro právní vědomí občanů a napomáhá jako jeden z prvků interpretace práva též právní jistotě jako jednomu z principů právního státu, jež chrání čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Zásadní význam parlamentního projednávání návrhů zákonů a parlamentních rozprav a zvláště pak jejich legitimizační funkci zdůrazňuje rovněž Ústavní soud: „*Princip veřejnosti směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti. A jakkoli bývá literaturou upozorňováno na neplodnost parlamentních debat, je třeba tyto debaty chránit již proto, že skrze ně se dosahuje informovanosti veřejnosti. V parlamentu se také odráží idea pluralismu, která je základem a znakem každé svobodné společnosti. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednočlenných výborů parlamentu se dostává ke slovu opozice, která tak zároveň realizuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu. Často jen v parlamentu dostávají příležitost k vyjádření tzv. slabé zájmy, tj. zájmy takových společenských skupin, které nedisponují takovou kapacitou k prosazení se. Právě tyto vlastnosti parlamentních rozprav ukazují na zvláštní úlohu parlamentu při vyrovnávání a při integraci zájmů. Všechny tyto principy je třeba zohledňovat při úpravě i vykonávání procedury vztahující se k návrhům zákonů, a tím spíše*

⁴ Srov. Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (eds.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989, str. 923.

⁵ Kubát, Michal: *Politická opozice v teorii a středoevropské praxi (vybrané otázky)*, Praha 2010, str. 49.

k interpretaci toho, co jest třeba považovat za návrh zákona.“ (nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, vyhl. pod č. 37/2007 Sb., body 55 a 56)

Tyto myšlenky dále rozvíjí místopředsedkyně Ústavního soudu Eliška Wagnerová ve svém separátním votu k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07, vyhl. pod č. 88/2008 Sb. (č. 26, sv. 48 Sb. n. u.). Výklad jednacích řádů podle tohoto odlišného stanoviska podléhá jistým ústavním omezením (bod 8 odlišného stanoviska) a musí respektovat následující ústavně chráněné principy a hodnoty: a) svobodu členů parlamentu při výkonu mandátu, b) rovnost členů parlamentu jako reprezentantů lidu (obě v bodu 8, jako součást principu reprezentativní demokracie, s odkazem na čl. 15, čl. 23 odst. 3 a čl. 26 Ústavy), c) svobodu projevu a svobodu parlamentní rozpravy (bod 6), d) zvláště zdůrazněný princip pluralismu, odvozený z hodnoty svobodné soutěže politických sil, jejíž umožnění a ochranu požaduje čl. 22 Listiny (bod 4 a 5), a e) s ním související zásadu „fair play při používání pravidel upravujících proces tvorby politické vůle“ (bod 5). Ze všech těchto principů vyplývá obraz „parlamentarismu nazíraného materiálně, tj. chápaného jako institucionalizovaná výměna názorů mezi reprezentanty názorově si konkurujícími uskupení přítomných ve společnosti s cílem nalézt kompromis, který by uspokojil většinu původně názorově fragmentarizované společnosti.“ (bod 9)

Ve světle těchto ústavních principů a hodnot je podle navrhovatelů třeba interpretovat ustanovení JŘPS a JŘS, která byla použita při projednávání návrhu napadeného zákona. Legislativní proces u napadeného zákona totiž podle navrhovatelů narušoval tyto ústavní principy a hodnoty a) zneužitím institutu legislativní nouze, b) nepředvídatelným svoláním mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, c) neodůvodněným vypuštěním obecné rozpravy, d) odepřením práva hlasovat zvoleným senátorům, přičemž u všech těchto postupů lze konstatovat nedostatečné odůvodnění a rysy svévole. V další části bude ukázáno, v čem konkrétní použití těchto postupů zasahovalo do ústavně zaručených principů a hodnot.

Na okraj aktuální veřejné diskuse o roli ústavního přezkumu zákonů v demokratickém státě (srov. zejména kritiku prezidenta republiky ze 4. listopadu 2010)⁶ navrhovatelé poznamenávají, že zcela respektují nezastupitelnou úlohu Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), jehož právem i povinností je rozhodovat mimo jiné i o tom, zda zákony, které byly napadeny návrhem na zrušení, byly přijaty ústavně předepsaným způsobem. V ústavním státě i parlamentní většina vykonává pouze moc ustavenou, nikoli moc ustavující, a musí se tedy pohybovat v rámci ústavního pořádku. Je jen logické, že právo obrátit se na Ústavní soud má právě přehlasovaná menšina, má-li za to, že rozhodnutí většiny je nejen nesprávné (otázka politická), nýbrž i protiústavní (otázka právní). Vázanost zákonodárce ústavou je podstatnou tradicí západních demokracií; podle Federalisty č. 78 v systému, který zakazuje zákonodárné moci například schvalovat retroaktivní zákony nebo zákonem bez soudu odebírat občanská práva „omezení tohoto druhu nemohou být v praxi dodržována jinak než prostřednictvím soudů, jejichž povinností je prohlásit za neplatné všechny zákony, které odporují zjevnému smyslu Ústavy. Bez toho nebudou veškerá vyhrazení zvláštních práv a výsad znamenat vůbec nic.“ (Hamilton, A.; Madison, J.; Jay, J.: Listy federalistů, Olomouc 1994, str. 415).

Navrhovatelé jakožto opoziční poslanci Poslanecké sněmovny Parlamentu považují dokonce za svou povinnost artikulovat své pochybnosti o ústavní konformitě nebo přesvědčení o protiústavnosti zákona či způsobu přijetí zákona před Ústavním soudem. Např. německá právní teorie tento pohled sdílí: „*Touto cestou, která je často využívána k*

⁶ Např. <http://www.novinky.cz/doinaci/215928-ustavni-stiznost-cssd-znamená-konec-demokracie-rika-klaus.html>.

pokračování politického boje právními prostředky, může opozice vyjádřit své ústavněprávní pochybnosti a uplatnit je v soudním řízení pomocí prostředků právního státu. Není to jen její dobré právo, je to dokonce její povinnost. I jen samotná tato možnost a pouhá hrozba, cestou do Karlsruhe' přispívají k větší ústavní disciplíně parlamentní většiny již během legislativního procesu a k udržení nadřazenosti ústavy nad celým právním řádem. Takto se posiluje význam Základního zákona v každodenním politickém životě, což je mimořádně důležitou náležitostí demokratického právního státu.⁷ Protože Ústavní soud nemůže jednat bez návrhu, je podle názoru navrhovatelů součástí kontrolní úlohy opozice, aby v případě vážných pochybností o ústavnosti rozhodnutí parlamentní většiny svým návrhem podle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu otevřela cestu k projednávání věci Ústavním soudem a tím i k přenesení sporné otázky do ústavněprávního diskursu. Nejen politický diskurs v parlamentu, ale i tento diskurs ústavněprávní je pro soudobý demokratický právní stát podstatný. Je pak na Ústavním soudu, jak o takovém návrhu po zvážení přednesených argumentů pro a proti rozhodne.

Ostatně sám Ústavní soud již výslovně konstatoval, že selžou-li pojistky ústavně konformního výkonu legislativního procesu (jimiž jsou podle něj postupně předseda Poslanecké sněmovny, resp. předsedající její schůze, Senát a prezident republiky), „může přijít ke slovu Ústavní soud, je-li osloven řádným návrhem podaným aktivně legitimovaným navrhovatelem, neboť § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavnímu soudu ukládá, aby při rozhodování o souladu zákona s ústavním pořádkem mimo jiné zjišťoval, zda byl napadený zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Toto ustanovení ukládá Ústavnímu soudu posuzovat ústavnost legislativní procedury s vyvozením derogačních závěrů, což již v minulosti Ústavní soud využil - viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/02. V tomto nálezu Ústavní soud mimo jiné uvedl: "V zákonodárném procesu vystupuje 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." (nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 30, sv. 44 Sb. n. u., vyhl. pod č. 37/2007 Sb., body 57 až 60).

Navrhovatelé ve způsobu přijetí napadeného zákona shledávají právě zmiňované selhání garantů dodržování pravidel parlamentní procedury, neboť v pořadí první a třetí z nich (tj. předsedkyně Poslanecké sněmovny a prezident republiky) zasáhnout nechtěli a druhý (Senát) v důsledku níže rozvedeného urychlení legislativního procesu zasáhnout nemohl.

III.

Ústavní vady procesu přijetí zákona č. 347/2010 Sb.

Legislativní proces u napadeného zákona, vylíčený v části I, podle navrhovatelů narušoval ústavní principy a hodnoty, rekapitulované v části II zejména a) zneužitím institutu legislativní nouze, b) nepředvídatelným svoláním mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, c) neodůvodněným odepřením obecné rozpravy, d) odepřením práva hlasovat zvoleným senátorům, přičemž u všech těchto postupů lze konstatovat nepřiměřenost zásahu, nedostatečné odůvodnění a rysy svévole.

⁷ Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (eds.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989, str. 1065.

A) Legislativní nouze. Jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozí-li státu značné hospodářské škody, může vyhlásit předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze, v němž se vládní návrh zákona může projednat ve zkráceném jednání. Odpadá první čtení, předseda Sněmovny sám přikáže návrh zákona výboru a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu. Sněmovna nejprve posoudí, zda jsou naplněny podmínky stavu legislativní nouze, a je-li tomu tak, projedná návrh zákona s tím, že může vypustit obecnou rozpravu druhého čtení a omezit řečnickou dobu na pět minut. Třetí čtení může bezprostředně navazovat na čtení druhé (§ 99 JŘPS). Vyhlášení legislativní nouze a zkrácené jednání bez splnění podmínky podle § 99 odst. 1 JŘPS by bylo nejen porušením zákona, ale kvůli časovému „presu“ i výrazným okleštěním ústavně chráněné svobody parlamentní rozpravy a práva poslance podávat pozměňovací návrhy, a tím jeho práva řádně vykonávat svou volenou funkci, jakož i rovnosti poslanců (vládní poslanci jsou ve zjevné výhodě).

Ústavní soud v nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, vyhlášeném pod č. 269/2010 Sb., k institutu legislativní nouze uvedl: „Nelze plně souhlasit s navrhovatelem, že by zákonodárce měl poměřovat naplnění předpokladů pro vyhlášení stavu legislativní nouze v podobě hrozící značně hospodářské škody s návrhem konkrétního zákona, který má hrozbu značných hospodářských škod odvrátit. Rozhodnutí o tom, zda hrozí hospodářské škody, není rozhodováním o škodách v právním slova smyslu, ale vychází z úvah o širších politických konsekvencích. (...) V posuzované věci nelze přehlédnout, že při hlasování k potvrzení stavu legislativní nouze se pro vždy vyslovila výrazná majorita poslanců, že se během projednávání zákona v Poslanecké sněmovně ani v jejích výborech nezformovala výrazná menšina, jejíž práva by se mohla jevit jako zkrácená, a že i při hlasování ve třetím čtení i při hlasování po postoupení návrhu zákona Senátem byla pro výrazná většina poslanců. V tomto konkrétním případě tak Ústavní soud, máje na zřeteli i princip minimalizace zásahu, přikývl stanovisku Poslanecké sněmovny, že „návrh zákona projednala ve stavu legislativní nouze za dodržení zákonných podmínek.“ (body 17 a 18) Z názoru Ústavního soudu lze usuzovat, že chápe rozhodnutí o legislativní nouzi do značné míry jako rozhodnutí politické, varuje však před jeho využíváním jako nástroje ke krácení práv sněmovní menšiny. Nynější případ se od předchozího liší jednoznačně tím, že v tomto případě o oprávněnosti stavu legislativní nouze nepanoval konsensus napříč Poslaneckou sněmovnou.

Podle názoru navrhovatelů by mělo rozhodnutí o vyhlášení stavu legislativní nouze a o jeho trvání projít třístupňovým testem proporcionality, který užívá Ústavní soud pro posuzování kolize ústavně chráněných hodnot (poprvé použit v nálezu vyhl. pod č. 214/1994 Sb., později mnohokrát⁸). Stav legislativní nouze a zkrácené jednání má bránit ohrožení základních práv a svobod občanů, ohrožení bezpečnosti státu nebo značným hospodářským škodám (legitimní cíl), což ale činí zásahem do výše uvedených práv sněmovní menšiny (narušená hodnota). Takový zásah je ústavně možný jen tehdy, je-li zároveň vhodný, potřebný a přiměřený.

V tomto případě lze mít závažné pochybnosti, zda vyhlášení stavu legislativní nouze a zkrácené jednání bylo způsobilé zabránit značným hospodářským škodám státu; vládě se, na rozdíl od dřívějších případů vyhlášení stavu legislativní nouze, nepodařilo přesvědčit opoziční poslance o nutnosti schválit dané změny související s přijímáním zákona o státním rozpočtu tak, aby nabyly účinnosti nejpozději 1. ledna 2011. Nepřesvědčila opozici, že deklarovaná úspora necelých 24 miliard Kč, která představuje zhruba 2 % plánovaných rozpočtových výdajů, byla podstatou návrhu spíše než zásadní politická rozhodnutí o omezení některých sociálních práv.

⁸ Kosař, D.: Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, Jurisprudence 1/2008, str. 3-19.

Na úrovni potřebnosti, tedy zjištění, zda se skutečně jednalo o minimální zásah do svobody parlamentní rozpravy a práv poslanců, nezbytný k dosažení sledovaného cíle bránění značným hospodářským škodám státu, je třeba vidět, že vláda měla k dispozici alternativní postup, především mohla takového cíle dosáhnout včasným předložením návrhu zákona. Z posloupnosti kroků vládní většiny lze ale dovozovat sledování paralelních politických cílů: nejprve neprojednání nepopulárního návrhu zákona na plénu Poslanecké sněmovny před obecními a senátními volbami a poté projednání návrhu zákona v Senátu ještě před zánikem mandátů senátorů zvolených před šesti lety. Tyto cíle, z nichž zvláště druhý efektivně brání účasti na rozhodování nově zvoleným senátorům, však za legitimní považovat nelze, a přitom vyhlášení stavu legislativní nouze se jeví jako mnohem vhodnější právě k naplňování naposled uvedené cíle než k bránění značným hospodářským škodám. O potřebnosti vyhlášení stavu legislativní nouze pro bránění značným hospodářským škodám státu lze tedy mít značné pochybnosti.

Již u samotného vyhlášení stavu legislativní nouze a zkráceného jednání, odhlédneme-li od dalších jevů provázejících přijetí napadeného zákona, lze zpochybnit přiměřenost takového kroku. Zatímco míra rizika značných hospodářských škod je dosti sporná, míra okleštění svobody parlamentní rozpravy a práv poslanců je nesporná. Ve stavu legislativní nouze, která umožňuje schválení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně během jediného dne, poslanec nemůže řádně návrh zákona prostudovat a fundovaně se k němu vyjádřit. Nemá čas na přípravu kvalitních pozměňovacích návrhů. Nemůže konzultacemi s odborníky získat přesnější znalost o obsahu návrhu zákona a o jeho rozmanitých dopadech. Nemůže na parlamentní půdě zprostředkovat názory svých voličů a případně legitimních zájmových skupin, které mohou být na parlamentní půdě slyšeny jedině ústy poslanců. Kromě krácení práv poslance jsou krácena i práva občanů vyslechnout v adekvátní šíři argumenty pro a proti přijatému zákonu omezujícímu sociální práva.

Ke zúžení zákonného rozsahu sociálních práv přitom dochází minimálně snížením sazby nemocenského, zrušením sociálního příplatku a snížením příspěvku na péči (zásah do práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele podle čl. 30 odst. 1 Listiny), zúžením nároku na podporu v nezaměstnanosti u některých skupin (zásah do práva podle čl. 26 odst. 3 věty druhé Listiny) a odnětím porodného většině rodin s nově narozeným dítětem (zásah do práva rodičů pečujících o děti na pomoc státu podle čl. 32 odst. 5 Listiny).

B) Mimořádná schůze. Podle § 51 odst. 4 JŘPS svolá předseda Sněmovny schůzi, pokud o to požádá pětina poslanců; schůze musí být svolána do deseti dnů od doručení žádosti a jedná se na ní jen o bodech pořadu, které skupina poslanců navrhla (srov. § 54 odst. 7 JŘPS). Ustanovení § 51 odst. 6 JŘPS přitom zní: „(6) O svolání schůze Sněmovny musí být poslanci vyrozuměni nejméně pět dnů předem. Nebyla-li tato lhůta dodržena, může poslanec navrhnout odročení jednání; o takovém návrhu rozhodne Sněmovna hlasováním bez rozpravy.“ Zákon tak s nedodržením pětidenní lhůty spojuje jako následek jedině právo navrhnout odročení jednání, o němž pak rozhodne Sněmovna. Sněmovní většina tak mimořádnou schůzi prosadí i při nedodržení zákonné lhůty. Navrhovatelé jsou však přesvědčeni, že ustanovení § 51 odst. 6 JŘPS je třeba interpretovat s ohledem na ústavní principy a hodnoty a ve smyslu čl. 22 Listiny, podle kterého zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

Pětidenní lhůta v § 51 odst. 6 JŘPS slouží k tomu, aby se poslanci mohli seznámit s navrženým pořadem schůze a připravit na jeho body a aby se, v extrémním případě (např.

plní-li právě své povinnosti poslance na pracovní cestě, ale projednávání návrhu napadeného zákona se rozhodně chtějí účastnit), vůbec o konání schůze dozvěděli. Zákon umožňuje se souhlasem Poslanecké sněmovny tuto lhůtu krátit, nepochybně v zájmu včasné a efektivní reakce na aktuální politickou situaci. Navrhovatelé by ale považovali za svévolné, pokud by byla pětidenní lhůta krácena bez uvedení důvodu, přičemž čím kratší je doba mezi svoláním schůze a jejím začátkem, tím závažnější důvody musí být pro takové zkrácení. Je třeba připomenout, že dne 2. listopadu 2010 byl interval mezi svoláním 8. schůze Poslanecké sněmovny (jejíž návrh pořadu obsahoval též projednání návrhu napadeného zákona ve zkráceném jednání, tj. vyjma prvního ve všech čteních) ústním ohlášením od předsednického stolu a začátkem této schůze jen 40 minut (a vzhledem k rozeslání pozvánky elektronickou poštou jen 7 minut). Návrh na odročení byl zamítnut, přičemž na schůzi Poslanecké sněmovny nezazněl žádný argument či důvod, proč je tak rychlé svolání schůze potřebné.

I tento postup předsedkyně Poslanecké sněmovny a vládní většiny lze podrobit testu proporcionality. Opět tu máme kolizi práv či chráněných hodnot. Na jedné straně stojí zájem na urychleném projednání návrhu zákona z důvodu čelení značným hospodářským škodám, na druhé straně pak výše zmíněná svoboda parlamentní rozpravy, práva poslanců i občanů podílet se na správě veřejných věcí a nadto i, při extrémní krátkosti lhůty, právo poslance vůbec se zúčastnit schůze Poslanecké sněmovny.

V prvním kroku, v testu vhodnosti, lze odkázat na výše uvedené; připustíme-li, že přijetí zákona do 1. ledna 2011 brání hrozícím značným hospodářským škodám, rychlé svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny je způsobitelným nástrojem k jejich odvrácení.

V testu potřebnosti ovšem podle navrhovatelů rychlé svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny již neobstojí. Téhož cíle by totiž bylo dosaženo i projednáním návrhu zákona 3., 4. nebo 5. listopadu 2010, aniž bylo potřebné svolávat mimořádnou schůzi za 40 minut. V této souvislosti je třeba připomenout, že předseda poslaneckého klubu ČSSD Bohuslav Sobotka navrhl odročení jednání do druhého dne, tj. do 3. listopadu 2010 od 9,00 hod., což odůvodnil tím, aby se všichni poslanci mohli na tuto schůzi řádným způsobem připravit. Tento návrh však přijat nebyl. Takový zásah, tedy projednání a schválení návrhu zákona na takto pochybně svolané schůzi, už je podle navrhovatelů svévolným pošlapáním politických práv opozičních poslanců podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a občanů podle čl. 21 odst. 1 Listiny. Takový spěch se jeví jako potřebný leda vzhledem k jinému možnému sledovanému cíli, a sice k projednání přijatého návrhu zákona v Senátu do 13. listopadu 2010, tedy do dne zániku mandátu senátorů zvolených před šesti lety. Jak již bylo řečeno, tento cíl, vylučující z účasti na rozhodování Senátu již zvolené senátory, navrhovatelé považují za nelegitimní.

Protože svolání a konání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny podle názoru navrhovatelů jednoznačně selhává v testu potřebnosti, není nutné se již zabývat testem přiměřenosti. Je však třeba zdůraznit, že zásah do práv a chráněných hodnot je tu enormní. Zvláště poslancům, kteří byli řádně omluveni z jednání 7. schůze Poslanecké sněmovny dne 2. listopadu 2010, bylo pošlapáno jejich legitimní očekávání, že toho dne se dotčené čtyři návrhy zákonů včetně napadeného nebudou projednávat. Ale toto legitimní očekávání bylo dotčeno i u poslanců, kteří se již tak v časové tísní seznamovali s předloženými návrhy zákonů, konzultovali je a připravovali k nim pozměňovací návrhy. Svolání mimořádné schůze s lhůtou 40 minut, odporující zvyklostem i smyslu § 51 odst. 6 JŘPS, tak výrazně zhoršilo dopady samotného vyhlášení stavu legislativní nouze a vedlo ve svém důsledku k tomu, že mezi předložením návrhu zákona a jeho schválením uplynuly jen čtyři dny, z toho

dva pracovní. Toto čtyřdenní projednávání návrhu zákona navíc ještě na začátku čtvrtého dne nebylo předvídatelné.

C) **Vypuštění obecné rozpravy.** Podle § 99 odst. 7 JŘPS může Sněmovna rozhodnout ve stavu legislativní nouze, že od obecné rozpravy ve druhém čtení se upouští. Tím se může veškeré projednávání návrhu zákona v plénu Sněmovny redukovat na podrobnou rozpravu druhého čtení a bezprostředně následující třetí čtení, zakončené závěrečným hlasováním. Ustanovení § 99 odst. 7 JŘPS je podle názoru navrhovatelů třeba interpretovat s ohledem na ústavní principy a hodnoty a ve smyslu čl. 22 Listiny, podle kterého zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Dále je třeba přihlídnout k odlišné funkci obecné a podrobné rozpravy podle § 93 a 94 JŘPS, kdy obecná rozprava je chápána jako prostor pro politickou diskusi a podrobná rozprava jako prostor již jen pro podávání pozměňovacích návrhů se stručným odůvodněním. Tuto praxi lze doložit postupem některých předsedajících, srov. slovy předsedy Poslanecké sněmovny Václava Klause 25. dubna 2002 v obecné rozpravě („*Myslím, že jsme slyšeli obhajobu návrhu zákona od poslance Kučery. Má-li někdo zásadní návrh, jak vyložit karty na stůl, udělejte to teď v obecné rozpravě. Nemyslím si, že podrobná rozprava je k tomu vhodná.*“ viz stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 25. 4. 2002)⁹ a postup místopředsedkyně Poslanecké sněmovny Kateřiny Klasnové 3. listopadu 2010 rovněž v obecné rozpravě (viz stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 3. 11. 2010)¹⁰.

„Poslanec Jiří Krátký: Paní předsedající, dámy a pánové, kolegové, kolegyně, chci se přiznat k pozměňovacímu návrhu ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu hospodářského výboru. Tento materiál jsem vám nechal rozdat. Z mého pohledu zákonem navrhované úpravy nenapravují chyby, které se v poslední době nakupily, ale zastavují na určité období vývoj. Představují nepřiměřenou reakci, která v krátkém čase byla reakcí opačnou. Já si připadám v tomto momentě jak historicky prokázané usnesení parlamentu Anglie, které zhruba před sto lety poslalo běžce s červeným praporem před auto, aby na tu hrůzu a děs upozornil. Víte, to, co se dneska děje, mně připadá velmi obdobné. Dovolil jsem si navrhnout dva drobné pozměňovací návrhy, které, domnívám se, nejsou v rozporu s úmyslem Ministerstva průmyslu a obchodu a jim řízených organizací, nebudu je jmenovat, kde se chci -

Místopředsedkyně PSP Kateřina Klasnová: Pane poslanče, jsme v obecné rozpravě.

Poslanec Jiří Krátký: Takže v obecné rozpravě navrhuji jako jednu z nesporných výhod decentralizované výroby, aby bylo umožněno v případě krizových řízení se odpajit od nadřazené energetické sítě a běžet v ostrovním provozu tak, aby byly možnosti zajištění krizových situací.

Druhý bod ve svém návrhu s účinností od 1. 3. -

Místopředsedkyně PSP Kateřina Klasnová: Prosim vás, pane poslanče, buďte tak laskav. Jste přihlášen také do podrobné rozpravy, toto prosím je do podrobné rozpravy. Teď jsme v rozpravě obecné.

Poslanec Jiří Krátký: Takže k obecné rozpravě patří ty další dva body, které přednesu. Já navrhuji z pohledu všech věcí, které jsou známy a které ještě přednesu, aby byl zákon vrácen do výboru, a pokud nebude řádně vysvětlena spousta nejasností, které se objevují, byl ve třetím čtení zamítnut, v případě, že nebudou ty věci vysvětleny. Co mě k tomu vede? Je to nejen ten otazník nad těmi arbitry, nad arbitrážními spory, které včera trochu odlehčené byly komentovány slovy na jedné straně - my víme, že to vyhraje -

⁹ <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/049schuz/s049080.htm>

¹⁰ <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/007schuz/s007116.htm>

Místopředsedkyně PSP Kateřina Klasnová: Pane poslanče, nezlobte se, že vás přerušuji, ale skutečně ani tentokrát to nebyla trefa do černého. Tady ten bod musíte přednést v podrobné rozpravě, stejně byste ho znovu musel opakovat.

Poslanec Jiří Krátký: Paní předsedkyně, mám tam vedle otevřený jednací řád a není tam napsáno, že toto musím říct v podrobné rozpravě. Takže máme asi ještě něco jiného, než mám já k dispozici. Já jsem si ho teď, než jsem sem šel, četl.

Místopředsedkyně PSP Kateřina Klasnová: Návrhy skutečně musí být předneseny v podrobné rozpravě, pane poslanče.

Ukazuje se, že funkcionáři předsedající schůzi Poslanecké sněmovny skutečně vyžadují odlišení obecné a podrobné rozpravy. Upuštění od obecné rozpravy tedy znamená další významné zkrácení svobody projevu poslance a svobody parlamentní rozpravy, protože vede poslance (s výjimkou poslanců s přednostním právem hovořit) k tomu, aby hovořili jen v souvislosti s předkládáním pozměňovacího anebo jiného návrhu a svou řeč omezili na odůvodnění takového návrhu. Jinak se vystavují zásahu předsedajícího obdobnému tomu, který byl výše ukázán na postupu místopředsedkyně Poslanecké sněmovny, a k němuž došlo o pouhý den poté, co byl Sněmovnou přijat napadený zákon.

Postup sněmovní většiny, která rozhodla, že od obecné rozpravy ve druhém čtení se upouští, ačkoli výbor pro sociální politiku doporučil projednávat tento návrh zákona ve 2. čtení jak v obecné rozpravě, tak všechny i v rozpravě podrobné, tedy znamená zásah do ústavně zaručených práv poslanců podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a občanů podle čl. 21 odst. 1 Listiny. I toto okleštění diskuse má totiž výše uvedené negativní důsledky na funkci parlamentní debaty. Tyto negativní důsledky a zásahy do ústavně chráněných hodnot se kumulují s důsledky vyhlášení stavu legislativní nouze a „bleskového“ svolání mimořádné schůze. I v případě tohoto zásahu je možné testovat jeho vhodnost, potřebnost a přiměřenost. Upuštění od obecné rozpravy je sice způsobilé jednání Sněmovny zrychlit, ale opět spíše ve vztahu zájmu na projednání návrhu zákona ještě „starým“ Senátem, protože ve vztahu k nabytí účinnosti zákona k 1. lednu 2011 je případná takto získaná časová úspora naprosto marginální.

Postup sněmovní většiny však selhává v testu potřebnosti, omezení parlamentní debaty upuštěním od obecné rozpravy se jeví jako naprosto bezdůvodné, neboť konání obecné rozpravy nikterak neohrožovalo dosažení deklarovaného cíle, tedy nabytí účinnosti zákona 1. ledna 2011 z důvodu zamezení značným hospodářským škodám.

Na okraj je třeba poznamenat, že opoziční poslanci nikterak nezavdávali příčinu k vládními představiteli artikulovaným obavám (srov. i výrok prezidenta republiky dne 4. listopadu 2010: „Prostě, když někdo chce dělat obstrukce, tak existuje režim legislativní nouze.“),¹¹ že se uchýlí k obstrukci, tedy ke zdržování či znemožňování parlamentního jednání. Navrhovatelé ani jiní opoziční poslanci se neuchylovali ke zdržování sněmovního jednání dlouhým řečením ani předkládáním desítek procedurálních návrhů; je třeba připomenout, že předseda klubu ČSSD Bohuslav Sobotka sám navrhoval odročení jednání jen do deváté hodiny ranní následujícího dne. S tímto umírněným chováním opozice v Poslanecké sněmovně (a i později v Senátu) kontrastuje chování dnešních vládních představitelů, zejména poslance Petra Nečase, koncem ledna a v únoru 2010; dne 29. ledna 2010 od 9,30 do 10,00 hodin přednášel návrhy na vyřazení bodů z pořadu schůze a požadoval, aby se o jeho návrzích hlasovalo jednotlivě (viz stenoprotokol 67. schůze Poslanecké sněmovny). O jeho téměř čtyřiceti návrzích se pak hlasovalo přes půl hodiny.

¹¹ Viz např. <http://www.novinky.cz/domaci/215928-ustavni-stiznost-cssd-znamena-konec-demokracie-rika-klaus.html>.

Dne 26. února 2010 tentýž poslanec přednesl (již poněkolkáté) dlouhou řeč, která trvala dvě a čtvrt hodiny a zjevně prozrazovala jeho obstrukční úmysl (viz stenoprotokol 74. schůze Poslanecké sněmovny). Případná obava z obstrukce dnešní opozice nebyla tak ničím podložena.

D) Odepření práva hlasovat zvoleným senátorům. Kvůli užití zkráceného jednání podle § 118 JŘS na návrh vlády a rozhodnutí senátní většiny nepřipustit odročení a čerpání zbylých 21 dnů z třicetidenní lhůty podle čl. 46 odst. 1 Ústavy byl návrh napadeného zákona projednán v Senátu již 12. listopadu 2010, tedy v mezidobí mezi senátními volbami, v nichž vznikl mandát nových senátorů, a okamžikem zániku mandátů senátorů zvolených před šesti lety. Přestože se v minulých funkčních obdobích v takových mezidobích obvykle jedna schůze Senátu konala (jen v letech 1998 a 2004 žádná) a podle praxe i nauky nově zvolení senátoři na takové schůzi nemohou hlasovat, navrhovatelé se domnívají, že konání již druhé schůze Senátu v daném mezidobí, navíc 12. listopadu 2010, tedy v předposlední den mandátů senátorů zvolených v roce 2004, již vykazuje rysy svévole vládní většiny, která má upřít nově zvoleným senátorům právo hlasovat, popřípadě zajistit hlasování v posledním možném okamžiku, kdy má vládní tábor v Senátu většinu.

Zkrácené jednání podle § 118 JŘS je totiž třeba vnímat v kontextu výše zmíněných vad legislativního procesu napadeného zákona. Nebyt kumulace nestandardních postupů vládní většiny, tedy vyhlášení stavu legislativní nouze bez konsensu a přesvědčivého odůvodnění, svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny s drastickým krácením pětidenní lhůty a projednání návrhu zákona bez obecné rozpravy ve večerních hodinách jediného dne, nebylo by možno návrh zákona projednat v Senátu před zánikem mandátů senátorů zvolených v roce 2004. Ze sekvence kroků vlády a vládní většiny v Poslanecké sněmovně a Senátu se jeví jako cíl znemožnit řádné projednání návrhu na schůzi Senátu, které by se již mohli účastnit nově zvolení senátoři, popř. na níž už by vládní tábor neměl většinu. Tento postup ale zasahuje do ústavního práva senátora vykonávat svůj mandát, který vzniká již zvolením.

Toto právo senátora je v této konstelaci nutno poměřovat s protichůdnými ústavními hodnotami, jimiž jsou jednak možnost Senátu vyjádřit se k návrhu zákona v Ústavou stanovené třicetidenní lhůtě, jednak zájem na nezpochybnitelnosti usnesení Senátu případným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o neplatnosti volby. Dosavadní praxe jedině schůze Senátu v daném mezidobí, na níž jsou projednávány návrhy zákonů, u nichž uplyne třicetidenní lhůta před první schůzí nového funkčního období, je v tomto ohledu rozumným a vyváženým řešením této kolize. Projednání návrhu napadeného zákona na 25. schůzi Senátu dne 12. listopadu 2010 však je zásahem do práva senátora na nerušený výkon jeho mandátu, aniž jsou *prima facie* patrné rozumné důvody pro takový postup. Jediným deklarovaným legitimním cílem opět může být bránění značným hospodářským škodám, které údajně hrozily, pokud by zákon nenabyl účinnosti nejpozději 1. ledna 2011. Je však třeba testovat dodržení principu proporcionality při tomto zásahu do práva nově zvolených senátorů na nerušený výkon jeho mandátu.

Na rovině vhodnosti lze připustit, že projednání návrhu napadeného zákona podle § 118 JŘS již 12. listopadu 2010 je způsobilé urychlit legislativní proces. Již v testu potřebnosti však takto urychlené senátní projednávání návrhu napadeného zákona selhává, jak konstatoval výše citovaný místopředseda Senátu Petr Pithart na začátku inkriminované schůze: „*Není pravda, že pokud nebudeme postupovat ve zkráceném jednání, nemohou navrhované změny zákonů vstoupit v platnost od prvního dne příštího roku. Mohou. Jen musí další kroky všichni ti, od kterých se budou očekávat, učinit je dříve, než v nejzazším závěru zákonné lhůty. Demokracie se začíná vyprazdňovat, když se z vlády většiny, korigované*

ochranou menšin a právy jednotlivce, stává pouhá vláda většiny.“ Je třeba dát místopředsedovi Senátu za pravdu. Třicetidenní lhůta Senátu na projednání návrhu napadeného zákona končila 3. prosince 2010. Tehdy již se mohli projednávání zúčastnit nově zvolení senátoři a mohla proběhnout řádná rozprava, na níž by se mohli připravit. Pokud by Senát návrh zákona zamítl nebo vrátil s pozměňovacími návrhy až 3. prosince 2010, Poslanecká sněmovna by o něm v řádném režimu (tj. nebýt stavu legislativní nouze) znovu mohla jednat po deseti dnech (§ 97 odst. 3 nebo 4 JŘPS), tj. již v týdnu od 13. prosince 2010. Vzhledem k již citovanému předchozímu veřejnému vyjádření prezidenta republiky ze dne 4. listopadu 2010 se přitom jevílo případné použití jeho veta podle čl. 50 Ústavy jako zcela nepravděpodobné a očekávání, že bude napadený zákon prezidentem brzy podepsán se naplnilo, když ten tak učinil již čtvrtý den poté, co mu byl postoupen.¹² Vyhlášení zákona ještě před koncem roku by tak nestálo nic v cestě ani v případě jeho projednání Senátem a poté i Poslaneckou sněmovnou o několik dnů později, což by umožnilo Senátu naplnění jeho úlohy a opozici efektivní uplatnění jejích práv v zákonodárném procesu.

Způsob projednání a přijetí napadeného zákona v Senátu je tak nepřiměřeným zásahem do práva senátorů zvolených v roce 2010 na výkon jejich mandátu podle čl. 21 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny; senátor může vykonávat svůj mandát až složením slibu, ale záměrné a svévolné posunutí zásadního politického rozhodnutí proti parlamentním zvyklostem před okamžik možného složení slibu nešetří podstatu a smysl takového omezení výkonu senátorova mandátu.

V důsledku takto uměle zachované vládní senátní většiny bylo usnadněno schválení už po obecné rozpravě (§ 108 odst. 2 JŘS), a tak opoziční senátoři nemohli pozměňovací návrhy (na rozdíl od poslanců, kteří jen neměli na jejich přípravu adekvátní čas) podávat vůbec.

IV. Shrnutí

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že napadený zákon nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem. Každý jednotlivý postup vládní většiny v Poslanecké sněmovně a Senátu, tedy a) zneužití institutu legislativní nouze, b) nepředvídatelné svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, c) neodůvodněné vypuštění obecné rozpravy a d) odepření práva hlasovat zvoleným senátorům, narušuje ústavní principy a hodnoty způsobem nepřiměřeným, nedostatečně odůvodněným a svévolným.

Ještě razantnější zásah do práv, principů a záruk v čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3, čl. 5, čl. 6, čl. 26 a čl. 36 Ústavy a čl. 4 odst. 2, čl. 4 odst. 4, čl. 21 odst. 1 a 4 a čl. 22 Listiny však představuje kumulace těchto postupů při přijetí jediného zákona, *nota bene* zákona zasahujícího do sféry základních práv a svobod.

V důsledku této kumulace byl návrh zákona schválen Poslaneckou sněmovnou již v druhý pracovní den po jeho předložení, přičemž teprve během tohoto druhého dne se stalo zjevným, že tento den bude dnem posledním. Kvůli krátkosti času nebylo možno k návrhu řádně připravit a konzultovat pozměňovací návrhy a kvůli kumulaci krátkosti času a vypuštění obecné rozpravy byla zásadně ztížena možnost proti návrhu zákona argumentovat

¹² Prezidentovi republiky byl zákon postoupen k podepsání 19. listopadu 2010 a prezident republiky jej podepsal již 23. listopadu 2010, dlouho před skončením patnáctidenní lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Tento až demonstrativní projev souhlasu prezidenta republiky s přijatým zákonem byl z výše uvedených důvodů předem předvídatelný.

v parlamentní rozpravě v Poslanecké sněmovně. Vládní koalice se rovněž záměrně vyhnula důkladné kritické diskusi v Senátu, možnosti předkládat tam pozměňovací návrhy i potenciálnímu využití pravomocí Senátu, obnoveného ve volbách, zamítnout či vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně. Dosáhla toho opět zejména kumulací zneužití stavu legislativní nouze, nepředvídatelného svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, jakož i zkrácením času pro projednávání návrhu zákona v Senátu jen na devět dnů z ústavní třicetidenní lhůty. U zákona, který nikoli nepodstatně omezuje základní práva a svobody podle čl. 26 odst. 3, čl. 30 odst. 1 a čl. 32 odst. 5 Listiny, tak Parlament naprosto selhal ve své ústavní úloze legitimizační instance.

Navrhovatelé nenapadají všechny zákony přijaté Parlamentem v listopadu 2010 ve stavu legislativní nouze, ačkoli i u nich lze konstatovat většinu z výše uvedených vad. Přijetí napadeného zákona však provázela extrémní svévole vládní většiny, projevující se dokonce ve vypuštění obecné rozpravy v Poslanecké sněmovně. Zároveň je napadený zákon nejzásadnějším politickým rozhodnutím, protože v řadě aspektů znamená zásah do sociálních práv garantovaných Listinou. Čl. 41 odst. 1 Listiny takové zásahy v zásadě připouští, výše citovaná judikatura Ústavního soudu (bod 38 nálezu vyhl. pod č. 37/2007 Sb.) i Evropského soudu pro lidská práva (Hirst proti Velké Británii) však pro takto závažná politická rozhodnutí požaduje určitý standard veřejného a parlamentního diskursu. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že způsob přijetí napadeného zákona těmto standardům nevyhověl.

Navrhovatelé vidí ve způsobu přijetí napadeného zákona pokračování tendence, jež je velmi nebezpečná pro vývoj demokracie v České republice. Je to tendence vedoucí k marginalizaci Parlamentu a parlamentních debat. Připomínají, že již v roce 2007 vládní většina v čele s ODS přijala zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, způsobem, o němž Ústavní soud v nálezu č. 88/2008 Sb. mj. formuloval své výhrady vůči úrovni demokratické politické kultury senátní většiny a pohrozil ve vztahu k využití institutu „nezabývat se“ návrhem zákona podle čl. 46 odst. 2 Ústavy, že „v případech extrémních (tj. v případech opakování a nadužívání tohoto postupu, směřujících ve svých důsledcích k vyřazení druhé komory Parlamentu z její reálné participace na přijímání zákonů) může se stát i interpretačním východiskem příslušných ustanovení Ústavy a založit derogační důvod pro porušení ústavních kautel přijímání zákonů“. Jak způsob přijetí zákona č. 261/2007 Sb., tak způsob přijetí napadeného zákona, ukazují tendenci vládní většiny oklešťovat možnosti svobodné diskuse v obou komorách Parlamentu. Pokud však titíž poslanci vládní většinu již ztratí, uchylují se ke znemožňování parlamentního jednání obstrukcí, jak ukazují výše zmíněné postupy poslance Petra Nečase a dalších v lednu a únoru 2010. V VI. volebním období se ukazuje tendence vládní většiny neúčastnit se zásadních parlamentních debat; při projednávání žádosti vlády o vyslovení důvěry dne 10. srpna 2010 a návrhu zákona o státním rozpočtu v prvním čtení dne 27. října 2010 vystupovali v rozpravě takřka bez výjimky opoziční poslanci, na jejichž kritiku poslanci vládní koalice nikterak nereagovali. Parlamentní debata tak ztrácí svůj kontradiktorní charakter, tak významný pro naplňování jejích funkcí. To vše jsou projevy tendence degradovat obě komory Parlamentu na pouhý hlasovací stroj, který má co možná nejrychleji bez zbytečných řečí přetavit politické rozhodnutí vládní většiny do podoby přijatého zákona. Parlament, toto klíčové místo symbolického a reálného setkávání občanů se svými volenými zástupci, se tak stává toliko fasádou.

Pokud nebude napadený zákon zrušen, a nebude tak jasně poukázáno na protiústavnost takového vytěsňování parlamentní rozpravy, může se stát takový způsob přijímání zásadních zákonů, znamenajících zákonné omezení základních práv a svobod, velmi brzy pravidlem, normálním jevem.

Navrhuje se tedy zrušení napadeného zákona, protože byl Parlamentem přijat v rozporu s:

- čl. 1 odst. 1 Ústavy – 1) porušení postulátu úcty k právům člověka a občana, vyžadující, aby omezení základních práv a svobod bylo výsledkem řádného demokratického diskursu; 2) porušení principu právní jistoty jako součásti principu právního státu pro krácení možnosti se s novou právní úpravou a jejími důvody seznámit;
- čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny – porušení demokratické zásady vlády pro lid, státní moci sloužící všem občanům, tím, že bylo razantně kráceno právo občanů seznámit se s důvody politického rozhodnutí, jakož i právo toto rozhodnutí oslovováním svých volených zástupců ovlivnit;
- čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny – došlo k zásahu do volné soutěže politických stran, k níž nedílně patří i možnost hlásat názory a uplatňovat návrhy v řádném parlamentním diskursu; ustanovení jednacích řádů nebyla vykládána v souladu s čl. 22 Listiny;
- čl. 6 Ústavy – porušení zásady ochrany menšiny jak sněmovní, tak senátní, tak mezi občany; poslanci menšiny nemohli řádně vykonávat svůj mandát zvláště v situaci nepředvídatelného svolání schůze, některým senátorům bylo upřeno právo účastnit se a hlasovat a hlas občanů oponujících napadenému zákonu nemohl být cestou řádného parlamentního diskursu artikulován;
- čl. 26 Ústavy a čl. 21 odst. 4 Listiny – poslancům i senátorům byl ztížen efektivní výkon jejich mandátu; nadto bylo zasaženo do práva na nerušený výkon veřejné funkce poslance zejména nepředvídatelným svoláním schůze, na kterou se nemohl připravit a do práva na nerušený výkon veřejné funkce nově zvolených senátorů, kterým bylo bez legitimního důvodu nepřiměřeným urychlením jednání Senátu upřeno právo jednání se účastnit a o návrhu zákona hlasovat;
- čl. 36 Ústavy – veřejné jednání Sněmovny a Senátu při limitaci řádného parlamentní rozpravy nemohlo splnit legitimizační roli veřejné parlamentní diskuse;
- čl. 4 odst. 2 Listiny – omezení základních práv výhradně zákonem, jakožto výsledkem legitimního rozhodnutí v demokratické parlamentní diskusi;
- čl. 4 odst. 4 Listiny – 1) nebylo šetřeno podstaty a smyslu zákonných omezení práv poslanců a senátorů podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny; 2) způsob přijetí zákona znemožňuje občanům posoudit, zda bylo šetřeno podstaty a smyslu jejich Listinou garantovaných sociálních práv a
- čl. 21 odst. 1 Listiny – 1) omezení práva občanů kvůli nedostatku času podílet se na správě věcí veřejných, zejména oslovováním členů Parlamentu, účinným využitím petičního či shromažďovacího práva, anebo práva na stávkou 2) omezení práva občanů zvolených do Poslanecké sněmovny a Senátu podílet se na správě věcí veřejných efektivní účastí na svobodné parlamentní diskusi a možností řádně připravit a podat pozměňovací návrhy.

Tyto důvody protiústavnosti způsobu přijetí napadeného zákona, zde jen rekapitulované, byly rozvedeny a podrobně zdůvodněny výše.

V.

S ohledem na výše uvedené v částech I až IV navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud rozhodl nálezem takto:

Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, se zrušuje dnem vyhlášení nálezů.

V Praze dne 8. prosince 2010

Bohuslav Sobotka, v. r.	Václav Neubauer, v. r.	Roman Sklenák, v. r.
Jeroným Tejc, v. r.	Adam Rykala, v. r.	Jiří Koskuba, v. r.
Stanislav Křeček, v. r.	Vlasta Bohdalová, v. r.	Vítězslav Jandák, v. r.
Lubomír Zaorálek, v. r.	Jan Babor, v. r.	Pavel Ploc, v. r.
Jan Chvojka, v. r.	Miroslava Strnadlová, v. r.	Ladislav Velebný, v. r.
Miroslav Váňa, v. r.	Roman Váňa, v. r.	Hana Orgoníková, v. r.
Karel Černý, v. r.	Jiří Šlégr, v. r.	Ladislav Skopal, v. r.
Vladimíra Lesenská, v. r.	Jiří Zemánek, v. r.	Václav Votava, v. r.
Ladislav Šinci, v. r.	Pavel Holík, v. r.	Jaroslav Foldyna, v. r.
Milada Emmerová, v. r.	Cyril Zapletal, v. r.	Milan Urban, v. r.
Jiří Petrů, v. r.	Josef Novotný, v. r.	František Bublan, v. r.
Alfréd Michalík, v. r.	Richard Dolejš, v. r.	Martin Pecina, v. r.
Václav Zemek, v. r.	František Novosad, v. r.	Ivan Ohlídál, v. r.
Jaroslav Krákora, v. r.	Václav Klučka, v. r.	Pavel Antonín, v. r.
Jaroslav Vandas, v. r.	Jan Látka, v. r.	Josef Tancoš, v. r.