

Dotazy MF DNES:

Vláda zvažuje vyhlášení legislativní nouze, aby se jí podařilo schválit některé zákony související s rozpočtem. Opozice hrozí, že napadne toto vyhlášení u Ústavního soudu s tím, že podle ní došlo ke zneužití zákona. Prosím o odpověď na níže uvedené otázky.

K položeným otázkám podávám tyto zobecňující informace a předesílám, že v žádném případě nepředjímám případné rozhodování Ústavního soudu o otázce ústavnosti použití procedury legislativní nouze pro vládní návrhy, jak se o nich hovoří v nejrůznějších souvislostech v médiích.

Byla někdy u Ústavního soudu napadena legislativní nouze? S jakým úspěchem? Vzpomněl byste si na případ, kdy byl napaden proces schvalování nějakého kontroverzního zákona? S jakým úspěchem?

Existuje několik nálezů Ústavního soudu, v nichž se Ústavní soud zabýval námitkami vadami legislativního procesu. Z nich vyplývá, že ÚS je obecně na čistotu rozhodovacích procedur citlivý a pečlivě tyto námitky posuzuje.

Např. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) – týkající se účasti Senátu v legislativním procesu týkajícím se návrhů zákona (resp. změny zákona) o státním rozpočtu: „Ústavní soud ... se ... soustředil ... výhradně na ústavnost ... přijetí [zákona]. ... Při řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy se totiž posuzování ústavnosti napadeného právního předpisu ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu dělí na obsahové posouzení jeho souladu s ústavními zákony a s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a na zjištění, zda byl napadený zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. ... [P]raxe, kdy jedním zákonem je současně novelizováno několik různých zákonů, je v legislativní praxi relativně častá. K tomu Ústavní soud v obecné rovině uvádí, že tato praxe je v zásadě ústavně konformní, leč pouze tehdy, jestliže novelizované zákony vzájemně meritorně souvisí. Naopak za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesusouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasté formou podaných pozměňovacích návrhů. (Jako zřejmě nejmarkantnější příklad, kdy tak Poslanecká sněmovna zcela účelově a nevhodně učinila, bylo přijetí zákona č. 170/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze smlouvy mezi vládou České republiky, vládou Slovenské republiky a vládou Spolkové republiky Německo, o ukončení vzájemného zúčtovacího styku v převoditelných rublech a vypořádání vzájemných závazků a pohledávek, které vznikly jako saldo v převoditelných rublech ve prospěch Spolkové republiky Německo a o změně zákona č. 407/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou náhradu škod zemědělským subjektům postiženým suchem v roce 2000, do kterého byla zcela nesusystémově zahrnuta též změna zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.). Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezdělaná značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“ .

- v daném případě byl návrh na zrušení zákona zamítnut, neboť ÚS vadu legislativního procesu neshledal

Např. nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) – tzv. legislativní přílepky – jezdci: „řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, je Ústavnímu soudu uloženo kromě posouzení obsahu zákonů z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, aby zkoumal, zda zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, a dále, aby zkoumal, zda byl zákon vydán ústavně předepsaným způsobem. Jelikož v projednávané věci je v rámci této tripartice (ústavní konformita obsahu, kompetence a procedura) zpochybňováno i dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí napadených ustanovení zákona č. 443/2006 Sb., musel se Ústavní soud nejprve zabývat ústavností procedury přijímání zákona. ... Pro přezkum ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání napadených ustanovení zákona je nutně zabývat se průběhem legislativního procesu, který přijetí a vydání zákona, jehož součástí napadená ustanovení jsou, předcházeli. ... 71. Jestliže Poslanecká sněmovna za výše zmíněných okolností přijala usnesení (ze dne 23. 5. 2006, č. 2470), jímž s takto pozměněným návrhem zákona vyslovila souhlas, tj. jestliže zatížila zákonodárny proces v rozsahu tzv. pozměňovacího návrhu vadou, kterou nelze přehlédnout, promítá se tento fakt do hodnocení ústavnosti celé legislativní procedury. ... 72. Zákonodárny proces v České republice obecně ale trpí i dalšími vadami, jimiž se Ústavní soud nemohl v tomto konkrétním případě zabývat (např. přibývání případů schválení zákonů s datem účinnosti stanoveným přede dnem přijetí), nicméně nemohl je nebrat v potaz jako doklad poměrů v tvorbě zákonů, zvláště pokud jde o jen omezenou funkčnost mechanismů kontroly z nitra zákonodárneho procesu. Tím se samozřejmě zvyšuje tlak na působení kontroly vnější, představované ve vztahu k ústavnosti Ústavním soudem (viz též Filip, J.: Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu, Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2005, pišící o "legislativních neplechách či zvěrstvech").“.

- v daném případě byl napadený zákon zrušen, neboť ÚS shledal vadu legislativního procesu

Např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) – týkající se procedurálních pravidel projednávání návrhů zákona: „Jestliže Poslanecká sněmovna, za okolností zmíněných již dříve, nadto po delší době a na jiné schůzi, přistoupila k revokaci svého usnesení (ze dne 31. října, číslo 1828), jímž s návrhem posuzovaného zákona vyslovila souhlas, a v takto nově otevřeném zákonodárném procesu již dříve schválený návrh zákona znovu projednala a posléze jej přijala v jiném jeho znění, zatížila zákonodárny proces o něm vadou, kterou nelze z hlediska jeho procesní čistoty přehlédnout. Ústavní soud v řadě svých nálezů, dotýkajících se kontroly rozhodování orgánů veřejné moci, opakovaně vyložil zásady, pro které - mimo jiné též z hledisek znaků právního státu - je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný; stručně poznamenáno: ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. Jestliže takto připomenuté zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly zákonodárneho procesu a v něm přijatých aktů (právních norem) ... nadto nelze ztrácet ze zřetele, že důsledky plynoucí ze zákonodárných aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad zajisté významnější než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci. Vystupuje 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. ... Komplikovanost materie, kterou Poslanecká sněmovna projednává, četnost nebo různorodost pozměňovacích a jiných návrhů, které jsou v průběhu rozprav vůči předloženému návrhu zákona vznášeny, samy o sobě ani ve spojení se snahou ex post "napravit omyl a zabránit vážným hospodářským škodám", nemohou odůvodnit porušení ústavně chráněného postupu v zákonodárném procesu a již vyložených zásad. Byla již zmínka o tom, že v parlamentní demokracii politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním; podmínky, které za kautel ústavou výslovně vyjádřených zajišťují ústavní legitimitu a legalitu přijatého rozhodnutí, a které relevantní většiny v průběhu zákonodárného procesu vytvářejí, jsou ovšem rozličné a téměř vždy se upínají nejen k materii, která je předmětem jednání a následného rozhodnutí, ale samy jsou při vzniku zejména většiny ad hoc ovlivněny také daným časem, resp. okolnostmi, které z něj plynou. Takto ustavené většiny pro přijetí rozhodnutí (schválení návrhu zákona) relevantní jsou (mohou být) ovšem proměnlivé, a to nezřídka natolik, že ve zmíněných souvislostech v průběhu času svou početní relevanci mohou (mohly by) ztratit a stát se menšinou, která by však byla vystavena nebezpečí zvratu dříve přijatého rozhodnutí. Ochrana takto vzniklých většin, přesněji, jejich dříve přijatých rozhodnutí, je proto nezbytná nejen z hlediska stálosti právních aktů, ale představuje, jako důsledek dosažené shody v daném čase (kompromisní politické vůle), také jednu ze záruk ústavnosti, která vylučuje z rozhodování svévoli, pro niž v něm přirozeně není místa ...; 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.“.

- v daném případě byl napadený zákon zrušen, neboť ÚS shledal vadu legislativního procesu

A konečně nález týkající se tzv. Topolánkova balíku ke stabilizaci veřejných rozpočtů: nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.): „Vztah obou komor Parlamentu České republiky není symetrický. Až na Ústavou stanovené výjimky přijímání ústavních zákonů a přesně určených zákonů jejich schválením oběma sněmovnami (čl. 39 odst. 4, čl. 40 Ústavy) pravidlem je postup, v němž Poslanecká sněmovna disponuje silnějším postavením, umožňujícím zvrátit nesouhlas Senátu s návrhem zákona (čl. 47 odst. 3 Ústavy). Takto ústavně vymezený vztah obou komor je nutným východiskem i pro interpretaci čl. 46 odst. 2 Ústavy. ... Rozdíl v postupu Senátu, kterým schválí návrh zákona a kterým vyjádří vůli se jím nezabývat, se promítá do skutečnosti, že v případě druhém možnost plenární rozpravy a tím i možnost kritického opozičního hodnocení návrhu dána není. Na tomto místě nutno zodpovědět základní otázku, zdali situace, v níž většina ve druhé sněmovně Parlamentu může svým rozhodnutím znemožnit veřejné projednání návrhu zákona, a tím zabránit svobodnému parlamentnímu projevu menšiny, je anebo není v souladu s principy parlamentarismu. V kolizi s takto formulovaným znakem demokratického fungování parlamentu, tj. právem parlamentní menšiny svobodně v rámci projednávání zákonů se k jejich obsahu vyjadřovat, stojí v posuzovaném případě principy vzájemného vztahu obou komor v ústavní konstrukci Parlamentu České republiky. Nelze na tomto místě nepřipomenout, že dvoukomorová struktura Parlamentu České republiky je výrazem principu dělby moci i uvnitř moci zákonodárné. Za účelem zajištění reálnosti jejího fungování Ústava v čl. 18 odst. 1 a 2 zakotvila pro volby do obou sněmoven rozdílný volební systém s cílem dosáhnout tak jejich odlišné politické struktury, tj. stavu, ve kterém by se Senát nestal toliko politickou kopií Poslanecké sněmovny, a byl tudíž s to reálně funkci kontrolní brzdy a protiváhy uvnitř moci zákonodárné plnit. V takto koncipovaném ústavním modelu nejeví se

aktuální eventualita zneužití institutu nezabývání se návrhem zákona při jeho projednání v Senátě. Odlišná situace ale nastává tehdy, pokud se původní intence ústavodárce nenaplnila a Senát je z pohledu své politické struktury toliko kopií Poslanecké sněmovny. Jakkoli se tato poznámka jeví spíše úvahou de constitutione ferenda, 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. V systému, v němž Poslanecká sněmovna v zákonodárném procesu disponuje dominantním postavením, přičemž ústavní i zákonné kautely projednávání návrhů zákonů vylučují možnost zamezení parlamentní diskusi v Poslanecké sněmovně, dále za situace, kdy v dané věci byl návrh zákona projednán ve třech výborech Senátu a reálným obsahem rozpravy k návrhu nezabývat se zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů ze strany předsedů klubů byl z větší části obsah samotného zákona, a konečně za situace, v níž zatím nešlo o opakovaný postup signalizující snahu parlamentní většiny vyřadit druhou komoru Parlamentu z reálné participace na přijímání zákonů, nelze v postupu Senátu dle čl. 46 odst. 2 Ústavy a § 107 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v předmětné věci spatřovat porušení principu parlamentní demokracie. Lze v něm spatřovat spíše projev dopadající do oblasti, jež z oblasti ústavního přezkumu již vykračuje, do oblasti úrovně demokratické politické kultury senátní většiny.

- v daném případě nebyla shledána vada legislativního procesu, nicméně z odůvodnění je zřejmé, že ÚS zvedl varovný prst.

Pouze v jednom jediném případě byla vznesena i námitka nesprávné legislativní procedury spočívající v použití procedury legislativní nouze, a to v onom čerstvém nálezu týkajícím se snížení soudcovských platů o 4 % - nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.). ÚS této námitce nevyhověl, vyslovil však do budoucna určité podmínky, a zejména nevyloučil, že je otázka přezkumu použití legislativní nouze mimo kognici (přezkum) ÚS: „15. V rámci řízení o návrhu na zrušení zákona či jeho části Ústavní soud zkoumá, zda byl napadený předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Navrhovatel zpochybňuje ústavní konformitu legislativního procesu, pokud jde o projednání návrhu zákona, posléze přijatého pod č. 418/2009 Sb., ve stavu legislativní nouze v Poslanecké sněmovně. Pokud jde o projednání v Senátu, pak vůči ústavní konformitě legislativního procesu nevznáší navrhovatel žádné námitky. Ústavní soud ověřil, že v Senátu návrh zákona nebyl projednáván ve zkráceném jednání a Senát se otázkou zkráceného jednání vůbec nezabýval. 16. Ústavní soud se s ohledem na uvedené skutečnosti stran ústavní konformity legislativního procesu zaměřil dále jen na navrhovatelovy námitky týkající se projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně. Ústavní soud předně podotýká, že v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) vyslovil, že „není-li úprava legislativního procesu, jež je součástí jednoduchého práva, vyjádřením ústavního principu, i její případné porušení derogační důvod, a to ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu, nezakládá“. Touto zásadou se pak Ústavní soud řídil i v dalších nálezech, zejména sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.). 17. V nyní posuzované věci předně nelze plně souhlasit s navrhovatelem, že by zákonodárce měl poměřovat naplnění předpokladů pro vyhlášení stavu legislativní nouze v podobě hrozící značné 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. Rozhodnutí, zda státu hrozí značné hospodářské škody ve smyslu § 99 odst. 1 jednacího řádu, posouzení

ve vazbě k tomu, do jaké míry má předložený návrh zákona vzniku hrozící značné hospodářské škody v jakési analogii k ustanovení § 417 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zabránit či redukovat hrozící škodu, nemusí obsahovat. 18. 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, maje na zřeteli i princip minimalizace zásahu, přikývl stanovisku Poslanecké sněmovny, že „návrh zákona projednala ve stavu legislativní nouze za dodržení zákonných podmínek“.

V případě napadení u Ústavního soudu - začnou zákony schválené v legislativní nouzi platit?

Ano, napadení nějakého zákona je možné až poté, co je zákon platný (tj. až poté, co byl vyhlášen ve Sbírce zákonů) a skutečnost, že byl nějaký zákon před ÚS napaden, se po dobu řízení před ÚS jeho platnosti a účinnosti netýká.

Jaký je podle Vaší zkušenosti rozestup mezi podáním ústavní stížnosti a usnesením Ústavního soudu? Jaké faktory ovlivňují, kdy bude případ na pořadu jednání?

Pořadí věcí, případně naléhavost, určuje zejména soudce zpravodaj, případně plénum. Záleží na mnoha faktorech, osoba soudce zpravodaje je zpravidla důležitá, neboť na něm především záleží, jak rychle se může daná materie zpracovat a připravit k rozhodnutí. Plénum ho případně může vyzvat, aby práce urychlil, a vyloučeno ani není formální usnesení pléna o tom, že věc je naléhavá a projedná se mimo pořadí dle § 39 zákona o Ústavním soudu. Soudce zpravodaj je určen na základě pevného algoritmu dle rozvrhu práce, bez možnost subjektivního vlivu předsedy ÚS či kohokoliv jiného.

Tomáš Langášek
generální sekretář Ústavního soudu

Brno, 26. října 2010