80

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 55/10 dne 1. března 2011 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová (soudce zpravodaj) a Michaela Židlická o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, zastoupené poslancem Mgr. Bohuslavem Sobotkou, se sídlem Praha 1, Sněmovní 4, na zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení

takto:

Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2011.

Odůvodnění

I.
Rekapitulace návrhu

1. Skupina 45 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se řádným návrhem [srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu], doručeným Ústavnímu soudu dne 9. 12. 2010, domáhala zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, (dále též jen „napadený zákon").

2. Podstatu námitek navrhovatelé sami shrnuli tak, že napadený zákon nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem. Každý jednotlivý postup vládní většiny v Poslanecké sněmovně a Senátu, konkrétně a) zneužití institutu legislativní nouze, b) nepředvídatelné svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, c) neodůvodněné vypuštění obecné rozpravy a d) odepření práva hlasovat zvoleným senátorům, dle názoru navrhovatelů nepřiměřeným, nedostatečně odůvodněným a svévolným způsobem porušuje základní práva, ústavní principy a hodnoty, jmenovitě čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3, čl. 5, 6, 26 a 36 Ústavy České republiky a čl. 4 odst. 2 a 4, čl. 21 odst. 1 a 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina"). Razance takového zásahu do uvedených základních práv a principů je dle navrhovatelů o to závažnější, že se tak událo v rámci přijímání zákona, který sám významně zasahuje do sféry základních práv jednotlivců, zejména práv sociálních. Svou argumentaci navrhovatelé předně zaměřili na obecné vymezení principů ovládajících legislativní proces, s nimiž následně konfrontovali konkrétní, v návrhu podrobně vylíčený způsob a okolnosti procesu přijímání napadeného zákona, který považovali za protiústavní, a proto se domáhali jeho zrušení.

I. A) Ústavní normy a principy ovládající legislativní proces

3. Při obecném vymezení základních principů a hodnot ovládajících legislativní proces navrhovatelé vycházeli jednak z poznatků právní teorie, jednak ze závěrů vyplývajících z judikatury Ústavního soudu, příp. zahraničních soudů. Zejména pak obsáhle citovali závěry, k nimž Ústavní soud dospěl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), kde Ústavní soud zřetelně vymezil nároky a minimální požadavky, které současný demokratický právní stát klade na parlamentní projednávání návrhů zákonů. Za základní princip navrhovatelé označili zejména přítomnost veřejné kontradiktorní parlamentní debaty, neboť zákonodárství by mělo mít charakter racionálního právního diskursu, 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." (srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38).

4. Navrhovatelé odkazem na poznatky právní teorie předestřeli názor, že parlamentní projednávání a parlamentní rozprava plní přinejmenším dvojí funkci, funkci kreační a funkci legitimizační. Kreační funkce je založena na předpokladu, že v parlamentarismu politické rozhodnutí vzniká skrze debatu nebo aspoň debata takové rozhodnutí umožňuje. Politické rozhodnutí tak vzniká v konfrontaci argumentů a protiargumentů v parlamentní debatě, která takto umožňuje též vyrovnání či kompromisní zohlednění konkurujících zájmů. I když je vládní koalice s poměrně výraznou sněmovní většinou aktuálně schopna v Poslanecké sněmovně hladce prosadit i politická rozhodnutí reálně učiněná i mimo Parlament, přesto je podle navrhovatelů třeba chápat jako minimální požadavek vyplývající z čl. 15 Ústavy České republiky reálnou (i časově) možnost opozice připravit a předložit k vládním návrhům zákonů své pozměňovací návrhy. Jen tak může opozice dostát svým funkcím v demokratickém politickém systému.

5. V kontextu ústavního přezkumu je však podle navrhovatelů ještě podstatnější legitimizační funkce parlamentní rozpravy. I kdyby reálné politické rozhodnutí bylo učiněno mimo Parlament, zůstává parlamentní rozpravě účel legitimizační, tj. veřejně vyložit argumenty pro a proti, které hrály roli v politickém rozhodnutí. Veřejnost je tak seznámena a konfrontována s podstatnými hledisky daného rozhodnutí, což jí umožňuje si učinit o věci vlastní úsudek, přebírat či odmítat předložené argumenty a odpovídajícím způsobem výsledku přizpůsobit své budoucí chování – ať už při volbách, nebo jiné formě politické participace. Debata tak ve své legitimizační funkci nevede k rozhodnutí, ale již učiněné rozhodnutí odůvodňuje a legitimizuje, činí transparentními důvody příznivců i odpůrců onoho rozhodnutí. Zprostředkování úmyslu zákonodárce a účelu zákona parlamentní rozpravou je rovněž významné pro právní vědomí občanů a napomáhá jako jeden z prvků interpretace práva též právní jistotě jako jednomu z principů právního státu, jež chrání čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Navrhovatelé svá tvrzení opětovně podpořili závěry z citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (body 55 a 56) a rovněž i závěry uvedenými v odlišném stanovisku soudce zpravodaje E. Wagnerové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.).

6. Nadto navrhovatelé ve způsobu přijetí napadaného zákona shledali selhání citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 77/06, body 57 až 60, vymezených pojistek ústavně konformního výkonu legislativního procesu (jimiž jsou postupně předseda Poslanecké sněmovny, resp. předsedající její schůze, Senát a prezident republiky), neboť v pořadí první a třetí z nich (tj. předsedkyně Poslanecké sněmovny a prezident republiky) zasáhnout nechtěli a druhý (Senát) v důsledku níže rozvedeného urychlení legislativního procesu zasáhnout nemohl.

I. B) Proces přijímání napadeného zákona a jeho ústavní vady

7. Ve světle výše uvedeného je podle navrhovatelů třeba interpretovat ustanovení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „JŘPS") a zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „JŘS"), která byla použita při projednávání návrhu napadeného zákona, přičemž navrhovatelé konsta-

tovali, že v návrhu podrobně rozvedené okolnosti přijímání i samotný legislativní proces u napadeného zákona byly zcela nepochybně v rozporu s výše předestřenými ústavními principy a hodnotami. Tento rozpor navrhovatelé spatřovali konkrétně a) ve zneužití institutu legislativní nouze [viz I. B.a)], b) v nepředvídatelném svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny [viz I. B.b)], c) v neodůvodněném odepření obecné rozpravy [viz I. B.c)] a d) v odepření práva hlasovat zvoleným senátorům [viz I. B.d)]. U všech těchto postupů navrhovatelé shledali nepřiměřenost zásahu, nedostatečné odůvodnění a rysy svévole. Podle názoru navrhovatelů by měly výše uvedené kroky v rámci rozhodování o vyhlášení stavu legislativní nouze i v průběhu jeho trvání projít třístupňovým testem proporcionality, který užívá Ústavní soud pro posuzování kolize ústavně chráněných hodnot. Stav legislativní nouze a zkrácené jednání mají bránit ohrožení základních práv a svobod občanů, ohrožení bezpečnosti státu nebo značným hospodářským škodám (legitimní cíl), což ale činí zásahem do výše uvedených práv sněmovní menšiny (narušená hodnota). Takový zásah je ústavně možný jen tehdy, je-li zároveň vhodný, potřebný a přiměřený.

I. B.a) Zneužití legislativní nouze

8. Ve vztahu k institutu legislativní nouze a podmínkám jejího vyhlášení dle § 99 odst. 1 JŘPS navrhovatelé namítali, že vyhlášení legislativní nouze a zkrácené jednání bez splnění podmínek podle § 99 odst. 1 JŘPS by bylo nejen porušením zákona, ale kvůli časovému „presu" rovněž výrazným okleštěním ústavně chráněné svobody parlamentní rozpravy a práva poslance podávat pozměňovací návrhy, a tím jeho práva řádně vykonávat svou volenou funkci, jakož i rovnosti poslanců, neboť vládní poslanci jsou ve zjevné výhodě. V této souvislosti odkázali na část nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.; body 17 a 18), v němž Ústavní soud posuzoval i obecné předpoklady pro vyhlášení stavu legislativní nouze a jejich naplnění. Z názoru Ústavního soudu lze dle navrhovatelů usuzovat, že chápe rozhodnutí o legislativní nouzi do značné míry jako rozhodnutí politické, varuje však před jeho využíváním jako nástroje ke krácení práv sněmovní menšiny. V tomto případě lze dle navrhovatelů mít závažné pochybnosti, zda vyhlášení stavu legislativní nouze a zkrácené jednání bylo způsobilé zabránit značným hospodářským škodám státu; vládě se, na rozdíl od dřívějších případů vyhlášení stavu legislativní nouze, nepodařilo přesvědčit opoziční poslance o nutnosti schválit dané změny související s přijímáním zákona o státním rozpočtu tak, aby nabyly účinnosti nejpozději 1. ledna 2011. Nepřesvědčila opozici, že deklarovaná úspora necelých 24 miliard Kč, která představuje zhruba 2 % plánovaných rozpočtových výdajů, byla podstatou návrhu spíše než zásadní politická rozhodnutí o omezení některých sociálních práv.

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

10. Stejně tak navrhovatelé zpochybňovali přiměřenost samotného vyhlášení stavu legislativní nouze a zkráceného jednání. Zatímco míra rizika značných hospodářských škod je dosti sporná, míra okleštění svobody parlamentní rozpravy a práv poslanců je nesporná. Ve stavu legislativní nouze, která umožňuje schválení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně během jediného dne, poslanec nemůže řádně návrh zákona prostudovat a fundovaně se k němu vyjádřit. Nemá čas na přípravu pozměňovacích návrhů; nemůže konzultacemi s odborníky získat přesnější znalost o obsahu návrhu zákona a o jeho rozmanitých dopadech a rovněž nemůže na parlamentní půdě zprostředkovat názory svých voličů a případně legitimních zájmových skupin, které mohou být na parlamentní půdě slyšeny jedině ústy poslanců. Kromě krácení práv poslance jsou krácena i práva občanů vyslechnout v adekvátní šíři

argumenty pro a proti k přijatému zákonu, kdy v daném případě dochází k omezení a k zúžení zákonného rozsahu sociálních práv minimálně v podobě snížení sazby nemocenského, zrušení sociálního příplatku, snížení příspěvku na péči, zúžení nároku na podporu v nezaměstnanosti u některých skupin či odnětí porodného většině rodin s nově narozeným dítětem.

I. B.b) Nepředvídatelné svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny

11. Výše naznačenému třístupňovému testu proporcionality navrhovatelé podrobili i způsob svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, kde rovněž dochází ke kolizi práv či chráněných hodnot. Na jedné straně stojí zájem na urychleném projednání návrhu zákona z důvodu čelení značným hospodářským škodám, na druhé straně pak výše zmíněná svoboda parlamentní rozpravy, práva poslanců i občanů podílet se na správě veřejných věcí a nadto i, při extrémní krátkosti lhůty, právo poslance vůbec se zúčastnit schůze Poslanecké sněmovny.

12. Dle ustanovení § 51 odst. 6 JŘPS o svolání schůze Sněmovny musí být poslanci vyrozuměni nejméně pět dnů předem. Nebyla-li tato lhůta dodržena, může poslanec navrhnout odročení jednání, kdy o takovém návrhu rozhodne Sněmovna hlasováním bez rozpravy. Zákon tedy s nedodržením pětidenní lhůty spojuje jako následek jedině právo navrhnout odročení jednání, o němž pak rozhodne Sněmovna. Sněmovní většina tak mimořádnou schůzi prosadí i při nedodržení zákonné lhůty. Navrhovatelé jsou však přesvědčeni, že ustanovení § 51 odst. 6 JŘPS je třeba interpretovat s ohledem na ústavní principy a hodnoty a ve smyslu čl. 22 Listiny, podle kterého zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Pětidenní lhůta dle navrhovatelů v § 51 odst. 6 JŘPS slouží k tomu, aby se poslanci mohli seznámit s navrženým pořadem schůze a připravit na jeho body a aby se, v extrémním případě (např. plní-li právě své povinnosti poslance na pracovní cestě, ale projednávání návrhu napadeného zákona se rozhodně chtějí účastnit), vůbec o konání schůze dozvěděli. Zákon umožňuje se souhlasem Poslanecké sněmovny tuto lhůtu krátit, nepochybně v zájmu včasné a efektivní reakce na aktuální politickou situaci. Navrhovatelé by ale považovali za svévolné, pokud by byla pětidenní lhůta krácena bez uvedení důvodu, přičemž čím kratší je doba mezi svoláním schůze a jejím začátkem, tím závažnější důvody musí být pro takové zkrácení, nicméně na schůzi Poslanecké sněmovny nezazněl žádný argument či důvod, proč je tak rychlé svolání schůze potřebné.

13. V prvním kroku, v testu vhodnosti, navrhovatelé odkázali na výše uvedené; připustí-li se, že přijetí zákona do 1. 1. 2011 brání hrozícím značným hospodářským škodám, rychlé svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny je způsobilým nástrojem k jejich odvrácení.

14. V testu potřebnosti ovšem podle navrhovatelů rychlé svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny již neobstojí. Téhož cíle by totiž bylo dosaženo i projednáním návrhu zákona 3. 11., 4. 11. nebo 5. 11. 2010, aniž bylo potřebné svolávat mimořádnou schůzi za 40 minut. Takový zásah, tedy projednání a schválení návrhu zákona na takto pochybně svolané schůzi, už je podle navrhovatelů svévolným pošlapáním politických práv opozičních poslanců podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a občanů podle čl. 21 odst. 1 Listiny. Takový spěch se jeví jako potřebný leda vzhledem k jinému možnému sledovanému cíli, a sice k projednání přijatého návrhu zákona v Senátu do 13. 11. 2010, tedy do dne zániku mandátu senátorů zvolených před šesti lety. Tento cíl, vylučující z účasti na rozhodování Senátu již zvolené senátory, navrhovatelé nicméně považují za nelegitimní.

15. Protože svolání a konání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny podle názoru navrhovatelů jednoznačně selhává v testu potřebnosti, není nutné se již zabývat testem přiměřenosti. Nadto však navrhovatelé zdůraznili, že zásah do práv a chráněných hodnot je tu enormní. Zvláště poslancům, kteří byli řádně omluveni z jednání 7. schůze Poslanecké sněmovny dne 2. 11. 2010, bylo pošlapáno jejich legitimní očekávání, že toho dne se dotčené čtyři návrhy zákonů včetně napadeného nebudou projednávat. Ale toto legitimní očekávání bylo dotčeno i u poslanců, kteří se již tak v časové tísni seznamovali s předloženými návrhy zákonů, konzultovali je a připravovali k nim pozměňovací návrhy. Svolání mimořádné schůze s lhůtou 40 minut, odporující zvyklostem i smyslu § 51 odst. 6 JŘPS, tak výrazně

zhoršilo dopady samotného vyhlášení stavu legislativní nouze a vedlo ve svém důsledku k tomu, že mezi předložením návrhu zákona a jeho schválením uplynuly jen čtyři dny, z toho dva pracovní. Toto čtyřdenní projednávání návrhu zákona navíc ještě na začátku čtvrtého dne nebylo předvídatelné.

I. B.c) Neodůvodněné odepření obecné rozpravy

16. Navrhovatelé zpochybňovali rovněž i postup, jakým bylo znemožněno konání obecné rozpravy při přijímání napadeného zákona. Podle § 99 odst. 7 JŘPS může Sněmovna rozhodnout ve stavu legislativní nouze, že od obecné rozpravy ve druhém čtení se upouští. Tím se může veškeré projednávání návrhu zákona v plénu Sněmovny redukovat na podrobnou rozpravu druhého čtení a bezprostředně následující třetí čtení, zakončené závěrečným hlasováním. Citované ustanovení § 99 odst. 7 JŘPS je podle názoru navrhovatelů třeba rovněž interpretovat s ohledem na ústavní principy a hodnoty a ve smyslu čl. 22 Listiny. Dále je třeba přihlédnout k odlišné funkci obecné a podrobné rozpravy podle § 93 a 94 JŘPS, kdy obecná rozprava je chápána jako prostor pro politickou diskusi a podrobná rozprava jako prostor již jen pro podávání pozměňovacích návrhů se stručným odůvodněním. Tuto praxi navrhovatelé dokládali obsáhlými citacemi z vyjádření a přednesů bývalých i současných funkcionářů předsedajících schůzím Poslanecké sněmovny, které dokazují, že skutečně vyžadují odlišení obecné a podrobné rozpravy. Upuštění od obecné rozpravy tedy dle navrhovatelů znamená další významné zkrácení svobody projevu poslance a svobody parlamentní rozpravy, protože vede poslance (s výjimkou poslanců s přednostním právem hovořit) k tomu, aby hovořili jen v souvislosti s předkládáním pozměňovacího anebo jiného návrhu a svou řeč omezili na odůvodnění takového návrhu. Jinak se vystavují zásahu předsedajícího Poslanecké sněmovny, jako tomu bylo i v posuzovaném případě a k němuž došlo pouhý den poté, co byl Poslaneckou sněmovnou přijat napadený zákon. Postup sněmovní většiny, která rozhodla, že od obecné rozpravy ve 2. čtení se upouští, ačkoli výbor pro sociální politiku doporučil projednávat tento návrh zákona ve 2. čtení jak v obecné rozpravě, tak všechny i v rozpravě podrobné, tedy znamená zásah do ústavně zaručených práv poslanců podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a občanů podle čl. 21 odst. 1 Listiny. Proto i tento zásah navrhovatelé podrobili testu jeho vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti.

17. Upuštění od obecné rozpravy je sice dle názoru navrhovatelů způsobilé jednání Sněmovny zrychlit, ale opět spíše ve vztahu k zájmu na projednání návrhu zákona ještě „starým“ Senátem, protože ve vztahu k nabytí účinnosti zákona k 1. 1. 2011 je takto získaná časová úspora naprosto marginální. Postup sněmovní většiny však dle navrhovatelů selhává v testu potřebnosti. Omezení parlamentní debaty upuštěním od obecné rozpravy se jeví jako naprosto bezdůvodné, neboť konání obecné rozpravy nikterak neohrožovalo dosažení deklarovaného cíle, tedy nabytí účinnosti zákona k 1. 1. 2011 z důvodu zamezení značným hospodářským škodám. Na okraj navrhovatelé poznamenali, že opoziční poslanci nikterak nezavdávali příčinu k vládními představiteli artikulovaným obavám, že se uchýlí k obstrukci, tedy ke zdržování či znemožňování parlamentního jednání. Případná obava z obstrukcí dnešní opozice tak nebyla ničím podložená.

I. B.d) Odepření práva hlasovat zvoleným senátorům

18. Navrhovatelé v neposlední řadě namítali, že kvůli užití zkráceného jednání podle § 118 JŘS na návrh vlády a rozhodnutí senátní většiny nepřipustit odročení a čerpání zbylých 21 dnů z třicetidenní lhůty podle čl. 46 odst. 1 Ústavy České republiky byl návrh napadeného zákona projednán v Senátu již 12. 11. 2010, tedy v mezidobí mezi senátními volbami, v nichž vznikl mandát novým senátorů, a okamžikem zániku mandátu senátorů zvolených před šesti lety. Přestože se v minulých funkčních obdobích v takových mezidobích obvykle jedna schůze Senátu konala (pouze v letech 1998 a 2004 nikoliv) a podle praxe i poznatků právní nauky nově zvolení senátoři na takové schůzi nemohou hlasovat, navrhovatelé se domnívali, že konání již druhé schůze Senátu v daném mezidobí, navíc 12. 11. 2010, tedy v předposlední den mandátu senátorů zvolených v roce 2004, již vykazuje rysy svévole vládní většiny, která má upřít nově zvoleným senátorům právo hlasovat, popřípadě zajistit hlasování v posledním možném okamžiku, kdy má vládní tábor v Senátu většinu.

19. Zkrácené jednání podle § 118 JŘS je totiž dle navrhovatelů třeba vnímat v kontextu výše zmíněných vad legislativního procesu napadeného zákona. Nebýt kumulace nestandardních postupů vládní většiny, tedy vyhlášení stavu legislativní nouze bez konsenzu a přesvědčivého odůvodnění, svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny s drastickým krácením pětidenní lhůty a projednání návrhu zákona bez obecné rozpravy ve večerních hodinách jediného dne, nebylo by možno návrh zákona projednat v Senátu před zánikem mandátu senátorů zvolených v roce 2004. Ze sekvence kroků vlády a vládní většiny v Poslanecké sněmovně a Senátu se navrhovatelům jeví jako hlavní cíl znemožnit řádné projednání návrhu na schůzi Senátu, které by se již mohli účastnit nově zvolení senátoři, popř. na níž už by vládní tábor neměl většinu. Tento postup ale dle navrhovatelů zasahuje do ústavního práva senátora vykonávat svůj mandát, který vzniká již zvolením. Toto právo senátora je v této konstelaci nutno poměřovat s protichůdnými ústavními hodnotami, jimiž jsou jednak možnost Senátu vyjádřit se k návrhu zákona v Ústavou České republiky stanovené třicetidenní lhůtě, jednak zájem na nezpochybnitelnosti usnesení Senátu případným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o neplatnosti volby. Dosavadní praxe jediné schůze Senátu v daném mezidobí, na níž jsou projednávány návrhy zákonů, u nichž uplyne třicetidenní lhůta před první schůzí nového funkčního období, je v tomto ohledu dle názoru navrhovatelů rozumným a vyváženým řešením této kolize.

20. Naopak projednání návrhu napadeného zákona na 25. schůzi Senátu dne 12. 11. 2010 navrhovatelé hodnotili jako zřejmý zásah do práva senátora na nerušený výkon jeho mandátu, aniž jsou *prima facie* patrné rozumné důvody pro takový postup. Navrhovatelé rovněž tento zásah podrobili výše naznačenému testu proporcionality, přičemž dospěli k závěru, že jediným deklarovaným legitimním cílem opět může být bránění značným hospodářským škodám, které údajně hrozily, pokud by zákon nenabyl účinnosti nejpozději 1. 1. 2011. V rovině vhodnosti navrhovatelé připustili, že projednání návrhu napadeného zákona podle § 118 JŘS již 12. 11. 2010 je způsobilé urychlit legislativní proces.

21. Nicméně dle názoru navrhovatelů již v testu potřebnosti takto urychlené senátní projednávání návrhu napadeného zákona selhává. To navrhovatelé dokládali i na výroku místopředsedy Senátu P. Pitharta na začátku inkriminované schůze: „Není pravda, že pokud nebudeme postupovat ve zkráceném jednání, nemohou navrhované změny zákonů vstoupit v platnost od prvního dne příštího roku. Mohou. Jen musí další kroky všichni ti, od kterých se budou očekávat, učinit je dříve než v nejzazším závěru zákonné lhůty. Demokracie se začíná vyprazdňovat, když se z vlády většiny, korigované ochranou menšin a právy jednotlivce, stává pouhá vláda většiny.“. Navrhovatelé v této souvislosti připomněli, že třicetidenní lhůta Senátu na projednání návrhu napadeného zákona končila 3. 12. 2010. Tehdy již se mohli projednávání zúčastnit nově zvolení senátoři a mohla proběhnout řádná rozprava, na niž by se mohli připravit. Pokud by Senát návrh zákona zamítl nebo vrátil s pozměňovacími návrhy až 3. 12. 2010, Poslanecká sněmovna by o něm v řádném režimu (tj. nebýt stavu legislativní nouze) znovu mohla jednat po deseti dnech (srov. § 97 odst. 3 nebo 4 JŘPS), tj. již v týdnu od 13. 12. 2010. Vzhledem k veřejným vyjádřením prezidenta republiky se navrhovatelům jevilo případné použití jeho veta podle čl. 50 Ústavy České republiky jako zcela nepravděpodobné a očekávání, že bude napadený zákon prezidentem brzy podepsán se naplnilo, když ten tak učinil již čtvrtý den poté, co mu byl postoupen. Vyhlášení zákona ještě před koncem roku by tak dle navrhovatelů nestálo nic v cestě ani v případě jeho projednání Senátem a poté i Poslaneckou sněmovnou o několik dnů později, což by umožnilo Senátu naplnění jeho úlohy a opozici efektivní uplatnění jejích práv v zákonodárném procesu. Způsob projednání a přijetí napadeného zákona v Senátu je tak dle navrhovatelů nepřiměřeným zásahem do práva senátorů zvolených v roce 2010 na výkon jejich mandátu podle čl. 21 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny; senátor může vykonávat svůj mandát až složením slibu, ale záměrné a svévolné posunutí zásadního politického rozhodnutí proti parlamentním zvyklostem před okamžik možného složení slibu nešetří podstatu a smysl takového omezení výkonu senátorova mandátu. V důsledku takto uměle zachované vládní senátní většiny bylo usnadněno schválení už po obecné rozpravě (§ 108 odst. 2 JŘS), a tak opoziční senátoři nemohli pozměňovací návrhy (na rozdíl od poslanců, kteří jen neměli na jejich přípravu adekvátní čas) podávat vůbec.

I. C) Popis okolností legislativní procedury přijímání napadeného zákona

22. Tvrzení uvedená v návrhu Ústavní soud konfrontoval rovněž se stenozáznamy z jednání Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich výborů, dále s jejich usneseními a sněmovními tisky volně dostupnými v digitální knihovně na webových stránkách Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky na www.psp.cz a www.senat.cz.

23. Dne 5. 10. 2010 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, schváleného usnesením vlády č. 672 ze dne 22. 9. 2010, přičemž navrhla projednávání návrhu zákona tak, aby Poslanecká sněmovna s ním mohla vyslovit souhlas již v prvém čtení (§ 90 odst. 2 JŘPS). Tento návrh byl dne 8. 10. 2010 rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 120/0 – *Vl. n. z. v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti MPSV*. Návrh zákona o 26 stranách novelizoval 18 dalších zákonů, k návrhu byla připojena důvodová zpráva v délce 80 stran. Organizační výbor dne 14. 10. 2010 projednání návrhu zákona doporučil, určil zpravodaje a navrhl přikázat k projednání výboru pro sociální politiku (usnesení č. 32). 1. čtení bylo započato v 16:00 hodin dne 26. 10. 2010 na 7. schůzi, kde byl návrh projednán v obecné rozpravě. V jeho průběhu Poslanecká sněmovna nesouhlasila s projednáváním tak, aby mohla s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvém čtení, a následně, poté co se v tisku objevily informace o chystaném návrhu vlády na vyhlášení stavu legislativní nouze, požádal poslanecký klub ČSSD v 17:20 hodin o přestávku. Této žádosti bylo vyhověno a projednávání návrhu bylo přerušeno do 9:00 hodin dne 27. 10. 2010. Vláda skutečně na základě usnesení č. 758 ze dne 26. 10. 2010 tento návrh zákona (spolu s dalšími třemi vládními návrhy zákonů) vzala dne 27. 10. 2010 v průběhu 1. čtení zpět. Samotná 7. schůze Poslanecké sněmovny pokračovala až do 14:02 hodin dne 29. 10. 2010, kdy byla přerušena do 2. 11. 2010 do 14:00 hodin.

24. V mezidobí vláda na základě usnesení č. 759 ze dne 26. 10. 2010 jednak navrhla předsedkyni Poslanecké sněmovny, aby vyhlásila stav legislativní nouze na období od 1. 11. do 5. 11. 2010 pro projednání téhož vládního návrhu zákona (společně se zmíněnými třemi vládními návrhy zákonů), jednak žádala předsedkyni Poslanecké sněmovny, aby rozhodla, že uvedené vládní návrhy zákonů budou projednány ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze, a předsedu Senátu, aby Senát uvedené vládní návrhy zákonů projednal ve zkráceném jednání. Zároveň pověřila předsedu vlády, aby uvedené vládní návrhy zákonů znovu předložil předsedkyni Poslanecké sněmovny k dalšímu projednání, stejně tak jako návrhy přijaté na základě citovaného usnesení vlády.

25. Vládní návrh napadeného zákona tak byl vládou dne 29. 10. 2010 opětovně předložen Poslanecké sněmovně a tentýž den byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 155/0 – *Vl. n. z. v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti MPSV* (stejně tak i zbylé tři zmíněné vládní návrhy zákonů – sněmovní tisky č. 156 až 158).

26. Následně předsedkyně Poslanecké sněmovny na základě výše zmíněného návrhu vlády rozhodnutím č. 7 ze dne 29. 10. 2010 vyhlásila dle § 99 odst. 1 JŘPS stav legislativní nouze na dobu od 1. 11. do 15. 11. 2010. V rozhodnutí mimo jiné uvedla, že žádost předsedy vlády P. Nečase byla odůvodněna „hrozbou značných hospodářských škod.“. Ihned poté předsedkyně Poslanecké sněmovny rozhodnutím č. 8 z téhož dne rozhodla dle § 99 odst. 2 JŘPS, že předmětný vládní návrh zákona (společně s ostatními třemi) bude projednán ve zkráceném jednání (bez 1. čtení) a podle § 99 odst. 3 JŘPS přikázala sněmovní tisk č. 155 výboru pro sociální politiku, přičemž k jeho projednání stanovila „nepřekročitelnou lhůtu pro předložení usnesení do 2. 11. 2010 do 12:00 hodin.“.

27. Dne 2. 11. 2010 ve 14:02 hodin byla zahájena přerušená 7. schůze Poslanecké sněmovny, kde Poslanecká sněmovna nejprve přistoupila k posouzení, zda nadále trvají podmínky pro stav legislativní nouze. Z tvrzení navrhovatelů i ze stenozáznamů z dané schůze je zřejmé, že v obecné rozpravě proti tomuto postupu předsedkyně Poslanecké sněmovny namítalo několik opozičních poslanců, že jde o porušení JŘPS, neboť podle § 99 odst. 4 JŘPS Poslanecká sněmovna má posoudit trvání stavu legislativní nouze vždy „před projednáním návrhu pořadu schůze“, přičemž pořad probíhající 7. schůze Poslanecké sněmovny byl schválen již dne 26. října 2010 a sněmovní tisk č. 155 do něj nebyl (a ani

nemohl být) zařazen. Naopak předseda poslaneckého klubu ODS P. Tluchoř v jejím průběhu (v 15:19 hodin) oznámil, že předkládá návrh koaličních poslanců na svolání tzv. mimořádné schůze Poslanecké sněmovny a doporučil svolání této schůze na tentýž den od 16:00 hodin. Předsedkyně Poslanecké sněmovny tomuto návrhu ihned vyhověla (v 15:20 hodin) a přerušila jednání 7. schůze do 16:00 hodin, kdy bude zahájena 8. schůze Poslanecké sněmovny. Jak navrhovatelé zdůraznili, mezi přerušením 7. schůze a započetím takto svolané 8. schůze Poslanecké sněmovny uplynula doba 40 minut.

28. 8. schůze, kterou předsedkyně Poslanecké sněmovny svolala podle § 51 odst. 4 JŘPS, a to na základě žádosti 108 poslanců, byla zahájena v 16:01 hodin. Navrhovatelé v této souvislosti upozornili na skutečnost, že předsedkyně Poslanecké sněmovny nerespektovala JŘPS, který jí v ustanovení § 51 odst. 6 ukládá vyrozumět o svolání každé schůze Poslanecké sněmovny všechny poslance nejméně 5 dnů předem, což bylo namítáno poslancem V. Filipem. Dle tvrzení navrhovatelů byla pozvánka na 8. schůzi Poslanecké sněmovny organizačním odborem Kanceláře Poslanecké sněmovny rozeslána poslancům elektronickou cestou pouhých 7 minut před zahájením takto svolané schůze a opozice nejenže neměla možnost se na tuto schůzi řádně připravit, ale někteří z opozičních poslanců také neměli možnost se na ni ani dostavit. Na nedodržení lhůty reagoval i předseda poslaneckého klubu ČSSD podle téhož ustanovení JŘPS podáním návrhu na odročení jednání do druhého dne, tj. do 3. 11. 2010 do 9:00 hod., což odůvodnil tím, aby se všichni poslanci mohli na tuto schůzi řádným způsobem připravit. Tento návrh přijat nebyl (viz hlasování č. 2).

29. Po zahájení 8. schůze Poslanecké sněmovny znovu v rozpravě vystoupili opoziční poslanci, kteří poukazovali na nenaplnění podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze, resp. na zneužití tohoto institutu vládní většinou v neprospěch práv politické menšiny. Předseda poslaneckého klubu ČSSD poté požádal o přestávku v jednání pléna v rozsahu dvou hodin za účelem porady poslaneckého klubu ČSSD. Tato žádost byla zamítnuta (hlasování č. 3). Následně předložil předseda poslaneckého klubu ODS procedurální návrh, „aby Poslanecká sněmovna jednala a hlasovala o zákonech i po 19., 21. a nulté hodině zítřejšího dne". Poslanecká sněmovna tento návrh v hlasování č. 4 schválila a přistoupila k posouzení, zda nadále trvají podmínky pro stav legislativní nouze k projednání sněmovních tisků č. 155 až 158, přičemž přijala usnesení č. 111, jímž bylo potvrzeno trvání stavu legislativní nouze (hlasování č. 5, v poměru hlasů: z přítomných 151 poslanců pro hlasovalo 105, proti 46). Následně byl schválen pořad 8. schůze (hlasování č. 6), a mohlo tak být přistoupeno k projednávání jednotlivých bodů pořadu.

30. Před samotným projednáváním návrhu napadeného zákona bylo Poslaneckou sněmovnou tentokráte zkoumáno, zda jsou dány podmínky pro projednání návrhu napadeného zákona ve zkráceném jednání, přičemž Poslanecká sněmovna přijala usnesení č. 112, jímž konstatovala, že podmínky pro projednání návrhu napadeného zákona ve zkráceném jednání nadále existují (hlasování č. 7 v poměru hlasů: z přítomných 134 poslanců pro hlasovalo 90, proti 39). Tak mohlo být přistoupeno k projednání návrhu napadeného zákona ve 2. čtení. Navrhovatelé v této souvislosti upozornili na skutečnost, že od podání návrhu zákona do zahájení jeho projednávání v Poslanecké sněmovně tak uplynuly pouhé čtyři dny, tj. od 29. 10. 2010 (pátek), včetně soboty a neděle, přičemž projednávání návrhu zákona již 2. 11. 2010 nebylo pro opoziční poslance dostatečně předvídatelné, nedostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit, zvláště s ohledem na skutečnost, že výše popsaným způsobem byl zařazen a projednán nejen návrh napadeného zákona, nýbrž ještě tři další návrhy zákonů (sněmovní tisky č. 156 až 158).

31. Na základě výše uvedeného rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 8 určený výbor pro sociální politiku návrh zákona projednal a dne 2. 11. 2010 vydal usnesení doručené poslancům jako tisk č. 155/1 (pozměňovací návrhy), v němž Poslanecké sněmovně jednak doporučil, aby návrh „projednala v obecné rozpravě; projednala všechny jeho části i v rozpravě podrobné, a to do pátku 5. listopadu 2010 do 16:00 hodin"; jednak Poslanecké sněmovně doporučil návrh zákona s uvedenými doplňky schválit. Jak navrhovatelé zdůraznili, navzdory této skutečnosti bylo na základě hlasování č. 8 rozhodnuto o nekonání obecné rozpravy v rámci 2. čtení přijímání návrhu napadeného zákona a byla ihned otevřena podrobná rozprava, v níž vystoupilo šest poslanců a ministr J. Drábek jako zpravodaj

návrhu. Bezprostředně poté bylo ve smyslu § 99 odst. 7 JŘPS zahájeno 3. čtení návrhu napadeného zákona, kde bylo nejdříve hlasováno o pozměňovacích návrzích zpravodaje výboru a některých poslanců a následně hlasováno o samotném přijetí návrhu napadeného zákona ve znění schválených pozměňovacích návrhů, přičemž návrh napadeného zákona byl přijat (usnesení č. 113) poté, co s ním Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, když z přítomných 156 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 108, proti 47 (hlasování č. 17 ve 20:45 hodin).

32. Poslanecká sněmovna postoupila dne 3. 11. 2010 návrh napadeného zákona Senátu, kdy jej organizační výbor téhož dne jako tisk č. 363/0 přikázal výboru pro zdravotnictví a sociální politiku jako garančnímu výboru. Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku návrh projednal a dne 11. 11. 2010 přijal usnesení č. 76, jímž doporučuje Senátu návrh schválit a které bylo rozesláno jako tisk č. 363/1. Senát zařadil tento tisk na svou 25. schůzi, která byla svolána předsedou Senátu v souladu s § 118 odst. 3 JŘS na 12. 11. 2010. Bezprostředně po jejím zahájení bylo hlasováno o výše zmíněné žádosti vlády ze dne 26. 10. 2010, aby Senát návrh napadeného zákona (společně se zbylými třemi) projednal ve zkráceném jednání ve smyslu § 118 JŘS, přičemž na základě hlasování č. 3 bylo této žádosti vlády vyhověno a návrh napadeného zákona byl projednán ve zkráceném jednání. Po ukončení rozpravy (dle § 108 JŘS se již nekonala podrobná rozprava s možností podávat pozměňovací návrhy) bylo přijato usnesení č. 601, jímž Senát schválil návrh zákona ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou. Pro usnesení hlasovalo 42 senátorů a senátorek ze 77 přítomných, proti bylo 30, zdrželo se 5.

33. Zákon byl dne 19. 11. 2010 doručen k podepsání prezidentovi republiky, který jej dne 23. 11. 2010 podepsal. Schválený zákon byl poté dne 30. 11. 2010 doručen k podpisu premiérovi. Zákon byl dne 8. 12. 2010 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 347/2010 Sb. s účinností od 1. 1. 2011 s výjimkou ustanovení čl. XXIX bodu 1, které nabývá účinnosti dnem vyhlášení zákona. Navrhovatelé poukázali v této souvislosti na kontrast mezi rychlostí legislativního procesu (návrh zákona byl předložen 29. 10. 2010, schválen Poslaneckou sněmovnou 2. 11. 2010, schválen Senátem 12. 11. 2010 a podepsán prezidentem republiky 23. 11. 2010, tedy pouhých 25 dní po podání návrhu zákona) a pomalostí vyhlašování přijatého zákona ve Sbírce zákonů (8. 12. 2010, tedy 15 dní po prezidentově podpisu). Ačkoliv dle navrhovatelů neobvyklá rychlost legislativního procesu byla vládou odůvodňována mimořádnými okolnostmi, kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 JŘPS), vyhlašování zákona po jeho podpisu prezidentem exekutivě naopak trvalo déle, než je obvyklé. Takto pozdržené vyhlášení přijatého zákona jednak krátí legisvakanční lhůtu, a tedy možnost občanů se s novou právní úpravou včas seznámit, jednak výrazně ztěžuje možnost ústavního přezkumu, neboť dle navrhovatelů lze reálným účinkům protiústavně přijatého zákona efektivně zabránit jen tehdy, bude-li napadený zákon Ústavním soudem zrušen ještě přede dnem jeho účinnosti. V důsledku postupu orgánů výkonné moci, který vedl k vyhlášení zákona č. 347/2010 Sb. až 8. 12. 2010, tak mohl být návrh na zrušení tohoto zákona podán pouhých 24 dnů přede dnem jeho účinnosti.

I. D) Shrnutí

34. V závěru navrhovatelé svůj návrh ve stručnosti zrekapitulovali tak, že v důsledku výše popsaných postupů byl návrh napadeného zákona schválen Poslaneckou sněmovnou již v druhý pracovní den po jeho předložení, přičemž teprve během tohoto druhého dne se stalo zjevným, že tento den bude dnem posledním. Kvůli krátkosti času nebylo možno k návrhu řádně připravit a konzultovat pozměňovací návrhy a kvůli kumulaci krátkosti času a vypuštění obecné rozpravy byla zásadně ztížena možnost proti návrhu zákona argumentovat v parlamentní rozpravě v Poslanecké sněmovně. Vládní koalice se dle navrhovatelů rovněž záměrně vyhnula důkladné kritické diskusi v Senátu, možnosti předkládat tam pozměňovací návrhy i potenciálnímu využití pravomocí Senátu obnoveného ve volbách zamítnout či vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně. Dosáhla toho kumulací zneužití stavu legislativní nouze, nepředvídatelného svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, jakož i zkrácením času pro projednávání návrhu zákona v Senátu jen na devět dnů z ústavní třicetidenní lhůty. U zákona, který nikoli nepodstatně omezuje základní práva a svobody tak Parlament naprosto selhal ve své ústavní úloze legitimizační instance. Navrhovatelé upozornili, že nenapadají všechny zákony přijaté Parlamen-

tem v průběhu listopadu 2010 ve stavu legislativní nouze, ačkoliv i u nich lze konstatovat většinu z níže uvedených vad. Přijetí napadeného zákona však provázela extrémní svévole vládní většiny a z širšího hlediska navrhovatelé ve způsobu přijetí napadeného zákona spatřovali pokračování tendence, jež je velmi nebezpečná pro vývoj demokracie v České republice. Je to tendence vedoucí k marginalizaci Parlamentu a parlamentních debat, což připomněli i poukazem na okolnosti přijímání zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, kdy způsob jeho přijetí, stejně jako způsob přijetí napadeného zákona ukazují tendenci vládní většiny oklešťovat možnosti svobodné diskuse v obou komorách Parlamentu. Parlamentní debata tak ztrácí svůj kontradiktorní charakter tak významný pro naplňování jejích funkcí. To vše jsou projevy tendence degradovat obě komory Parlamentu na pouhý hlasovací stroj, který má co možná nejrychleji bez zbytečných řečí přetavit politické rozhodnutí vládní většiny do podoby přijatého zákona. Pokud nebude napadený zákon zrušen, a nebude tak jasně poukázáno na protiústavnost takového vytěsňování parlamentní rozpravy, může se dle navrhovatelů stát takový způsob přijímání zásadních zákonů, znamenajících zákonné omezení základních práv a svobod, velmi brzy pravidlem a normálním jevem, čemuž chtěli navrhovatelé svým návrhem zabránit.

II.
Rekapitulace vyjádření účastníků řízení

35. Ústavní soud podle ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

36. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky zastoupená předsedkyní Miroslavou Němcovou ve svém vyjádření ze dne 22. 12. 2010 zejména podrobně popsala proceduru přijetí zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. V závěru poté konstatovala, že napadený zákon byl přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu a je na Ústavním soudu, aby posoudil jeho ústavnost.

37. Senát Parlamentu České republiky zastoupený předsedou Milanem Štěchem ve vyjádření ze dne 22. 12. 2010 rovněž předestřel podrobný popis procedury posouzení napadeného zákona č. 347/2010 Sb. Senátem, doplněný o kopii těsnopisecké zprávy z 25. schůze Senátu ze dne 12. 11. 2010.

38. Nadto Senát k návrhu skupiny poslanců, konkrétně k námitce odepření práva hlasovat nově zvoleným senátorům, předestřel právní rozbor problematiky ověřování platnosti volby senátorů, přičemž dospěl k závěru, že senátorům nově zvoleným v říjnových volbách do Senátu nemohl být umožněn přístup a hlasování (tj. výkon mandátu) na schůzi Senátu konané v předchozím 7. funkčním období od 12. listopadu 2010, protože v té době nebylo potvrzeno, že jejich mandát senátora skutečně vznikl. Mandáty senátorů zvolených v říjnových volbách do Senátu totiž mandátový a imunitní výbor Senátu ověřil až na své schůzi konané dne 24. listopadu 2010, po předložení jejich osvědčení o zvolení. Téhož dne začala první schůze Senátu v novém 8. funkčním období, na níž nově zvolení senátoři složili Ústavou České republiky předepsaný slib a započali vykonávat svůj mandát vzniklý zvolením.

39. Ústavní soud si dopisem ze dne 18. 1. 2011 vyžádal vyjádření předsedy vlády P. Nečase ke konkrétním důvodům přijetí usnesení vlády č. 759 ze dne 26. 10. 2010, jímž vláda navrhla předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, aby vyhlásila stav legislativní nouze, a zároveň ji požádala o rozhodnutí, že mj. i vládní návrh napadeného zákona bude projednán ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze (viz bod 24).

40. Předseda vlády P. Nečas ve svém vyjádření doručeném Ústavnímu soudu dne 28. 1. 2011 nejdříve zrekapituloval okolnosti legislativní procedury přijímání původních návrhů vládních zákonů, která předcházela přijetí předmětného usnesení vlády č. 759 (viz bod 23). Následně nad rámec žádaného obsáhle předestřel své stanovisko k problematice vyhlašování stavu legislativní nouze obecně,

k právní úpravě tohoto institutu i jeho použití v minulosti. K samotným důvodům, pro které vláda vyhlášení stavu legislativní nouze v daném případě navrhla, předseda vlády konstatoval, že v případě nepřijetí uvedených vládních návrhů zákonů by České republice hrozily značné hospodářské škody. Nadto uvedl, že opatření obsažená ve všech reformních zákonech by měla přinést roční úsporu ve výši až 45 mld. Kč, naopak jejich včasné nepřijetí by vedlo ke značným hospodářským ztrátám ve výši jednotek až desítek miliard Kč a rovněž k daňovým a účetním problémům. S ohledem na skutečnost, že všechny uvedené vládní návrhy zákonů navazovaly na návrh zákona o státním rozpočtu, jejich nepřijetí by buď znamenalo vyšší schodek státního rozpočtu, kdy by se dle rozpočtového provizoria samotné hospodaření řídilo objemem příjmů a výdajů rozpočtu schváleného pro rok 2010, anebo by se snížil výhled České republiky vyjádřený podílem deficitu veřejných rozpočtů na HDP z 4,6 % na 5,5 %. Obě situace by znamenaly pro Českou republiku značné škody, rozpočtové provizorium by bylo signálem vnitřní nestability a signálem o tom, že vláda není schopna prosadit takové reformy, aby udržela deficit veřejných financí na únosné míře, což by snížilo důvěryhodnost vlády i celé České republiky. To by v konečném důsledku mělo dle názoru předsedy vlády dopad i na změnu postoje ratingových agentur a tržních účastníků v hodnocení úvěrového rizika České republiky na domácím i zahraničním kapitálovém trhu, a došlo by tak k výraznému zvýšení nákladů na obsluhu státního dluhu, což předseda vlády ve svém vyjádření blíže popsal na konkrétním příkladu vývoje ratingu dlouhodobých zahraničních závazků České republiky dle hodnocení ratingových agentur. V závěru svého vyjádření předseda vlády konstatoval, že „již v době, kdy vláda na své schůzi dne 22. 9. 2010 uvedený soubor reformních zákonů schvalovala, byla si vědoma toho, že jejich pozdní přijetí může České republice způsobit vážné hospodářské škody a že právě i v důsledku relativně omezeného časového prostoru pro přijetí uvedených zákonů jsou dány mimořádné okolnosti, srovnatelné s mimořádnými okolnostmi, za nichž byl stav legislativní nouze vyhlašován v minulosti. K návrhu na vyhlášení stavu legislativní nouze se však vláda rozhodla přistoupit teprve v okamžiku, kdy bylo zřejmé, že využití jiných procesních nástrojů, které jednací řád Poslanecké sněmovny poskytuje (zejména vyslovení souhlasu s návrhem již v prvém čtení či zkrácení lhůt k projednání návrhu tak, aby bylo zajištěno nabytí účinnosti reformních zákonů současně se zákonem o státním rozpočtu České republiky na rok 2011), v důsledku postoje opozice nelze efektivně využít. K využití institutu stavu legislativní nouze tak byla vláda fakticky donucena postojem opozice.“ (viz str. 9 až 10). Proto předseda vlády své vyjádření uzavřel konstatováním, že vláda při rozhodování o využití postupu podle § 99 odst. 1 JŘPS postupovala plně v souladu se zákonem jak ve věci zpětvzetí návrhů reformních zákonů, tak i s žádostí o vyhlášení stavu legislativní nouze na období od 1. 11. do 5. 11. 2010 pro jejich projednání.

41. Dne 4. 2. 2011 obdržel Ústavní soud nevyžádané osobní vyjádření předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. V něm především uvádí, že bylo její povinností vyhlásit stav legislativní nouze podle § 99 JŘPS s tím, že není oprávněna sama přezkoumávat a rozhodovat o tom, zda jsou dány podmínky pro jeho vyhlášení a zda stav legislativní nouze vyhlásí. Dále předsedkyně Poslanecké sněmovny rekapituluje proces přijímání předmětného zákona, a to od fáze, kdy byl předložen původní návrh vládního zákona až po schvalování předmětného návrhu napadeného zákona v rámci legislativní nouze na mimořádné schůzi Poslanecké sněmovny. Námitky skupiny poslanců stran nedodržení pětidenní lhůty pro svolání schůze Poslanecké sněmovny předsedkyně odmítá poukazem na část věty druhé za středníkem § 51 odst. 6 JŘPS s tím, že JŘPS nestanoví žádnou minimální lhůtu, která musí být dodržena a pod kterou by nebylo možno základní pětidenní lhůtu krátit. Opoziční poslanci měli možnost vyjádřit se k návrhu zákona a vznášet své pozměňovací návrhy, neboť návrh zákona projednal výbor pro sociální politiku za účasti i opozičních poslanců a přijal k němu své pozměňovací návrhy, které opoziční poslanci dále předkládali i přímo na schůzi Poslanecké sněmovny v rámci 2. čtení. Pokud se Poslanecká sněmovna rozhodla upustit od obecné rozpravy ve 2. čtení, postupovala v souladu s § 99 odst. 7 JŘPS a navíc se i přes nekonání obecné rozpravy mohli vyjádřit poslanci opozice s přednostním právem vystoupení. Předsedkyně Poslanecké sněmovny odmítá nerovnoměrnost doby, která byla věnována návrhu zákona v Parlamentu ve srovnání s dobou, která byla zapotřebí pro jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů. Předsedkyně Poslanecké sněmovny tak odmítá, že by v daném případě došlo ke zneužití institutu legislativní nouze a svolání mimořádné schůze bylo dle jejího názoru uskutečněno v rámci zákonných pravidel. Ve svém vlastním postupu ani v postupu Poslanecké sněmovny předsedkyně nespatřuje namítané rysy svévole, resp. selhání pojistek ústavně konformního legislativního procesu. Rovněž se neztotožňuje s názorem (navrhovateli ovšem nijak nepre-

zentovaným), podle něhož by s vyhlášením stavu legislativní nouze měla souhlasit výrazná většina poslanců, aby bylo možné hovořit o jeho souladu se zákonem, resp. odmítá názor, podle něhož, je-li poměr hlasování nižší, tj. odpovídající skutečnému poměru politických sil v Poslanecké sněmovně, jde o postup nezákonný. Má za to, že Ústavní soud by měl danou věc podrobit testu přiměřenosti mezi údajným porušením práv menšin v Poslanecké sněmovně a případnými závažnými následky souvisejícími s eventuálním zrušením předmětného zákona, a to i se zřetelem k principu minimalizace svého zásahu. V závěru vyslovuje předsedkyně Poslanecké sněmovny podiv nad tím, že ač byly v rámci legislativní nouze přijímány čtyři zákony, navrhovatelé u Ústavního soud napadli pouze dva z nich.

III.
Zjištění z médií a z veřejných zdrojů

42. Pro zajištění si dostatečného přehledu o politických souvislostech a okolnostech vyhlášení stavu legislativní nouze Ústavní soud učinil z veřejně dostupných zdrojů a médií níže uvedená zjištění:

- Dne 18. 10. 2010 v souvislosti s výsledky 1. kola voleb do Senátu ze dnů 15. a 16. 10. 2010 předseda vlády P. Nečas poskytl médiím rozhovor, v němž na otázku výskytu komplikací pro vládní reformy při možném získání většiny ČSSD v Senátu po 2. kole voleb (konaných ve dnech 22. a 23. 10. 2010) mimo jiné konstatoval: „(...) ačkoliv by to na reformním úsilí vlády nic nezměnilo, znamenalo by to ohromnou destruktivní komplikaci, protože by to přineslo prodloužení celého legislativního procesu a konflikty“ (zdroj: Lidové noviny, 18. 10. 2010), „(...) sociální demokracie neumí být státotvornou opozicí, je naprosto negativní vlnou, která zkomplikuje a zkazí, co může. Oranžový Senát by byl obrovskou negativní silou, která by jen zvyšovala potenciál politických konfliktů. To by naprosto zbytečně polarizovalo tuto společnost.“ (zdroj: MF Dnes, 18. 10. 2010).

- Bezprostředně po schválení usnesení vlády o podání návrhu na vyhlášení stavu legislativní nouze k projednání napadeného návrhu vládního zákona (i zbylých tří návrhů) předseda vlády P. Nečas tento krok v médiích komentoval následovně: „(...) Šlo to udělat pouze tou cestou, kterou jsme šli my. To znamená jejich stažení a jejich nové poslání i s žádostí o vyhlášení legislativní nouze. (...) Jednoznačně se ukazuje, že tyto normy vzhledem k obstrukcím, které dělá sociální demokracie, jsou neschvalitelné. Respektive s vysokým rizikem schvalitelnosti do konce letošního roku tak, aby byly účinné od 1. ledna příštího roku, na což je vázán návrh státního rozpočtu. Znamená to, že tady je výrazným způsobem na finančních trzích ohrožena pověst České republiky, je tady riziko zhoršení ratingu, je tady riziko zvýšení dluhové služby, je tady riziko zvýšení deficitu státního rozpočtu a dokonce v některých aspektech riziko daňových úniků. To všechno vytváří nebezpečí velkých hospodářských škod a za této situace je povinností vlády zabránit velkým hospodářským škodám a vyhlásit stav legislativní nouze.“ (zdroj: ČT 24 – Události, komentáře, 26. 10. 2010, obdobně také viz ČRo Rádio Česko – Rozhovor na aktuální téma, 27. 10. 2010). „Neměli jsme na výběr. (...) Vzhledem k absolutně obstrukčnímu a destruktivnímu chování sociální demokracie. (...) Nepřijetí zákonů, na nichž stojí rozpočet na příští rok, by České republice způsobilo hospodářské škody.“ (zdroj: „Škrty a zase škrty. Koaliční lavina smetla opozici“, Lidové noviny, 3. 11. 2010).

- K důvodům vyhlášení stavu legislativní nouze se rovněž vyjádřil předseda poslaneckého klubu ODS P. Tluchoř: „(...) No, protože České republice hrozí zásadní hospodářské škody. Zásadní hospodářská újma, pokud by zákony, které Poslanecké sněmovně byly předloženy vládou, nebyly do 1. ledna přijaty. Nebylo by možné přijmout rozpočet v té podobě, jak byl předložen. A z toho by se odvíjela celá řada dalších kroků. My jsme se snažili, ještě v pondělí a v úterý jsme to jasně nabízeli, projednat ty zákony v rozumném standardním režimu. Nabízeli jsme zkrácení té lhůty na 15 dnů. Což by na jedné straně bohatě umožňovalo projednání ve výborech, na druhé straně by to umožňovalo přijetí těch zákonů nebo jejich účinnost k 1. lednu 2011. Tedy stále mluvím o té situaci, kdy sociální demokracie avizovala absolutní blokádu v Senátu, kdy sociální demokracie se rozhodla tyhle ty zákony blokovat. Čili ten důvod je jasný.“ (zdroj: ČRo 1 – Radiožurnál – Stalo se dnes, 29. 10. 2010).

- Předsedkyně poslaneckého klubu VV K. Kočí k danému tématu konstatovala, že „(...) Stav legislativní nouze byl v minulosti v Poslanecké sněmovně využit již vícekrát, jeho účelem je umožnění rychlejšího projednávání návrhů zákonů. Já pochopitelně preferuji klasický legislativní proces, ale destruktivní chování opozice nedalo koalici jinou možnost. (...) My jsme nechtěli a já osobně považuju stav legislativní nouze za až to krajní řešení. Já jsem byla opravdu pro to, abychom to schvalovali klasickým způsobem. Nicméně opozice nám minulý týden neumožnila schválit tyto klíčové zákony ve zkráceném řízení tak, abychom to stihli, už jasně deklarovala, že v Senátu, ve které má většinu po těchto senátních volbách, že nám hnedka všechny ty zákony zavetuje a vrátí, to znamená, nebylo by možné to opravdu stihnout v té řádné době do konce tohoto roku. Proto tedy onen stav legislativní nouze.". Zároveň vyjádřila přesvědčení, že návrhy zákonů mohly jít do Sněmovny dříve a pak by stav legislativní nouze nebylo nutné použít. „(...) Je to prostě faktem, že někteří ministři této vlády ať už z důvodu voleb, nebo z něčeho jiného, nechci říci, úplně zaspali, ale přece jenom to nepředali do Poslanecké sněmovny." (zdroj: ČT 24, 3. 11. 2010, anebo „Kočí: zahnali nás do kouta. Proto jsme sáhli po legislativní nouzi", Parlamentní listy, 8. 11. 2010, dostupné na http://www.parlamentnilisty.cz/parlament/180705.aspx).

- Ve stejném duchu se vyjádřila i místopředsedkyně Poslanecké sněmovny K. Klasnová: „(...) jakkoliv se mohu domnívat, že naši koaliční partneři možná s předložením nepopulárních škrtů čekali až na dobu po říjnových volbách, mrzela mě hysterie, kterou stav legislativní nouze vyvolal." (zdroj: „Listopad ve sněmovně očima její místopředsedkyně", 9. 12. 2010, dostupné na http://katerinaklasnova.cz/komentare-23-listopad-ve-snemovne-ocima-jeji-mistopredsedkyne).

- Ze stejného přesvědčení pak vycházel i otevřený dopis koaličních poslanců, v čele s předsedy poslaneckých klubů koaličních politických stran, jímž se obrátili na jednotlivé ministry vlády s apelem k urychlení příprav reformních zákonů. „(...) S ohledem na znalost sněmovních lhůt a procedur chceme ministry požádat, aby o nich bylo možné v klidu debatovat na klubech a aby vše od počátku roku 2012 mohlo platit (...) Nechceme, aby tak zásadní zákony byly schvalovány v časovém presu, například ve stavu legislativní nouze." (zdroj: HN.Ihned.cz, 8. 12. 2010).

IV.
Ústní jednání před Ústavním soudem

43. Při ústním jednání před Ústavním soudem, které se konalo dne 8. 2. 2011, účastníci řízení ve svých vyjádřeních odkázali na svá stanoviska, jež byla obsahem jejich písemných podání doručených Ústavnímu soudu. Senát Parlamentu České republiky, zastoupený místopředsedkyní A. Gajdůškovou, nadto zdůraznil okolnosti legislativní procedury přijímání napadeného zákona v Senátu a konstatoval, že pokud byl předmětný návrh zákona v Poslanecké sněmovně projednán ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze, z dikce ustanovení § 118 JŘS jednoznačně vyplývá povinnost Senátu projednat postoupený zákon v Poslaneckou sněmovnou nastaveném legislativním procesu, tj. ve zkráceném jednání. Jinými slovy, rozhodnutí Poslanecké sněmovny projednat předmětný návrh zákona v rámci legislativní nouze předurčilo i charakter legislativního procesu v Senátu a rovněž jeho samotný výsledek.

44. Ústavní soud si jako svědka předvolal předsedu vlády České republiky P. Nečase, aby se vyjádřil ke skutkovým okolnostem přijetí usnesení vlády, jímž vláda navrhla předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, aby vyhlásila stav legislativní nouze, a zároveň ji požádala o rozhodnutí, že mj. i vládní návrh napadeného zákona bude projednán ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze. K dotazu předsedy Ústavního soudu P. Rychetského, co konkrétně vedlo vládu k přijetí takového rozhodnutí, P. Nečas odpověděl, že z chování opozice zde panovala reálná hrozba, že uvedený návrh napadeného zákona spolu s ostatními reformními zákony nebude přijat před 1. 1. 2011, čímž České republice vzniknou značné hospodářské škody a mělo by to za následek i změnu postoje ratingových agentur a tržních účastníků v hodnocení úvěrového rizika České republiky na domácím i zahraničním kapitálovém trhu. K dotazu místopředsedkyně Ústavního soudu

E. Wagnerové, zda by P. Nečas mohl vyslovit názor, do kdy by v případě dodržení řádného legislativního procesu v Parlamentu České republiky bylo reálné schválení napadeného návrhu zákona, P. Nečas uvedl, že pravděpodobně v průběhu ledna či února roku 2011. K dalšímu dotazu místopředsedkyně Ústavního soudu, aby P. Nečas vyjádřil stanovisko, jakou částku (v absolutních číslech) navyšující schodek státního rozpočtu oproti původně plánovanému již považuje za značnou hospodářskou škodu, P. Nečas za pomoci analogie s výší hospodářských škod způsobených např. povodněmi uvedl částku okolo 45 miliard Kč. Následně se místopředsedkyně Ústavního soudu dotázala, zda by P. Nečas byl s to konkrétně vyčíslit hospodářské škody, které by vznikly přijetím napadeného zákona za podmínek řádného legislativního procesu, který by dle jeho názoru skončil v průběhu ledna, příp. února 2011. K tomu P. Nečas uvedl, že by se měsíčně jednalo o hospodářské škody v rozsahu jednotek miliard Kč. Názor P. Nečase ohledně předpokládané hrozby změny postoje ratingových agentur v hodnocení úvěrového rizika České republiky na domácím i zahraničním kapitálovém trhu místopředsedkyně Ústavního soudu konfrontovala se statistickými údaji zveřejněnými Českou národní bankou i samotnými ratingovými agenturami, z nichž mimo jiné vyplývá, že kupříkladu ani výrazné navýšení schodku státního rozpočtu oproti plánovanému schodku u rozpočtu pro rok 2009 ve skutečnosti neznamenalo ono avizované snížení ratingu a změnu postoje ratingových agentur v hodnocení úvěrového rizika České republiky, a proto nad touto hrozbou vyjádřila pochybnosti. K dotazu soudce V. Güttlera a na něj navazujícímu dotazu místopředsedkyně Ústavního soudu ke zvolenému postupu vlády, konkrétně proč byly reformní zákony přijaty až po přijetí návrhu státního rozpočtu, resp. proč nebyly změny v podobě škrtů předvídané napadeným návrhem zákona přijímány v podobě jednotlivých novel dotčených zákonů, P. Nečas uvedl, že přijímání reformních návrhů zákonů i hodnocení jejich dopadů představuje velmi složitý a komplexní proces, který musí být projednán jako celek, v jednom balíku, aby nedošlo k neočekávaným a nepředvídaným zásahům do jeho struktury. Obdobným způsobem reagoval P. Nečas i na dotaz soudce S. Balíka, zda vláda zvážila možnost a její dopady, kdy by k přijetí napadeného návrhu zákona došlo v rámci řádného legislativního procesu a zbylé reformní zákony by byly přijaty v režimu legislativní nouze. K dotazům zástupce navrhovatelů na některé konkrétní okolnosti a důvody postupu zvoleného vládou (nevyhlášení mimořádné schůze Poslanecké sněmovny dříve či znalost stanoviska opozice) P. Nečas reagoval obdobně jako ve svém písemném vyjádření ze dne 28. 1. 2010. K dalšímu dotazu zástupce navrhovatelů, zda vláda pro své rozhodnutí navrhnout předsedkyni Poslanecké sněmovny vyhlášení stavu legislativní nouze z důvodu hrozby značných hospodářských škod měla nějaké konkrétní analýzy či podklady, P. Nečas konstatoval, že celou řadu odborných názorů a stanovisek, pochopitelně v podobě předpovědí a pravděpodobných scénářů a odhadů. K dotazu soudkyně I. Janů, zda se domnívá, že zúčastnění poslanci mohli mít pochybnosti o tom, o čem v případě opětovně předloženého návrhu napadeného zákona jednají, a příp. na základě čeho jim tyto pochybnosti byly vyvráceny, P. Nečas konstatoval, že se domnívá, že každý poslanec musel mít povědomí o konkrétním obsahu projednávané materie, o čemž je několikrát ujišťovali i samotní předkladatelé návrhu.

45. V průběhu ústního jednání zástupce navrhovatelů B. Sobotka přednesl návrh na doplnění dokazování v podobě výslechu svědka – předsedkyně Poslanecké sněmovny M. Němcové. Ústavní soud za tímto účelem odročil jednání na 22. 2. 2011.

46. V době před konáním odročeného ústního jednání bylo Ústavnímu soudu dne 14. 2. 2011 doručeno vyjádření navrhovatelů k písemnému vyjádření předsedkyně Poslanecké sněmovny M. Němcové ze dne 4. 2. 2011, dále k písemnému vyjádření předsedy vlády P. Nečase ze dne 27. 1 2011 a k jeho výpovědi před Ústavním soudem ze dne 8. 2. 2011.

47. Ve vztahu k písemnému vyjádření předsedkyně Poslanecké sněmovny navrhovatelé opětovně předestřeli argumentaci, kterou uplatnili již ve svém návrhu, a konfrontovali ji s konkrétními tvrzeními předsedkyně Poslanecké sněmovny, zejména, že poslanci měli dostatek času se s projednávanými návrhy seznámit, a to i s ohledem na skutečnost, že předmětné vládní návrhy zákonů byly předkládány již podruhé. Nadto nesouhlasili s tvrzením předsedkyně Poslanecké sněmovny, že k dané problematice se i přes nekonání obecné rozpravy mohli vyjádřit poslanci opozice s přednostním právem vystoupení, neboť okleštění rozpravy k návrhu zákona jen na řečníky s právem na přednostní udělení slova považují za diskriminační, což ostatně bylo kritizováno i v citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl.

ÚS 24/07. V této souvislosti upozornili i na skutečnost, že oproti minulému volebnímu období mají opoziční poslanci výrazně omezeny možnosti prezentovat své postoje prostřednictvím osob s právem přednostního slova v důsledku snížení počtu funkcionářů Poslanecké sněmovny. V neposlední řadě navrhovatelé zdůraznili, že předsedkyně Poslanecké sněmovny vyhlásila stav legislativní nouze v rozporu s § 99 odst. 1 JŘPS, podle něhož předseda Sněmovny vyhlásí stav legislativní nouze na návrh vlády na určitou dobu, neboť v rozporu s návrhem vlády vyhlásila stav legislativní nouze na dobu od 1. 11. 2010 až do 15. 11. 2010 (nikoliv do 5. 11. 2010, jak navrhovala vláda).

48. Rovněž písemné vyjádření předsedy vlády navrhovatelé konfrontovali s argumentací předestřenou již ve svém návrhu. Konkrétně nesouhlasili s tvrzením předsedy vlády ohledně obstrukčního jednání opozice, jímž se snaží ospravedlnit postup vlády a vládní většiny v Poslanecké sněmovně a za které přitom označuje použití námitky podle § 90 odst. 3 JŘPS, zabraňující schválení návrhu zákona již v prvním čtení, a námitky podle § 91 odst. 2 JŘPS, zabraňující zkrácení zákonné lhůty pro projednání návrhu zákona ve výborech o více než 30 dnů. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že uplatňování práv, jež JŘPS v těchto dvou ustanoveních přiznává sněmovní menšině, rozhodně nelze považovat za obstrukci, tedy za zneužívání jednacího řádu ke zdržování parlamentního jednání. Smyslem těchto ustanovení je garantovat sněmovní menšině minimální časový prostor pro řádné posouzení návrhů zákonů, přičemž u institutu schválení zákona již v prvním čtení (§ 90 odst. 2 až 6 JŘPS) je zjevné, že je určen jen pro schvalování jednoduchých a nekontroverzních návrhů zákonů. Navrhovatelé dle svého tvrzení podali námitku podle § 90 odst. 3 JŘPS proto, aby mohli vůči předloženým návrhům zákonů uplatnit pozměňovací návrhy, a realizovat tak úlohu opozice spočívající v nabízení alternativ. Institut schválení zákona již v prvním čtení podávání pozměňovacích návrhů neumožňuje. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že i jejich zájem na zkrácení šedesátidenní lhůty na projednání návrhů zákonů ve výborech nejvýše o 30 dnů byl legitimní s ohledem na závažnost politických rozhodnutí v návrzích obsažených, spočívajících zejména v omezení zákonného rozsahu hospodářských a sociálních práv garantovaných Listinou. „Jsme přesvědčeni, že náš zájem na řádném a důkladném projednání předložených návrhů zákonů byl snadno předvídatelný, a tudíž nemůže být legitimně používán předsedou vlády jako důvod pro vyhlášení stavu legislativní nouze." (s. 5)

49. V závěru navrhovatelé polemizovali i s některými vyjádřeními předsedy vlády přednesenými při ústním jednání před Ústavním soudem. K tvrzení, že nebýt postupu opozice, která vetovala jak postup podle § 90 JŘPS, tak zkrácení lhůt pro jednání výboru na 15 dní, „proběhlo by plnohodnotně druhé čtení a i z hlediska lhůt by projednával tento návrh Senát již v novém složení", navrhovatelé podotkli, že pokud u původního návrhu zákona počítal předseda vlády s tím, že jej po schválení v Poslanecké sněmovně projedná Senát v novém složení, jeví se nelogickým, že po jeho zpětvzetí a znovupředložení tento návrh zákona projednal Senát ještě ve starém složení, ač byl předložen Sněmovně o tři týdny později než původní vládní návrh zákona. Navrhovatelé rovněž podrobili kritice odpověď předsedy vlády ohledně dopadů předmětného vládního návrhu zákona na státní rozpočet a důsledků jeho nepřijetí, přičemž konstatovali, že již důvodová zpráva k návrhu napadeného zákona vyčíslovala jeho dopady do státního rozpočtu pro rok 2011 odlišně, a to tak, že na straně výdajů dojde k poklesu o 11,283 mld. Kč a na straně příjmů k nárůstu o 12,22 mld. Kč. Do roční bilance státního rozpočtu na rok 2011 tak má tato novela celkový dopad ve výši cca 23,5 mld. Kč. Promítá-li se tedy dle navrhovatelů celkový dopad napadeného zákona do roční bilance státního rozpočtu částkou cca 23,5 mld. Kč, pak v situaci, kdy by tento zákon nabyl účinnosti později než k 1. lednu 2011, představovalo by to pro státní rozpočet dopad do jeho bilance ve výši cca 1,96 mld. Kč měsíčně. Pokud by tedy napadený zákon nabyl účinnosti např. až k 1. únoru 2011, což by při jeho řádném projednání bez vyhlášení stavu legislativní nouze bylo zcela reálné, promítlo by se to do bilance státního rozpočtu částkou 1,96 mld. Kč, při účinnosti zákona k 1. březnu 2011 částkou cca 3,92 mld. Kč atd. Ani takový časový odklad by tedy rozhodně nebyl způsobilý zvýšit deficit veřejných financí „v řádech několika desítek miliard", jak uváděl předseda vlády. Předsedou vlády uváděné údaje, které dopady všech předmětných zákonů do státního rozpočtu o více než třetinu navyšují, nelze dle navrhovatelů považovat za podložené. Navrhovatelé rovněž upozornili na skutečnost, že dle tvrzení předsedy vlády vláda při předložení žádosti o projednání napadeného návrhu zákona ve stavu legislativní nouze nedisponovala ke zjištění stavu hrozby značných hospodářských škod jakoukoliv analýzou či jiným podkladem zpracovaným k tomu kompetentními orgány. Takovou analýzu si nenechala zpracovat ani v době přípravy napade-

ného návrhu zákona, přitom vláda v takové situaci měla, resp. mohla dle názoru navrhovatelů vyžadovat zpracování takových podkladů, zejména Ministerstvem financí a Českou národní bankou. V neposlední řadě se navrhovatelé neztotožnili ani s opakovanými odkazy předsedy vlády na hodnocení ratingových agentur, neboť dle navrhovatelů stanoviska ratingových agentur nemají žádný vztah k přijetí či nepřijetí, resp. ke způsobu projednání a tím i k době účinnosti napadeného návrhu zákona, tím méně pak ke konkrétním rozpočtovým dopadům jím zaváděných opatření z hlediska zamezení vzniku možných značných hospodářských škod.

50. Dále dne 17. 2. 2011 poskytla Ústavnímu soudu předsedkyně Poslanecké sněmovny přehled stavů legislativní nouze vyhlášených v Poslanecké sněmovně od roku 1995 do současnosti. Z tohoto přehledu, jak uvádí, má Ústavní soud získat přehled o tom, v kolika a v jakých případech byl v minulosti stav legislativní nouze vyhlašován a ve kterých případech byly zákony projednávané v tomto režimu zařazovány na pořad právě probíhající schůze Poslanecké sněmovny. Z přehledu se podává, že ve zmíněném období byl stav legislativní nouze vyhlašován 23krát.

51. Dne 22. 2. 2011 ústní jednání před Ústavním soudem pokračovalo výslechem svědka – předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky M. Němcové, jež byla k návrhu navrhovatelů Ústavním soudem předvolána, aby se především vyjádřila ke skutkovým okolnostem přijetí svých rozhodnutí ze dne 29. 10. 2010, jimiž vyhověla návrhům vlády a vyhlásila stav legislativní nouze a zároveň rozhodla o projednání mj. i vládního návrhu napadeného zákona ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze.

52. Předsedkyně Poslanecké sněmovny se nejprve k dotazům místopředsedy Ústavního soudu P. Holländera vyjadřovala k argumentům a důvodům, jež ji konkrétně vedly k přijetí jejích rozhodnutí, přičemž zdůraznila, že na základě doslovného znění § 99 odst. 1 JŘPS a z dosavadní praxe Poslanecké sněmovny je patrné, že není oprávněna posuzovat a hodnotit důvody, které vedly vládu k podání návrhu na vyhlášení stavu legislativní nouze. Tento její názor byl následně místopředsedou Ústavního soudu konfrontován se skutečností, že ve svém rozhodnutí č. 7 ze dne 29. října 2010 vyhlásila stav legislativní nouze na dobu delší, než navrhovala vláda, což předsedkyně Poslanecké sněmovny opět odůvodnila dosavadní praxí z minulosti a rovněž poskytnutím dostatku času na řádné projednání všech vládních návrhů zákonů v legislativní nouzi, přičemž své stanovisko konzultovala s právním odborem Poslanecké sněmovny a s legislativním odborem.

53. K dotazu místopředsedkyně Ústavního soudu E. Wagnerové, zda a jak předsedkyně Poslanecké sněmovny zdůvodňovala přijetí svého rozhodnutí o projednání mj. i vládního návrhu napadeného zákona ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze, přijatého dle § 99 odst. 2 JŘPS, který jí určitou míru uvážení poskytuje, předsedkyně Poslanecké sněmovny uvedla, že vycházela z dosavadního průběhu projednávání tohoto zákona v Poslanecké sněmovně a z vyjádření předsedy vlády o možných hospodářských škodách, které mohou v důsledku jeho včasného nepřijetí nastat, přičemž vyjádřila přesvědčení, že v důsledku již opětovného předložení napadeného návrhu zákona byli všichni poslanci s projednávaným obsahem dostatečně seznámeni. Její stanovisko bylo posléze místopředsedkyní Ústavního soudu konfrontováno se skutečností, a to jednak s konkrétními, výše v nálezu popsanými okolnostmi přijímání napadeného návrhu zákona, jednak s vyjádřeními poslance ODS M. Bendy či TOP 09 F. Laudáta, uvedenými v médiích, kterými reagovali na skutečnost, že přijetím novely zákona o daních z příjmů byly poslancům zdaněny funkční požitky, a tedy snížen příjem, což jim při projednávání nebylo nijak sděleno ani to nebylo zřejmé. Proto se místopředsedkyně Ústavního soudu opětovně dotázala, zda předsedkyně Poslanecké sněmovny trvá na svém stanovisku o dostatečném povědomí a znalosti všech poslanců obsahu nyní posuzovaného, nepochybně komplikovanějšího návrhu zákona a jeho možných dopadech, přičemž předsedkyně Poslanecké sněmovny zdůraznila, že se jedná jen o subjektivní vyjádření jednotlivých poslanců. Následně místopředsedkyně Ústavního soudu odkazem na čl. 68 odst. 1 Ústavy České republiky, zakotvující odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně, zpochybnila předsedkyní Poslanecké sněmovny prezentovaný postoj o její vázanosti návrhy předloženými jí vládou, který spíše napovídá o opačném postoji, tj. že parlamentní většina je odpovědná vládě.

54. K dotazu předsedy Ústavního soudu P. Rychetského, zda v dosavadní praxi Poslanecké sněmovny při vyhlašování stavu legislativní nouze došlo k obdobné situaci, tj. zpětvzetí vládního návrhu zákona v průběhu jeho řádného projednávání a jeho znovupředložení ve stavu legislativní nouze, jako v nyní posuzovaném případě, předsedkyně Poslanecké sněmovny uvedla, že si na takový případ nevzpomíná.

55. Soudce Ústavního soudu V. Güttler své dotazy směřoval k 8. mimořádné schůzi, kterou předsedkyně Poslanecké sněmovny svolala, a k okolnostem jejího svolání a průběhu, na něž předsedkyně Poslanecké sněmovny reagovala vyjádřením, že co se týče samotné formy jejího svolání, vše proběhlo řádným způsobem, a co se týče jejího pořadu a projednávané materie, pro všechny poslance dostatečně předvídatelným způsobem.

56. Soudce Ústavního soudu J. Musil se předsedkyně Poslanecké sněmovny dotazoval zejména na její subjektivní motivy a důvody, jimiž si jako poslankyně odůvodnila svůj souhlas s navrženým postupem vlády, přičemž předsedkyně Poslanecké sněmovny odkázala na argumentaci vlády, předkladatelů předmětného návrhu zákona i na vyjádření předsedy vlády z ústního jednání před Ústavním soudem ze dne 8. 2. 2011, které pro ni byly určující. K dotazu, zda si jako předsedkyně Poslanecké sněmovny pro své rozhodnutí o vyhlášení stavu legislativní nouze opatřila nějaké odborné podklady a stanoviska (např. ČNB), uvedla, že nikoliv, neboť posuzování a hodnocení důvodů, jež vládu vedly k podání návrhu na vyhlášení stavu legislativní nouze náleží Poslanecké sněmovně jako celku.

57. K dotazu soudce Ústavního soudu S. Balíka, zda má Poslanecká sněmovna či jednotliví poslanci nějaké procesní prostředky, kterými se lze bránit proti jejímu rozhodnutí o zamítnutí vyhlášení stavu legislativní nouze či pro případ její nečinnosti, předsedkyně Poslanecké sněmovny uvedla, že taková situace nastat nemůže, neboť dle JŘPS musí konat a tento návrh schválit. Následně se S. Balík dotázal, zda před projednáním napadeného zákona byl její návrh na vyhlášení stavu legislativní nouze odůvodněn stanoviskem vlády, např. že pokud proběhne řádná legislativní procedura a zákon by byl přijat až na konci února, tak vznikne nikoliv škoda přibližně 24 miliard Kč za rok, ale škoda „jen 1,96 miliard". Předsedkyně Poslanecké sněmovny uvedla, že nikoliv.

58. Následně předsedkyně Poslanecké sněmovny čelila celé řadě dotazů ze strany zástupce navrhovatelů, B. Sobotky, směřujících k důvodům jejího rozhodnutí o svolání mimořádné schůze, určení nepřekročitelné lhůty výboru k předložení stanoviska i ke konkrétním procedurálním rozhodnutím v rámci projednávání napadeného návrhu zákona. Na tyto dotazy předsedkyně Poslanecké sněmovny konstantně reagovala vyjádřeními, že se jednalo o standardní, v minulosti hojně užívaný postup, který je v souladu s jednacím řádem. Následně byla předsedkyně Poslanecké sněmovny B. Sobotkou dotazována k okolnostem, které měly za následek, že před svoláním mimořádné schůze došlo ke změně předsedajícího, kdy místopředseda L. Zaorálek, jenž předtím, tentýž den předsedal řádné 7. schůzi Poslanecké sněmovny, byl před zahájením 8. mimořádné schůze nahrazen právě jí, na což předsedkyně Poslanecké sněmovny reagovala, že je to věcí „interní" dohody a jedná se o běžný postup, který byl v posuzovaném případě nadto nutný z toho důvodu, že původní předsedající místopředseda L. Zaorálek by z důvodu věnování se stranickým záležitostem nedodržel stanovený čas, kdy mělo být po pauze v jednání Poslanecké sněmovny pokračováno, a nechtěla tak čelit kritice poslanců.

59. Následně se soudce Ústavního soudu V. Kůrka dotazoval zástupce navrhovatelů, zda při projednávání návrhu zákona, který byl posléze přijat a publikován pod č. 120/2010 Sb. a týkal se zdanění zaměstnaneckých benefitů – stravenek (zákon č. 120/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů), jenž byl projednáván v Poslanecké sněmovně od 26. února 2010 do 2. března 2010 ve stavu legislativní nouze a jehož zpravodajem byl právě B. Sobotka, i on sám tehdy hlasoval či jinak oponoval proti takovému postupu, a pokud nikoliv, z jakých důvodů. Dotazovaný měl uvést konkrétní důvod, který je předvídaný § 99 odst. 1 JŘPS, a v čem spatřoval jeho naplnění. Zástupce navrhovatelů uvedl, že neoponoval, neboť se jednalo o jinou situaci než v nyní posuzovaném případě. V tehdejší situaci probíhalo již delší dobu jednání mezi vládou a zástupci odborů a byla zde možnost stávky v dopravě, která by podle názorů zástupců vlády mohla vést k vážným hospodářským škodám, a dále se jednalo o řešení mimořádného

sociálního konfliktu mezi zástupci odborů a vládou, kdy vláda na základě tohoto jednání přišla do Poslanecké sněmovny s návrhem zmíněného postupu. Existence oněch značných hospodářských škod vládou doložena konkrétně nebyla a hlasování dotazovaného se opíralo pouze o stanovisko vlády. Tento názor byl ze strany soudce V. Kůrky konfrontován s nyní projednávaným případem a navrhovateli vznesenými námitkami, tj. že vláda důvody vyhlášení stavu legislativní nouze a existenci hospodářských škod nedoložila kvalifikovaným způsobem. Na to zástupce navrhovatelů opětovně reagoval tak, že šlo o odlišné situace a jako předkladatel nyní projednávaného návrhu je vnímá odlišně, neboť v prvním případě se řešil mimořádný sociální konflikt, zatímco v posuzovaném případě se připravoval státní rozpočet na rok 2011 tak, jako se připravuje každý rok, a tak byly jasně kvantifikovatelné dopady jakéhokoliv rozhodnutí Poslanecké sněmovny. V prvém případě se škody nedaly přesně kvantifikovat, neboť nebylo možné v okamžiku, kdy stávka teprve hrozila, přesně kvantifikovat její ekonomické dopady. K dotazu soudce V. Kůrky, zda by i s odstupem doby dospěl k témuž závěru – tj. že tehdejší stav legislativní nouze byl vyhlášen v souladu s právem, i kdyby na něj uplatnil ta hlediska, která jsou obsažena v nyní posuzovaném návrhu, zástupce navrhovatelů uvedl, že ano, neboť v tehdejší situaci nedošlo k takové kumulaci návrhem kritizovaných kroků ze strany vládní většiny jako v tomto případě.

60. Následně účastníci řízení ve svých závěrečných vyjádřeních zopakovali a shrnuli svá stanoviska, jež byla obsahem jejich písemných podání doručených Ústavnímu soudu.

V.
Referenční hlediska pro posouzení návrhu

V. A) Prameny parlamentního práva a demokratické principy legislativního procesu

61. V čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, který Českou republiku charakterizuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, je obsažen normativní princip demokratického právního státu. Úcta k právům a svobodám jedince je proto také jedním z principů konceptu právního státu, který přijala Ústava České republiky, resp. je účelem fungování státu a státní moci. Respekt ke stejnému účelu se odráží i v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Z uvedeného plyne, že ani Parlament, resp. jeho obě komory nemohou při přijímání zákonů postupovat libovolně, nýbrž jsou vázány právem (ústavním pořádkem a v jeho světle přijímaným a vykládaným parlamentním právem – viz níže).

62. Ústavní soud se v minulosti ve své judikatuře zabýval celou řadou ústavních aspektů, které musí zákonodárce, případně další ústavní orgány, dodržet v různých fázích legislativního procesu [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)]. V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 Ústavní soud opakovaně vyložil zásady, pro které – mimo jiné též jako požadavek plynoucí z konceptu právního státu – je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný: „jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. Jestliže takto připomenuté zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly zákonodárného procesu a v něm přijatých aktů (právních norem), neboť, byť se rozhodovací proces v zákonodárné 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 zákonodárných aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad

zajisté významnější, než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci. Vystupuje tedy – v zákonodárném procesu – do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), která si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.“.

63. Zmíněná pravidla legislativního procesu jsou obsažena v různých pramenech (parlamentního) práva, mezi které náleží především Ústava České republiky; dále s ní konformně vykládané jednací řády obou komor Parlamentu (JŘPS a JŘS); podrobnější pravidla jednání přijatá usnesením jednotlivých komor Parlamentu na základě § 1 odst. 2 jejich jednacích řádů (tzv. autonomní usnesení); a rovněž ustálená praxe parlamentní komory a jejích orgánů, „kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod.“ (viz bod 38 citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06) – tzv. nepsaná pravidla, která jsou způsobilá řešit otázky výslovně neupravené jednacími řády a která „optimalizují sebeorganizaci parlamentu.“ [Schneider, H. P. – Zeh, W. (eds.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, s. 385, citováno dle Wintr, J. Česká parlamentní kultura, Praha 2010, s. 43.].

64. Poslední tři zmíněné prameny parlamentního práva jsou projevem autonomie Parlamentu, resp. jeho komor, spočívající v samoregulaci parlamentních procedur, která je do jisté míry nezbytná, neboť Ústava České republiky pochopitelně upravuje pravidla legislativního procesu (působnost a role obou komor Parlamentu, jejich základní organizační strukturu, kvorum a potřebné většiny pro jednotlivé druhy usnesení, poslaneckou imunitu, základní pravidla pro průběh zasedání obou komor apod.) toliko obecně a sama předpokládá přijetí podrobnějších pravidel legislativního procesu ve formě zákonů o jednacích řádech jednotlivých komor Parlamentu. Německý Spolkový ústavní soud v jednom ze svých rozhodnutí (rozsudek ze dne 21. 7. 2000, 2 BvH 3/91, dostupný v elektronické podobě na http://www.bverfg.de/entscheidungen/hs20000721_2bvh000391.html) uvedl, že za předmět samoregulace parlamentní komory považuje i úpravu zákonodárného procesu, není-li obsažena v Ústavě samotné, jakož i funkci, složení a způsob práce výborů, dále uskutečňování práv výkonu zákonodárné iniciativy, informací a kontroly, rovněž i vytvoření a úpravu práv politických frakcí a výkon parlamentního práva svobodného projevu a parlamentní rozpravy. Zároveň soud zdůraznil, že tento katalog obsahující předměty samoregulace a instrumenty parlamentní autonomie není konečný. To proto, že onen katalog musí být znovu a znovu konkretizován s ohledem na měnící se politické poměry tak, aby umožnil přizpůsobení se změněným pracovním podmínkám. Tak může získat parlamentní autonomie oproti dřívějším ústavním epochám novou aktuálnost skrze tu okolnost, že již proti sobě nestojí parlament a vláda, jak předpokládá klasická teorie, nýbrž hranice probíhá napříč parlamentním plénem, přičemž vláda a ji podporující parlamentní většina tvoří oproti opozici politickou jednotu. Parlament také musí reagovat na vzrůstající komplexitu regulačních potřeb. Proto musí moderní parlament rozvíjet strategie práci rozdělujícího spolupůsobení a koordinace politické tvorby vůle, nechce-li přijít o svou akceschopnost. Tato samoregulační pravomoc parlamentu vztahující se k jeho vlastním záležitostem nesmí být ovšem bezbřehá a podléhá ústavním omezením, z nichž plynou nároky na podobu a interpretaci především jednacích řádů parlamentních komor [srov. odlišné stanovisko soudkyně E. Wagnerové k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)].

65. Zásadní ústavněprávní východiska parlamentních a legislativních procedur Ústavní soud zformuloval zejména v navrhovateli hojně citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, kde Ústavní soud opětovně zdůraznil nutnost dodržování pravidel legislativního procesu, neboť elementárním požadavkem i jen formálně chápaného právního státu je vyloučení libovůle z rozhodování orgánů veřejné moci, kdy nedodržení pravidel může vést nejen ke zpochybnění legitimity přijatého rozhodnutí (zákona), nýbrž i jeho legality, což v daném případě skutečně vedlo ke zrušení napadených ustanovení zákona, a to pro rozpor procedury jejich přijetí s ústavními zásadami demokratického právního státu. „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 dotknout jejich základních práv.“ (viz bod 38).

66. Ústavní soud tak nejen důrazně apeloval na Parlament České republiky ve smyslu nutnosti dodržování principů tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva jako jednoho z atributů materiálně chápaného právního státu, nýbrž ústavně odůvodnil nutnost respektování demokratických principů v legislativním procesu (s oporou v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), které je třeba zohledňovat jak při úpravě, tak i při samotném výkonu procedury přijímání zákonů. Jinými slovy – z těchto principů plynou jisté nároky na podobu a interpretaci především jednacích řádů parlamentních komor. Tyto principy je třeba nalézat ve spojení principu dělby moci s principy a funkcemi moci zákonodárné, a to zejména v ústavně zakotveném principu reprezentativní demokracie, založené na svobodném výkonu mandátu členů Parlamentu, na rovnosti členů Parlamentu jako reprezentantů lidu, ve svobodě projevu a ve svobodné parlamentní rozpravě (čl. 15, čl. 23 odst. 3 a čl. 26 Ústavy České republiky).

67. Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 označil za základní princip parlamentního rozhodování i princip pluralismu, který dovodil z principu svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny) a který jako charakteristika a znak každé svobodné společnosti tvoří jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky. »Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, 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 zákonodárného díla. Zákonodárná procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimity zákona.“« (viz bod 38).

68. Skrze bohaté odkazy na českou i zahraniční literaturu zabývající se problematikou parlamentního rozhodování i z hlediska jeho srovnání s rozhodováním soudním Ústavní soud v posledně citovaném nálezu zdůvodnil požadavek konceptu výkonu zákonodárství formou racionálního právního diskursu. „Parlamentní rozhodování se týká případů obecných; v jeho prospěch vyznívá výhrada zásadních rozhodnutí přijímaných v parlamentní proceduře, která zajišťuje zvažování předmětu, o němž je rozhodováno, za účasti politických stran, které představují organizované zájmy občanské veřejnosti. Zákon jako výsledek parlamentní deliberace je kompromisem mezi zájmy, do něhož se projektuje společenský konsenzus, který je třeba považovat za kritérium akceptace zákona. Každá z institucí tvořících či aplikujících právo je definována formálními znaky, mj. procedurami, jež slouží naplňování účelu dané instituce. Procedury se dotýkají i forem jednání parlamentu, jakož i dělby práce mezi jeho orgány, a mají garantovat demokracii, legitimizaci autority, racionalitu zákonodárství, procedurální spravedlnost (slyšení stran, debatu) apod. (Kysela, J. Zákonodárný proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, Právník, 2005, č. 6). Parlamentní procedury jsou ostatně též významným prvkem dotváření podoby dělby moci a podmínek politické soutěže ve státě (Kabele, J. Z kapitalismu do socialismu a zpět. Teoretické vyšetřování přerodů Československa a České republiky. Praha : Karolinum, 2005, s. 205). (...) Konečně pro C. Schmitta je parlamentarismus jako forma vlády otevřenou argumentativní diskusí, v níž jsou konfrontovány rozdíly a názory – politická moc je tím nucena k diskusi, která umožňuje veřejnou kontrolu (Schmitt, C. The Crisis of parliamentary Democracy, London, 1994, cit. dle Kysela, J. Zákonodárný proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu? Právník, 2005, č. 6).“ (viz body 41 a 43).

69. Podobně jako v soudním rozhodování i v parlamentním rozhodování vyžaduje idea „spravedlivého rozhodnutí“, která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany. Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. Za určující charakteristiku parlamentního rozhodování je tak rovněž třeba považovat princip veřejnosti zásadně uplatňovaný při projednávání zákonů, který směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř

slouží ke svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti.

70. V neposlední řadě je třeba mezi demokratické principy legislativního procesu zahrnout i princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy České republiky), jež jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí. Mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor. Tyto charakteristiky se upínají k základním znakům demokratického právního státu (viz níže).

71. Uvedený výčet demokratických principů legislativního procesu a s nimi související nároky na férovost používání pravidel upravujících proces tvorby politické vůle lze podřadit pod podstatné náležitosti demokratického právního státu, resp. samotnou jeho esenci a ve svém souhrnu vykreslují obraz „parlamentarismu nazíraného materiálně, tj. chápaného jako institucionalizovaná výměna názorů mezi reprezentanty názorově si konkurujících uskupení přítomných ve společnosti s cílem nalézt kompromis, který by uspokojil většinu původně názorově fragmentarizované společnosti." (srov. citované odlišné stanovisko soudce zpravodaje k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07).

V. B) Role parlamentní opozice v legislativním procesu

72. Ačkoliv zmíněný princip většinového rozhodování (čl. 6 Ústavy České republiky) patří mezi základní definiční znaky demokracie a demokratického rozhodování a většina vlád parlamentních demokracií je odkázána právě na podporu (důvěru) parlamentní většiny, složené ze zástupců jedné či více politických stran zastoupených v Parlamentu, není Parlament orgánem této většiny, nýbrž je založen na svobodném výkonu mandátu všech svých členů, na jejich rovnosti, neboť všichni jsou reprezentanty lidu, dále na svobodě projevu všech a na svobodě parlamentní rozpravy (čl. 15, čl. 23 odst. 3, čl. 26 a čl. 27 odst. 2 Ústavy České republiky), a to bez ohledu na to, k jaké politické frakci či k názorovému proudu jednotliví členové Parlamentu náleží. Zástupcům parlamentní opozice, která bývá složena ze zástupců politických stran zastoupených v Parlamentu, na výkonu vládní moci se však přímo nepodílejících a co do počtu zpravidla se ocitajících v početní menšině, musí být s ohledem na ústavně garantovaný princip ochrany menšin (viz shora) umožněn v rámci legislativních procedur nerušený výkon jejich ústavně garantovaných práv a nesmí jim být libovolně znemožňováno plnit výše zmíněné, pro demokracii nezastupitelné funkce parlamentní opozice [srov. rezoluci Parlamentního shromáždění Rady Evropy (PACE) č. 1601 (2008) on „Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parlament" ze dne 23. 1. 2008]. „Přítomnost opozice (a médií) nutí i koherentní vládní většinu vysvětlovat a zdůvodňovat svá rozhodnutí – garantována je tak zásada kontradiktornosti, vycházející ze svobodné výměny názorů a stanovisek za účelem hledání širší shody a případně i odstraňování nedostatků navrhovaného zákona. Tato zásada je vlastně ideologickým základem činnosti parlamentu jako místa výměny názorů, přesvědčování oponentů o pravdě a spravedlnosti a rovněž jako místa vyjednávání. Parlamentarismus je v tomto smyslu pokusem o vládu diskusí." (citováno dle Kysela, J.: Zákonodárství bez parlamentů, Praha 2006, s. 23).

73. Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejích jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná, lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné. Dále se jedná o práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů), a konečně jde v neposlední řadě i o práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvůlí ze strany většiny. Míra (hloubka) a úroveň úpravy zmíněných práv parlamentní opozice v daném systému, jakož i šíře prostoru, v němž je parlamentní opozici umožněno plnit její nezastupitelné funkce, jsou nejen známkou úrovně politické a parlamentní kultury dané společnosti, nýbrž vyjadřují i stupeň demokratičnosti daného politického systému. Jednou z nezbytných podmínek dostatečné

právní úpravy zmíněných práv a oprávnění parlamentní opozice či menšin by měl být v každém případě požadavek, aby tato práva byla upravena tak, že vládnoucí většině znemožní rušit je či je zásadním způsobem měnit pouze na základě vlastního uvážení, anebo jí alespoň zabrání v tom, aby tak činila bez dostatečného časového odstupu od nástupu k moci. [srov. zprávu Benátské komise CDL-AD(2010)025 „Report on the role of the opposition in a democratic parliament" ze dne 15. 11. 2010].

74. Na evropské a mezinárodní úrovni (evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech) jsou práva parlamentní opozice chráněna skrze ochranu základních a politických práv příslušníků parlamentních menšin. Jde např. o jejich právo na svobodné a férové volby, na svobodu projevu, na svobodu sdružovací či shromažďovací aj. Obdobně tomu tak je i v České republice. Ústava České republiky sice výslovně nezmiňuje institut parlamentní opozice a z jednacích řádů se o parlamentní opozici (pod termínem „nevládní politické strany") zmiňuje pouze JŘPS, a to v ustanovení § 78 odst. 4. Přesto lze s oporou v ústavně normativním demokratickém principu, uplatňujícím se i v požadavku na demokratičnost vnitřních parlamentních procesů a procedur, učinit závěr, že výše zmíněná práva parlamentní opozice, tj. práva nevládních parlamentních politických frakcí či jednotlivých poslanců a senátorů, jsou v Ústavě České republiky a v ústavně konformně interpretovaných jednacích řádech obou parlamentních komor buď explicitně vyjádřena [viz např. čl. 27, 28, 30 či čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky promítnutý do § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], anebo jsou v Ústavě České republiky imanentně přítomna právě pro normativní působení demokratického principu. Za pomoci ústavně konformní interpretace jednotlivých ustanovení jednacích řádů ve světle výše zmíněných požadavků vyvěrajících z aplikace principů, které musí ovládat řádný legislativní proces, lze i z aktuální podoby jednacích řádů obou komor seznat, že jejich účelem je tato práva garantovat. Formálně tak poskytují dostatečnou právní oporu pro jejich výkon, a tak umožňují i naplňování funkcí opozice jako takové.

75. Jak již bylo výše konstatováno, za náležitý lze považovat jen takový legislativní proces, který umožňuje racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu (srov. lapidární, avšak pregnantní citát: „The principle underlying parliamentary procedure is that the minority should have its say and the majority should have its way" – Laundy, P. Parliaments in the Modern World, Aldershot 1989, s. 95). Proto je třeba vymezit a konkretizovat výše předestřená práva parlamentní opozice, která garantují parlamentní menšině aktivní i pasivní účast v parlamentních procedurách. To proto, že jejich garance a realizace jsou jednou z nezbytných podmínek naplnění požadavků kladených na řádný a férový demokratický legislativní proces. Citovaná rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy zahrnuje do okruhu těch práv parlamentní opozice, která se pojí s její účastí na legislativních procedurách, kromě garance její prosté účasti v parlamentním projednání spojené s možností hlasovat i právo aktivně vystoupit v rozpravě a vyjádřit se k projednávanému bodu či interpelovat zúčastněného člena vlády, dále i garanci možnosti ovlivnit samotnou projednávanou agendu (pořad) následující parlamentní schůze, která by tak neměla být pouze v rukou vládnoucí většiny, včetně možnosti vyvolat mimořádné schůze, docílit zařazení nového bodu na pořad jednání, či naopak možnosti její blokace nebo oddálení projednávání určitého bodu programu cestou tzv. obstrukcí. Rovněž je nezbytné, aby do tohoto výčtu bylo zahrnuto i právo účasti parlamentní opozice ve výborech a kontrolních komisích dané parlamentní komory, což opozici umožní efektivní výkon její dozorové a kontrolní funkce nad rozhodováním parlamentní většiny i nad rozhodováním vlády. V neposlední řadě je nutné do tohoto okruhu zařadit i právo opozice aktivně participovat na zásadních politických a organizačních rozhodnutích dané parlamentní komory.

76. Při rozhodování o výši úrovně a o šíři garance kteréhokoliv z uvedených práv parlamentní opozice, stejně jako při jejich samotném výkonu, je vždy nezbytné hledat a posoudit rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny. Na straně jedné totiž nepřiznání některých z výše uvedených práv opozici, resp. faktické znemožňování jejich řádného a nerušeného výkonu v důsledku jednání vládnoucí většiny, může vést nejen k oslabení legitimity výkonu moci, nýbrž neustálé omezování či dokonce porušování základních demokratických principů může vést i k ohrožení demokratičnosti samotného politického systému. Na straně druhé, přílišná míra a šíře garance jednotlivých práv parlamentní opozici může vést k jejich častému nadužívání až zneužívání ze

strany opozice, což může mít za následek oslabení či znemožnění efektivního výkonu moci vládnoucí většinou (srov. citovanou zprávu Benátské komise). Proto je nezbytné, aby jednotlivým právům a oprávněním garantovaným parlamentní opozici korespondovaly i určité povinnosti a odpovědnost za jejich výkon. Parlamentní opozice je tak při užívání práv vedle nezbytného respektu k právnímu řádu povinována (nejen vůči svým voličům) k plnění role tzv. odpovědné a konstruktivní opozice. Ačkoliv se jedná spíše o morální apel, závisející na celkové úrovni politické kultury panující v dané společnosti, nezbytnou podmínkou řádného a efektivního plnění funkcí parlamentní opozice je právě skutečnost, že je prováděna konstruktivním a odpovědným způsobem, který odpovídá legitimním funkcím opozice jako skutečné alternativy k vládní většině, resp. odpovídá funkcím dozoru a kontroly nad činností vládnoucí většiny. Tento požadavek je mimo jiné i projevem principu vlády na čas, kdy by jak současná vládnoucí většina, tak i menšina měly mít na paměti, že do jedné či druhé skupiny nenáležejí navždy a současná vládnoucí většina se může brzy ocitnout v pozici parlamentní menšiny a naopak. Proto by nemělo docházet k přijímání takových rozhodnutí, která by fakticky znemožňovala výkon práv garantovaných jedné či druhé skupině (k časovým aspektům vytváření parlamentních většin a menšin se Ústavní soud vyjádřil v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01).

V. C) Ústavní kritéria pro vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání podle § 99 JŘPS

77. Institut vyhlášení stavu legislativní nouze je zákonným institutem, jehož cílem je za mimořádných okolností urychlit projednání vládních návrhů zákonů ve zkráceném jednání. Obsahovým smyslem či účelem tohoto institutu je zabránění nevratným nebo obtížně reparovatelným škodám na základních zájmech členů společnosti anebo zabránění reálným značným škodám na majetku (stávajícím či očekávaném) státu.

78. Způsob vyhlášení stavu legislativní nouze, jeho důvody i samotné projednávání návrhů zákonů ve stavu legislativní nouze je upraveno zejm. v § 99 JŘPS („Zákonodárný proces ve stavu legislativní nouze"). Stav legislativní nouze je možno vyhlásit „za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů ... nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody" (§ 99 odst. 1 JŘPS). Stav legislativní nouze vyhlašuje svým rozhodnutím předseda Poslanecké sněmovny, a to na návrh vlády. Zároveň na žádost vlády může rozhodnout o tom, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve „zkráceném jednání." (§ 99 odst. 2 JŘPS). V takovém případě přikáže tento návrh jednomu z výborů a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu pro jeho rozhodnutí. Poslanecká sněmovna projedná návrh zákona přímo ve druhém čtení, přičemž je oprávněna rozhodnout o upuštění od obecné rozpravy, jakož i o omezení řečnické doby na pět minut a na návrh příslušného výboru též o omezení podrobné rozpravy pouze na některé části zákona. Bezprostředně nato se může konat třetí čtení návrhu zákona. Ve stručnosti řečeno, Poslanecká sněmovna jako celek má stav legislativní nouze i samotné zkrácené jednání plně ve svých rukou – má právo při projednávání programu schůze stav legislativní nouze zrušit nebo se rozhodnout, že se nebude jednat ve zkráceném jednání, pokud usoudí, že podmínky pro jeho vyhlášení pominuly nebo podmínky pro zkrácené jednání nejsou dány. Samotná procedura přijetí návrhu zákona ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze je pak podrobně upravena v § 99 odst. 3 až 9 JŘPS.

79. Vzhledem k okolnosti, že se jedná o institut zkracující proceduru přijetí vládních návrhů zákonů, nezbytně dochází nejen k omezení či zkrácení výše zmíněných práv parlamentní opozice (zejména vynecháním prvého čtení a možností vynechat obecnou rozpravu, jakož i možností zkrátit řečnickou dobu až na 5 minut, resp. znemožněním činit některé procedurální návrhy ve vztahu k programu schůze i k jejímu průběhu atd.), nýbrž v konečném důsledku dochází i k narušení či relativizování výše vyložených demokratických principů ovládajících legislativní proces. To proto, že z důvodu rychlosti přijímání předkládaných vládních návrhů zákonů je znemožněna důkladná příprava a seznámení se s projednávanou materií a celkově jsou omezeny a zkráceny parlamentní procedury i rozpravy. Proto je ústavní požadavek, dle kterého se má stát zákonodárná procedura ovládaná výše uvedenými demokratickými principy „skutečným zdrojem legitimity zákona", v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze a v něm aplikovaného zkráceného projednání vládních návrhů zákonů závaž-

ným způsobem relativizován a narušen. Dochází tak totiž k výraznému omezení potřebné parlamentní rozpravy a debaty a Poslanecká sněmovna se v takové situaci může snadno stát pouhým schvalovatelem vládou předložených návrhů zákonů, aniž by tyto byly podrobeny důkladnému zkoumání a rozvažování, příp. aniž by čelily kritice či přednesení alternativních návrhů, a to nejen ze strany opozice. Zmíněný nedostatek se stává o to závažnějším, jedná-li se o tzv. reformní vládní návrhy zákonů s dopady nejen na rozpočet státu, nýbrž zejména s dopady do sféry základních práv a svobod adresátů takto přijímaného zákona. Byť se tedy jedná o výhradně zákonný institut, upravený pouze jednacím řádem Poslanecké sněmovny, je zřejmé, že důsledky jeho aplikace zřetelně přesahují zákonnou úroveň.

80. Ústavní soud musel v této souvislosti přihlédnout i k tomu, že ústavní pořádek explicitně připouští možnost projednat vládní návrh zákona ve zkráceném jednání pouze na základě čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a to v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Stanoví-li tedy ústavní pořádek takovouto možnost pouze v jediném případě, je zřejmé, že za jiných situací to obecně možné není. Nejde přitom o mezeru v Ústavě České republiky, pokud ústavní pořádek možnost projednat návrh zákona ve zkráceném jednání zná. Ústavodárce se toliko rozhodl tuto možnost připustit jen v extrémních a mimořádných situacích. Lze sice připustit, že na úrovni zákona (jednacího řádu) se zakotví další případy, kdy lze zákony projednat ve zkráceném řízení (legislativní nouze), avšak protože jde o úpravu *praeter constitutionem* a protože smyslem ústavněprávní reglementace zkráceného projednávání je ochrana práv a principů ovládajících legislativní proces v demokratickém právním státě, využití institutu legislativní nouze je možné jen za předpokladu širokého konsenzu v Parlamentu (aklamace, případně alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona) anebo (a) jen tehdy, kdy typová závažnost situací, v nichž bude legislativní nouze použita, odpovídá závažností situacím, s nimiž počítá ústavní pořádek pro zkrácené projednání návrhu zákona (stav ohrožení státu, válečný stav).

81. Ústavní soud se problematiky přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze dotkl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.). Ústavní soud zde formuloval tezi, že není povinností zákonodárce „poměřovat naplnění předpokladů pro vyhlášení stavu legislativní nouze v podobě hrozící značné hospodářské škody s návrhem konkrétního zákona, který má hrozbu značných hospodářských škod odvrátit. Rozhodnutí o tom, zda hrozí hospodářské škody, není rozhodováním o škodách v právním slova smyslu, ale vychází z úvah o širších politických konsekvencích. Rozhodnutí, zda státu hrozí značné hospodářské škody ve smyslu § 99 odst. 1 JŘPS, posouzení ve vazbě k tomu, do jaké míry má předložený návrh zákona vzniku hrozící značné hospodářské škody v jakési analogii k ustanovení § 417 odst. 1 občanského zákoníku zabránit či redukovat hrozící škodu, nemusí obsahovat." (bod 17). K tomu Ústavní soud dodal, že »v posuzované věci nelze přehlédnout, že při hlasování k potvrzení stavu legislativní nouze se pro vždy vyslovila výrazná majorita poslanců, že se během projednávání zákona v Poslanecké sněmovně ani v jejích výborech nezformovala výrazná menšina, jejíž práva by se mohla jevit jako zkrácená, a že i při hlasování ve třetím čtení i při hlasování po postoupení návrhu zákona Senátem byla pro výrazná většina poslanců. V tomto konkrétním případě tak Ústavní soud, maje na zřeteli i princip minimalizace zásahu, přikývl stanovisku Poslanecké sněmovny, že „návrh zákona projednala ve stavu legislativní nouze za dodržení zákonných podmínek."« (bod 18).

82. V uvedeném nálezu Ústavní soud zdůraznil, že při posouzení otázky důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze disponuje Poslanecká sněmovna širokou mírou uvážení. Tato míra je dána již samotným účelem tohoto institutu, kterým je umožnění bezprostřední reakce zákonodárce na určitou mimořádnou okolnost, v jejímž důsledku hrozí zákonem předpokládané závažné důsledky pro základní práva a svobody, bezpečnost státu nebo majetkové hodnoty. Posouzení povahy hrozících škod není exaktně kontrolovatelné, jejich vznik a rozsah se pohybuje jen v rovině pravděpodobných tendencí a vyžaduje vážení řady skutečností nebo souvislostí – např. zájmů jednotlivých dotčených subjektů, dopady z hlediska veřejných financí, vnitropolitické a zahraničněpolitické souvislosti. Z povahy věci přitom může být v řadě případů nezbytné reagovat bezprostředně bez toho, aby byly známy všechny relevantní informace, jež by jinak mohly případný závěr o důvodnosti přijetí zákona ve zkrácené proceduře relativizovat. Právě s ohledem na tyto souvislosti je posouzení uvedených okolností svěřeno v první řadě vládě, jejíž žádostí je vyhlášení stavu legislativní nouze podmíněno, protože lze předpo-

kládat, že právě vláda je s ohledem na svoji působnost a rozsah kompetencí nejvhodnějším orgánem pro to, aby dokázala dostatečným způsobem a v relativně krátkém období vyhodnotit závažnost určitých okolností, a to i při případném omezeném rozsahu informací, a na jejich základě posoudit důvodnost urychleného projednání určitého návrhu zákona ve stavu legislativní nouze.

83. Zatímco však v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 Ústavní soud, zejména odkazem na míru politického konsenzu ve vztahu k hodnocení důvodnosti vyhlášeného stavu, neshledal důvod blíže definovat meze takového uvážení, v nyní posuzovaném případě to naopak považuje za nezbytné. Jak již bylo uvedeno, byť je institut vyhlášení stavu legislativní nouze výhradně zákonným institutem, je třeba jej vykládat prizmatem principů, které jsou odvoditelné od normativního principu demokracie (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), a proto musí být podmínky vyhlášení stavu legislativní nouze interpretovány velmi restriktivně. Důvody jeho aplikace musí být nesporně legitimní a ústavně aprobovatelné, jejich hodnocení musí podléhat nejpřísnějším měřítkům. Za účelem zamezení svévole (či zvůle) vládnoucí většiny musí být takové důvody podrobně, řádně a přezkoumatelně vyloženy tak, jak to vyžaduje doktrína omezování základních práv a jak plyne z idejí nároků kladených na spravedlivé rozhodování. Stejně přísnými měřítky, jsou-li již konkrétní důvody vyhlášení stavu legislativní nouze posouzeny jako legitimní a ústavně aprobovatelné, je pak nezbytné poměřovat i respektování všech svrchu zmíněných práv a principů ovládajících legislativní proces tentokrát již v rámci procedury předvídané pro stav legislativní nouze. Zejména proto, že v jejím rámci dochází jednak ke zřetelnému zkrácení legislativních procedur a omezení práv parlamentní opozice, jakož i k relativizování demokratických principů řádného legislativního procesu, a proto jakékoliv jejich další krácení či omezování práv a principů je třeba považovat za mimořádně závažné, neboť hrozí popření práv opozice, jakož i demokratického principu, což by mohlo ovlivnit vážně a trvale samu kvalitu demokracie přinejmenším v její sociální percepci občanskou společností.

84. Konkrétně je třeba zdůraznit, že podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze není jen hrozba určitých negativních důsledků, ale především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 JŘPS). Za mimořádnou okolnost (posuzováno prizmatem ústavních principů) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy. Právě ona mimořádnost odůvodňuje nezbytnost bezprostřední reakce ze strany zákonodárce a s tím související omezení ústavních principů, jež se vztahují k parlamentní proceduře. Závěr o existenci této mimořádné okolnosti tak musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi. Její typová závažnost musí být přitom srovnatelná s čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

85. Samotnou důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je nezbytné posuzovat s ohledem na dobu rozhodování a rozsah informací, jež byly v této době k dispozici. Dále je nezbytné poměřovat též intenzitu důvodů stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabránění nebo odstranění jejích důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty podle § 99 odst. 1 JŘPS v konkrétním případě převážit nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury. Musí být zřejmé, jaké konkrétní důsledky hrozí podle vlády pro hodnoty vymezené v tomto ustanovení, tedy co odůvodňuje závěr o hrozbě značných hospodářských škod nebo ohrožení základních práv a svobod nebo bezpečnosti státu. Tyto důvody přitom nesmí být svévolné a konkrétní návrh zákona, jehož projednání ve zkráceném jednání vláda navrhuje, musí představovat vhodný prostředek k zamezení vzniku či trvání předmětného ohrožení veřejného zájmu.

86. Nadto nelze ponechat bez povšimnutí ani tu skutečnost, že na rozdíl od podobných institutů, které také zkracují legislativní procedury (procedura schválení návrhu zákona v prvém čtení dle § 90 odst. 2 JŘPS nebo zkrácené jednání podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky), nemají v případě použití institutu stavu legislativní nouze kvalifikované menšiny prakticky žádnou možnost zabránit využití této procedury. Je totiž vyhlašována na žádost vlády, která tak jedná s vědomím podpory ze strany své parlamentní většiny. Je adresována předsedovi Poslanecké sněmovny, volenému Poslaneckou sněmovnou, ovládanou stejnou parlamentní většinou, který svým rozhodnutím takové žádosti vyhoví (či nikoliv) a příp. přímo určí garanční výbor s nepřekročitelnou lhůtou

k vydání usnesení. Existenci podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze pak obecně a následně i podmínek pro projednání daného návrhu zákona ve zkráceném jednání v době před projednáváním jednotlivých bodů pořadu schůze posuzuje Poslanecká sněmovna, opět ovládaná touž parlamentní většinou (srov. Syllová, J. a kol. Parlament České republiky, 2. vyd. Praha 2008, s. 244). Případný souhlas výrazné většiny poslanců, ačkoliv mu nelze upřít význam ve vztahu k přezkumu důvodnosti stavu legislativní nouze (srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 18), není podmínkou projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Účelem tohoto institutu je totiž zkrácení parlamentní procedury z důvodu výskytu mimořádné okolnosti, nikoliv z důvodu dosažení konsenzu v parlamentu, byť třeba dosaženého i napříč politickým spektrem. Překážkou případného zneužití postupu tak zůstává pouze zákonné vymezení důvodů, na jejichž základě lze stav legislativní nouze vyhlásit, které jsou nesporně legitimní, ústavně aprobovatelné a přezkoumatelné.

87. Praxe Poslanecké sněmovny je nicméně taková, že důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze jsou formulovány velmi obecně a vykládány poměrně široce. Samotný stav legislativní nouze není rozhodně užíván výjimečně a s respektem jak k právům opozice, tak k základním demokratickým principům ovládajícím legislativní proces [zejména ve 2. volebním období v letech 1996–1998 a ve 3. volebním období v letech 1998–2002 byla ve stavu legislativní nouze projednána celá řada významných návrhů zákonů, např. novela zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, rozpočtová pravidla republiky, zákony o státních dluhopisových programech, novela zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), či novely zákonů č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, a č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů]. Stav legislativní nouze je sice vyhlašován na určitou dobu, avšak důvodem bylo přijetí takového návrhu zákona, který měl údajně zabránit vzniku značné hospodářské škody, popř. měla být v případě nepřijetí ohrožena bezpečnost státu [např. v listopadu roku 2001 vláda takto prosadila zachování dosavadních platových předpisů, aby se vyhnula rozpočtovému provizoriu s odůvodněním bezpečnostní hrozby pro případ nepřijetí rozpočtu v době po 11. září, což bylo v rozpravě v plénu Poslanecké sněmovny konaném dne 15. 11. 2001 kritizováno celou řadou tehdejších opozičních poslanců. Např. do jejich řad tehdy náležející současný ministr financí a nyní i poslanec z řad vládnoucí většiny, M. Kalousek, tyto argumenty vlády označil za „překračující meze", „účelové", „nemravné" a skrývající „vlastní neschopnost (vlády)"; současný soudce Ústavního soudu M. Výborný plédoval pro důkladné zdůvodnění předloženého návrhu vlády na vyhlášení stavu legislativní nouze – srov. Wintr, J. Česká parlamentní kultura, Praha 2010, s. 157 nebo Syllová, J. a kol. Parlament České republiky, 2. vyd. Praha 2008, s. 243].

88. Institut stavu legislativní nouze není, obecně viděno, českým specifikem. Obdobné instituty jsou zakotveny v ústavách (!) Spolkové republiky Německo (čl. 81 GG) a Rakouska (na spolkové úrovni v čl. 18 odst. 3 až 5 B-VG). Při komparaci těchto institutů v daných zemích je zcela zřejmé, že jejich účel, úprava jejich využití, ústavněprávní limity i četnost aplikace se od institutu legislativní nouze upraveného v JŘPS značně odlišují. Jak řečeno, ve Spolkové republice Německo je vyhlášení stavu legislativní nouze upraveno v čl. 81 GG. Ten umožňuje přijímání zákonů, aniž by k tomu bylo zapotřebí řádného usnesení Spolkového sněmu (*Bundestagu*, dolní komory parlamentu). [Od přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze je třeba odlišit přijímání zákonů za stavu ohrožení státu, resp. za stavu obrany státu (*Verteidigungsfall*) ve smyslu čl. 115a–115l GG] Stav legislativní nouze vyhlašuje pouze spolkový prezident k návrhu spolkové vlády s předchozím souhlasem Spolkové rady (*Bundesrat,* horní komory parlamentu). Prezident ovšem není povinen vyhovět návrhu na vyhlášení stavu legislativní nouze, disponuje jako koncový hráč vlastním politickým uvážením. Ústavněprávní a ústavněsoudní kontrola takového rozhodnutí se pak musí omezit jen na přezkum splnění formálních požadavků na vyhlášení stavu legislativní nouze či na přezkum eventuálního zneužití prezidentova uvážení (viz Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. *Kommentar zum Grundgesetz*, 9. Auflage, Kristel 1999, s. 1251). Stav legislativní nouze je časově omezen na dobu 6 měsíců od jeho vyhlášení, přičemž po uplynutí této lhůty již nesmí být další stav legislativní nouze vyhlášen, a to po dobu funkčního období toho kancléře, který o vyhlášení požádal. Ustanovení čl. 81 GG nebylo nikdy v historii Spolkové re-

publiky Německo aplikováno, neboť jeho aplikace je prakticky nadbytečnou, a to s ohledem na bezproblémový demokratický vývoj ve Spolkové republice Německo, v jejímž politickém systému hovoří vše pro to, aby byly politické strany nuceny ke hledání vzájemného konsenzu, eventuálně aby řešení hledaly v nových parlamentních volbách [srov. Kunig, P. (Hrsg.): *Grundgesetz – Kommentar, Band 3*, 3. Auflage, München 1996, s. 311].

89. V Rakousku je institut legislativní nouze na spolkové úrovni předvídán čl. 18 odst. 3 až 5 Spolkového ústavního zákona (B-VG). Tato ustanovení tvoří právní základ řešení výjimečných situací (netýkají se nicméně stavu ohrožení státu, jež jsou řešeny v čl. 9a a 79 a násl. B-VG), kdy zákonodárný orgán na spolkové úrovni není z různých důvodů usnášeníschopný. Stav legislativní nouze je v čl. 18 odst. 3 B-VG vymezen jako situace, kdy si odvrácení zřejmé a neodčinitelné škody pro společnost žádá dle ústavy okamžité přijetí usnesení Národní rady (*Nationalrat*, horní komory parlamentu), která však v rozhodné době nezasedá, nemůže se včas sejít k jednání nebo jí vyšší moc brání v činnosti. V takovém případě může spolkový prezident na návrh spolkové vlády přijmout na odpovědnost svou a spolkové vlády tzv. prozatímní nařízení (*Notverordnung*), jímž může změnit zákon a přijmout opatření k odvrácení škody. Návrh na přijetí opatření dle věty první může spolková vláda podat jen se souhlasem Stálého podvýboru Hlavního výboru Národní rady (upraven v čl. 55 odst. 3 B-VG) a takové nařízení musí spolková vláda spolupodepsat (srov. Mayer, H. *Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*. 2. Auflage. Wien 1997, s. 212). Každé vydané prozatímní nařízení spolková vláda neprodleně předloží Národní radě svolané buď spolkovým prezidentem (v případě, že Národní rada právě nezasedá), nebo předsedou Národní rady (pokud právě zasedá) do osmi dnů od předložení prozatímního nařízení. Ve lhůtě 4 týdnů od předložení návrhu je Národní rada povinna buď přijmout namísto nařízení příslušný spolkový zákon, nebo usnesením žádat po spolkové vládě, aby nařízení ihned zrušila. Návrhu na zrušení musí spolková vláda ihned vyhovět. V případě, že spolková vláda prozatímní nařízení zruší, vstupují dnem účinnosti zrušení nařízení opět v platnost zákonné předpisy zrušené nařízením. Ústavněprávní limity prozatímních nařízení určuje čl. 18 odst. 5 B-VG. Prozatímní nařízení nesmějí měnit ustanovení spolkového ústavního zákona a nesmějí představovat trvalé finanční zatížení státu, spolkových zemí, okresů nebo obcí ani finanční závazek občanů. Dále se nesmějí týkat zcizení státního majetku, činit opatření ve věcech dle čl. 10 odst. 1 bodu 11 B-VG (jedná se o oblast pracovního práva, práva sociálního a smluvního pojištění a dělnických a zaměstnaneckých komor) nebo v oblasti spolčovacího práva a ochrany nájemníků. Z dostupných zdrojů vyplývá, že stav legislativní nouze v podobě předvídané čl. 18 odst. 3 až 5 B-VG v novodobé historii Rakouska nikdy nenastal. Je nicméně nutné upozornit, že z ústavněhistorického hlediska byla prozatímní nařízení v době vlády spolkového kancléře E. Dollfuße (1933–1934) využita k nastolení diktatury a odstranění prakticky všech atributů demokratického právního státu (k tomu srov. Hoke, R. *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien 1996, s. 474–476).

VI.
Vlastní přezkum

90. Ústavní soud přistoupil k posouzení důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze, v němž byl napadený návrh zákona projednán. Rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 7 ze dne 29. 10. 2010, jakož i usnesení vlády č. 759 ze dne 26. 10. 2010 odůvodňují vyhlášení stavu legislativní nouze stručně „hrozbou značných hospodářských škod". Bližší zdůvodnění vyhlášení stavu legislativní nouze je možné vyvodit z vyjádření předsedy vlády P. Nečase na 7. schůzi Poslanecké sněmovny dne 27. 10. 2010 a na její 8. schůzi dne 2. 11. 2010, jež jsou blíže rozvedena ve výše rekapitulovaném vyjádření předsedy vlády ze dne 27. 1. 2011. Z uvedených vyjádření vyplývá, že důvodem vyhlášení stavu legislativní nouze byla nezbytnost přijetí všech předmětných vládních návrhů zákonů do konce roku, protože návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2011 vycházel z toho, že tyto zákony nabudou účinnosti dne 1. 1. 2011. Hrozba značných hospodářských škod státu tedy měla spočívat v tom, že státní rozpočet by vycházel z neexistujícího právního stavu, v čehož důsledku by došlo k prohloubení deficitu veřejných financí. Tato skutečnost by měla zároveň vliv na hodnocení důvěryhodnosti České republiky na finančních trzích, což by se projevilo ve snížení ratingu a zdražení dluhové služby. Mimořádná okolnost byla spatřována s ohledem na údajnou „obstrukci" ze strany parla-

mentní opozice, která za situace, kdy nebylo možné projednat všechny předmětné návrhy vládních zákonů běžnou procedurou tak, aby nabyly účinnosti nejpozději ke konci roku, neumožnila jejich urychlené projednání již v prvním čtení (§ 90 odst. 2 JŘPS) nebo při zkrácení lhůty pro jejich projednání v příslušných výborech na 15 dnů (§ 91 odst. 2 JŘPS). Obdobně tyto důvody předseda vlády formuloval i při ústním jednání, konaném dne 8. 2. 2011 (viz výše), kde byl vyslechnut jako svědek. Z jeho vyjádření vyplývá, že právě v uvedené „obstrukci" ze strany parlamentní opozice spatřovala vláda stěžejní důvod, pro který musela přistoupit ke zpětvzetí původních návrhů zákonů a k přijetí usnesení, jimiž navrhla jejich nové projednání ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání.

91. Ústavní soud se zabýval především otázkou, zda výše vymezenou „obstrukci" opozičních poslanců lze považovat za mimořádnou okolnost ve smyslu § 99 odst. 1 JŘPS. Podle § 90 odst. 3 JŘPS mohou dva poslanecké kluby nebo skupina 50 poslanců uplatnit námitku proti návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s návrhem zákona již v prvním čtení. Uplatněním této námitky je takový způsob projednání návrhu zákona znemožněn. Obdobná námitka může ze strany stejných subjektů být podle § 91 odst. 2 JŘPS uplatněna i ve vztahu k návrhu, aby byla zkrácena 60denní lhůta pro projednání návrhu zákona v určeném výboru podle odstavce 1 tohoto ustanovení pod 30 dnů. Obě ustanovení jsou projevem ochrany práv parlamentní opozice (menšiny), v tomto případě ochrany před zásadním omezením struktury a doby trvání zákonodárné procedury, neboť právní úprava takové zkrácení umožňuje pouze za souhlasu výrazné většiny poslanců přesahující tři čtvrtiny jejich celkového počtu.

92. Pokud při projednávání návrhu napadeného zákona byly uplatněny námitky, které směřovaly toliko k dodržení řádné legislativní procedury při projednání návrhu zákona, nelze podle názoru Ústavního soudu v takovém postupu parlamentní opozice spatřovat žádný prvek mimořádnosti. Jednalo se o využití práva, které jednací řád Poslanecké sněmovny svěřuje kvalifikované menšině poslanců k ochraně jejich práv. Tento postup opozice nelze považovat za mimořádnou okolnost ani v kontextu toho, že návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2011, který vláda předložila Poslanecké sněmovně současně s původními návrhy zákonů, předpokládal z hlediska struktury jeho příjmů a výdajů přijetí všech předmětných vládních návrhů zákonů nejpozději do konce roku 2010. V této souvislosti vycházel Ústavní soud ze specifik zákona o státním rozpočtu z hlediska jeho obsahových náležitostí, jakož i z jeho funkce v rámci ústavního a politického systému. Zákon o státním rozpočtu obsahuje souhrn očekávaných příjmů a odhadovaných výdajů státního rozpočtu v rozpočtovém roce. Z obsahového hlediska se jedná pouze o zákon ve formálním smyslu (srov. nález ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09; 318/2009 Sb.), neboť jeho obsahem nemůže být stanovení práv a povinností. Navzdory tomu má tento zákon zásadní politický význam, neboť závazným způsobem stanovuje především strukturu výdajů státního rozpočtu, a umožňuje tak prostřednictvím přerozdělení příjmů ze státního rozpočtu uskutečňovat vládě její politické priority (srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01). Avšak ani v tomto směru není uvážení vlády a Poslanecké sněmovny neomezené, neboť při stanovení výše a struktury příjmů a výdajů státního rozpočtu musí vycházet z platných právních předpisů, které zakotvují práva a povinnosti mající dopad na státní rozpočet v podobě mandatorních výdajů. Prosazení priorit vlády v zákoně o státním rozpočtu tak zpravidla provází i nezbytná změna zvláštních zákonů umožňující dosažení požadovaných změn na příjmové nebo výdajové stránce státního rozpočtu.

93. Odůvodňuje-li vláda potřebu přijetí návrhu napadeného zákona ve zkráceném jednání negativními důsledky vyplývajícími ze skutečnosti, že její návrh zákona o státním rozpočtu s těmito změnami počítá, nelze takovou argumentaci z hlediska zákonem vymezených důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze považovat za přijatelnou. Je zodpovědností každé vlády, aby při sestavování návrhu zákona o státním rozpočtu vycházela z platných právních předpisů, a v případě, že považuje za účelné dosáhnout jejich změny, aby včas realizovala své oprávnění podat odpovídající návrh zákona, jehož prostřednictvím by dosáhla požadovaných změn (k tomu srov. výše uvedená vyjádření některých koaličních poslanců). Mimořádnou okolností není ani situace, kdy s ohledem na určité politické souvislosti by nedošlo k přijetí samotného zákona o státním rozpočtu před prvním dnem rozpočtového roku. V takovém případě by se až do jeho přijetí řídilo hospodaření státu podle pravidel rozpočtového provizoria ve smyslu § 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. I v těchto případech se tedy jedná

o pravidelně se opakující proces přijímání státního rozpočtu a standardní způsob prosazování rozpočtové politiky vlády prostřednictvím příslušných legislativních změn.

94. Nesouhlas parlamentní opozice se zkrácením procedury proto nezakládá prvek mimořádnosti ani v kontextu pochopitelného zájmu vlády na přijetí napadeného zákona před začátkem rozpočtového roku. Pokud by Ústavní soud v posuzovaném případě vládou formulovaný důvod pro vyhlášení stavu legislativní nouze posoudil jako ústavně aprobovatelný, mohlo by to do budoucna mít neblahé důsledky, kdy by prakticky bylo možné kdykoliv zásadním způsobem omezit (nebo dokonce vyloučit) parlamentní diskusi, a znemožnit tak projednání návrhů zákonů v řádné legislativní proceduře, a to pouze s odkazem na to, že vlastní návrh zákona o státním rozpočtu na příští rok přijetí těchto právních norem předvídá a je na jejich existenci vázán. Do příjmů nebo výdajů státního rozpočtu se přitom promítá téměř každý návrh zákona, pročež by takovýto postup znemožnil parlamentní opozici vyjádřit se k návrhům zákonů a učinil by ji zcela závislou na vůli parlamentní většiny.

95. Výše uvedené závěry nelze interpretovat tím způsobem, že Ústavní soud jakkoliv snižuje nebo relativizuje oprávněný zájem vlády na důvěryhodnosti České republiky na finančních trzích, projevující se v příznivých ratingových hodnoceních. Naopak si je vědom významu uvedených skutečností pro stav veřejných financí, jakož i pro možnost České republiky prosazovat své zájmy i zájmy jejích občanů. Uvedený zájem, který se dlouhodobě promítá do rozpočtové a ekonomické politiky jednotlivých vlád, však nezbavuje orgány veřejné moci povinnosti postupovat při jeho prosazování na základě zákona a v jeho mezích (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Otázky týkající se snižování nebo zvyšování příjmů a výdajů veřejných rozpočtů, výše daní a odvodů, jakož i sociálních dávek nebo nároků ze státního rozpočtu nejsou a obvykle nebývají předmětem společenského konsenzu. Hledání způsobu a nástrojů jejich řešení je vždy podmíněno politicko-ideovým směřováním vlády, resp. parlamentní většiny. Úlohou Ústavního soudu není hodnotit napadené zákony měřítkem jejich účelnosti, a zasahovat tak do politické soutěže. Ústavní soud je povolán k tomu, aby poskytoval ochranu politické soutěži demokratických sil, jakož i ostatním, výše vyloženým ústavním principům, které se vztahují k proceduře stanovené pro přijímání návrhů zákonů. Ústavní soud na svoji funkci ochrany ústavnosti nemůže rezignovat pouze z důvodu obecného a hypotetického rizika, nepodloženého žádnými konkrétními daty, že by jeho nález vydaný v řízení o kontrole norem mohl mít negativní dopad na hodnocení České republiky ze strany ratingových agentur, resp. že vyvolá negativní reakci ze strany finančních trhů.

96. Ústavní soud si je vědom toho, že v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 akceptoval přijetí zákona č. 418/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve stavu legislativní nouze, ačkoliv jeho předmět, kterým bylo snížení platů veřejných činitelů, rovněž směřoval ke snížení výdajů státního rozpočtu. Tento případ se však významným způsobem odlišoval od nyní projednávané věci. Zákon č. 418/2009 Sb. byl společně se zákonem č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, přijat za mimořádných politických okolností (zrušení předčasných voleb citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09) a pod vlivem hrozby zásadního a neplánovaného zvýšení deficitu veřejných financí v důsledku hospodářské krize, kdy o naléhavosti situace a o potřebě přijetí rychlých opatření panovala, a to s ohledem na trvající hospodářskou krizi, shoda napříč politickým spektrem, čemuž Ústavní soud implicitně přiznal relevanci (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 18).

97. Závěr o mimořádnosti okolností odůvodňujících vyhlášení stavu legislativní nouze v posuzovaném případě koneckonců zpochybňuje i skutečnost, že, jak potvrdil při svém výslechu i předseda vlády, záměry vlády obsažené ve všech čtyřech vládních návrzích zákonů projednaných ve zkráceném jednání byly již dlouhodobě dopředu dostatečně známy. V této souvislosti lze poukázat na to, že k předložení původního vládního návrhu zákona došlo nejprve dne 4. října 2010, přičemž prvé čtení zákona se konalo až 26. října 2010. Z důvodové zprávy k návrhu zákona ani z příslušné rozpravy

na 7. schůzi Poslanecké sněmovny konané dne 26. října 2010 pak neplyne, že by vláda přijetí předkládaného návrhu zákona zdůvodňovala existencí mimořádných okolností. Naopak předkladatelem tohoto zákona i zástupci vládní většiny byla opakovaně zdůrazňována toliko obava, že legislativní proces týkající se všech vládních návrhů zákonů, které byly posléze projednány ve stavu legislativní nouze, nebude ukončen do konce roku 2010.

98. Na základě výše uvedeného proto i Ústavní soud dovodil, že jediným důvodem projednání a schválení napadeného zákona Poslaneckou sněmovnou ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání bylo ohrožení jeho včasného přijetí tak, aby nabyl účinnosti nejpozději ke konci roku 2010, což bylo znemožněno postupem opozice podle § 90 odst. 3 a § 91 odst. 2 JŘPS. Zjištěný důvod ovšem nelze považovat za legitimní a ústavně aprobovatelný důvod umožňující vyhlášení stavu legislativní nouze podle § 99 odst. 1 JŘPS. Proto Ústavní soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě všechna rozhodnutí orgánů Poslanecké sněmovny činěná k návrhu vlády, jakož i samo rozhodnutí o trvání stavu legislativní nouze a o trvání podmínek pro projednání napadeného zákona ve zkráceném jednání (při vypuštění prvního čtení ve smyslu § 99 odst. 6 JŘPS – viz usnesení č. 112 z 8. schůze Poslanecké sněmovny – hlasování č. 7), byla učiněna v rozporu se shora vysvětlenými aspekty charakterizujícími ústavní demokratický princip. Proto bylo možné ústavní přezkum uzavřít již v této fázi konstatováním, že v procesu přijímání napadeného zákona byly porušeny čl. 1 odst. 1 a čl. 6 Ústavy České republiky a čl. 22 Listiny (tím spíše v situaci, kdy námitky k obsahu zákona nebyly relevantně uplatněny).

99. Za této situace nebylo třeba se zabývat dalšími namítanými vadami procesu, který probíhal již v podmínkách legislativní nouze a ve zkráceném jednání. Zejména nebylo třeba zkoumat kompetenci Senátu v návaznosti na složení, v němž hlasoval o napadeném zákonu. Přesto Ústavní soud považuje za nutné dodat, toliko jako *obiter dictum*, že vady následného procesu v Poslanecké sněmovně tkvěly jednak v tom, že nebyla dodržena lhůta pro svolání mimořádné schůze, když návrh zákona předkládaný vládou k projednání v režimu legislativní nouze a ve zkráceném jednání byl dodán poslancům v takové časové tísni, že nejen opoziční, ale i vládní poslanci nebyli reálně schopni zkontrolovat byť jen totožnost předlohy s předchozí předlohou vládního návrhu zákona, natož pak seznámit se podrobně s jeho obsahem, a posoudit tak jeho možné dopady (že se nejedná o pouhou hypotézu lze doložit i na vyjádřeních některých koaličních poslanců prezentovaných v médiích po přijetí jednoho z předmětných vládních návrhů zákonů v rámci legislativní nouze – viz výše rekapitulované ústní jednání před Ústavním soudem ze dne 22. 2. 2011). Dále byla bezpochyby krácena demokratičnost již omezené procedury přijímání napadeného zákona vypuštěním obecné rozpravy v rámci 2. čtení, a to navzdory usnesení č. 16, které bylo přijato výborem pro sociální politiku na jeho 4. schůzi konané dne 2. 11. 2010, který Poslanecké sněmovně doporučil projednat návrh napadeného zákona i v obecné rozpravě (viz bod 31).

100. Projednání této věci, jakož i zkušenosti s vyhlašováním stavu legislativní nouze v minulosti, mj. vážení míry omezení a zkrácení práv momentální parlamentní opozice, a především zásah do demokratických principů ovládajících legislativní proces vedou Ústavní soud k vážným pochybnostem o ústavnosti aktuální úpravy institutu stavu legislativní nouze. Aprobovat by bylo možno dosavadní zákonnou úpravu jen za předpokladu, že bude vykládána maximálně restriktivně, ústavně vstřícně a odpovědně. To se však v daném případě a mnohdy ani v minulosti nedělo. Ústavní soud má za to, že by Poslanecká sněmovna měla zvážit novelizaci svého jednacího řádu v naznačeném směru tak, aby se do JŘPS promítly ústavní principy vyložené shora.

VII.
Výroková část nálezu a odklad vykonatelnosti

101. Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil, že „případné posuzování (...) 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.“ (nález ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05; N 60/48 SbNU 873, 257/2008 Sb., bod 44). V tomto nálezu Ústavní soud poukázal na ne-

zbytnost toho, aby při posuzování procedurálních pochybení při přijímání zákonů, aniž by byla současně zpochybněna i jejich materiální ústavnost, byly vzaty v úvahu a váženy i důsledky případného zrušení zákona pro jiné ústavním pořádkem chráněné hodnoty. Pokud by Ústavní soud začal vyhovovat návrhům odůvodněným „pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementovaného práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout" (bod 44 nálezu), přičemž poukázal i na to, že „formální zrušení právní úpravy ... (nic jiného by v daném případě nepřicházelo do úvahy) znamenalo nebezpečí, kdy totožná úprava bude přijata znovu, pouze s tím rozdílem, že budou dodrženy všechny požadavky zákonodárného procesu." (bod 45 nálezu).

102. Uvedené právní závěry je třeba vzít v úvahu i při rozhodování Ústavního soudu v dané věci, je však nezbytné je blíže objasnit. Úlohou Ústavního soudu při posuzování toho, zda byl právní předpis přijat zákonem předepsaným způsobem, není, aby byl konečným arbitrem ve sporech o tom, zda došlo „jen" k porušení jednacích řádů obou komor Parlamentu nebo jiných procesních předpisů. Funkcí Ústavního soudu je ochrana ústavnosti, a proto musí posoudit, zda v procesu přijímání právního předpisu byly dodrženy Ústavou České republiky stanovené požadavky pro přijetí zákona (srov. nález ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03; N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.). Tak posuzuje ústavnost toliko procedury, nikoliv obsahu finální podoby právního předpisu.

103. Logickým důsledkem doslovného převzetí výše uvedených závěrů obsažených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 by bylo, že porušení ústavních kautel legislativního procesu by nikdy nemohlo vést k derogačnímu nálezu. Takový závěr by však odňal význam těm ústavním principům, jež dopadají na průběh zákonodárné procedury, neboť by tak přestaly být referenčním kritériem pro přezkum ústavnosti právních předpisů. Nadto by se stal obsoletním a nefunkčním příkaz plynoucí Ústavnímu soudu ze závěru § 68 zákona o Ústavním soudu (zkoumat, zda zákony byly přijaty předepsaným způsobem), přičemž k algoritmu přezkumu se Ústavní soud již vyjádřil v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bodu 61. To však s ohledem na čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky není akceptovatelné, neboť zmíněné ustanovení zákona o Ústavním soudu je jeho provedením. Ústavní soud se tak musel v dané věci výslovně vypořádat s otázkou, zda jsou dána určitá materiální omezení, která by za určitých okolností bránila zrušení právního předpisu pouze z důvodů protiústavnosti legislativní procedury. V této souvislosti je nezbytné rozlišovat mezi tím, zda s ohledem na předmětnou vadu legislativního procesu vůbec byly splněny podmínky pro přijetí určitého zákona (např. z důvodu absence souhlasu jedné z komor) nebo zda se jedná o vadu, v jejímž důsledku byla zasažena ústavním pořádkem garantovaná práva jednotlivých účastníků zákonodárného procesu, jejichž využití je plně v jejich dispozici.

104. Ústavní soud v předmětné věci rozhoduje o návrhu, kterým se skupina opozičních poslanců domáhá zrušení napadeného zákona bezprostředně po jeho přijetí z důvodu, že byla zkrácena na svých ústavně garantovaných právech v rámci legislativního procesu. Jiná situace by však nastala, pokud by skupina poslanců podala obdobný návrh s delším časovým odstupem, tj. až po několika měsících nebo i dokonce letech po přijetí zákona. Takovýto časový odstup by bylo možné posuzovat jako (dodatečný, mlčky daný) souhlas dotčených poslanců s postupem parlamentní většiny. Současně by takový postup již neumožňoval reálnou ochranu porušených práv dotčených poslanců, neboť Parlament by o návrhu zákona rozhodoval za změněných okolností, případně v jiném poměru sil v jeho komorách. Ústavní soud by současně musel mnohem více brát zřetel na zásadu oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a na zásadu nabytých práv (srov. nález ze dne 2. 12. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 4/07; 10/2010 Sb.; bod 28). Zrušení takového právního předpisu by totiž dopadlo v důsledku plynutí času na stále se zvětšující množiny jeho adresátů, a přitom jeho dosavadní aplikace by nebyla z obsahového hlediska zatížena nalezením protiústavnosti.

105. Z uvedených důvodů nemůže Ústavní soud setrvat na doslovném znění dříve vysloveného závěru, podle něhož nelze ke zrušení zákona přistoupit pouze z důvodů vadné zákonodárné procedury (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, body 44 a 45). Takto ostře formulovaný závěr není ani kompatibilní s ustálenou judikaturou Ústavního soudu vztahující se k této otázce. Není úlohou Ústavního soudu zkoumat, zda by projednání návrhu zákona ústavně konformní procedurou vedlo k jinému výsledku

(obsahu zákona), než tomu bylo na základě vadné procedury. Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se k předepsané proceduře vztahují (srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02). Je však vždy povinen brát zřetel i k dalším souvislostem, především vzít v úvahu možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva. Poněvadž však v daném případě podala skupina poslanců návrh na zrušení napadeného zákona vzápětí poté, co byl publikován ve Sbírce zákonů, a ve svém návrhu uplatnila relevantní námitky k průběhu zákonodárné procedury, nic nebránilo tomu, aby Ústavní soud přistoupil ke zrušení zákona, a to pro výše popsané procedurální pochybení parlamentní většiny dosahující ústavní relevance.

106. Ústavní soud považuje za nutné vysvětlit, proč přistoupil toliko ke zrušení novelizujícího zákona, nikoliv zákona novelizovaného, jak odpovídá jeho převážné praxi [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96 ze dne 8. 10. 1996 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2001 (U 27/19 SbNU 271), nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)]. Je třeba podotknout, že navrhovatelé učinili návrh jen ve vztahu k novelizujícímu zákonu a Ústavní soud se, jak známo, setrvale cítí být vázán petitem návrhu. K tomu ovšem přistupuje ta okolnost, že byl zpochybněn toliko proces přijímání napadeného zákona, žádné relevantní námitky ve vztahu k jeho obsahu vzneseny nebyly. Tím se projednávaná věc zřetelně odlišuje od věcí projednávaných Ústavním soudem v minulosti a s odkazem na bod 98 tohoto nálezu nebylo možno vykonat přezkum ustanovení novelizovaných. Nicméně je třeba zdůraznit, že novelizovaná ustanovení z hlediska jejich platnosti a vykonatelnosti sdílejí osud nyní posuzovaného novelizujícího zákona.

107. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud shledal rozpor napadeného zákona s čl. 1 odst. 1, čl. 6 Ústavy České republiky a čl. 22 Listiny, rozhodl podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o jeho zrušení uplynutím dne 31. prosince 2011. Ústavní soud při stanovení data zrušení napadeného zákona vzal v úvahu negativní důsledky, které by mohly nastat v případě zrušení zákona ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, resp. při jeho zrušení s účinky *ex tunc*, a to jak z hlediska právní jistoty adresátů dotčených právních norem, tak i s ohledem na dopad takového postupu na státní rozpočet. Je ovšem třeba dodat, že pokud nebude do okamžiku nabytí účinnosti derogačního výroku tohoto nálezu přijata nová úprava, obživne dnem 1. ledna 2012 úprava obsažená v právním řádu přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb., zrušeného tímto nálezem.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Stanislav Balík, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha a Michaela Židlická.