

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Miroslava Waltová

Problémy legislativního procesu

Diplomová práce

Olomouc 2012

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Problémy legislativního procesu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Přerově dne 31. ledna 2012

.....

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala svému vedoucímu práce JUDr. Michalu Bartoňovi, Ph. D. za jeho velkorysost, vstřícnost, odbornou pomoc i velkou podporu, které se mi od něj po celou dobu dostávalo.

Obsah

1 Úvod	6
2 Průvodce legislativním procesem v ČR	7
2.1 Zákonodárná iniciativa	8
2.1.1 Vládní návrhy zákonů	9
2.1.2 Důvodová zpráva vládního návrhu zákona	11
2.1.3 Nevládní návrh zákona	12
2.1.4 Zákonné požadavky návrhu zákona	12
2.2 Zákonodárný proces	13
2.2.1 Projednávání zákonů	15
2.2.2 Prvé čtení návrhu zákona	16
2.2.3 Druhé čtení návrhu zákona	17
2.2.4 Třetí čtení návrhu zákona	19
2.2.5 Účast Senátu	20
2.2.6 Prezident	21
3 Přílepek jako problém legislativního procesu	22
3.1 Co je to přílepek?	22
3.1.1 Kdy hovoříme o přílepku?	23
3.1.2 Ve které fázi se přílepek do zákona dostává?	23
3.2 Role Ústavního soudu	24
3.2.1 Působení Ústavního soudu v oblasti práva	25
3.3 Přílepky z pohledu Ústavního soudu	26
3.4 Název zákona	27
4 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS77/06	29
4.1 Referenční hlediska Ústavního soudu	31
5 Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07	39
5.1 Vyjádření Ústavního soudu k jednotlivým námitkám	41
6 Přílepky v poslanecké a senátní praxi	48
6.1 Emisní povolenky	48

6.2 Loterijní zákon - cenzura internetu	50
6.3 Odklad státních maturit	51
6.4 Dva přílepy k novele zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví	52
6.5 Novela zákona o pedagogických pracovnících spojená s novelou vysokoškolského zákona	52
6.6 Senátní přílepek k zákonu o sportu	53
6.7 Senátní přílepek k zákonu o silnici R35	54
6.8 Další příklady typických přílepků	55
7 Závěr	56
Použitá literatura	60
Resumé	64

1 Úvod

Diplomová práce s názvem „Problémy legislativního procesu“, kterou předkládám, by se měla zaměřit na nedostatky, k nimž dochází v průběhu přijímání zákonů v naší republice. Problémů, které se v souvislosti s legislativním procesem objevují, je mnoho. Proto jsem se rozhodla věnovat svoji pozornost především „přílepkům“, které považuji za největší „prohřešek“ našich zákonodárců. Obcházení přijímací procedury pomocí přílepků si naši zákonodárci bohužel velmi rychle osvojili, což osobně považuji za negativní jev našeho zákonodárství.

K napsání této práce mne inspirovalo absolvování volitelného předmětu s názvem „Legislativní proces“, při jehož výuce mne právě tato problematika velmi zaujala a inspirovala mne k dalšímu studiu.

Proces přijímání zákonů je poměrně přesně definován Ústavou České republiky, přičemž jednotlivé články jsou rozvedeny v dalších dokumentech, jimiž se uvedený proces řídí. Bohužel však naši zákonodárci, patrně toužící dosáhnout svého cíle, jsou leckdy ochotni tento proces nějakým způsobem obejít. Skutečnost, že přílepky nejsou zcela konformní způsob, jakým by měly být zákony přijímány, potvrdil ve svých nálezech i Ústavní soud. Naši zákonodárci však mnohdy na toto nedbají, což ztěžuje adresátům právních norem orientovat se v nich.

V této diplomové práci se zaměřím na vymezení pojmu „přílepek“ tak, abych jej následně byla schopna v parlamentní praxi identifikovat. Vzhledem k tomu, že jsem se při svém studiu setkala s několika „přílepkovými“ nálezy Ústavního soudu, pokusím se rovněž o jejich komparaci.

Celá práce je rozdělena na sedm kapitol, přičemž druhá kapitola je zaměřena na popis zákonodárského procesu v České republice tak, jak je definován Ústavou ČR. Třetí kapitola se již zabývá vymezením pojmu přílepek. Následující dvě kapitoly jsou věnovány „přílepkovým“ nálezům Ústavního soudu, o jejichž komparaci jsem se snažila. Šestá kapitola je zaměřena spíše prakticky, protože jsou v ní uvedeny konkrétní příklady přílepků v praxi. V závěru celé práce shrnu výsledky svého studia, přičemž zdůrazním nejdůležitější body celé práce a rovněž nastíním současné snahy o nápravu tohoto negativního jevu.

2 Průvodce legislativním procesem v ČR

Společenství lidí je již od svého počátku něčím usměřováno, jsou mu dána jistá pravidla. Zpočátku to byla pravidla daná pouze přírodou, postupem času, kdy lidé začali přírodu svým způsobem ovládat, se ukázalo, že pouze zákony přírody jsou již nedostačující. Proto bylo třeba dát lidskému bytí nějaká nová pravidla tak, aby se lidská společnost mohla dále rozvíjet. Nejprve se jednalo o pravidla, která byla dodržována pouze na základě úzu. S vývojem písma je však možné sledovat i první psanou podobu těchto pravidel, která pro svoji „ucelenost“ nazýváme zákoníky. Některé zásady vycházející z prvních zákonů, vzniknuvších před mnoha tisíci lety, jsou ve své podstatě dodržovány dodnes.¹

V současné společnosti se psaná pravidla dávající občanům určitého státu práva a povinnosti nazývají zákony. Zákon lze definovat jako závazný právní předpis, který vznikl v souladu s právními předpisy určitého státu, v našem případě tedy ČR. Ve zkratce lze říci, že právní předpis, zákon, musí být řádně přijat zákonodárným sborem, Parlamentem ČR. K tomu, abychom mohli právní předpis považovat za platný, musí projít značně složitým procesem majícím přesná pravidla, jejichž přiblížení bych ráda věnovala tuto kapitolu.

Nejprve se však pokusím odpovědět na otázku, proč vlastně vznikají zákony. Odpověď není nasnadě, protože při zodpovězení této otázky musíme vycházet nejen z definice termínu „zákon“, ale především z jeho účelu, tedy toho, k čemu je určen. Zákon má regulovat vztahy vznikající ve společnosti. Skutečnost, zda je nutné určitý konflikt ve společnosti regulovat právě pomocí právního předpisu, musí předkladatel v rámci svého legislativního záměru řádně zvážit, protože ne všechny rozpory ve společnosti jsou natolik obecně významné, aby bylo nutné stanovovat přísná pravidla právě pomocí právních předpisů.

Nejen nutnost řešení některých konfliktů ve společnosti vede k potřebě vytvořit pravidla pomocí právních předpisů. Mezi další neméně významné podněty vedoucí ke vzniku určitého legislativního záměru bezesporu patří takové, s jejichž pomocí vláda prosazuje své záměry a naproti tomu se parlament snaží o jejich kontrolu. Ve výčtu možností vedoucích k vytvoření samotného legislativního záměru nesmí určitě chybět ani nutnost přijetí nového právního předpisu vycházejícího z mezinárodní smlouvy či z našeho členství v EU.²

¹ KUBŮ, Lubomír a kol. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. 335 s.

² KOLÁŘ, Petr. *Legislativní proces*. Právní úprava . Březen 2006[online]. MVČR, 2008. [cit. dne 25. prosince 2011]. Dostupné na < http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/rs_atlantic/data/files/kolar02.pdf >

V předchozím odstavci jsem nastínila některé ze skutečností, které mohou vést k tzv. legislativnímu záměru.

Máme-li stanovený legislativní záměr, což je první krok k tomu, aby vůbec mohl vzniknout zákon, právní předpis regulující určitý společenský vztah, musíme dále postupovat podle předem daných pravidel, která nalezneme zejména v Ústavě ČR (dále jen Ústava). Podle Jana Wintra řadíme k těmto předpisům i autonomní usnesení komor sloužící k úpravě podrobnějších pravidel jednání, i když podle jeho názoru je pro tyto dán jen velmi malý prostor.³ Ústavní soud řadí mezi závazná pravidla, podle kterých Parlament ČR při přijímání zákonů postupuje, ještě ustálenou praxi jednotlivých parlamentních komor a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou součást legislativní procedury.⁴

Na základě výše uvedeného lze říci, že proces přijímání zákonů se v ČR se řídí Ústavou, Zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Zákonem o jednacím řádu Senátu PČR, Legislativními pravidly vlády a Zákonem o Ústavním soudu.

Z názvu diplomové práce „Problémy legislativního procesu“ vyplývá, že se v ní budu blíže zabývat některými „prohřešky“, s nimiž se při přijímání zákonů můžeme setkat. Z tohoto důvodu se domnívám, že je nezbytné nejprve ve stručnosti představit standardní postupy legislativního procesu v ČR.

Jak jsem již uvedla výše, zákon jako pravidlo chování vzniká na základě určitého podnětu, proto je podle mého názoru nezbytné představit legislativní proces nikoli pouze z hlediska přijímání zákona v Poslanecké sněmovně, ale již od počátku, tedy od vzniku samotného záměru.

2.1 Zákonodárna iniciativa

Podle Jana Kysely „zákonodárna iniciativa znamená oprávnění zahájit zákonodárny proces kvalifikovaným způsobem nutícím Poslaneckou sněmovnu se návrhem zabývat“⁵.

Termín zákonodárna iniciativa lze dle mého názoru velmi obecně popsat jako možnost podávat návrhy právních předpisů k demokraticky zvoleným zástupcům lidu, kteří jsou k tomuto zmocnění právním předpisem s nejvyšší právní silou.

³ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, s. r. o., 2010. ISBN 978-8087284-13-1, str. 43.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007 Pl. ÚS 77/06, bod. 38.

⁵ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2006. ISBN 80-7380-000-4. str. 629.

V ČR se tento právní předpis nazývá Ústava a dle jejího čl. 41 odst. 1 se návrhy zákonů podávají Poslanecké sněmovně, která je představitelkou zákonodárné moci u nás. Z následujícího odstavce (čl. 41 odst. 2 Ústavy) vyplývá, kdo má oprávnění k podávání závazných návrhů zákona. S výjimkou návrhu zákona o státním rozpočtu, který podává výhradně vláda, mají podle výše uvedeného článku Ústavy zákonodárnou iniciativu „poslanec, skupina poslanců (blíže neurčený počet), Senát jako celek, vláda a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku“.⁶ Na čl. 41 odst. 2 Ústavy navazuje zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně § 86 odst. 1, který k tomuto dále uvádí: „Za Senát, vládu a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku mohou jednat jen jejich členové, kteří byli takovým jednáním zvlášť pověřeni. Jde-li o návrh skupiny poslanců, odůvodní ho poslanec, který je jejím členem a kterého tím tato skupina pověří.“

2.1.1 Vládní návrhy zákonů

Převážnou většinu návrhů podává v naší republice vláda, přičemž se tato řídí Legislativními pravidly vlády (dále jen LPV).

Věcný záměr zákona, je-li zahrnut do plánu legislativních prací vlády, vypracovávají a předkládají k projednání vládě ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, a to před vypracováním návrhu zákona.⁷ Náležitosti věcného záměru zákona a celý postup jeho přípravy nalezneme v čl. 3 a 4 LPV, přičemž čl. 4 odst. 1 písm. a) a b) LPV konkretizuje jeho obsah, který vychází z obecných požadavků na tvorbu právních předpisů uvedených v čl. 2 LPV.

Nezbytnou součástí věcného záměru zákona je rovněž jeho hospodářský dopad, finanční náročnost, jakož i soulad se základními lidskými právy s důrazem na diskriminaci mezi muži a ženami, což předpokládá čl. 4 odst. 1 písmeno e) a f) výše uvedeného právního předpisu.

Uvedené součásti, které je nezbytné předložit spolu s návrhem zákona, jsou podle mého názoru oprávněné a žádoucí, protože dávají navrhovateli zákona prostor komplexnějšího pohledu na jeho záměr z hlediska zásahu do dalších oblastí, které s předkládanou změnou bezesporu souvisí.

⁶ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2006. ISBN 80-7380-000-4.

⁷ Legislativní pravidla vlády čl. 3 odst. 1 [online]. Vláda ČR, 2008. [cit. 20. ledna 2012] Dostupné na <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf>

Po vypracování věcného záměru se tento vkládá do elektronické knihovny, přičemž musí v souladu s čl. 5 odst. 1 LPV obsahovat i „*informaci o tom, jaká je lhůta pro uplatnění připomínek a na jakou elektronickou adresu je možné připomínky zaslat*“. Kdo všechno obdrží vypracovaný věcný záměr nalezneme v čl. 5 odst. 1 LPV. Připomínky se sdělují orgánu, který věcný záměr k připomínkování předložil (viz čl. 5 odst. 5 LVP) . Obecná lhůta pro podání připomínek činí dle čl. 5 odst. 3 LPV „*15 dní, není-li stanovena lhůta delší*“. Podle mého názoru je cílem těchto velmi přesně stanovených lhůt bezesporu předcházení případným sporům o zmeškání lhůty určené k předložení připomínek. Obecná lhůta je využívána v převážné většině případů, avšak zároveň je na tomto místě příslušnému orgánu dána možnost tuto lhůtu prodloužit.

Čl. 5. odst. 6 a 7 LPV stanoví požadavek na vlastnosti překládaných připomínek. Podle uvedeného ustanovení musí být připomínky jasné, přesné a konkrétní. Podle mého názoru je důraz na tyto atributy bezpochyby podstatný. Obecné, nepřesné či nesrozumitelné připomínky by podle mého názoru mohly být v krajním případě považovány za způsob „obstrukce“, tedy prodlužování celého procesu.

V případě, že některý z oprávněných subjektů označí svoji připomínku jako „**zásadní**“, stává se tato, v případě nesouhlasu ze strany orgánu předkládajícího věcný záměr připomínkovému řízení, předmětem rozporu. Jestliže se v případě sporu subjekty na společném řešení nedohodnou, rozhoduje člen vlády.⁸

Věcný záměr se poté zasílá vládě, přičemž Legislativní rada vlády má na její projednání stanovenu 30denní lhůtu. Po projednání a schválení věcného záměru vládou je příslušným ministerstvem (členem vlády), nebo jiným ústředním orgánem státní správy vypracován návrh zákona (čl. 7 odst. 4 LPV).

Návrh zákona je opět postoupen příslušným subjektům k připomínkování⁹, přičemž předmětný návrh, stejně jako předtím věcný záměr, posuzuje v souladu s čl. 8 odst. 2 LPV odbor kompatibility, avšak obdobně jako je uvedeno v čl. 5 odst. 2 odpovídá za „*plnou slučitelnost a správnost údajů podle čl. 4 odst. 4 orgán, který návrh zákona vypracoval*“. Obecná lhůta pro sdělení připomínek je však v tomto případě zkrácena na pouhých 20 dní, přičemž může být dokonce v souladu s čl. 8 odst. 4 zkrácena. Takto zkrácená lhůta však nesmí být kratší než 5 pracovních dnů.

⁸ Legislativní pravidla vlády čl. 5 odst. 8[online]. Vláda ČR 2010. [cit. dne 20. ledna 2012] Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf>

⁹ Legislativní pravidla vlády č. 8 odst. 1[online]. Vláda ČR, 2010. [cit. dne 20. ledna 2012] Dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf>

Návrh zákona upravený podle výsledků připomínkového řízení, popřípadě i podle připomínek nebo podrobných stanovisek, se předkládá Legislativní radě vlády, která jej musí projednat ve lhůtě stanovené v čl. 10 odst. 2 LPV.

Podle čl. 11 LPV je za vládní návrh považován „návrh zákona, schválený vládou ve znění upraveném podle závěrů ze schůze vlády, jehož součástí je i důvodová zpráva“.

Vládní návrh zákona dle čl. 11 odst. 5 LPV „zasílá předseda vlády předsedovi Poslanecké sněmovny, a to v listinné podobě“. Tento musí obsahovat identické znění, na jakém se má Sněmovna usnést.¹⁰

Každý vládní návrh musí splňovat mimo obsahových náležitostí, také náležitosti formální. Tyto jsou uvedeny v příloze č. 1 LPV.

Podle mého názoru je důraz na formální stránku návrhu zákona možné považovat za základní podmínku, s jejíž pomocí by se mělo předcházet případným nedostatkům, které by musely být následně opraveny.

2.1.2 Důvodová zpráva vládního návrhu zákona

Nezbytnou součástí návrhu zákona je i důvodová zpráva, jejíž obsah nalezneme v čl. 9 LPV. Každá důvodová zpráva má dvě části, a to obecnou a zvláštní.

Obecná část obsahuje zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění nezbytnosti nové právní úpravy včetně jejich principů, soulad s ústavními pořádkem ČR, soulad s mezinárodními smlouvami a právními akty EU, hospodářský a finanční dopad na veřejnoprávní rozpočty a na hospodářské subjekty, jakož i dopady sociální a ekologické.

Otázka hospodářské a finanční náročnosti návrhu zákona je dle mého názoru dosti zásadní, a to s ohledem na efektivnost nové právní úpravy. Nežádá se totiž, aby se mohlo stát, že očekávaný efekt celé navrhované úpravy by byl zcela zastřen jeho dopadem na rozpočet státu, a tím i celou společností, což by mohlo vyvolat velmi negativní reakce. Každý navrhovatel by tedy měl nejprve důkladně zvážit, zda jsou vynaložené prostředky potřebné k zavedení jeho návrhu vyváženy pozitivní změnou ve společnosti.

Samozřejmě je nezbytné upozornit na fakt, že existují i zcela výjimečné situace, za kterých je možné považovat dopad hospodářský a finanční za „méně“ podstatný, a to s ohledem např. na nezbytnost právní úpravy s ohledem na mezinárodní situaci, ekologii apod.

V případě, že se jedná o návrh zákona, který je nutné projednat velmi rychle, je součástí návrhu zákona i návrh zkráceného projednání.

¹⁰ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, § 86 odst. 2

Zvláštní část důvodové zprávy koresponduje s jednotlivými paragrafy navrhovaného zákona, nebo v případě novely zákona s jednotlivými články a jednotlivými body novely, přičemž ke každému paragrafu či bodu je uvedeno odůvodnění, vysvětlení jeho účelu, principů, nezbytnosti, případně obsahuje i srovnání s platným právním stavem.

Dle mého názoru umožňuje výše uvedené členění zvláštní části snazší orientaci všem, kteří se k návrhu mají či se chtějí vyjádřit, anebo se s ním pouze chtějí seznámit a následně pak sledovat celý proces vzniku zákona.

Osobně se domnívám, že by měli všichni předkladatelé návrhu zákona, tedy nikoli pouze vláda, respektovat i požadavky, které jsou uvedeny v čl. 4 odst. 1 písm. c) LPV, jež se týkají věcného záměru zákona. Konkrétně se zde uvádí: *„Návrh řešení, přičemž je rovněž požadováno i zhodnocení alternativních řešení, která byla při přípravě věcného záměru zvažována, a z vyhodnocení důsledků nepřijetí navrženého řešení vyplývá, že věc nelze řešit jinak než zákonnou úpravou.“*

2.1.3 Nevládní návrh zákona

Jak jsem již uvedla výše, mohou podávat návrhy zákonů i jiné subjekty než vláda. Přičemž tento musí vyhovět níže uvedeným zákonným požadavkům, které jsou uvedeny v § 86 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (viz níže).

2.1.4 Zákonné požadavky návrhu zákona

Každý návrh zákona, aby mohl být přijat předsedou Poslanecké sněmovny, následně projednán a případně přijat, musí splňovat zákonem předepsané parametry. Zákon č. 90/1995 Sb. v § 86 odst. 2 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že *„návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést“*. V následujícím odstavci je rovněž uveden požadavek na nutnost podání důvodové zprávy spolu s návrhem zákona. Tyto požadavky se ve své podstatě shodují s těmi, které jsem uvedla u vládního návrhu zákona.

Každá důvodová zpráva by měla dle § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, obsahovat:

- zhodnocení dosavadního právního stavu,
- odůvodnění, proč je nezbytná nová právní úprava,
- dopad finanční a hospodářský na veřejný rozpočet,
- soulad jak s ústavním pořádkem ČR, tak i s mezinárodními smlouvami a akty ES,

- v případě nutnosti dalšího prováděcí předpisu, tak i jeho návrh,
- jedná-li se o novelu – obsahu důvodová zpráva označení změn či doplnění stávajícího právního předpisu¹¹.

Z výše uvedeného vyplývá, že na předkladatele návrhu zákona jsou kladeny vysoké požadavky. Tento si totiž musí být dostatečně vědom toho, že jeho návrh nemůže existovat samostatně, zcela nezávisle na ostatních právních předpisech, a to ani v případě, že na první pohled není tato skutečnost zcela patrná. Každá změna či novinka v jakékoli oblasti společenských vztahů, má-li být právně upravena, se ať už přímo či nepřímo dotýká i ostatních právních vztahů, které tak ovlivňuje. Proto je třeba, aby každý, kdo přichází se svým návrhem, nejprve důkladně zvážil vše, co může být, v případě přijetí jeho návrhu, nějakým způsobem ovlivněno a které všechny oblasti práva i společenského života budou touto změnou dotčeny, případně které zákony by mohly být negativně ovlivněny, nebo by byly v rozporu.

Podle mého názoru by měli všichni, tedy nikoli pouze vláda, respektovat i požadavky, které jsou uvedeny v čl. 4 odst. 1 písm. c) LPV a které se týkají věcného záměru zákona. Konkrétně se zde uvádí: *„Návrh řešení, přičemž je rovněž požadováno i zhodnocení alternativních řešení, která byla při přípravě věcného záměru zvažována, a z vyhodnocení důsledků nepřijetí navrženého řešení vyplývá, že věc nelze řešit jinak než zákonnou úpravou.“* Návrh zákona zpracovaný podle výše uvedených požadavků se zasílá předsedovi Poslanecké sněmovny.

2.2 Zákonodárny proces

Zákonodárny proces je, jak jsem již uvedla výše, Ústavou (zákonem) upravený postup, který může vést k úpravě, změně či zániku stávajících právních předpisů.

Celý postup se dle zákona skládá z několika etap:

- a) zákonodárna iniciativa,
- b) první čtení zákona,
- c) druhé čtení zákona,
- d) třetí čtení zákona, schválení zákona,
- e) zaslání zákona Senátu, případně nové projednání zákona, který byl vrácen,
- f) zaslání zákona prezidentu republiky k podpisu, popřípadě opětovné projednání jím vráceného zákona,

¹¹ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, § 86 odst. 5

g) *vyhlášení zákona.*¹²

Návrh zákona se podle § 87 odst. 1 a 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, předkládá předsedovi Sněmovny, který jej postoupí organizačnímu výboru a neprodleně zašle všem poslancům a poslaneckým klubům. V případě, že návrhovatelem není vláda, zasílá jej i této spolu se žádostí o její stanovisko.

Jak jsem již uvedla výše má vláda podle čl. 44 Ústavy ČR *„právo vyjádřit ke všem návrhům zákona, a to do 30 dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen. V případě, že se ve stanovené lhůtě nevyjádří, platí, že se vyjádřila kladně.“*

Tento článek je dále rozveden v § 87 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (viz níže).

Konkrétní postup vlády a příprava jejího stanoviska jsou upraveny v části páté Legislativních pravidel vlády s příznačným názvem *„Příprava stanoviska vlády k návrhům zákonů, jejichž předkladatelem není vláda“*.

Podle čl. 20 odst. 1 LPV se návrh, který nepřipravila sama vláda, *„předkládá vládě návrh stanoviska vlády k tomuto návrhu zákona předseda Legislativní rady“*, přičemž tento požádá *„členy vlády, popřípadě vedoucí jiných ústředních orgánů státní správy, jichž se návrh zákona dotýká, v jím stanovené lhůtě o vyjádření“*.

Vláda se na základě předchozího vyjádření příslušných ministrů jednoznačně k návrhu vyjádří, a to vydáním souhlasného či nesouhlasného stanoviska s daným návrhem. (Souhlas X Nesouhlas). Své stanovisko k návrhu zákona zasílá vláda dle § 87 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, předsedovi Sněmovny.

*„Po vyjádření vlády k návrhu zákona nebo nevyjádří-li se vláda k takovému návrhu do 30 dnů od doručení žádosti, doporučí do 15 dnů organizační výbor předsedovi Sněmovny, aby zařadil předložený návrh zákona i s předloženým stanoviskem vlády do návrhu pořadu nejbližší schůze Sněmovny.“*¹³

Pro případ, že by organizační výbor nesplnil svoji výše uvedenou povinnost, je předseda Sněmovny v souladu s § 88 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu

¹² KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2006. ISBN 80-7380-000-4. str. 628.

¹³ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění pozdějších předpisů, § 88

Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, oprávněn zařadit návrh zákona do návrhu pořadu schůze Sněmovny i bez předchozího doporučení organizačního výboru.¹⁴

Každý návrh zákona je rovněž přikázán k projednání jednomu či několika výborům, které jej připraví na jednání ve Sněmovně.

Kompletní text návrhu zákona spolu se stanoviskem vlády musí být v souladu s ust. § 89 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, „*doručen poslancům a poslaneckým klubům nejméně deset dní před schůzí Sněmovny*“.

2.2.1 Projednávání zákonů

V současné době je u nás systém projednávání zákonů založen na trojím čtení, což ve své podstatě odpovídá systému uplatňujícím se v celé Evropě. Tato metoda byla postupně vytvořena v Anglii a posléze byla modifikována Francií, konkrétně se tomu tak stalo v roce 1789, tedy v období Francouzské revoluce, kdy tuto upravilo Národní shromáždění při tvorbě jednacího řádu.

Následně byl tento systém postupně aplikován i v dalších státech.

Naše republika se však k tomuto systému znovu vrátila teprve až v roce 1995, a to na základě zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. V první republice byly totiž zákony projednávány pouze ve dvou čteních, v období socialismu postačovalo často jen jedno čtení.¹⁵

První, druhé i třetí čtení zákona je forma parlamentního jednání. Jeho účel a smysl byl popsán Josefem Redlichem v roce 1905¹⁶ takto: „*Účelem vší parlamentní aktivity jest, teoreticky pojímáno vytvoření jednotné kolektivní vůle parlamentního sboru, která musí být při naplnění určitých právních předpokladů považována za vůli státu, ať už sama o sobě nebo v součinnosti s jinými orgány. (...) Je to teprve řeč, která naplňuje obsahem a smyslem všeliké formy a instituty parlamentárního aparátu, jež organicky spojuje dohromady, teprve skrze řeč je aktivita parlamentu účelně utvořena. Řeč pro a řeč proti jsou teprve prostředky, skrze které individuálně- psychické a politické síly, které jsou v procesu všelidové volby sjednoceny v poslanecké sněmovně, dopívají ke svému vyjádření a účinku. (...) Parliamentary Government i Government by talking: tak to krátce a dobře vyjádřil jeden anglický politik.*“¹⁷

¹⁴ KLÍMA, K. *Ústavní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2006. ISBN 80-7380-000-4. str. 629.

¹⁵ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, s. r. o., 2010. ISBN 978-8087284-13-1, str. 137.

¹⁶ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, s. r. o., 2010. ISBN 978-8087284-13-1, str. 16.

¹⁷ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, s. r. o., 2010. ISBN 978-8087284-13-1, str. 16.

Ústava upravuje legislativní proces v čl. 45. Tato úprava je však velmi strohá, ve své podstatě nám říká, že zákon je po schválení PS postoupen Senátu. Podrobná úprava je uvedena v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Legislativní proces by měl být zcela jasný a naprosto nezaměnitelný tak, aby nedocházelo k přijímání zákonů, které lze považovat za protiústavní. O protiústavnosti může v naší republice rozhodnout pouze Ústavní soud, který je v tomto směru považován za orgán, jenž dbá na dodržování Ústavy. Dospěje-li proto k názoru, že přijatý zákon nebyl přijat v souladu s Ústavou, zruší jej. Typickým příkladem této vady je např. nález Ústavní soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, který se vyjadřuje k problematice přípustnosti „přílepků“.

2.2.2 Prvé čtení návrhu zákona

První čtení návrhu zákona slouží především k zahájení diskuze o kvalitě, významu a účelu zákona, přičemž diskuze o významu, který by měl nový zákon či jeho změna přinést, a účelu, k němuž by měl sloužit, je dle mého názoru v této fázi velmi podstatný.

Tato fáze legislativního procesu, dle mého názoru, umožňuje Sněmovně eliminovat jednání o takových návrzích zákonů, které jsou z mnoha hledisek zcela bezvýznamné, a tudíž u nich nelze předpokládat, že by byly někdy přijaty.

Projednání návrhu zákona v prvním čtení uvede navrhovatel, po kterém vystoupí zpravodaj určený organizačním výborem nebo předsedou Sněmovny.

Dle § 90 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, „*se o návrhu koná obecná rozprava*“, na jejímž základě je možné, „*bud' návrh zákona vrátit navrhovateli*“, aby jej dopracoval, nebo jej zamítnout, což v praxi znamená, že se identickým návrhem Sněmovna již nebude dále zabývat.

V případě, že je návrh zákona považován za způsobilý k dalšímu jednání, což znamená, že je jeho zpracování dostatečně kvalitní a Sněmovna na základě diskuze dospěla k názoru, že návrh zákona je z hlediska svého významu a účelu přínosný, „*přikáže Sněmovna návrh zákona na základě návrhu k projednání výboru nebo několika výborům. Návrh výboru, kterému má být návrh zákona přikázán, dává organizační výbor nebo předseda Sněmovny (§88), přičemž zákon nevylučuje ani možnost, aby návrh předložil kterýkoli z poslanců. O takovém návrhu však rozhoduje Sněmovna, a to bez předchozí rozpravy. Návrh, který je přikázán výboru k projednání, nelze již vrátit navrhovateli k dopracování.*“¹⁸

¹⁸ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, § 90 odst. 7

Přikázaný návrh zákona musí výbor dle § 91 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, do 60 dnů projednat. Tuto lhůtu lze v souladu s odst. 3 výše uvedeného zákona prodloužit.

Pro případ, že by k návrhu zákona měl zájem připojit své stanovisko jiný výbor než ten, kterému mu byl návrh zákona přikázán, může tak učinit v souladu s odst. 4 výše uvedeného zákona. Stejnou možnost dává zákon rovněž jednotlivým poslancům.

Jednání ve výborech

Jak jsem již uvedla výše, mohou výbory projednávat návrhy zákonů na základě přikázání, anebo jednají o návrzích, u nichž se na tomto usnese.

Jednání ve výborech se řídí § 32 a násl. zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Podle těchto ustanovení jsou až na výjimky uvedené v zákoně jednání ve výborech rovněž veřejná. Jednání se účastní poslanci, jsou-li členy výboru, a další osoby uvedené v zákoně. Ze zákona vyplývá, že člen vlády, je-li o to výborem požádán, je povinen se tohoto jednání účastnit, přičemž není vyloučeno, aby byl při jednání zastoupen.

Výbor si před svým jednáním určí zpravodaje, který podává o návrhu zákona výboru zprávu. Každý výbor může v rámci efektivního zhodnocení návrhu zákona vytvářet i podvýbory, které se poté zabývají pouze jednotlivými částmi celého návrhu.

V případě, že alespoň pětina poslanců má na návrh zákona odlišný názor, označovaný jako oponentní, může jej prostřednictvím svého zpravodaje předložit i Sněmovně.

2.2.3 Druhé čtení návrhu zákona

Druhé projednávání návrhu zákona, označované jako druhé čtení, osobně považuji z hlediska celého procesu snad za nejvýznamnější, a to s ohledem na skutečnost, že právě tato fáze může díky pozměňovacím návrhům prvotní záměr navrhovatele podstatně změnit, což je možné sledovat na mnoha příkladech (viz následující kapitoly).

Druhé čtení uvádí opětovně navrhovatel, následně vystoupí zpravodaj či zpravodajové, jejichž počet se odvíjí od počtu výborů, jimž byl návrh zákona přikázán.

Podle § 93 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, se „o návrhu zákona koná obecná rozprava“, po jejímž ukončení „může Sněmovna vrátit návrh zákona výboru k novému projednání“, či rozhodnout

o zamítnutí návrhu zákona, anebo v souladu s ust. § 94 výše uvedeného zákona, není-li uplatněna jedna z předchozích dvou variant, postupuje návrh zákona do podrobné rozpravy.

V rámci podrobné rozpravy jsou v souladu s § 94 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, „*k návrhu zákona předkládány pozměňovací návrhy, případně jiné návrhy*“, které se dají vytisknout a rozeslat poslancům.¹⁹

Na tomto místě bych se ráda zmínila o funkci parlamentní rozpravy, již se zabývalo mnoho odborníků. Mezi ty nejznámější patří zejména Hans Kelsen a v současné době i Jan Wintr a Jan Kysela.

Jan Wintr ve své knize *Česká parlamentní kultura* uvádí, že i tzv. „*přílepkový*“ náleží Ústavního soudu vysvětluje dvojí účel parlamentní rozpravy²⁰, a to takto: „*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 ruralismu, která je základem a znakem každé svobodné společnosti. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednotlivých 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 k interpretaci toho, co jest třeba považovat za návrh zákona.*“²¹

Druhé čtení bývá zpravidla nejdelší a nejrozsáhlejší fází celého zákonodárného procesu, a to právě díky předkládání pozměňovacích návrhů k samotnému návrhu zákona. Pomocí pozměňovacích návrhů mohou jejich předkladatelé prosazovat do schvalovaného zákona i své vlastní návrhy k úpravě dané problematiky.

Následným schvalování předložených pozměňovacích návrhů by poslanci měli věnovat pozornost, a to proto, že uvedený způsob umožňuje, aby se do návrhu zákona dostal i tzv. přílepek, který s uváděným a schvalovaným návrhem zákona obsahově nijak nesouvisí.

¹⁹ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. , 2006. ISBN 80-7380-000-4. str. 629.

²⁰ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha, Auditorium, s. r. o. , 2010. ISBN 978-8087284-13-1, str. 18.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 55-56.

S ohledem na skutečnost, že je tato problematika poněkud obsáhlejší, budu se jí věnovat v samostatné kapitole této práce.

Dospěje-li Sněmovna po podrobné rozpravě k názoru, že návrh zákona má být navrácen výboru k novému projednání, může tak v souladu s ust. § 94 odst. 3 výše uvedeného zákona učinit. Sněmovna má rovněž i v této fázi možnost návrh zákona zamítnout. Avšak při návrhu na zamítnutí zákona je nezbytné postupovat v souladu s ust. § 94 odst. 4 výše uvedeného zákona, ve kterém se přímo uvádí: „*Pokud zazněl ve druhém čtení návrh na zamítnutí návrhu zákona, Sněmovna o něm hlasuje ve třetím čtení po ukončení rozpravy (§ 95 odst. 3.)*“

Na tomto místě je dle mého názoru nezbytné upozornit na skutečnost, že až do ukončení druhé čtení zákona může dle § 86 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, návrhovateli vzít svůj návrh zpět, jinak je možné vzít návrh zpět pouze se souhlasem Sněmovny.

2.2.4 Třetí čtení návrhu zákona

Projednání návrhu zákona ve třetím čtení lze dle § 95 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, „*zahájit nejdříve za 72 hodin po doručení pozměňovacích, popřípadě jiných návrhů poslancům*“. Uvedenou lhůtu lze zkrátit se souhlasem Sněmovny na 48 hodin.

Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny upravuje i termín jednání o návrhu zákona ve třetím čtení, a to v § 95a výše uvedeného zákona, v němž se uvádí: „*Pro třetí čtení návrhů zákonů se vyčlení ve stanovených jednacích dnech připadajících na středu a pátek, pokud Sněmovna nerozhodla jinak (§ 54 odst. 4), doba od 9 hodin do 14 hodin. O vyčlenění jiných hodin pro třetí čtení návrhů zákonů rozhodne Sněmovna. O návrhu na vyčlenění jiných hodin pro třetí čtení návrhu zákona nemůže Sněmovna hlasovat, vnesou-li proti takovému návrhu námitku nejméně dva poslanecké kluby. Ustanovení § 95 odst. 1 tím není dotčeno.*“

Výše uvedeným ustanovením vnesl dle mého názoru zákonodárce do části legislativního systému pravidlo umožňující nejen poslancům, ale i veřejnosti snazší orientaci v jednáních Sněmovny.

Třetí čtení zákona je zaměřeno „technicky“, protože slouží pouze k odstranění případných nejasností a vad, zabývá se návrhy na opravy legislativně technických, příp. gramatických či tiskových chyb.

V této fázi však není vyloučeno, aby poslanec podal návrh na opakování druhého čtení.²²

Na konci třetího čtení návrhu zákona hlasuje Sněmovna dle ust. § 95 odst. 3 výše uvedeného zákona „o *pozměňovacích návrzích, popřípadě o jiných návrzích k návrhu zákona*“.

Poté hlasuje o návrhu zákona, jehož výsledkem je usnesení, v němž Sněmovna s návrhem zákona vyslovuje svůj souhlas. V případě, že se tak stane, postupuje návrh zákona do Senátu.

Podle § 94 odst.4 výše uvedeného zákona hlasuje Sněmovna o zamítnutí návrhu zákona, „*ve třetím čtení po ukončení rozpravy (§ 95 odst. 3)*“.

2.2.5 Účast Senátu

Návrh zákona, k němuž dala Sněmovna svůj souhlas, zašle její předseda bez zbytečného odkladu Senátu, který má v zákonné 30denní lhůtě o tomto jednat. Výsledkem jednání může být, buďto schválení Sněmovnou návrhu zákona, nebo v případě, že se k němu v této lhůtě nevyjádří, pak je takovýto návrh přijat.

V případě, že Senát návrh zákona zamítne, hlasuje o předmětném návrhu znovu Poslanecká sněmovna. Potvrdí-li hlasy 101 poslanců návrh tohoto Senátem vráceného zákona v původním znění postoupeném Senátu, platí, že je návrh zákona přijat.

Stejně jako Poslanecká sněmovna má i Senát možnost „vnést“ do schvalovaného zákona také svůj pohled, a to prostřednictvím pozměňovacích návrhů. V tomto případě, tak vrátí Poslanecké sněmovně návrh zákona se svými pozměňovacími návrhy.

O návrhu takto vráceného zákona hlasuje Poslanecká sněmovna nejdříve ve znění, v němž jej schválil Senát. Není-li však návrh zákona přijat v této podobě, hlasuje o něm ve znění původním, tedy před postoupením Senátu.

Sněmovně Ústava ČR ani jiné zákony neumožňují jednat o jednotlivých pozměňovacích návrzích, které předložil Senát. Poslanecká sněmovna může Senát pouze „přehlasovat“ nejméně nadpoloviční většinou všech poslanců. Pak je návrh zákona přijat ve verzi, která byla Senátu Poslaneckou sněmovnou postoupena.

V případě, že se „přehlasování“ nezdaří, není přijat žádný návrh zákona a zákonodárny proces skončil nezdarem. Toto sistační veto Senátu znamená, že Senát může požádat Poslaneckou sněmovnu, aby buď akceptovala pozměňovací návrhy všechny, nebo žádné. Ve srovnání například s britskou Sněmovnou lordů, která bývá označována za slabou

²² KLÍMA, K. *Ústavní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. Plzeň, 2006. ISBN 80-7380-000-4. str. 630.

druhou komoru britského Parlamentu, je český Senát vybaven méně efektivními nástroji. Britští peerové mohou odložit přijetí zákona o rok, respektive o třináct měsíců a formulují často stovky pozměňovacích návrhů, které musí poslanci Dolní komory projednávat jednotlivě.²³

2.2.6 Prezident

Projde-li zákon oběma komorami Parlamentu ČR, je tento postoupen prezidentu republiky k podpisu, přičemž má právo v 15denní lhůtě vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně. Toto právo mu však nepřísluší v případě ústavních zákonů.

Využije-li prezident práva tzv. suspenzivního veta a vrátí přijatý zákon s odůvodněním Poslanecké sněmovně.²⁴ Vrácený zákon je předložen Poslanecké sněmovně jejím předsedou na nejbližší schůzi, ne však dříve než za 10 dní od jeho doručení. Poslanecká sněmovna má možnost vrácený zákon nadpoloviční většinou všech poslanců přehlasovat. V případě, že se tak nestane platí, že zákon nebyl přijat.

²³ Legislativní proces z pohledu Senátu [online]. Senát, 2011. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na <http://www.uni-regensburg.de/Einrichtungen/ZSK/Tschechische_Rechtssprache/ustavniPravo/Chapter6/Block8/content.html>

²⁴ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

3 Přílepek jako problém legislativního procesu

V předchozí kapitole jsem se věnovala standardnímu legislativnímu postupu přijímání zákonů. Přestože má zákonodárny proces poměrně striktní pravidla, je možné i v tomto nalézt některé nedostatky, které v krajním případě mohou vést až ke zrušení zákona Ústavním soudem.

Tato diplomová práce nese název „Problémy legislativního procesu“. V současné době existuje řada otázek, které se dotýkají zákonodárneho procesu a které doposud nebyly řešeny. Podle J. Filipa mezi ně patří např. *otázka diskontinuity parlamentního jednání z hlediska ukončení volebního období, určení skutečného počtu hlasu pro požadavky kvór a většin, když naše ústavní předpisy pro počítání nestanoví pravidlo, či otázka ústavnosti řádů a komplexních pozměňovacích návrhů.*²⁵ Podle mého názoru bychom mezi další problémy mohli zařadit např. případy, v nichž prezident nepodepíše zákon, přičemž zákon ani nevetuje, ale pouze nechá uběhnout 15denní zákonnou lhůtu. Podle mého názoru je tento postup z hlediska ústavnosti poněkud „nečistý“. Domnívám se totiž, že prezident je povinen zákon podepsat. Jestliže s ním nesouhlasí, má možnost jej vetovat. Jiné řešení Ústava ČR nezmiňuje. S ohledem na rozsah tohoto problému, se tímto nebudu ve své práci podrobněji zabývat.

Z uvedeného vyplývá, že je více než možné případné problémy celého procesu spatřovat v mnoha jeho oblastech, avšak já bych se v této práci chtěla zaměřit na „přílepký“, které jsou z mého pohledu asi největším prohřeškem obou komor Parlamentu ČR.

3.1 Co je to přílepek?

K tomu, abychom mohli správně a výstižně definovat přílepek je nezbytné proniknout do této problematiky hlouběji. Legislativní přílepek totiž není možné vymezit pouze z pohledu legislativního procesu. Podle mého názoru je totiž nezbytné doplnit definici přílepku vymezeného z výše uvedeného pohledu ještě o další kritéria, která jsou podle mého názoru rovněž velmi důležitá. Při stanovování kritérií vycházím především z ústavního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

V tomto nálezu lze nalézt znaky, s jejichž pomocí je možné odlišit pozměňovací návrh, který je z hlediska dodržování pravidel legislativního procesu přípustný, a „přílepek“,

²⁵ FILIP, Jan. Přílepký a nálepky právních předpisů. In Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. str. 63.

kteřý již za pozměňovací návrh v duchu ustanovení § 63 odst. 1 bodu 5 JŘPS považovat nelze.

3.1.1 Kdy hovoříme o přílepku?

Jedná se o pozměňovací návrh, který má však povahu extenzivního překročení předmětu vymezeného zákonem, což znamená, že by ve své podstatě neměl zásadně pozměňovat předkládanou právní úpravu, ani by ji neměl zásadně rozšiřovat, a už vůbec by neměl přinášet novely zcela odlišných právních předpisů.²⁶

Předložený pozměňovací návrh musí především korespondovat s původně předloženým návrhem, což znamená, že „by se měl vztahovat k jeho předmětu. Dále musí mít jeho fundamentální účel úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona, rovněž specifický předmět nesmí být pozměněn ustanovením obecné povahy, a v neposlední řadě nelze pozměňovací návrh obsahující trvalou změnu k návrhu zákona, který předvídá přechodnou změnu v právu, považovat za návrh mající úzký vztah.“²⁷

3.1.2 Ve které fázi se přílepek do zákona dostává?

V předchozí kapitole jsem se pouze v rámci druhého čtení zákona zmínila o možnosti vložení do původního návrhu zákona i tzv. přílepek.

Ve druhém čtení, konkrétně v podrobné rozpravě, mohou jednotliví poslanci přicházet s pozměňovacími návrhy. Tyto jsou buďto jejich vlastní iniciativou, či jsou vkládány do návrhu na základě intervence vlastní strany, což je příznačné především pro strany opoziční, někdy např. i člena vlády, a někdy je to dokonce v důsledku „nátlaku“ některých lobbyistických skupin.

Pozměňovací návrh, je-li faktickým návrhem jiného zákona, je prostředkem, s jehož pomocí dle Ústavního soudu „dochází k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy“.²⁸

Navíc, pozměňovací návrh na rozdíl od klasického návrhu zákona nemusí obsahovat odůvodnění, čímž jsou nejen poslanci, senátoři, ale i veřejnost ochuzeni o možnost se s těmito seznámit.²⁹

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. 77/06, č. 37/2007 Sb., bod. 49

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. 77/06, č. 37/2007 Sb., bod. 52

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. 77/06, č. 37/2007 Sb., bod. 73

²⁹ WINTR, Jan. Parlamentní procedury ve světle ústavních principů. In Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate: úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo. Brno: MU, 2009, str. 214.

Další „výhodou“ pozměňovacího návrhu je obcházení klasické schvalovací procedury, protože tento neprochází nejen prvním čtením, nýbrž není ani zaslán vládě k vyjádření, čímž je dle nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 porušena dělba moci. „*Velmi intenzivně je nedostatek součinnosti mezi vládou a parlamentem v průběhu legislativního procesu pocíťován v případě přijímání právních norem, které mají dopady na státní rozpočet. Je nepochybně odpovědností vlády dbát na dodržování státního rozpočtu jako klíčového nástroje vládnutí a má-li vláda této své povinnosti dostát, musí mít i účinné nástroje k tomu, aby zamezila subverzivnímu jednání parlamentu. Tento požadavek úzce souvisí právě s dělbou moci a s řádným výkonem funkcí jednotlivých ústavních orgánů v jejím rámci.*“³⁰

V souvislosti s tímto si dovoluji citovat názor Jindřišky Syllové, která uvádí, že „*základem návrhu zákona by měl být vždy text navržený navrhovatelem*“.³¹ Osobně se s tímto názorem velmi ztotožňuji, a to nejen proto, že by vedl dle mého názoru k větší přehlednosti celého právního systému, ale i proto, že by snad podařilo minimalizovat prosazování zájmů „jednotlivců“ do právních předpisů.

Přílepek však mohou do zákona vložit i senátoři, na což jsem již upozornila v předchozí kapitole. Přestože není tato praxe tolik známá, je třeba na tuto skutečnost upozornit. I když na druhé straně, z výsledků své dosavadní práce, v níž jsem se zaměřila na přílepy, se domnívám, že ve srovnání poslanci versus senátoři a jejich přílepy, poslanci jednoznačně vedou.

3.2 Role Ústavního soudu

Role Ústavního soudu je dána jednak Ústavou, konkrétně čl. 83 a násl., a také zákonem o Ústavním soudu, jenž tuto dále rozvádí. Např. v čl. 87 Ústavy se uvádí, v jakých případech rozhoduje Ústavní soud, přičemž rozsah definuje § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Podle názoru Jana Filipa je „*tato tripartice (kompetence, procedura a obsah) dále rozšířena nálezem ÚS č. 37/2007 Sb., a to o prejudiciální otázku, tj. posouzení, zda se zkoumané ustanovení nedostalo do textu zákona cestou tzv. přílepku*“.³²

Čl. 88 Ústavy nás přímo odkazuje na zákon, který v § 64 zákona o Ústavním soudu určí, kdo je oprávněn podat návrh k tomuto soudu.

³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. 77/06, č. 37/2007 Sb., bod. 48

³¹ SYLLOVÁ Jindřiška. Hlavní úskalí parlamentního projednávání návrhů zákonů. In Gerlich, Aleš(ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, Praha: Aspi.,2007, str. 145.

³² FILIP, Jan. Přílepy a nálepy právních předpisů. In: Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.) *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU: 2009. str. 59.

S ohledem na skutečnost, že některé instituce odmítali přijmout rozhodnutí ÚS, vydal tento Memorandum,³³ v němž se snaží nejen blíže objasnit své postavení v ústavním zřízení, ale i seznámit právnickou veřejnost a státní orgány s rozsahem svých pravomocí s ohledem na své postavení jako orgánu soudní ochrany ústavnosti, který má postavení vrcholného ústavní orgánu stejně jako parlament, vláda a prezident. V tomto Memorandu rovněž odkazuje na své kompetence, které mu vyplývají přímo z Ústavy a které jsou originální a neodvozené. Dále zdůrazňuje, že není součástí soustavy řádných soudů.³⁴ „*Jakkoli může Ústavní soud rušit ustanovení zákonů, jež pokládá za protiústavní, není „supersuvereném“.* Na otázku *Quis custodie custodes?* Odpovídá jeho podřízenost vůli ústavodárce v zásadní koncepci svého postavení i zákonodárci v detailech své organizace a činnosti. Při výkonu svých pravomocí podléhá Ústavní soud řadě omezení. S výjimkou čl. 87 odst. 2 Ústavy není prostředkem preventivní, ale následné kontroly ústavnosti, přičemž rozhoduje pouze na návrh oprávněných subjektů, nikoli sponte sua.“³⁵

3.2.1 Působení Ústavního soudu v oblasti práva

Podle mého názoru nejvýstižněji uvádí jeho působnost Jan Filip, a to takto:

- „*kontroluje kompetence normotvorných orgánů, zejména oblast zmocnění k vydání prováděcích předpisů, popř. obecně závazných vyhlášek,*
- *kontroluje jejich postup, který musí být v souladu s ústavou v případě tvorby zákona a se zákonem v případě tvorby podzákonných předpisů,*
- *kontroluje obsah právních předpisů z hlediska dodržení ústavních principů a zákonných požadavků u podzákonných předpisů,*
- *Ústavní soud prostřednictvím své judikatury vymezuje rámeček příští normotvornosti. Legislativní orgány počínaje legislativními odbory ministerstev a konče sněmovnami parlamentu přizpůsobuje své počínání jeho judikatuře,*
- *svou judikaturou přispívá k vyjasnění problémů tvorby práva vykládá sporné otázky, pojmy, kompetence, stanoví standardy s pravidly hodnocení,*

³³ KLOKOČKA, Vladimír. Cesta české ústavnosti. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. str. 17

³⁴ KLOKOČKA, Vladimír. Cesta české ústavnosti. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. 17- 18

³⁵ KLOKOČKA, Vladimír. Cesta české ústavnosti. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. 17- 18

- jeho pozice je rovněž ovlivněna i přistoupením k EU, protože zde se možnosti Ústavního soudu omezují pouze na posuzování procedury a kompetence, a však nikoli již obsahu právního předpisu.³⁶

Jan Filip v této souvislosti dále poukazuje na skutečnost, že Ústavní soud rozhoduje bez ohledu na ekonomické důsledky svého rozhodnutí, dále se pak zabývá problematikou rozhodnutí s ohledem na čas a také složení Ústavního soudu. Rovněž řeší otázku možnosti Ústavního soudu vstupovat do procesu tvorby práva.³⁷

Mnoho laické veřejnosti se často mylně domnívá, že Ústavní soud má neomezené právo zrušit bez návrhu všechny zákony, které byly přijaty jako přílepkový. Na tuto otázku však Pavel Rychecký v jednom z rozhovorů odpověděl následovně: „Ústavní soud nesmí rušit zákony ani jejich přílepkový z vlastní iniciativy. Může o nich jednat pouze na základě návrhu oprávněného subjektu (např. skupina poslanců nebo senátorů, prezident republiky, obecný soud). Postup našeho Parlamentu při používání tzv. přílepkových jsme již odsoudili ve svém nálezu před rokem a soudím, že alespoň částečně jsme tuto nežádoucí praxi omezili.“³⁸

K problematice přílepkových a jejich derogace ze strany Ústavního soudu J. Filip rovněž uvádí: „Ústavní soud nemůže v právním státě aktivně a iniciativně vstupovat do probíhajících diskuzí. Teprve tehdy, když se na něj obrátí oprávněný navrhovatel, může se k dané otázce vyjádřit.“³⁹

Sám Ústavní soud označil sám sebe ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 jako poslední „ústavní pojistku“.

3.3 Přílepkový z pohledu Ústavního soudu

Ústavní soud se ve své praxi již několikrát nedostatky zákonodárského procesu zabýval. Mezi jeho nejznámější „přílepkový“ nález patří nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a sp. zn. Pl. ÚS 24/07, jimiž se budu podrobněji zabývat v následujících dvou kapitolách. Avšak nebyly to pouze tyto dva nálezy, v nichž se Ústavní soud dotkl problematiky přílepkových jako nedostatku zákonodárského procesu. Již nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01, na který se v prvním

³⁶ FILIP, Jan. Přílepkový a nálepkový právních předpisů. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišky Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. str. 60.

³⁷ FILIP, Jan. Přílepkový a nálepkový právních předpisů. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišky Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. str. 60.

³⁸ *Rozhovor s P. Rycheckým* [online]. Lidovky. cz, 30. ledna 2008. [cit. dne 2. 1. 2012] Dostupné na: <http://www.lidovky.cz/tiskni.asp?objekt=odpovedi&o=RYCHETSKY>

³⁹ FILIP, Jan. Přílepkový a nálepkový právních předpisů. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišky Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. str. 62.

„přílepkovém“ nálezu Ústavní soud často odkazuje, upozornil na nedostatek zákonodárného procesu, k němuž dochází neustálými novelizacemi novel, i když jej přílepkem prozatím nenazval (viz kapitola 4).

Mezi další nálezy, v nichž se Ústavní soud k přílepkům vyslovoval, bezesporu patří i náleze sp. zn. Pl. ÚS 56/05. V uvedeném nálezu Ústavní soud aplikoval závěry „přílepkového“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 na konkrétní případ, přičemž dospěl k názoru, že sporný pozměňovací návrh, který vnesl do obchodního práva novinku v podobě práva výkupu cenných papírů (označované jako tzv. „squeeze-out“), *se sice týká věcí upravených obchodním zákoníkem, ale nevkládá do původního návrhu úpravu, která by se týkala zcela jiného zákona. Původního návrhu poslance Pospíšila se však týká jen nepřímo, a to jen z toho důvodu, že se o nich vede zápis v obchodním rejstříku, a to způsobem, který neumožňuje soudní přezkum.*⁴⁰ Z uvedeného tedy vyplývá, že v tomto případě lze hovořit o přílepku. Ústavní soud však v tomto konkrétním případě dospěl k názoru, že zde musí aplikovat i pravidlo v „přílepkovém“ nálezu uvedeném, a to, *„že případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky“.*⁴¹

3.4 Název zákona

V souvislosti s problematikou přílepků, které jsou posuzovány z pohledu vzájemné souvislosti obsahu předloženého pozměňovacího zákona k původnímu návrhu zákona, upozorňuje Jan Filip i na nezbytný soulad mezi názvem zákona s jeho obsahem.⁴² Osobně se s tímto názorem ztotožňuji, protože již samotný název právního předpisu vyvolává v jeho adresátech jistá očekávání. Na jeho základě tak předjímáme, kterých pravidel chování se právní předpis bude dotýkat.

Nadpis právního předpisu se skládá z několika částí:

- forma,

⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 43

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 44

⁴² FILIP, Jan. Přílepkové a nálepkové právní předpisy. In: Kokeš, Marian, Pospíšil Iv (ed.). *In dubio pro libertate: úvahy nad ústavními hodnotami a právem: pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. str. 65.

- označení orgánu, který jej vydal – toto označení je vyžadováno pouze u podzákoných předpisů, což je dle mého názoru celkem logické, protože Ústava přímo ustanovuje, kdo je nadán k vydání ústavních zákonů, zákonů i zákonných opatření,
- datum schválení zákona.⁴³

Při tvorbě názvu právního předpisu musíme vycházet z legislativních pravidel (viz čl. 38 LPV), v nichž je stanoven požadavek, že nejdříve je třeba stanovit formu právního předpisu, čímž tak stanovíme jeho postavení v právním řádu. Tento požadavek je uveden i v čl. 9 odst. 1 Ústavy, a to takto: „*Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony.*“

Z uvedeného vyplývá, že nadpis zákona není totéž jako jeho název. Název je pouze jeho součástí, která je však spolu s právní formou součástí nejdůležitější. Podle čl. 30 LPV má „*název právního předpisu stručně a výstižně vyjádřit hlavní obsah právního předpisu*“.

Jak uvádí Jan Filip, „*má i název právního předpisu vícero funkcí, přičemž za nejdůležitější považuje funkci identifikační*“.⁴⁴ Osobně považuji tuto funkci za zásadní, protože právě tato funkce usnadňuje nejen orientaci v celém právním řádu, ale především nás informuje o společenských vztazích, které jsou tímto pravidlem regulovány. Podle mého názoru pak vyvstává problém právě u přílepků, které obsahově nesouvisí se zákonem, k němuž jsou připojeny, a proto dochází i k nesouladu mezi názvem právního předpisu a obsahem zákona. Rovněž v nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 je v bodu 54 uveden termín „*utajené zákony*“, s nímž pracuje německá právní nauka. *Právní věda takto označuje návrh zákona, které jsou výsledkem nesouvisejících poslaneckých pozměňovacích návrhů, jež se nepromítají do názvu zákona. Taková praxe porušuje zásady transparency tvorby práva i iniciativního práva a mate jak poslance, tak i adresáty práva (Klein, E.: Gesetzgebung ohne Parlament? Berlin, De Gruyter Recht, 2004, str. 16-17).*“⁴⁵

Vzhledem k tomu, že název právního předpisu v případě přílepku nekoresponduje, ve své podstatě ani nemůže, s jeho obsahem, nemohou ani adresáti předvídat určité pravidlo chování.

⁴³ FILIP, Jan. Přílepký a nálepky právních předpisů. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Iv (ed.). *In dubio pro libertate: úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. str. 70 a násl.

⁴⁴ FILIP, Jan. Přílepký a nálepky právních předpisů. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate: úvahy nad ústavními hodnotami a právem : pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009. str. 71 a násl.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 54

4 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06

Ústavní soud sehrál v problematice přílepků stěžejní roli v roce 2007, v němž vydal svůj nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Tento nález lze bezesporu považovat za zlomový. Ústavní soud v něm totiž kriticky zhodnotil legislativní postup PČR, s jehož pomocí byl do zákona vložen i přílepek.

V roce 2006, v němž byl přijat zákon č. 443/2006 Sb., se 23 senátorů obrátilo na Ústavní soud se svým návrhem na zrušení části přechodných ustanovení zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, na základě zákona č. 443/2006 Sb., in eventu na zrušení části druhé zákona č. 443/2006 Sb. – čl. II a III, a to s ohledem na rozpor s ústavním pořádkem ČR.

Předmětnou stížností se senátoři ohradili proti přijetí „přílepku“, který se dostal do zákona v rámci podrobné rozpravy druhého čtení návrhu zákona, při němž je poslancům umožněno podávat pozměňovací návrhy. Do zákona č. 443/2006 Sb. – novely o zrušení Fondu národního majetku se tak najednou dostává pozměňovací návrh poslance M. Doktora, který s touto problematikou zcela nesouvisí, protože se jeho prostřednictvím měla řešit situace klientů zkrachovalých bank, konkrétně měl tento přílepek umožnit odškodnit klienty tří zkrachovalých bank prostřednictvím tzv. dodatečné náhrady.⁴⁶

Přestože navrhovatelé ve své argumentaci nevěnovali legislativnímu procesu přílišnou pozornost, na rozdíl např. od obsahu předmětného přílepku, jeho retroaktivity apod., domnívám se, že se jim podařilo vystihnout podstatu tohoto problému, o čemž svědčí i fakt, že uvedené argumenty použil i Ústavní soud ve svých referenčních hlediscích. (viz níže)

„Navrhovatelé upozornili i na fakt, že pro právní stát je také velmi podstatné pravidlo stanovené jak v Ústavě ČR (čl. 2 odst. 3), tak i v Listině (čl. 2 odst. 2), kdy stát (státní orgán) je omezen pravidly, která si stanovil. Z tohoto pravidla pak plyne, že zákonodárce je povinen dodržovat při přijímání zákonů určitá legislativní pravidla, a odkázali na rozhodnutí Ústavního soudu (Pl. ÚS 23/04. (...))Dle zákona je pozměňovací návrh omezen projednávaným bodem schůze, přičemž pozměňovací návrh poslance Doktora, na jehož základě se napadená ustanovení stala součástí zákona o bankách, nebyl uveden v programu příslušné schůze Poslanecké sněmovny, čímž byla porušena legislativní procedura stanovená zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Dle navrhovatelů je v rozporu s předepsanou procedurou, tedy ústavními legislativními pravidly, aby bylo hlasováno o zákoně v rámci bodu schůze Poslanecké sněmovny, který je věnován jinému

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. ÚS Pl. ÚS 77/06

zákonu a kde není uvedeno, že by se zákonem měl zabývat. Obsahová i procedurální pochybení zákonodárce v případě napadených ustanovení jsou dle názoru navrhovatelů natolik četná a závažná, že společně ve svém součtu mohou již vést ke konstatování rozporu s ústavním pořádkem, a to se zásadou řádnosti a jasnosti právních předpisů tvořící jednu ze zásad materiálního právního státu a se zákazem svévole při legislativní proceduře.“⁴⁷

Předtím než se pokusím vystihnout hlavní myšlenky celého nálezu, chtěla bych se zamyslet na tím, proč se v rámci legislativního procesu alespoň Senát nepokusil přijetí předmětného „přílepku“ zamezit, či jeho přijetí alespoň podstatně ztížit.

Senát ve svém usnesení č. 303 z 25. ledna 2006 totiž s přílepkou nesouhlasí, a to když v bodě 1 písm. c) konstatuje, že „neustávající novelizace již mnohokrát novelizovaných zákonů a technika jejich provádění připojováním k obsahově nesouvisejícím návrhům zákonů ztěžují až znemožňují ustálení vědomí o tom, co jako právo platí“.⁴⁸ Nicméně dne 21. 6. 2006 přijal usnesení o tom, že se návrhem zákona nebude zabývat, což ve svém důsledku znamenalo, že byl zákon č. 443/2006 Sb. ve verzi přijaté Poslaneckou sněmovnou, tedy i s vloženým přílepkem, postoupen prezidentu republiky k podpisu, jenž nechal uplynout patnáctidenní zákonnou lhůtu, v níž zákon ani nepodepsal, ale ani nevetoval. Zákon byl tedy nakonec dne 18. 9. 2006 vyhlášen ve Sbírce zákonů a ve stejný den nabyl i své účinnosti. Samozřejmě, že se i v Senátu objevily i názory, že by bylo více než žádoucí se tímto návrhem zabývat v obecné rozpravě. Např. Petr Pithart hovořil o pozměňovacím návrhu Martina Doktora jako o něčem, co je k zákonu přilepeno. Z čehož lze jednoznačně usuzovat, že jej již tehdy považoval za přílepek. Soňa Paukrťová se zase vyjádřila v tom smyslu, že by bylo více než žádoucí se tímto návrhem zabývat, a to s ohledem na nesouhlasný postoj vlády, MF ČR a ČNB. Avšak i přes tyto argumenty bylo bohužel přijato výše zmiňované usnesení.⁴⁹

Senát ve svém vyjádření, jako účastníka řízení, které je uvedeno v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb. , v bodu 22 týkajícího se procedurálních nedostatků, které byly navrhovateli v návrhu kritizovány, rovněž připouští, že pozměňovací návrh, kterým byl předmětný zákon do zákona č. 443/2006 Sb. včleněn, je přílepek, přičemž se o něm vyjadřuje jako o jevu, který nepřispívá k přehlednosti právního řádu a k právní jistotě adresátů těchto změn. Avšak na druhé straně poukazuje na skutečnost, že se tyto praktiky v daném volebním období staly zcela běžným jevem, a tak není třeba tento postup považovat za nedostatek

⁴⁷Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. ÚS Pl. ÚS 77/06, bod. 14

³⁵ Usnesení Senátu [online]. Senát, 25. ledna 2006. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na: <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=36143>>

⁴⁹ Veřejná správa. Senát. [online]. MVČR, 2006. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2006/zpravy/senat/060715.html>>

přijímací procedury. Navíc poukazuje na to, že z formálního hlediska není poslanec, co by předkladatel pozměňovacího návrhu, ničím omezen.⁵⁰ Uvedeným tvrzením tak ve své podstatě obhajuje svůj postoj. Osobně se domnívám, že Senát procedurálně pochybil. Podle mého názoru měl návrh zákona postoupit do obecné rozpravy, protože by v rámci této rozpravy mohl dojít k názoru, že příležitost k zákonu skutečně nenáleží. Návrh zákona by dle Ústavy putoval zpět do Poslanecké sněmovny PČR, což by z mého pohledu podstatně ztížilo přijetí pozměňovacího návrhu Martina Doktora. Je pochopitelné, že by Poslanecká sněmovna mohla návrh Senátu přehlasovat a přijmout tak původní návrh, což by de facto vedlo ke stejnému výsledku. V tomto konkrétním případě je však třeba vzít v úvahu ještě jeden a z mého pohledu poněkud dosti zásadní důvod, který vedl Senát k usnesení se návrhem nezbyvat, a to skutečnost, že rok 2006 byl rokem volebním, na což ve své řeči naráží i Petr Pithart, když uvádí: „*Nefér je především načasování tohoto příležitku, který se podobá vydírání.*“⁵¹ Tuto myšlenku rozvádí i Ústavní soud, jenž v bodu č. 65 odkazuje na výklad čl. 47 Ústavy. Podle tohoto výkladu je totiž „*projednávání návrhu zákona vázáno na volební období Poslanecké sněmovny, co není doprojednáno, končí*“. V tomto konkrétním případě by tak došlo k tomu, že návrh vrácený Senátem do Poslanecké sněmovny by nemohl být novou Poslaneckou sněmovnou přehlasován.⁵² Senát by tímto způsobil tzv. „kapesní veto“, protože s ohledem na termín bylo více než jasné, že by se „původní“ Poslanecká sněmovna již nesešla. Nicméně se domnívám, že Senát, potažmo i prezident, měli využít všech dostupných procedurálních postupů k tomu, aby příležitost nebyl přijat. Z výše uvedeného lze navíc usuzovat, že tentokrát by návrh zákona skutečně „neprošel“.

4.1 Referenční hlediska Ústavního soudu

V první řadě se Ústavní soud odvolává na svůj nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/01, v němž uvádí: „*Za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to za časté 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*

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 22

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 65

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 65

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 nesystémově 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 nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“ (Sb.n.u.ÚS Svazek č.25 Nález č.14 str.97, 95/2002 Sb.).⁵³

Ústavní soud se odvolává na čl. 1 odst. 1 Ústavy, v němž je uvedeno, že *„Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“*. Z této věty je to zejména část odkazující na právní stát, z čehož vyplývá, že i tento musí dodržovat ústavní principy, přičemž čl. 2 konkrétně odst. 3 Ústavy dále rozvíjí tuto myšlenku takto: *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“*

Ve své podstatě tak reagoval i na argumentaci navrhovatelů, kteří podali ústavní stížnost, na jejímž základě se Ústavní soud začal touto problematikou blíže zabývat. Tito dle mého názoru velmi výstižně vyjádřili svůj nesouhlas s procedurou, při níž byla do novely zákona o zrušení Fondu národního majetku vložena i novela o bankách, která je předmětem jejich stížnosti, přijata. Svá tvrzení velmi vhodně opřeli o jednotlivé body Ústavy a Listiny základních práv a svobod, jakožto nejvyšších zákonů této republiky, které by proto měly být respektovány nejen všemi jeho občany, ale především jeho orgány.

Jak jsem již uvedla výše, je legislativní proces popsán nejen v ústavě, ale i v jiných právních předpisech, které jsem uvedla v předchozí kapitole. Zmiňovaný nález se k nezbytnosti dodržování pravidel stanových samotným státem vyjádřil poměrně striktně a přesně, když v bodu č. 38 uvedl následující: *„Dodržování procedurálních pravidel obsažených v uvedených pramenech práva je třeba vyžadovat proto, že ač adresátem těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně*

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 36

dotknout jejich základních práv. 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 informovaně 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.“⁵⁴

Nezbytnost dodržování správného legislativního postupu při přijímání zákonů opírá Ústavní soud o myšlenky např. o tezi Viktora Knappa, který uvádí: *„Nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže. (Knapp, V.: Teorie práva. Praha, C. H. Beck, 1995, s. 107).“⁵⁵*

Ústavní soud se sám v jednom ze svých předchozích nálezů, konkrétně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02, vyjádřil k nutnosti dodržování procesních pravidel za účelem dosažení řádného (ústavně konformního) rozhodnutí takto: *„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 se takto připomenuté zásady vztahují 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 zákonodárského procesu a v něm přijatých aktů (právních norem), neboť, byť se rozhodovací proces v zákonodárské činnosti do jisté míry liší od rozhodovacích procesů v řízeních před jinými orgány veřejné moci – a v tomto smyslu jej lze chápat jako rozhodovací proces sui generis – vůdčí zásady rozhodování, v němž se dospěje ke konečnému výsledku, jsou v obou případech identické; nadto nelze ztrácet ze zřetele, že důsledky plynoucí ze zákonodárských aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad zajisté významnější než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů*

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 38

⁵⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 46

veřejné moci. Vystupuje tedy – v zákonodárném procesu – do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztačně 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.“ (Sb.n.u.ÚS Svazek č.28 Nález č.117 str.25, 476/2002 Sb.).⁵⁶

Z uvedené citace jednoznačně vyplývá, že ani stát, potažmo jeho orgány, nemohou postupovat podle své libovůle, ale že i ony musí dodržovat předem stanovená pravidla, přestože si je předtím stanovily ony samy.

Ústavní soud se v tomto nálezu však nezabýval pouze problematikou legislativního procesu z pohledu procedurálního. Rovněž se pokusil poměrně přesně vymezit termín „přílepek“ tak, aby nevznikaly pochybnosti o tom, co je možné a co již ne za přílepek z pohledu Ústavního soudu považovat. Při své argumentaci vychází především z Ústavy a také ze zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. K tomu, aby však mohl definovat legislativní přílepek, je nezbytné definovat nejprve termín pozměňovací návrh. Pozměňovací návrh by dle Ústavního soudu měl „skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona (podobně Schorm, V.: Bezstarostná jízda, Správní právo č. 2/2000, s. 65 a násl.)“.⁵⁷

S ohledem na skutečnost, že v naší republice přílepkový a jejich vymezení nebyly právně definovány a Ústava tento pojem také nezná, snažil se Ústavní soud v tomto případě nalézt specifika předmětného legislativního vybočení v anglosaské právní teorii a praxi, konkrétně v USA.

V této zemi rozlišují dva druhy pozměňovacích návrhů, které nazývají „jezdci“. Oba tyto jezdce, tedy „legislative riders“, neboli legislativní jezdce⁵⁸, jsou stejně jako „wild riders“ (divocí jezdci), považováni za vybočení z omezeného prostoru, jenž je vyhrazen pozměňovacím návrhům. Avšak zatímco užívání „legislative riders“ je sice považováno za nežádoucí, nicméně je ústavně konformní formou pozměňovacích návrhů, jsou divocí jezdci zcela odlišným případem těchto návrhů, protože tyto porušují pravidlo „germaneness rule“,

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 46

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 49

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 50

tedy pravidlo úzkého vztahu, což znamená, že takový pozměňovací návrh má více než extenzivní rozměr.⁵⁹

Z hlediska ČR se za „wild riders“ považují přílepkové návrhy. Ústavní soud je ve svém nálezu popisuje následovně: „V tomto případě se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího. Je zřejmé, že i intenzita změn obsažených v přílepku by mohla být sama o sobě problémem, byl-li by předkládán jako samostatný návrh zákona, což se ovšem v procesu přijímání „přílepkového pozměňovacího návrhu“ neřeší, neboť ve třetím čtení procesu přijímání zákonů není pro debatu tohoto druhu prostor. Tím se jen násobí a rozšiřuje nebezpečí používání přílepkové techniky.“⁶⁰

Ústavní soud se rovněž snažil najít kritéria, která musí splňovat pozměňovací návrh tak, aby bylo naplněno pravidlo „germaneness rule“, tedy pravidlo úzkého vztahu, přičemž k tomu, aby bylo pravidlo naplněno je nezbytné, aby byla splněna všechna z těchto uvedených kritérií:

- „ pozměňovací návrh se musí vztahovat k předmětu posuzovaného návrhu zákona,
- *fundamentální účel pozměňovacího návrhu musí mít úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona,*
- *úprava specifického předmětu nesmí být pozměněna ustanovením obecné povahy,- obecný předmět může být měněn specifickým návrhem,*
- *pozměňovací návrh obsahující trvalou změnu k návrhu zákona, který předvídá přechodnou změnu v právu, nelze považovat za návrh mající úzký vztah“.*⁶¹

Při stanovování uvedených kritérií se stejně jako v předchozím případě Ústavní soud inspiroval v USA.

Ve svých referenčních hlediscích Ústavní soud nezapomíná ani na ústavní pojistky celého legislativního procesu v ČR. Podle jeho výkladu „je garantem dodržování pravidel parlamentní procedury předseda Poslanecké sněmovny, resp. předsedající,⁶² protože jemu jsou doručovány všechny návrhy, a to včetně pozměňovacích návrhů, přičemž je jeho právem, ne-li povinností tento řádně posoudit“. Z pohledu Ústavního soudu tak může právě předseda PS identifikovat přílepek jako první a zamezit tak hlasování o něm. A to s ohledem na uvedený názor právní vědy: „Je-li totiž pozměňovacím návrhem návrh, který mění obsah či vnější formu navrženého zákona, neměl by předsedající vůbec připustit hlasování o věcně

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 50

⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 51

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 52

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 57

nesouvisejícím, tzn. pouze zdánlivém pozměňovacím návrhu. Stejně tak by vláda měla u tzv. komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy ČR, protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu.“⁶³

Za další ústavní pojistku, v pořadí tedy druhou, je dle názoru Ústavního soudu považován Senát, a to i přesto, že jsou jeho možnosti omezené. Vzhledem k tomu, že jsem se touto otázkou již zabývala výše, nebudu se k tomuto bodu znovu vyjadřovat. Následně je za pojistku považován i prezident republiky, jenž má dle čl. 50 Ústavy právo veta, které „pouze“ znamená, že přijatý zákon je vrácen Poslanecké sněmovně, která jej může kvalifikovanou většinou přehlasovat.

Jako poslední pojistku ústavnosti uvádí Ústavní soud s odkazem na § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sám sebe. *„Toto ustanovení umožňuje Ústavnímu soudu posuzovat ústavnost legislativní procedury s vyvozením derogačních závěrů, což již v minulosti Ústavní soud využil - viz nálezn 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 dostát 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.“⁶⁴*

Vlastní přezkum ústavnosti ve své podstatě odkazuje na uvedená referenční hlediska, která se ve své podstatě prolínají celým náleznem. Zabývá se tak nejen legislativním procesem a jeho nedostatky, které byly již v minulosti předmětem jeho přezkumu, avšak v tomto případě je nezbytné vyzvednout novum, které se zde objevilo a jímž je tento nálezn výjimečný. Je to skutečnost uvedená v bodu 66 tohoto nálezu, a to zda je pozměňovací návrh M. Doktora možné považovat za „přílepek“ ve smyslu uvedeném v referenčním hledisku, konkrétně v bodech 50 -52, přičemž při jeho posuzování použil pravidla úzkého vztahu. Nicméně ještě předtím bylo třeba, aby zjistil obsah a účel původního návrhu zákona i předmětného pozměňovacího návrhu.

Na základě svých zjištění dospěl Ústavní soud k tomuto závěru: *„Posuzovaný pozměňovací návrh poslance Martina Doktora se nevztahoval k předmětu původního návrhu zákona (tj. převod finančních prostředků na podporu výstavby domovů důchodců) a rovněž ani jeho fundamentální účel (tj. zajištění zrovnoprávnění těch klientů bank nacházejících se*

⁶³ Nálezn Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 57

⁶⁴ Nálezn Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 60

nyní v konkurzu, kterým v minulosti byly pohledávky za bankami uhrazovány jen do výše stanovené zákonem a dále poskytnutí jistoty Fondu pojištění vkladů před určitými nároky a situacemi vzniklými z poskytnutí dodatečných náhrad) neměl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona (tj. snaha řešit nedostatek míst v domově důchodců). Oba posuzované návrhy spolu obsahově vůbec nesouvisely, což mělo za následek, po schválení takto pozměněného návrhu zákona, že byl vydán zákon (č. 443/2006 Sb.), jímž jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisějící (zákon č. 178/2005 Sb. o zrušení Fondu národního majetku, a zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách), což představuje z důvodů uvedených v části III tohoto nálezu porušení subprincipů plynoucích z principu demokratického právního státu (dělbý moci, demokratičnost legislativního procesu, atd.).“⁶⁵

Ústavní soud dále rozšiřuje svůj názor uvedený v ústavním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01, a to takto: „...zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými. V obdobném duchu vyznívá i Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který klade srovnatelné požadavky na kvality příslušného zákona (přístupný, předvídatelný, přesný), byť to uvedený soud vyslovil v souvislosti s projednáváním stížností v konkrétních právních věcech. (srov. např. V. Berger, judikatura Evropského soudu pro lidská práva, IFEC, 2003, str. 455-6, bod 4: *Kruslin c. Francie*, *Huvig c. Francie*; str. 502-503 bod 4, *Autronic AG c. Švýcarsko*)“.⁶⁶

Ústavní soud v tomto nálezu rovněž kritizuje práci Poslanecké sněmovny, která nerozpoznala, že se v daném případě nejedná o pozměňovací návrh ve smyslu § 63 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, čímž mj. došlo k porušení dělby moci a obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy.⁶⁷

Z uvedených důvodů tak ústavní soud derogoval předmětné zákonné ustanovení a zároveň vyzval Parlament ČR k důslednému dodržování procedurální zásad legislativního procesu.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 70

⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 70

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 73

Ústavní soud se ve svém přezkumu zaměřil především na předmětný přílepek z hlediska materiálního, což je patrné především v bodech č. 68 – 70 tohoto nálezu, přičemž formální hledisko ponechal poněkud stranou. Dle mého názoru se zde Ústavní soud nechal příliš inspirovat pouze pravidly amerického Kongresu. V tomto konkrétním případě to pravděpodobně není podstatné, nicméně se domnívám, že by i formální stránka legislativních přílepků měla být předmětem přezkumu ve stejném rozsahu jako materiální.

Na druhé straně je více než důležité upozornit na fakt, že nejen materiální hledisko přílepku, ale rovněž i legislativní proces, který podle závěru Ústavního soudu nebyl zcela v souladu s Ústavou, neboť byly porušeny tři hlavní zásady právního státu, a to srozumitelnost, přehlednost a jasnost, se stal důvodem pro zrušení zákona.

Ústavní soud však zároveň vyslovuje úvahu nad derogačním důvodem, k němuž došlo v důsledku nerespektování čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom smyslu, že by případným zrušením některých ustanovení přijatých obdobným způsobem v minulosti mohlo dojít k porušení principu ochrany oprávněné důvěry občanů, právní nejistotě, k nejistotě nabytých práv na základě těchto ustanovení, či v krajním případě dokonce k porušení základních práv a svobod, či k porušení ústavně chráněných principů, nebo třeba veřejných statků. A proto k tomuto uvádí: *„Případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti spojí Ústavní soud s testem proporcionality ve vazbě na výše uvedené principy“*.⁶⁸

Z uvedeného tedy vyplývá, že Ústavní soud nebude každé ustanovení přijaté obdobným způsobem automaticky derogovat, nýbrž jej podrobí přezkumu dle pravidel uvedených v tomto nálezu. Patrně se tak chtěl vyhnout tomu, aby i z jeho strany nedošlo k pouhému zmechanizování tohoto postupu. I když na druhé straně nastavil tímto nálezem dle mého názoru Parlamentu ČR celkem striktní hranice, za které by při přijímání návrhů zákonů neměly rozhodně jít.

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. 75

5 Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07

Druhý tzv. přílepkový nález Ústavního soudu je oproti prvnímu „přílepkovému“ nálezu pro mne jistým zklamáním, a to proto, že v tomto nálezu sice Ústavní soud vycházel ze svého dřívějšího nálezu, avšak podle mého názoru ze zásad v něm uvedených poněkud slevil, ne-li že se od nich úplně odvrátil. O tom, že tento názor nesdílím sama, svědčí podle mého názoru i řada odlišných stanovisek uvedených v tomto nálezu, zvláště pak stanovisko Elišky Wagnerové, která jej nazvala z mého pohledu velmi příznačným názvem „Promarněná šance“, v němž se uvádí: *„Ani se nestačil sejít rok s rokem a plénum Ústavního soudu rozhodlo o změně východisek, resp. referenčních kritérií pro posouzení řádnosti návrhů zákonů, popř. pozměňovacích návrhů sledujících zajištění předvídatelnosti, transparency a samotné seznatelnosti práva tak, jak byly vymezeny v části III. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Dnešní nález redukoval tam uvedené principy na pouhé zkoumání absence úzkého vztahu pozměňovacího návrhu k návrhu zákona a závěry učiněné v loňském nálezu trivializoval.*⁶⁹

Předtím než se pokusím předmětný nález opět rozebrat, uvedu nejprve základní informace o celém řízení.

Předmětný návrh podala skupina 67 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, jež byla zastoupena poslancem Mgr. Michalem Haškem a jež se domáhala zrušení celého zákona **č. 261/2007 Sb.**, o stabilizaci veřejných rozpočtů, přičemž se tato skupina v témže návrhu domáhala rovněž zrušení některých, v návrhu blíže konkretizovaných ustanovení zákonů, které byly uvedeným zákonem také novelizovány. Konkrétně se jedná o zákon **č. 48/1997 Sb.**, o veřejném zdravotní pojištění a změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona **č. 551/1991 Sb.**, o Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR, ve znění pozdějších předpisů, zákona ČNR **č. 280/1992 Sb.**, o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů, a konečně zákona **č. 586/1992 Sb.**, o dani z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Skutečnost, že předmětný zákon není zcela v pořádku, je podle mého názoru podtržena i tím, že obdobný návrh podala i další skupina poslanců, také skupina senátorů a rovněž i Městský soud v Brně.

Argumentace navrhovatelů se zaměřila na nedostatky v legislativním procesu předmětného zákona a také na obsahový nesoulad mezi předmětným zákonem a k němu připojených novel, přičemž své argumenty opřeli o již známé nálezy Ústavního soudu,

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové bod 15

konkrétně o nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 a především pak o nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 známý také jako „přílepkový“.

Navrhovatelé ve své argumentaci proti zákonodárnému procesu vedoucího k přijetí předmětného zákona kritizují především Mirka Topolánka, tehdejšího premiéra, který podle jejich mínění využil své pozice poslance k tomu, aby právě jako poslanec podal pozměňovací návrhy, jimiž podstatně změnil původní vládní návrh de facto na jiný „vládní návrh“, který oproti původnímu nemusel být řádně odůvodněn. Poslanci rovněž poukazovali na to, že na prostudování pozměňovacích návrhů neměli dostatek času, což podle jejich názoru značně ovlivnilo jejich rozhodování.

Poslanci také kritizují Senát za jejich usnesení se návrhem nezabývat, a to i přes odpor opozičních senátorů, čímž umožnili bezproblémové přijetí zákona.

Argumentace jednotlivých skupin navrhovatelů zpochybňující ústavně předepsaný způsob přijetí a vydání předmětného zákona se ve své podstatě shodují.

Argumentace navrhovatelů směřující proti obsahu zákona vytýkala především protiústavnost napadených ustanovení spočívající v rozporu s principy právního státu, zejména srozumitelnost a seznatelnost práva, racionalitu a spravedlnost zákonné úpravy. Jedna skupina ve svých argumentech upozornila na možný rozpor Legislativních pravidel vlády se zákonodárným procesem v tomto konkrétním případě.

Podle mého názoru je jasným důkazem o tom, že na předmětný zákon je možné pohlížet jako zákon s mnoha přílepkami, i usnesení Ústavního soudu č. j. Pl. ÚS 24/07-147, na jehož základě bylo celé řízení rozděleno na tři samostatná řízení s odkazem na „obsahově samostatnou problematiku“, což mne vede k úvaze o tom, co bylo tedy skutečným důvodem zamítnutí návrhu.

Z vyjádření účastníků řízení, konkrétně Poslanecké sněmovny, vyplývá, že kritizovaný zákon nepovažují za nekonzistentní, neboť tento je určen „jednotčím záměrem vlády“, a to optimalizací příjmů státního rozpočtu. S argumentací navrhovatelů směřující proti legislativnímu procesu rovněž nesouhlasí, protože je přesvědčena, že předmětný zákon byl přijat v souladu s Ústavou.

Zatímco se Poslanecká sněmovna vyjadřovala spíše k uvedeným argumentům navrhovatelů, Senát se vyjadřoval především k popisu legislativního postupu ve své komoře. Uvedl sice, že byly vzneseny námitky k tomuto zákonu a k němu podaným pozměňovacím návrhům, avšak dodává, že usnesení Senátu se návrhem nezabývat bylo většinově přijato.

O vyjádření bylo rovněž požádáno Ministerstvo zdravotnictví ČR, které nespátřuje v legislativním procesu žádné nedostatky. K námitkám týkajících se obsahové nesourodosti zákona označuje ministerstvo za liché.⁷⁰

5.1 Vyjádření Ústavního soudu k jednotlivým námitkám

K námitce nekonzistentnosti zákona se Ústavní soud nejdříve vyjádřil takto: „Bylo již konstatováno, že zákon č. 261/2007 Sb. je z hlediska legislativně technického zákonem smíšeným, tj. že obsahuje jednak novely přesně označených zákonů (části 1 až 36, 38 až 44, 48 až 50), dále původní novou zákonnou úpravu zákony (části 37, 45, 46, 47) a konečně zrušovací ustanovení (část 51) a ustanovení o účinnosti (část 52), že tedy jde o zákon, jenž je zčásti „sběrnou novelou“ a zčásti novou samostatnou (nenovelizující) úpravou.

V případě, byl-li by předmětný zákon přijat formou 50 samostatných zákonů, z toho 46 novel a 4 samostatných zákonů, argument nekonzistentnosti by ztratil svoje opodstatnění. Jeho obsahem tudíž není námitka nemožnosti rekonstrukce normativního obsahu zákonných ustanovení pomocí obvyklých argumentačních postupů, ani námitka nedodržení rozdílné procedury vzhledem k jednotlivým částem přijatého zákona.“⁷¹

Uvedená citace na mne působí poněkud rozporuplně, protože podle mého názoru se zde jedná o poměrně jasný a srozumitelný popis zákona, který se skládá z několika dalších samostatných zákonů. Možná bude tato moje myšlenka špatná, ale osobně se domnívám, že Ústavní soud dává v této části najevo, že zákon není zcela konzistentní, i když tuto skutečnost popírá.

„Připomeňme, že u „sběrné novely“ se novelizující ustanovení stávají součástí „úplných znění“ jednotlivých novelizovaných zákonů a jsou adresátům takto přístupná v automatizovaných právních informačních systémech, ustanovení nová, nenovelizující, jsou adresátům přístupná stejně, jak je tomu u jiných zákonných úprav.“⁷²

Tento bod považuji za jeden z důkazů svědčících o tom, že se Ústavní soud odklonil od svého předešlého „přílepkového“ nálezu⁷³, protože v tomto se bodu 39 uvádí následující: „Pro adresáta právní normy se orientace v právním řádu stává bez použití přístrojů informačních technologií zcela nemožnou, přičemž o povinnosti poskytnou každému přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právní předpisů v elektronické podobě zákon mlčí. Tímto se také problematizuje uplatnění obecné zásady právní, a to „neznalost

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07

⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, bod X/a

⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, bod X/a

⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 39

zákona neomlouvá“. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým se lze řídit. “⁷⁴

Na rozpor mezi těmito dvěma ústavními nálezy upozorňuje ve svém odlišném stanovisku i Eliška Wagnerová, která k tomuto uvádí: „*Viděl-li ještě loňský nález ústavní problém v neseznatelnosti práva, neboť orientace v zákonech se stává nemožnou bez využití elektronických informačních systémů a odůvodnil proč je nepřijatelné stavět bez dalšího adresáty práva před přizpůsobení se této deviaci, shledává dnešní nález orientaci v právním řádu za pomoci automatizovaných právních informačních systémů za dostatečnou, ba aprobuje, aby samostatné zákony (v daném případě šlo o čtyři samostatné zákony) byly publikovány pod jedním číselným označením zákona a obklopeny novelizujícími ustanoveními vztahujícími se k dalším desítkám zákonů.*“⁷⁵

Ústavní soud však své protiargumenty rozvádí i v dalších odstavcích, v nichž např. uvedený zákon připodobňuje k občanskému zákoníku, přičemž se odvolává na názorovou zkosnatělost Savignyho vedoucí k tomu, že občanský zákoník byl v Německu oproti jiným státům novelizován o sto let později. „*K porušení principu parlamentarismu a dělby moci a nepřehlednost struktury přijímaného zákona a tím systému práva, lze spojit do jednoho tématu. To téma zní, lze-li „reformní“ záměry parlamentní většiny provést toliko metodou souladnou s tradičními představami o systému práva a legislativní technice, jak se vyvinuly od konce 19. století, anebo tomu tak není. Je-li tedy z pohledu principů parlamentarismu a dělby moci akceptovatelná reforma soukromého práva přijetím nového občanského zákoníku, čítajícího přes 2700 paragrafů, z jakých důvodů pak není ale přijatelná reforma veřejných financí ve formě rozsáhlého zákona zahrnujícího zčásti „sběrnou novelu“ a zčásti novou zákonnou úpravu. Některé kategorie se stávají totiž přirozenou součástí právního myšlení až s odstupem času, přičemž jejich původní spornost je již dávno zapomenuta.*“⁷⁶

Ústavní soud vyjadřuje dokonce souhlas s neustálým novelizováním novel, což je podle mého názoru rovněž v rozporu s předchozím nálezem. Jako by se snažil obhajovat tyto postupy s odkazem na skutečnost, že každé volební období vládne někdo jiný, a tudíž je logické, že i novelizované zákony musí nově přichozí novelizovat ve smyslu svého politického přesvědčení a prosazování svého politického programu.

⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 39

⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové bod 14

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, bod X/a

„Podstatné změny právního řádu v oblasti veřejného i soukromého práva jsou nevyhnutelnou součástí společenského vývoje a je v dispozici demokratického zákonodárce určovat přitom strukturu práva a vymezovat předmět právní regulace jednotlivými zákony – v tom rámci rovněž zvážit míru uskutečnění podstatných změn určitého segmentu právního řádu zčásti provedením novelizace platných zákonů a zčásti přijetím nové zákonné úpravy. Reforma, ve smyslu zásadní změny určitého segmentu soukromého a veřejného práva v jednom zákoně, není ekvivalentní s kodifikací, nýbrž lze ji provést i jinou legislativně-technickou metodou. Na tomto místě je namístě empirický exkurs, poukazující na posun v metodách tvorby práva. Kvantitativní výzkum českého právního řádu ukazuje, že u zákonů a vyhlášek „produkce novelizací po roce 1990 nemá v historii českého právního řádu obdobu“, přičemž „v zásadě platí, že se novelizují především předpisy přijaté v minulém volebním období a předpisy stávajícího volebního období. Zásahy do vzdálenější minulosti jsou spíše výjimečné. Zdá se, že v současnosti, s jistou nadsázkou řečeno, se parlament soustředí na novelizování svých vlastních novel. (srov. také Cvrček F. Základní kvantitativní parametry českého právního řádu. Právník, č. 4, 2006, s. 442–443)“⁷⁷

Soudce František Duchoň podle mého názoru vystihl a popsal ve svém odlišném stanovisku tuto smutnou skutečnost velmi prozaicky. „Zbývá jen připomenout, že hra, hraná bez pravidel, má svou „kvalitu“, takže není hrou, na kterou by se dalo dívat. Rovněž právo, přijaté bez pravidel, má podobnou kvalitu. Ve sporu, vedeném podle pravidel, poražený zpravidla uzná převahu vítěze. Ve sporu vedeném bez pravidel či pravidel uzpůsobených vítězi, poražený čeká jen na příležitost, jak později soupeři oplatit stejným. Zdá se, že tento druhý trend dlouhodobě vítězí a můžeme se tedy „jen těšit“ na to, co nám v tomto směru budoucnost přinese.“⁷⁸

Podle názoru Ústavního soudu „se zákon č. 261/2007 Sb. se skládá ze tří rozhodujících částí – úpravy daní, sociálního systému a veřejného zdravotního pojištění – jež mají obsahovou vazbu na oblast veřejných rozpočtů. Nelze v jeho případě tudíž dospět k závěru o extrémní systémové svévoli, jež by zakládala ve vztahu k němu jako celku derogační důvod pro porušení principů materiálního právního státu a parlamentní demokracie.“⁷⁹

Osobně s tímto názorem nesouhlasím, protože se domnívám, že by se pod název „stabilizaci veřejných rozpočtů“ mohlo zahrnout ve své podstatě vše, co se byť jen okrajově dotýká veřejných financí, avšak já bych, jakožto adresát právní normy, upřednostnila čtyři

⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07

⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudce Františka Duchoně, bod 5

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, bod X/a

samostatné zákony. (Např. zákon o dani z příjmu, zákon o sociální soustavě, o veřejném zdravotním pojištění a zákon o VZP). Podle mého názoru by byl tento model i z hlediska legislativního procesu bezesporu „čistší“.

O tom, že tento názor nesdílím sama rovněž svědčí i odlišné stanovisko např. Jana Musila a Pavla Rychetského, kteří v bodu 2 uvádí: *„Vládou předložený návrh zákona zasáhl širokou a pestrou paletu zákonů, z nichž část nelze podřadit pod žádnou jednotící ideu. Vládní návrh je spíše konglomerátem všemožných právních úprav. Již samo označení navrhovaného zákona jako „zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů“ je matoucí - ve skutečnosti značná část ustanovení tohoto zákona nemá žádnou nebo jen mizivou souvislost se stabilizací veřejných rozpočtů. Dokonce ani nejkontroverznější novinky zaváděné touto novou zákonnou úpravou, tj. regulační poplatky ve zdravotnictví, nemají žádnou bezprostřední souvislost s veřejnými rozpočty - jde o příjmy zdravotnických zařízení, jejichž značná část je soukromá.(...) Zahnutí tří nových zákonů v materiálním smyslu do jediného souborného zákona je vážným porušením legistických směrnic (Legislativních pravidel vlády). Současně má zčásti povahu tzv. utajeného zákonodárství (viz náleží Ústavního soudu č. 37/2007 Sb.), protože název zákona jeho skutečný obsah nevyjadřuje.“⁸⁰*

Jak jsem uvedla výše, nejvíce kritizovanými pozměňovacími návrhy byly ty, které předložil ve druhém čtení poslanec a zároveň předseda tehdejší vlády Mirek Topolánek. Již na 8. senátních schůzi byly tyto pozměňovací návrhy jako přílepký jednoznačně identifikovány, což vyplývá ze stenoprotolu z této schůze. Senátorka Soňa Paukrťová k těmto uvádí. *„Jistě předpokládáte, že tady budu mluvit o takzvaných přílepkách. Ano, budu. Jsou tam dva a mají velmi rozdílný význam. V části 50 byl novelizován zákon o účetnictví. To je z mého pohledu klasický přílepek, nebo podle terminologie amerických kongresmanů takzvaný divoký jezdec. Změna zákona o účetnictví nebyla v té původní vládní předloze vůbec..... Pokud se týká toho citovaného zákona o veřejném zdravotním pojištění, z mého pohledu je to přílepek trochu jiného druhu prostě proto, že ten zákon otevřen byl. Nicméně splňuje charakteristiky novely zákona, nikoli pozměňovacího návrhu. A mám za to, že to je poměrně veliký rozdíl. Nicméně o tom, jestli je nebo není něco přílepkem, musí rozhodnout Ústavní soud.“⁸¹* Z uvedené citace je patrné, že si senátoři museli přílepků přinejmenším všimnout, proto se opět zamyslím nad tím, proč proti těmto přílepkům nezasáhli. Ústavní soud se navzdory argumentaci

⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudců Jana Musila a Pavla Rychetského, bod 2

⁸¹ Stenoprotokol z 8. schůze Senátu [online]. Senát, 19. září 2007 [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=6&IS=3739&T=81>>

navrhovatelů i této poměrně přesné identifikaci vyjádřil v tom smyslu, že o se v uvedeném případě rozhodně o přílepcích hovořit nedá.

Navrhovatelé však nekritizovali tyto pozměňovací návrhy nejen pro jejich obsah, který nesouvisí s obsahem předmětného zákona, ale i z důvodu procedurálních, což Ústavní soud opět nepovažoval za nedostatek. S tímto však nesouhlasí soudci Pavel Rychecký a Jan Musil, kteří k tomuto uvádějí: *„Ústavněprávně závadným shledáváme způsob předkládání a projednání rozsáhlých a přitom obsahově nesouvisejících pozměňovacích návrhů (tzv. „přílepků“, jak jsou charakterizovány v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06). (...) Podané pozměňovací návrhy nebyly nijak zdůvodněny, a jak bývá obvyklé u poslaneckých návrhů, neprošly žádnou připomínkovou procedurou, která se jinak vyžaduje u vládního návrhu. Poslanci měli na seznámení se s nimi velmi krátký čas (pět dní před zahájením třetího čtení). (...) Předkládá-li rozsáhlé a komplexní pozměňovací návrhy poslanec, který je zároveň předsedou vlády, vnucuje se objektivnímu pozorovateli oprávněná pochybnost, zda tím nedochází k obcházení institutu zákonodárné iniciativy vlády podle článku 41 odst. 2 Ústavy a principu kolegiálního rozhodování vlády podle článku 76 Ústavy.“⁸²*

Rovněž Eliška Wagnerová upozorňuje na nezbytnost demokratické diskuze, která byla tímto postupem de facto znemožněna. Ve svém odlišném stanovisku uvádí: *„Vyřazení demokratické diskuse ze základů demokracie se, jak historie dokládá, nikdy nevyplatilo. Z pozic extrémně chápané levicovitosti jsme až do roku 1989 zažívali na vlastní kůži realizaci „lepšího neboť vědeckějšího“ názoru avantgardy (dokladem je předrevoluční znění čl. 4 Ústavy ČSSR), která si tak odůvodnila „originálně“ monisticky koncipovanou moc. Avšak redukce politické diskuse ve prospěch tentokrát „pouze“ odborného názoru patří např. jak mezi požadavky soudobého neokonzervatismu, tak i do konceptu „třetí cesty nové levice“. Náš ústavní systém však staví na respektu a skutečné realizaci pluralismu politických sil a jejich přístupů k řešení problémů. Je proto třeba přikládat velkou důležitost principu pluralismu, který stojí v samotném základu naší demokracie (stejně jako v základu koncepce demokracie v ostatních demokratických státech Evropy) a tvoří tak jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 (2) Ústavy ČR, a tak zároveň i jednu z fundamentálních hodnot našeho ústavního řádu. Český ústavní pořádek prostě upřednostnil*

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudců Jana Musila a Pavla Rychetského, bod 4 – 6

před hledáním jediných „správných řešení“ systém, který je založený na důsledné, ve férovém diskurzu všech politických aktérů vedené konfrontaci nabízených řešení.“⁸³

K námitkám navrhovatelů k postupu Senátu a jeho usnesení se návrhem zákona nezabývat, i přes nesouhlas opozičních senátorů, se Ústavní soud vyjádřil v tomto smyslu, že v tomto nelze spatřovat porušení principu parlamentní demokracie. I když připouští, že *„tato praxe nespadá do oblasti ústavního přezkumu, lze v něm spatřovat spíše projev dopadající do oblasti, jež z oblasti ústavního přezkumu již vykračuje, do oblasti úrovně demokratické politické kultury senátní většiny.“⁸⁴*

Jak jsem již uvedla v předchozí kapitole, Senát má vůči Poslanecké sněmovně poměrně slabší postavení, což také připouští Ústavní soud, protože i vrácený návrh zákona z jeho strany může být Poslaneckou sněmovnou opětovně přehlasován. Nicméně, pokud má skutečně sloužit jako ústavní pojistka, pak jsem přesvědčena o tom, že je jeho povinností nejen o návrhu jednat, zvláště ve složitých a důležitých případech, jakým tímto zákon bezesporu je, ale zároveň má i povinnost jej v případě zjištěných nedostatků vrátit zpět.

O skutečnost, že by se Senát měl návrhy zákonů skutečně zabývat, hovoří ve svém odlišném stanovisku i soudci Jan Musil a Pavel Rychec, když uvádějí: *„Jsme přesvědčeni, že v každém jednotlivém případě, v němž Senát vyjádří výslovně svou vůli návrhem zákona se nezabývat, by měl pro výběr této alternativy rozhodnutí existovat objektivní důvod. Důvod pro nezabývání se zákonem by měl být v průběhu projednávání v Senátu výslovně a transparentně vyjádřen tak, aby byl seznatelný pro vnější demokratické kontrolní mechanismy. Jen tak lze totiž zabránit zneužitelnosti tohoto institutu, např. k umlčení opozice (...) jedním z nepominutelných objektivních kritérií pro rozhodnutí, zda se Senát má či nemá zabývat návrhem zákona, je obsahová závažnost projednávaného zákona a jeho význam v právním systému státu. (...) Nerespektování tohoto kritéria významnosti zákona při rozhodování Senátu, zda se návrhem zabývat či nikoliv, je možno v konkrétním případě považovat za vážnou procesní vadu legislativní procedury, která může zpochybnit ústavnost přijetí zákona a může být Ústavním soudem zvažována jako jeden z důvodů pro zrušení zákona. (...) V nyní projednávaném případě jde o zákon, který je bezesporu mimořádně závažný pro budoucí život občanů a pro jejich budoucí právní a sociální pozici. Při parlamentním projednávání takto*

⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, , odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové bod 4

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, X/b

zásadní normy je nezbytné poskytnout co nejširší prostor pro hledání a nalézání společenského konsenzu, od něhož je odvislá akceptace a realizace zákona.⁸⁵

Podobně jako tito dva soudci se ve svém odlišném stanovisku vyjádřila i Eliška Wagnerová, která se podivuje nad tím, že Senát není z hlediska legislativního považován za důležitý a je rovněž přesvědčena o neústavnosti postupu Senátu. Podle jejího názoru *„nelze považovat způsob využití institutu „návrhem se nezabývat“ ze strany Senátu za pouhé pochybení z oblasti politické kultury, resp. výraz její úrovně. Nebere totiž na zřetel funkci lhůt a dalších právních institutů sloužících sice na první pohled „toliko“ samoregulaci parlamentních komor, avšak disponující významným potenciálem v podobě ovlivnění konečné podoby přijímaného aktu, jehož legitimita se pak odvozuje právě od úzkostlivého respektu k férově vyloženým a férově aplikovaným procesním pravidlům.“⁸⁶* V následujícím bodu svého odlišného stanoviska rovněž upozorňuje na skutečnost, že uvedeným postupem *„vystupuje do popředí problematičnost většinového názoru při hodnocení postupu Senátu při přijímání rozhodnutí návrhem zákona se nezabývat“.⁸⁷* Podle jejího názoru je třeba respektovat pravidlo, že *„svoboda projevu a svoboda parlamentní rozpravy je esenciálním atributem každé svobodné legislatury a může být považována za inherentní samotnému konstituování parlamentu jako takového (Haxey’s case (1397) - Petice parlamentu žádající zkrácení výdajů královského domu)“⁸⁸*.

Jak jsem již uvedla výše, je pro mne tento náleží Ústavní soudu velkým zklamáním, protože jakkoli vypadal předchozí „přílepkový“ náleží převratně a zdálo se, že přílepkům bude učiněna přítrž, tento náleží je ve své podstatě „zlegalizoval“, s čímž se opravdu nemohu ztotožnit.

Na závěr této kapitoly bych proto ráda uvedla slova Elišky Wagnerové, nimiž nelze než souhlasit. *„Autorka disentu chce zůstat spjata s půdou pod nohama, nemá ambice reformátorky, a proto jí nezbyvá než trvat ve vztahu k předvídatelnosti, transparentnosti, přehlednosti a konzistentnosti právního řádu na závěrech, které jsou obsaženy v odůvodnění náleží Pl. ÚS 77/06.“⁸⁹*

⁸⁵ Náleží Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudců Jana Musila a Pavla Rychetského, bod 9. -15

⁸⁶ Náleží Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové bod 9

⁸⁷ Náleží Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové bod 10

⁸⁸ Náleží Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové bod 6

⁸⁹ Náleží Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové bod 18

6 Přílepkový v poslancecké a senátní praxi

V této kapitole bych se ráda zaměřila na některé z „přílepkových“ zákonů z parlamentní praxe v naší republice. Vzhledem k tomu, že je tato práce rozsahově limitována, pokusím se detailněji popsat především ty z poslední doby, které z mého pohledu považuji za nejkontroverznější a které se také objevily na vysvědčeních uvedených na serveru „Hodnocení demokracie“.⁹⁰

6.1 Emisní povolenky

Vládní návrh zákona byl předložen Poslanecké sněmovně dne 17. 2. 2009, v níž prošel prvním čtením. Ve druhém čtení byly k předmětnému návrhu podány pozměňovací návrhy, z nichž za nejproblematictější považuji ten, který podali poslanci Martin Říman, Milan Urban, Oldřich Vojtř a Libor Ambrozek.⁹¹ Uvedený pozměňovací návrh k předmětnému návrhu zákona měl změnit i zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů. Tito totiž navrhli změnu § 10, do něhož vložili nový §, tedy § 10a. Již z nadpisu (*Přechodné přidělování bezplatných povolenek v souvislosti s modernizací postupů výroby elektřiny*)⁹² je patrné, čeho se pozměňovací návrh týká. Problém ovšem není jen v samotném přidělování emisních povolenek, ale zejména v tom, že „problematické“ povolenky budou vydávány skupině ČEZ. Podle mého názoru je v tomto případě možné hovořit o typickém lobbyistickém přílepku.

Je více než pochopitelné, že uvedený „přílepek“ nezůstal ani v Poslanecké sněmovně bez odezvy. Např. poslanec Martin Bursík reagoval takto: *„Já vás poprosím, abyste věnovali teď pozornost, což činíte, protože pozměňovací návrhy, které jsou tady popisovány panem poslancem Římanem, Urbanem, pozměňovací návrh není zdaleka tak nevinný a ve prospěch České republiky, jak by se z toho načítání zdálo.*

Jedná se o drobných 68 miliard korun, které ze státního rozpočtu v období mezi roky 2013 a 2020 budou převedeny dominantně do rozpočtu akciové společnosti ČEZ a do rozpočtu

⁹⁰ *Vysvědčení – Přílepkový* [online]. inventura demokracie.cz, 31. srpna 2011. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.inventurademokracie.cz/2011/08/vysvedceni-%e2%80%93prilepky/>>

Přílepkový [online]. inventura demokracie.cz, 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.inventurademokracie.cz/2010/05/prilepky/>>

⁹¹ Sněmovní tisk 744/2 [online]. PS PČR, 2009. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=744&ct1=2>>

⁹² Sněmovní tisk 744/2 [online]. PS PČR, 2009. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=744&ct1=2>>

dalších elektrárenských společností. Koukáte na mě a nevíte, o čem mluvím. To je právě kouzlo přílepku. V tom je kouzlo toho, že se tady vlastně předkládá novela zákona úplně jiného, která má dokončit bohulibý proces, ve kterém česká vláda prosadila postupný náběh aukcí v elektroenergetice, kde já na svoji obhajobu, protože na to někdo řekne, vy jste byl členem vlády, já jsem byl proti tomuto principu postupného náběhu aukcí. Snažil jsem se takto působit i v zahraničí, ale dobrá, беру na vědomí, že klimaticko-energetický balíček byl schválen tak, že země, jejichž HDP je nižší nežli 50 % průměrného HDP v Evropské unii, a země, která je více nežli ze 30 % závislá při výrobě elektřiny na uhlí, má možnost - opakuji možnost, nikoliv povinnost - využít tohoto principu a požádat Evropskou komisi o postupný náběh aukcí v elektroenergetice.“⁹³

Pravdou je, že se ve svém výstupu zaměřil spíše na obsah tohoto přílepku, avšak podle mého názoru by ani tento neměl zůstat stranou.

I přes nesouhlas některých poslanců uvedený návrh Poslaneckou sněmovnou prošel a byl postoupen Senátu, který jej projednal dne 22. 7. 2009.

Předmětný návrh zákona nejprve v Senátu uvedl ministr Eduard Janota takto: „...dovolím si vás v této souvislosti upozornit, že pokud by byla v tuto chvíli novela navracena Poslanecké sněmovně, s jistotou téměř stoprocentní by nebyla projednána na zářijové schůzi Poslanecké sněmovny. Z důvodu plánovaných voleb by došlo k výraznému zpoždění možné účinnosti tohoto zákona. Proto bych vás žádal, abyste tento tisk ve svém celku schválili.“⁹⁴

Z těchto slov vyplývá, že ministr velmi důrazně upozorňuje senátory na důsledky jejich případného nesouhlasu s tímto návrhem. V případě, že by jej Senát vrátil zpět Poslanecké sněmovně, by se tento dostal do režimu tzv. „kapesního veta“, o němž jsem se zmínila již v kapitole 4, protože se ve své podstatě jedná o obdobnou situaci.

Tato slova vyvolala reakci senátora Jiřího Čunka, který uvedl: „...spolu se mnou jste si jistě všichni všimli, tak on neapeloval na to, aby byl přijat přílepek, který v tomto zákoně je. On jenom řekl, že je potřeba tohoto zákona, aby platil, aby stát mohl inkasovat 4 miliardy korun, pokud se dokáže zabránit ostatním únikům.(...) Jinými slovy, vláda neprojednávala tento přílepek, tento přílepek vznikl, jak správně řekl pan ministr, až ve sněmovně. A přistál nám tady. (...) Já na vás apeluji, abychom neschválili tento zákon, vrátili ho sněmovně a

⁹³Stenoprotokol z 59. schůze Poslanecké sněmovny [online]. PS PČR, 10. června 2009. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na:

<<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/059schuz/s059036.htm#r3>>

⁹⁴ Stenoprotokol z jednání 9. schůze Senátu [online]. Senát, 22. července 2009. [cit. 29. prosince 2011]

Dostupné na

<<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4183&D=22.07.2009#b9733>>

doufám, že tento přílepek bude pro jeho podstatu, ne proto, že je to přílepek, že bude z tohoto zákona odstraněn a věc bude řešena tak, jak řešena být má.“⁹⁵

Jiří Čunek se mimo svého vyjádření k legislativnímu postupu v Poslanecké sněmovně samozřejmě vyjádřil i k obsahu předmětného pozměňovacího návrhu.

Také např. senátor Jan Horník se k přílepku vyjádřil negativně, když uvedl následující: „... *jsme účastní legislativního marasmu. Jinak to nelze ani nazvat. Naprosto souhlasím s kolegou Víchou, který je tady sice o dva roky kratší dobu, ale pod všechno, co řekl, bych se podepsal. My jsme spoluviníky toho, že z tohoto Parlamentu vycházejí zákony, ve kterých se v konečném efektu skoro už nikdo ani nevyzná. Ani právníci pořádně ne. (...) Já vás proto hodně prosím, abychom skutečně minimálně ten jeden přílepek týkající se emisních povolenek neschválili, abychom ho vyňali z tohoto zákona.*“⁹⁶

Přes veškeré nesouhlasné návrhy byl tento návrh Senátem schválen a postoupen prezidentu republiky k podpisu. Tento, jako další kontrolní instance, podle mého názoru rovněž zklamal, protože návrh zákona podepsal. Zákon tak mohl být dne 4. 9. 2009 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 292/2009.

6.2 Loterijní zákon - cenzura internetu

K novele zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, měl být do části páté, konkrétně do § 2, vložen § 2a, který ukládal provozovatelům elektronických prostředků cenzuru internetu. Tento přílepek navrhl ve druhém čtení, které proběhlo na schůzi dne 15. 6. 2010, poslanec Jan Farský. O návrhu se však naštěstí hlasovalo zvlášť, a tudíž neprošel.

Jan Farský uvedl svůj pozměňovací návrh takto: „*Dále jsme do tohoto návrhu vtělili podle mého názoru zásadní a důležitou věc, a to znemožnění účasti na loterijním trhu anonymním akciovým společnostem a zároveň zahraničním. (...) Plus byla přidána odpovědnost, protože loterijní společnosti, a zvláště ty, které provozují kurzové sázky, si oprávněně stěžují na to, že konkurencí jim jsou nelegálně provozované kurzové sázky ze zahraničí, kde jsou zvláště na některých ostrovech zatíženy zcela minimální daní, a tím pádem se potom naše společnosti stávají nekonkurenceschopnými. Je to nelegální provozování. A ještě je zde přidána v části*

⁹⁵ Stenoprotokol z jednání 9. schůze Senátu [online]. Senát, 22. července 2009. [cit. 29. prosince 2011]
Dostupné na
<<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4183&D=22.07.2009#b9733>>

⁹⁶ Stenoprotokol z jednání 9. schůze Senátu [online]. Senát, 22. července 2009. [cit. 29. prosince 2011]
Dostupné na
<<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4183&D=22.07.2009#b9733>>

*páté právě ta možnost, aby provozovatel elektronických prostředků měl odpovědnost za zamezení přístupu těchto nelegálních internetových loterií, a to pod sankcí 10 mil. korun.*⁹⁷

6.3 Odklad státních maturit

Dalším příkladem je zákon č. 2/1969 Sb., zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, do něhož se poslanec Ivan Ohlídal pokusil vlepit novelu školského zákona, kterou se snažil oddálit státní maturity až do roku 2011. Jmenovaný poslanec se pravděpodobně nechal unést názory mnoha jejích odpůrců, ale Poslanecká sněmovna byla jiného názoru, a tak byl jeho návrh poslanci zamítnut. Proti uvedenému pozměňovacímu návrhu vystoupil poslanec Martin Doktor, který ve svém vystoupení odůvodnil postoj své strany k předmětnému pozměňovacímu návrhu takto: *„Já bych sám za sebe řekl, že rozhodně nepatřím k těm poslancům, kteří by fundamentálně obhajovali postoj a rozhodnutí Ústavního soudu ve věci přílepků k zákonům z mnoha a mnoha důvodů. Rozhodně jaksi z praxe Poslanecké sněmovny i v dnešní den z jejího jednání a rozhodování je zřejmé, že některé přílepky jsou chtěné, jiné nechtěné, že rozhodně se tedy neřídíme generálně nálezem Ústavního soudu a neodmítáme zcela jednoznačně takzvané přílepky. To tedy není ten hlavní důvod. Tím hlavním důvodem odmítnutí návrhu ve své podstatě, kterým je odložení státních maturit, je fakt, že bude-li přijat tento pozměňovací návrh, pak rozhodně studenty a veřejnost, občany této země, uvedeme do ještě větší právní nejistoty, než ve které jsou nyní.*⁹⁸

Z uvedené citace je zřejmé, že poslanci jsou schopni identifikovat přílepky, avšak v převážné většině případů jsou ochotni tento legislativní nedostatek přehlédnout. Nicméně, pokud pro ně není pozměňovací návrh v podobě přílepku akceptovatelný, neváhají na tuto skutečnost upozornit. Dovolím si říci, že se v tomto případě záměr předkladatele nezdařil, což však nebylo z důvodu obcházení legislativního procesu, nýbrž kvůli obsahu samotného pozměňovacího návrhu. Osobně považuji právě tuto skutečnost za více než alarmující.

⁹⁷ Stenoprotokol z 19. schůze Poslanecké sněmovny PČR [online]. PS PČR, 15. června 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/019schuz/s019182.htm>>

⁹⁸ Stenoprotokol z 59. schůze Poslanecké sněmovny PČR [online]. PS PČR, 17. června 2009. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/059schuz/s059198.htm#r7>>

6.4 Dva přílepký k novele zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Novela zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, se v roce 2011 stala z hlediska přílepků velmi atraktivní, o čemž svědčí fakt, že k ní byly mimo jiné podány hned dva pozměňovací návrhy, které lze jednoznačně označit za přílepký. První z nich byl podán poslancem Markem Šnajdrem, který se s jeho pomocí pokusil o zrušení zdravotních ústavů. Druhý podal poslanec Boris Šťastný, jenž do ní vlepil novelu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Oba návrhy se setkaly s ostrou kritikou a oba nebyly přijaty.

Proti prvnímu přílepku, jímž se měly zrušit zdravotní ústavy, vystoupil poslanec Michal Babák, který doporučil autorovi přílepku, aby jej stáhl, protože nepodpoří celý návrh zákona. Podle jeho názoru se jedná *„o obcházení standardního legislativního procesu a vkládá přílepek do zákona o ochraně zdraví, který řeší kvalitu vody ke koupání. Od toho mají zdravotní ústavy, myslím, hodně daleko.“*⁹⁹

Druhý přílepek měl podle návrhu Šťastného zamezit šíření závažných nemocí, např. TBC apod. Předmětný pozměňovací návrh měl ukládat cizincům povinnost podrobit se lékařskému vyšetření či předat ve stanovené lhůtě lékařské potvrzení. Tento přílepek byl kritizován zejména ministrem zahraničí Karlem Schwarzenbergem. Tento upozorňoval na to, že se jedná o povinnost diskriminující cizince a že by toto opatření vyvolalo negativní ohlas ostatních zemí. Navíc se předmětný návrh měl vztahovat pouze na některé cizince, přičemž měli být vyjmuti občané EU. Na základě této kritiky požádal sám autor vypustit některé body z předmětného pozměňovacího návrhu.¹⁰⁰

6.5 Novela zákona o pedagogických pracovnících spojená s novelou vysokoškolského zákona

Dne 17. 2. 2009 byl podán vládní návrh zákona o pedagogických pracovnících, který však v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovna doznal značných změn, z nichž nejvíce problematickou je změna v podobě novely vysokoškolského zákona řešící problematiku tzv. „létaujících profesorů“, což přiznala i ministryně školství, mládeže a tělovýchovy Miroslava Kopicová, která mj. uvedla: *„I přes výše uvedené změny ministerstvo školství stále podporuje*

⁹⁹ Stenoprotokol ze 14. schůze Poslanecké sněmovny PČR [online]. PS PČR, 15. března 2011 [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na

<www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/014schuz/s014014.htm>

¹⁰⁰ Stenoprotokol ze 14. schůze Poslanecké sněmovny PČR [online]. PS PČR, 15. března. 2011

[cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/014schuz/s014014.htm>

*schválení této novely. (...) Je nutno se dále zmínit o tom, že k návrhu novely zákona o pedagogických pracovnících byl v PS po dohodě s ministerstvem školství připojen také poměrně zásadní návrh změny zákona č. 111/1998 Sb., tedy zákona o vysokých školách.*¹⁰¹

Tento návrh se však v Senátu setkal s řadou kritických názorů. Mezi pravidelné kritiky obcházení standardního schvalovacího procesu patří zejména senátorka Soňa Paukrtová, která ani v tomto případě nebyla ochotná připustit přijetí přílepku. Ve svém vystoupení napadla nejen nedostatky legislativního procesu, ale i upozornění, že je před volbami, a proto by neměla být novela vrácena zpět. Konkrétně uvedla: *„Jsme v situaci, kdy jsme přesvědčováni o tom, že nemáme zákon opravit, že ho máme propustit, protože v PS se cosi stane, je před volbami, byť víme, že PS bude mít ještě jednu schůzi.*“¹⁰²

Také senátor Milan Bureš se k přílepku vyjádřil negativně. Podle jeho názoru není možné spojovat zákon o vysokých školách se zákonem o pedagogických pracovnících, protože *„do určité míry staví proti sobě zájmy vysokých škol a na druhou stranu zájmy regionálního školství, tzn. zájmy základních a středních škol“.*¹⁰³

Tento návrh zákona byl i přes kritizované nedostatky Senátem schválen a prezident jej dne 13. 5. 2010 podepsal. Zákon byl vyhlášen 21. 5. 2010 ve Sbírce zákonů pod číslem 159/2010.¹⁰⁴

6.6 Senátní přílepek k zákonu o sportu

K novele zákona č. 115/2001 Sb., zákona o podpoře sportu, ke kterému senátor Jaroslav Kubera navrhl vložit přílepek „o hazardu“. Jak vyplývá z jeho slov jedná se o přílepek nepravý, protože *„se ho snažili připojit k zákonu o zahrádkářích pod dojmem, že sázení je jako sázení, ale tak tomu není. Tento zákon je o podpoře sportu a velmi souvisí s loteriemi a se sázkami, protože část výtěžků je požívána na podporu sportu.“*¹⁰⁵

Uvedený přílepek staví *„videoterminály na stejnou úroveň, jako jsou klasické hrací automaty, a to tak, že dokonce předjímá i tzv. triplexy, které se chystají. Na státní rozpočet to nemá*

¹⁰¹ Stenoprotokol ze schůze 18. Senátu [online]. Senát, 22. dubna 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4327&D=22.04.2010>>

¹⁰² Stenoprotokol ze schůze 18. Senátu [online]. Senát, 22. dubna 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4327&D=22.04.2010>>

¹⁰³ Stenoprotokol ze schůze 18. Senátu [online]. Senát, 22. dubna 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4327&D=22.04.2010>>

¹⁰⁴ Sněmovní tisk 746 [online]. PS PČR, 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=746&O=5>>

¹⁰⁵ Stenoprotokol 18. schůze Senátu [online]. Senát, 23. dubna 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na: <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4327&D=23.04.2010#b10349>>

žádný vliv, jen to o něco vylepší příjmy obcí a budou mít možnost podporovat neziskové organizace, případně mladé sportovce.

Věta zní: *Podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené ministerstvem financí.*"¹⁰⁶

6.7 Senátní přílepek k zákonu o silnici R35

Senát k návrhu zákona o silnici R35 zaslánému jemu k posouzení připojil svoji verzi pozměňovacího návrhu, který podstatně změnil původní návrh zákona, a to v tom smyslu, že se na rozdíl od toho původního zaměřil na změnu stavebního řízení celé dopravní infrastruktury. Z původního návrhu, jenž měl být spojen pouze s vyvlastňováním pozemků, k němuž mělo dojít v souvislosti s výstavbou silnice R35, se stal návrh týkající se všech obdobných řízení. Podle mého názoru tímto došlo k podstatnému zásahu do ústavních práv vlastníků předmětných pozemků, což zaznělo i v Senátu. Konkrétně o tomto hovořil senátor Jiří Nedoma, a to takto: *„Návrh zákona bohužel oslabuje princip rovnosti občanů před zákonem a narušuje ústavní dělbu moci mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Návrh také omezuje práva na soudní ochranu, a tak paradoxně ve svém důsledku nemusí vždy přispět k urychlení výstavby, ale naopak může způsobit zpoždění a její prodražení.*"¹⁰⁷

Samozřejmě se snažím pochopit zákonodárce v tom, že se tímto krokem snažili předejít problémům při výstavbě silnice R35. Je více než pravděpodobné, že je k tomuto inspirovala mediálně známá kauza farmářky Havránkové, přesto se však domnívám, že senátní pozměňovací návrh značným způsobem rozšířil původní záměr poslanecké skupiny, která návrh zákona podala, což ze svého pohledu považuji za nepřijatelné. Pokud odhlédnu od problematiky obsahu samotného návrhu zákona, s nímž se rovněž neztotožňuji, nemohu ani souhlasit s legislativní procedurou.

Na tento problém rovněž upozornila senátorka Soňa Paukrťová, jejíž vystoupení bylo však pro mě jistým zklamáním. Uvedla totiž, že: *„To, co jsem řekla, asi bude znamenat, že s největší pravděpodobností ten pozměňovací návrh podpořím. Neodpustím si ale jednu poznámku. Podle naší Ústavy ke každému zákonu, a protože ten zákon byl velmi podstatně změněn, by se měla vyjadřovat vláda, takže my budeme muset bohužel toto přejít, protože je to*

¹⁰⁶ Stenoprotokol 18. schůze Senátu [online]. Senát, 23. dubna 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4327&D=23.04.2010#b10349>>

¹⁰⁷ Stenoprotokol ze schůze 11. Senátu. Senát, 8. října 2009. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na: <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4212&D=08.10.2009>>

poslanecký návrh zákona a poslanec nemůže zastoupit vládu, tak jak to činí ministr v případě vládních návrhů zákona.“

Senát verzi s pozměňovacími návrhy schválil a zaslal jej zpět Poslanecké sněmovně, která jej ve vrácené verzi přijala. Také prezident tento zákon dne 18. 11. 2010 podepsal, a tak zákonu nestálo k vyhlášení ve Sbírce zákonů již nic v cestě.

6.8 Další příklady typických přílepků

V předchozích podkapitolách jsem blíže rozvedla nejznámější přílepků z posledních několika let. Přílepků, které činí náš právní řád nepřehledným, je celá řada, proto bych jen v krátkosti chtěla na tomto místě uvést takové, při jejichž vyhledávání musí člověk vyvinout značné úsilí a mnohdy musí mít i notnou dávku fantazie.

V roce 2000 byl Poslanecké sněmovně vládou podán návrh na přijetí zákona o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze Smlouvy mezi vládou České republiky, Slovenské republiky a 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. Tento návrh prošel v Poslanecké sněmovně prvním čtením, v rámci opakovaného druhého čtení byl však k tomuto zákonu podán mj. i pozměňovací návrh M. Bendy, který s jeho obsahem měl pramálo společného. Konkrétně se jednalo o změnu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, která měla zavést nový způsob financování politických stran. Podle Ústavního soudu se jedná o „nejmarkantnější příklad toho, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to za časté formou podaných pozměňovacích návrhů“.¹⁰⁸

Sám Marek Benda se v jednom z rozhovorů o sobě vyjádřil jako o prvním, kdo vložil přílepek do zákona. Nicméně za pravého autora přílepku považuje Ústavní soud.¹⁰⁹

Dalším příkladem obcházení legislativního procesu je bezesporu případ, v němž Poslanecká sněmovna pomocí pozměňovacího návrhu připojila k návrhu zákona č. 217/2000 Sb. i zákon o státním rozpočtu, který však na rozdíl od ostatních zákonů projednává výhradně Poslanecká sněmovna. Tímto skutkem de facto zamezila Senátu o tomto jednat. Senát se však nevzdal, protože se chtěl k návrhu zákona týkajícího se mezd

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01

¹⁰⁹ *Přílepků k zákonům* [online]. I-Forum.cz, 6. dubna 2004. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://iforum.cuni.cz/IFORUM-635.html>>

vyjádřit, a tak o návrhu zákona nejen jednal¹¹⁰, ale dokonce jej vrátil spolu s pozměňovacími návrhy zpět Poslanecké sněmovně. Tato přijala zákon v Senátem navržené verzi. S tímto postupem však nesouhlasilo 24 senátorů, kteří podali ústavní stížnost, v níž se domáhali zrušení předmětného zákona s tím, že „nebyl přijat formálně správným postupem, který stanoví Ústava České republiky“¹¹¹. Ústavní soud však senátory nevyslyšel a potvrdil postup zvolený Senátem.¹¹²

Rovněž novelu navrženou Davidem Rathem, jež měla zabránit privatizaci fakultních nemocnic, by v zákoně o cestovních dokladech¹¹³ hledal skutečně málokdo. Naštěstí byla tato novela zamítnuta, a tak si adresáti nemusí zoufat. To vinaři na tom byli poněkud hůře. Změna zákona o vinohradnictví a vinařství¹¹⁴ byla v roce 2005 vtělena do změny zákona o provozu na pozemních komunikacích¹¹⁵.

Také daňovým poplatníkům zákonodárci poněkud ztrpčili život, když do zákona o statistické službě¹¹⁶ vložili novelu o správě daní a poplatků¹¹⁷ ukládající 20% sankci tomu, jemuž se nepodaří spočítat správně daňové přiznání. Podnikatelé to mají díky našim zákonodárcům vůbec těžké, protože chtějí-li se např. zúčastnit veřejných zakázek¹¹⁸, musí hledat v zákoně o nakládání se surovými diamanty¹¹⁹, což podle mého názoru vyžaduje od adresáta více než perfektní orientaci ve všech právních normách této republiky.

I úpravu zákona o registračních pokladnách¹²⁰ týkající se vydávání účtenek k nákupům nad padesát korun, který vložil do zákona o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění úvěru poskytnutého společností EUROFIMA za účelem financování

¹¹⁰ Dospěl totiž k názoru, že na zákon o státním rozpočtu lze pohlížet z materiálního hlediska, tedy tak, že se zákon o státním rozpočtu posuzuje po obsahové stránce. Prakticky tedy vyřadil z projednávání to, co se týkalo státního rozpočtu, a ke zbytku se postavil jako ke standardnímu zákonu.

¹¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. PL. ÚS 21/01

¹¹² Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. PL. ÚS 21/01

¹¹³ Zákon č. 329/1999 Sb. zákon o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁴ Zákon č. 321/2004 Sb., zákon o vinohradnictví a vinařství, ve znění zákona 411/2005 Sb. účinném ke dni 1. července 2006

¹¹⁵ Zákon č. 361/200 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 411/2005 Sb. účinném ke dni 1. července 2006

¹¹⁶ Zákon č. 89/1995 Sb. o státní statistické službě, ve znění zákona č. 230/2006 Sb. účinném ke dni 1. června 2006

¹¹⁷ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona 230/2006 Sb. účinném ke dni 1. června 2006

¹¹⁸ Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 60/2005 Sb. účinném ke dni 8. února 2005

¹¹⁹ Zákon č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty a o podmínkách jejich dovozu, ve znění zákona č. 60/2005 Sb. účinném ke dni 8. února 2005

¹²⁰ Zákon č. 215/2005 Sb., o registračních pokladnách, ve znění zákona č. 358/2005 Sb. účinném ke dni 19. září 2005

nákupu železničních kolejových vozidel¹²¹ poslanec Martin Doktor¹²², nelze podle mého názoru považovat za vhodné řešení.

Výše uvedené příklady jsou podle mého názoru dostatečným dokladem velké nepřehlednosti právního systému v naší republice, v němž se díky přílepkům adresátům právních norem jen velmi obtížně hledá konkrétní právní úprava.

¹²¹ Zákon č. 358/2005 Sb. , zákon o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění úvěru poskytnutého společností EUROFIMA za účelem financování nákupu železničních kolejových vozidel

¹²² Sněmovní tisk č. 1010/2 [online]. PS PČR, 2005. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1010&ct1=2>>

7 Závěr

V předkládané diplomové práci jsem se pokusila o přesné vymezení termínu „přílepek“, k čemuž mi posloužila nejen odborná literatura, ale především pak nálezy Ústavního soudu. V souvislosti s problematikou obcházení legislativního procesu pomocí přílepků jsem se zaměřila i na transparentnost názvu zákona, protože tento díky uvedené praxi nemůže korespondovat s jeho obsahem.

Poté, co jsem vymezila „přílepek“, snažila jsem o komparaci dvou „přílepkových“ nálezů Ústavního soudu. Po prostudování obou předmětných nálezů jsem dospěla k závěru, že názory Ústavního soudu směrem k přílepkům nejsou bohužel jednotné. V neposlední řadě jsem se snažila nalézt přílepků v jednotlivých zákonech, s nimiž jsem se při studiu této problematiky setkala. Avšak s ohledem na jejich velké množství jsem vybrala pouze některé z nich.

V této závěrečné kapitole bych ráda uvedla některé snahy současných politiků vedoucí k redukci přílepků v zákonech. Nejvýznamnější osobností, která se v této věci angažuje, je senátorka Soňa Paukrtová. Tato již v minulosti podala návrh zákona, který měl přílepků omezit. Rovněž Strana Zelených přišla v roce 2009 s obdobným návrhem, avšak oba tyto návrhy nebyly tenkrát bohužel vyslyšeny. V loňském roce se však opět objevily snahy o změnu. Na senátní schůzi ze dne 11. 1. 2012 se již o úpravě zákonů jednacího řádu Senátu i Poslanecké sněmovny začalo hovořit. Senátorčin návrh se totiž dostal na pořad dne. Úpravy obou řádů mají zamezit přijímání přílepků, které se staly při přijímání zákonů běžnou praxí. Změny se mají týkat zejména pozměňovacích návrhů, jejich podávání a projednávání a také požadavků na důvodovou zprávu. Další navržené úpravy se dotýkají i institutu nezabývat se návrhem zákona v Senátu¹²³, který byl podle senátorky v minulosti zneužit¹²⁴, a proto má být také zpřísněn.

Ve svém vystoupení senátorka Soňa Paukrtová k odůvodnění svého návrhu mj. uvedla: *„Já vám velice krátce připomenu, že vzhledem k neuspokojivě probíhajícímu legislativnímu procesu mám za to, že legislativní proces se nelepší, že spíše dochází k jeho zhoršování a výsledek nejsou kvalitní zákony, ale neuvěřitelná změť vzájemně si odporujících částí jednotlivých norem, ve kterých se již téměř nikdo nevyzná. To je důvod, proč předkládám*

¹²³ Sněmovní tisk č. 198 [online]. Senát, 2012. [cit. 13. ledna 2012] Dostupné na: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=61463>

¹²⁴ Stenoprotokol z 15. schůze Senátu [online]. Senát, 2012. [cit. 13. ledna 2012] Dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=8&IS=4704&D=11.01.2012#b12341>

*úpravu jednacích řádů tak, aby legislativní proces měl určité brzdy, aby pozměňovací návrhy, pokud jsou předkládány, byly zdůvodňovány, aby se tam hodnotily dopady do státního rozpočtu, do rozpočtu obcí. Aby zkrátka se to bezbřehé podávání pozměňovacích návrhů poněkud zkvalitnilo.*¹²⁵

Osobně se domnívám, že jsou uvedené navrhované změny krok správným směrem. Osobně jsem však velmi skeptická, že budou navržené změny schváleny, i když bych si to jako budoucí právnička velmi přála a domnívám se, že nejen já.

V úvodu této práce jsem si stanovila cíle, které jsem podle svého názoru splnila, i když musím konstatovat, že uvedená problematika je velmi rozsáhlá, a proto by si jistě zasloužila daleko větší prostor. Ale i přes to se domnívám, že se mi podařilo vystihnout podstatné body týkající se tématu mé diplomové práce.

¹²⁵ Stenoprotokol z 15. schůze Senátu [online]. Senát, 11. ledna 2012. [cit. 13. ledna 2012] Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=8&IS=4704&D=11.01.2012#b12341>>

Použitá literatura:

FILIP, Jan. Přílepký a nálepký právních předpisů. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem: pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2006. ISBN 80-7380-000-4. 759 s.

KLOKOČKA, Vladimír. Cesta české ústavnosti. In. Kokeš, Marian. Pospíšil Ivo (ed.). *In dubio pro libertate : úvahy nad ústavními hodnotami a právem: pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno, MU, 2009.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s.

KUBŮ, Lubomír a kol. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. 335 s.

SYLLOVÁ Jindřiška. Hlavní úskalí parlamentního projednávání návrhů zákonů. In Gerlich, Aleš (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, Praha: Aspi., 2007. str. 145.

SCHORM, Vít. Bezstarostná jízda, *Správní právo č. 2/2000*, s. 65 a násl.

WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, s. r. o., 2010. ISBN 978-8087284-13-1. 432 s.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění ústavního pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 329/1999 Sb. zákon o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 321/2004 Sb., zákon o vinohradnictví a vinařství, ve znění zákona 411/2005 Sb. účinném ke dni 1. července 2006

Zákon č. 361/200 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 411/2005 Sb. účinném ke dni 1. července 2006

Zákon č. 89/1995 Sb. o státní statistické službě, ve znění zákona č. 230/2006 Sb. účinném ke dni 1. června 2006

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona 230/2006 Sb. účinném ke dni 1. června 2006

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 60/2005 Sb. účinném ke dni 8. února 2005

Zákon č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty a o podmínkách jejich dovozu, ve znění zákona č. 60/2005 Sb. účinném ke dni 8. února 2005

Zákon č. 215/2005 Sb., o registračních pokladnách, ve znění zákona č. 358/2005 Sb. účinném ke dni 19. září 2005

Zákon č. 358/2005 Sb., zákon o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění úvěru poskytnutého společností EUROFIMA za účelem financování nákupu železničních kolejových vozidel

Zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů. ve znění zákona č. 292/2009 Sb. účinném ke dni 4. září 2009.

Zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1969 Sb., zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, ve znění zákona č. 159/2010 Sb. účinném ke dni 1. července 2010.

Zákona č. 115/2001 Sb., zákon o podpoře sportu, ve znění zákona 183/2010 Sb. účinném ke dni 18. května 2010.

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury

Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06

Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07

Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2008, sp. zn. PL. ÚS 56/05

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

Internetové zdroje:

Legislativní pravidla vlády [online]. Vláda ČR, 2008. [cit. 20. ledna 2012] Dostupné na <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf>

Usnesení Senátu [online]. Senát, 25. ledna 2006. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na: <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=36143>>

Legislativní proces z pohledu Senátu [online]. Senát, 2011. [cit. dne 29. prosince 2011]

Dostupné na

<http://www.uni-regensburg.de/Einrichtungen/ZSK/Tschechische_Rechtssprache/ustavniPravo/Chapter6/Block8/content.html>

Veřejná správa. *Senát*. [online]. MVČR, 2006.[cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2006/zpravy/senat/060715.html>>

KOLÁŘ, Petr. *Legislativní proces*. Právní úprava . Březen 2006[online]. MVČR, 2008. [cit. dne 25. prosince 2011]. Dostupné na

< http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/rs_atlantic/data/files/kolar02.pdf >

Přílepy [online]. inventura demokracie.cz, 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://www.inventurademokracie.cz/2010/05/prilepy/>>

Vysvědčení – Přílepy [online]. inventura demokracie.cz, 31. srpna 2011. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na

<<http://www.inventurademokracie.cz/2011/08/vysvedceni-%e2%80%93prilepy/>>

Přílepy k zákonům [online]. I-Forum.cz, 6. dubna 2004. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na <<http://iforum.cuni.cz/IFORUM-635.html>>

Rozhovor s P. Rycheckým [online]. Lidovky. cz, 30. ledna 2008. [cit. dne 2. 1. 2012] Dostupné na: <http://www.lidovky.cz/tiskni.asp?objekt=odpovedi&o=RYCHETSKY>

Stenoprotokol z 59. schůze Poslanecké sněmovny [online]. PS PČR, 10. června 2009. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na:

<<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/059schuz/s059036.htm#r3>>

Stenoprotokol z 59. schůze Poslanecké sněmovny PČR [online]. PS PČR, 17. června 2009. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na

<<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/059schuz/s059198.htm#r7>>

Stenoprotokol z 19. schůze Poslanecké sněmovny PČR [online]. PS PČR, 15. června 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na

<<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/019schuz/s019182.htm>>

Stenoprotokol ze 14. schůze Poslanecké sněmovny PČR [online]. PS PČR, 15. března 2011[cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na

<www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/014schuz/s014014.htm>

Stenoprotokol ze 14. schůze Poslanecké sněmovny PČR [online]. PS PČR, 15. března. 2011 [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na

<www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/014schuz/s014014.htm>

Stenoprotokol z 8. schůze Senátu [online]. Senát, 19. září 2007 [cit. 29. prosince 2011]

Dostupné na

<<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pszenat/hlasovani?action=steno&O=6&IS=3739&T=81>>

Stenoprotokol z jednání 9. schůze Senátu [online]. Senát, 22. července 2009.

[cit. 29. prosince 2011] Dostupné na

<<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4183&D=22.07.2009#b9733>>

Stenoprotokol ze schůze 11. Senátu. Senát, 8. října 2009. [cit. dne 29. prosince 2011]

Dostupné na

<<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4212&D=08.10.2009>>

Stenoprotokol ze schůze 18. Senátu [online]. Senát, 22. dubna 2010. [cit. 29. prosince 2011]

Dostupné na

<<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4327&D=22.04.2010>>

Stenoprotokol z 15. schůze Senátu [online]. Senát, 11. ledna 2012. [cit. 13. ledna 2012]

Dostupné na

<<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=8&IS=4704&D=11.01.2012#b12341>>

Sněmovní tisk 746 [online]. PS PČR, 2010. [cit. 29. prosince 2011] Dostupné na

<<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=746&O=5>>

Sněmovní tisk č. 1010/2 [online]. PS PČR, 2005. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1010&ct1=2>>

Sněmovní tisk 744/2 [online]. PS PČR, 2009. [cit. dne 29. prosince 2011] Dostupné na

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=744&ct1=2>>

Sněmovní tisk č. 198 [online]. Senát, 2012. [cit. 13. ledna 2012] Dostupné na

<<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=61463>>

Resumé

Problémy legislativního procesu

Klíčová slova: legislativní proces, přílepek, pozměňovací návrh, Ústavní soud

Tato diplomová práce s názvem „Problémy legislativního procesu“ je zaměřena na proces přijímání zákonů v naší republice s důrazem na nedostatky, které se v praxi objevují.

Celá práce je rozdělena na 7 kapitol. Pro lepší orientaci jsou kapitoly 2 – 6 rozděleny ještě na podkapitoly tak, aby se čtenář v textu neztratil.

V úvodu jsou uvedeny důvody, které mne vedly k výběru daného tématu, a také její cíl. Tímto je rozbor problematiky obcházení legislativního procesu v ČR.

Druhá kapitola je věnována zákonodárnému procesu v naší republice tak, jak je vymezen v Ústavě ČR, v Zákoně o Ústavním soudu, v Zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v Zákoně o jednacím řádu Senátu a Legislativních pravidlech vlády. V souvislosti s přijímáním zákonů je zde zmíněna i role prezidenta republiky, který zákon podepisuje.

Třetí kapitola se zabývá největším problémem legislativního procesu, kterým je dle mého názoru jeho obcházení pomocí přílepků. Tato kapitola se snaží nejen vymezit přílepek v zákoně, ale také upozorňuje na rozpor mezi takto přijatým zákonem a jeho názvem. Svá tvrzení a zjištění opírám o odborné názory, se kterými jsem se při studiu této problematiky setkala. V neposlední řadě se v této souvislosti zmiňuji i o roli Ústavního soudu.

Kapitoly 4 a 5 jsou zaměřeny na dva zásadní nálezy Ústavního soudu, konkrétně jsou to nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a sp. zn. Pl. ÚS 24/07, ve kterých Ústavní soud definoval termíny „pozměňovací návrh“ a „přílepek“ tak, aby zákonodárci, odborná veřejnost, ale i laici byli schopni rozpoznat, ve kterých případech se jedná o přílepek k zákonu a ve kterých se jedná pouze o pozměňovací návrh. Ústavní soud se při tomto inspiroval zejména v USA. V těchto kapitolách jsem se snažila nejen o komparaci uvedených dvou nálezů, ale v mnoha případech jsem připojila i svůj názor.

V šesté kapitole jsou uvedeny některé z mnoha konkrétních příkladů přílepků, s nimiž jsem se při psaní této práce setkala. Jednotlivé přílepky jsou zde nejen vyjmenovány, ale některé jsou i detailně rozebrány. K některým z uvedených příkladů jsou připojeny i komentáře zákonodárců.

V závěru celé diplomové práce se vyjadřuji k současným snahám politiků zabránit obcházení legislativního procesu pomocí přílepků.

Resumé

Problems of the legislative process

Key words: legislative process, legislative riders, wild riders, the Constitutional Court of the Czech Republic

This thesis, entitled “Problems of the legislative process” is focused on the process of passive laws in our country with emphasis on the deficiencies that appear in practice.

The whole thesis is divided into 7 chapters. For better orientation and reader’s clarity the chapters 2 – 6 are divided into the subsections .

My reasons for choosing the topic are mentioned in the introduction.

There is also the target of the thesis which is the analysis of the issue to circumvent the legislative process in the Czech Republic.

The second chapter is devoted to the legislative process in our country as it defined in the Constitution of the ČR, in the Law of the Constitutional Court, the Law of the Chamber of deputies, the Law of the Rules of Procedure of the Senate and the Legislative Rules of the Government. In connection with passive laws the role of president who signs the law mentioned is there.

The third chapter deals with the biggest problem of the legislative process, which is in my opinion, its circumvention by “wild riders“.

This chapter tries to define not only “wild riders“ in the law, but also draws attention to the contradiction between this law and its name. My claims and findings are based on experts opinions which I found out during the study of this issue. Finally, in this context, I also mentioned the role of the Constitutional Court.

Chapters 4 and 5 focus on two major judgments of the Constitutional Court. This is concerning judgments sp. zn. Pl. ÚS 77/06 and sp. zn. Pl. ÚS 24/07.

In these judgments Constitutional Court has defined the terms “legislative riders“ and “wild riders“ so the legislators, professional public as well as laymen were able to identify cases in which it is “wild rider“ to the Law and in which it is only “legislative rider“.

In this issue the Constitutional Court of was particularly inspired by the USA .

In these chapters I have not only tried to compare these two findings, but in many cases I have added my own opinion too.

The sixth chapter describes some of the many specific examples of “wild riders“ that I met during writing my thesis. Individual “wild riders“ are named in this chapter and some of

them are also discussed in detail. The comments of lawmakers are attached to some of these examples.

At the end of the whole thesis I comment on the current efforts of politicians to prevent circumvention of the legislative process with “wild riders“.