MASARYKOVA UNIVERZITA
Právnická fakulta
Katedra ústavního práva a politologie

# Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR

DIZERTAČNÍ PRÁCE

2014 Marian KOKEŠ

*Prohlašuji, že jsem dizertační práci na téma: „**Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR**“ zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“*

V Brně dne 13. 2. 2014 ……..

**Poděkování**

*Rád bych zde poděkoval Jiřímu Barošovi za cenné připomínky a inspirativní diskuze na téma konstitucionalismu, suverenity, vývoje základních práv a mnohé další, které mi v mnohém rozšířily obzory.*

*Za téměř setrvalou inspiraci, o níž ovšem ani on sám neví, bych rád poděkoval Janu Kyselovi. Méně už ovšem za to, že jím prezentované nové a nové problematické otázky blízké tématu této práce a jím navrhované způsoby jejich řešení, autora této práce opakovaně nutí se vyrovnávat s pravdivostí Sókratova výroku: „Vím, že nic nevím."*

*Nezměrný dík patří Elišce Wagnerové za její důvěru a za to, že mi poskytla tu čest být takříkajíc „u toho" a umožnila mi tak se podílet na něčem, co za to stálo. V této souvislosti považuji za správné učinit malé doznání z jisté podjatosti, a to z důvodu svého působení ve funkci jejího asistenta v době, kdy byla mimo jiné soudcem zpravodajem některých zde hojně citovaných nálezů. Tímto chci mimo jiné předejít případným výtkám až z nekritického přejímání některých tam vyslovených závěrů, s nimiž se plně ztotožňuji i poté, co mé poslaní skončilo.*

*V nespolední řadě a především bych chtěl poděkovat Vojtěchu Šimíčkovi, kterému vděčím za mnohé, a to zdaleka nikoliv pouze za trpělivost a vytrvalost, s jakými se zhostil své role školitele. Díky!*

*Když už byla zmíněna trpělivost, moje manželka a synové nemohou zůstat opomenuti, obzvláště kvůli vnitřní energii, kterou mi setrvale poskytují v míře, o níž nemají ani potuchy.*

# Obsah

**Obsah** ..... **4**

**Seznam použitých zkratek** ..... **8**

**I. Úvod** ..... **9**

I. 1 Stručná zpráva o stavu legislativy v ČR ..... 11

I. 2 Obsahová struktura práce ..... 16

I. 3 Cíle práce ..... 19

**II. Obrana před hrozbou zmatení pojmů** ..... **21**

**III. (Ne)zájem právní teorie (i politologie) o legislativní tvorbu práva?** ..... **30**

III. 1 Obecné hodnocení ..... 30

III. 2 Anglo-americké prostředí ..... 32

III. 3 Kontinentální Evropa ..... 38

III. 4 Legisprudence ..... 43

III. 5 Vývoj a současný stav v ČR ..... 47

**IV. Teorie zákonodárství v ČR** ..... **52**

IV. 1 Předmět teorie legislativní tvorby práva – inspirace ..... 53

IV. 2 Teorie zákonodárství v ČR – vymezení předmětu ..... 58

IV. 3 Aspekt teoretický ..... 61

IV. 4 Aspekt normativní ..... 63

*IV. 4. 1 Exkurz: Legislativní pravidla vlády* ..... *66*

IV. 5 Aspekt institucionální ..... 72

IV. 6 Aspekt procedurální ..... 75

IV. 7 Aspekt legislativně-technický ..... 77

IV. 8 Aspekt právně-politický ..... 80

*IV. 8. 1 Exkurz: Hodnocení dopadů regulace (RIA) v ČR - mýtus či realita?)* ..... *83*

IV. 7 Téma disertační práce z pohledu aspektů teorie zákonodárství ..... 91

**V. Ústavní soudnictví a suverenita parlamentu ..... 93**

V. 1 Konstitucionalismus vs. reprezentativní demokracie ..... 93

V. 2 Střety konceptů ústavního soudnictví a suverenity parlamentu ..... 102

**VI. Hádka o poslední slovo ..... 108**

VI. 1 Modely ústavního soudnictví a judikatorní přístupy k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu ..... 108

*VI. 1. 1 Britský „model" judicial review ..... 111*

*VI. 1. 2 Francouzský model „semi-judicial review" ..... 114*

*VI. 1. 3 Kanadský model „dialogic judicial review" ..... 119*

*VI. 1. 4 Americký model judicial review ..... 122*

*VI. 1. 5 Německý model „Verfassungsgerichtsbarkeit" ..... 137*

*VI. 1. 6 Rakouský (kelsenovský) model ústavního soudnictví ..... 145*

VI. 2 Od dialogu k monologům, sporům a pojistkám aneb podoby vztahu ústavního soudnictví a parlamentu ..... 148

*VI. 2. 1 Zpochybňování legitimity a kritika „za hranou" ..... 151*

*VI. 2. 2 Exkurz: stručná reflexe kritických názorů na nález Ústavního soudu ve věci tzv. kauzy Melčák ) ..... 155*

*VI. 2. 3 Konstitucionální dialog ..... 160*

*VI. 2. 4 Konstitucionální deliberace ..... 165*

*VI. 2. 5 Tzv. dialog neposlouchajících ..... 169*

**VII. Pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu ..... 175**

VII. 1 Obecné vymezení ..... 176

*VII. 1. 1 Charakteristické rysy ..... 177*

*VII. 1. 2 Diferenciace ..... 179*

VII. 2 Prezident republiky ..... 185

*VII. 1. 2 Prezidentské veto ..... 185*

*VII. 2. 2 Podepsat či nepodepsat, to je oč u zákona běží…* ..... *189*

**VIII. Ústavní soud jako funkční pojistka ústavní konformity zákonodárného procesu (?)** ..... **196**

VIII. 1 Ústavní soud a tvorba práva - obecná východiska ..... 197

VIII. 2 Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu judikatury Ústavního soudu 200

*VIII. 2. 1 Obsahové (formální) náležitosti zákona* ..... *203*

*VIII. 2. 2 Legislativně-technické otázky* ..... *205*

*VIII. 2. 3 Ústavní konformita zákonodárného procesu* ..... *209*

*VIII. 2. 4 Hodnocení a charakteristické rysy vývoje judikatury* ..... *237*

VIII. 3 Některé procesní překážky funkčnosti pojistky ..... 242

*VIII. 3. 1 Překážky na vstupu* ..... *243*

*VIII. 3. 2 Omezení funkčnosti* ..... *246*

*VIII. 3. 3 Překážky na výstupu a účinky* ..... *252*

*VIII. 3. 5 Překážky na výstupu – konkrétní příklad* ..... *264*

**IX. Závaznost judikatury Ústavního soudu a její reflexe v parlamentní praxi** ..... **272**

IX. 1 Formální závaznost judikatury Ústavního soudu ..... 273

IX. 2 „*Podprahové*“ působení judikatury Ústavního soudu jako „*lakmusový papírek*“ kvality vztahu s parlamentem ..... 276

IX. 3 Jeden z vrcholných výtvorů českého zákonodárného kutilství) ..... 278

*IX. 3. 1 Legislativní nouze poprvé aneb neznalost zákona neomlouvá* ..... *279*

*IX. 3. 2 Přílepek poprvé…* ..... *280*

*IX. 3. 3 Legislativní nouze podruhé…* ..... *281*

*IX. 3. 4 Přílepek podruhé aneb kruh se uzavřel* ..... *284*

IX. 3 Negativní vysvědčení ..... 287

**X. Závěr, anebo začátek?** ..... **290**

**Summary** ..... **293**

**Seznam použitých zdrojů** ..... **295**

*„Nikdo by raději neměl znát proces, jak se dělají párky a zákony.“*

(O. von Bismarck)

*„Soudce, ha, snad nechcete ze soudců dělat doktory práv, to politici si zaslouží poctu obdržet čestný doktorát práv mnohem víc, ti musejí dělat zákony a schvalovat je. Vždyť kdyby nebylo politiků a jejich zákonů, soudci by neměli podle čeho soudit, neměli by co dělat. Měli bychom moře nezaměstnaných soudců, ...v hloupých parukách.“*

(Ministr J. Hacker, Jistě, pane ministře)

# Seznam použitých zkratek

## *Právní předpisy a další prameny*

| | |
|---|---|
| Ústava ČR | Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů |
| Listina | Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod České republiky |
| Úmluva | Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, publ. pod č. 209/1992 Sb. |
| JŘPS | zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů |
| JŘS | zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů |
| ZÚS | zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů |
| GG | *Grundgesetz* – Základní zákon SRN z roku 1949 |
| „Přílepkový“ nález | nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) |
| Pl. ÚS 27/09 (*Tzv. „kauza Melčák“*) | citace nálezu Ústavního soudu (*populární název*) |
| Ústava USA | Ústava Spojených států amerických z roku 1787 včetně jejích dodatků |

## *Instituce*

| | |
|---|---|
| Ústavní soud/ústavní soud | Ústavní soud ČR/ústavní soud obecně |
| NSS | Nejvyšší správní soud |
| NS | Nejvyšší soud |
| Parlament/parlament | Parlament ČR/parlament obecně |
| BVerfG (BVerfGE) | *Bundesverfassungsgericht* - Spolkový stavní soud (*Bundesverfassungsgerichts Entscheidungen* - Sbírka rozhodnutí Spolkového ústavního soudu) |

# I. Úvod

Prezident V. Havel v jednom ze svých posledních rozhovorů[1] vznesl jasně formulovanou otázku: „*A ví vůbec někdo, kolik zákonů máme?*“, přičemž se posléze pokusil tipnout, že se jedná o „*čtyři a půl tisíce zákonů, z toho však některý už neplatí, některý ještě možná platí, některý sice platí, ale už byl zkonzumován čili snězen.*“ Osobou, která ví, je kupříkladu F. Novák, tedy alespoň k 31. 12. 2011, a to díky své kvantitativní a komparativní analýze legislativy na území ČR od roku 1918 až do současnosti.[2] K uvedenému datu bylo v ČR platných a účinných právních předpisů (primárních i sekundárních, mimo mezinárodní smlouvy a právo evropské) celkem 11 451, z toho 2859 zákonů (včetně ústavních zákonů a zákonných opatření).[3] Vraťme se však ještě ke zmíněnému rozhovoru s V. Havlem, v němž rovněž zdůraznil, že jedna z klíčových vlastností zákona a kritériem, které by mělo být při jeho přijímání zvažováno, je jeho srozumitelnost, „*kolik lidí rozumí řeči zákonů, souvisí s civilizačním stavem společnosti.*“

Vyjdeme-li z této teze, při hodnocení současného stavu legislativy a obecněji právního řádu v ČR bychom s notnou dávkou nadsázky museli konstatovat, že civilizační stav české společnosti se z hlediska jejího porozumění právním předpisům a celkové úrovně srozumitelnosti a přehlednosti právního řádu nachází někde na úrovni kultury

---

[1] Srov. *Ví vůbec někdo, kolik zákonů máme?*, rozhovor V. Havla s T. Němečkem a B. Minksovou, Lidové noviny, 24. 1. 2011.

[2] Srov. NOVÁK, F. (2013), *Legislativa v ČR v roce 2011: analytický i komparativní pohled*, 152 Právník 5, s. 473 – 485.

[3] Pokud se blíže podíváme na tam uváděná statistická čísla, zjistíme, že rok 2011 samotný byl z hlediska produkce právních předpisů v posledních 5 letech spíše nadprůměrný (celkem 370), přičemž „rekordmanem“ byl rok 2009 (celkem 381). F. Novák je dále strukturuje dle právních oblastí (odvětví), které normují, přičemž výrazný nárůst za poslední roky nastal zejména v regulaci soukromého práva. Za nejvíce regulované odvětví je logicky bráno správní právo. Posledním ze zajímavých indikátorů úrovně legislativy v ČR, který zde zmíním, je míra novelizace, tj. počet novelizujících právních předpisů ve vztahu k celkovému počtu právních předpisů, kdy, jak F. Novák zdůrazňuje, se i nadále projevuje vysoká a stále se zvyšující míra novelizace. U primárních právních předpisů se jedná o rozmezí mezi 80 až 93 % z celkového počtu, přičemž rok 2011 vykazuje rekordně nejvyšší míru novelizace na celkové legislativě (68 %).

lidu popelnicových polí z doby bronzové (1200 – 700 př. n. l.).[4] Orientace jednotlivců jako adresátů právní normy v právním řádu ČR je totiž takřka vyloučena a bez použití internetu, specializovaných počítačových programů či odborné rady kvalifikované osoby se téměř neobejdou, což bohužel platí nejen v rámci vedení soudních sporů, ale i při řešení situací každodenního života, při jednání s úřady atp.

Slovy soudce NS USA A. Scalii[5] se totiž nacházíme v „době legislativní" (*Age of Legislation*), kdy je legislativními akty normována v podstatě každodenní činnost jednotlivců ve společnosti a soudy jsou tak zahlceny povinností je donekonečna interpretovat a nacházet v nich původní úmysl jeho tvůrce. Jedna ze zásad římského práva „*ignorantia juris non excusat*" platná i v současnosti coby nutná podmínka efektivity systému platného práva, je tak značně problematizována či dokonce trivializována na úroveň satirického vtipu, případně zaměňována za televizní pořad I. Jahelky se shodným názvem.[6] Proto ji nelze vykládat pouze k tíži adresátů práva (zejména v trestním a přestupkovém právu), ale rovněž jako závazek veřejné moci[7] vůbec učinit právo seznatelným, srozumitelným, protože jen takovým právem se jednotlivci mohou bez

---

[4] Blíže k tomu srov. PODBORSKÝ, V. (1993), *Pravěké dějiny Moravy*, Brno: Muzejní a vlastivědná společnost.

[5] Srov. SCALIA, A. (1997), *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*, New Jersey: Princeston University Press.

[6] Srov. http://www.csfd.cz/film/251809-neznalost-neomlouva/.

[7] T. Smejkalová ve svém článku mj. zprostředkovává některé názory, které se snaží tuto zásadu modifikovat, vycházeje z premisy, že nelze předpokládat, že běžný občan bude číst právní předpisy přímo z jejich právních zdrojů. „*V linii této představy proto existují názory, podle kterých právní texty nejsou vůbec primárně adresovány běžným občanům, proto není rozumné předpokládat ani očekávat u těchto druhů textů takovou úroveň srozumitelnosti, která by odpovídala průměrně vzdělanému subjektu daného právního systému.*" Odkazuje při tom například na závěry D. Stevensona, který dovozuje, že primárními adresáty jsou stát a jeho instituce (policie, soudy státní správa), jejichž úkolem je právo realizovat a aplikovat ve společnosti. „*Pokud zná občan právo, tak je to právě díky těmto nepřímým formám komunikace realizovaným především prostřednictvím médií, která informují ne přímo o platném právu, ale právě o jeho realizaci a aplikaci.*" Blíže k tomu srov. co do obsahu ojedinělý článek SMEJKALOVÁ, T. (2013), *Srozumitelnost práva*, 152 Právník 5, s. 447 – 472. V této souvislosti lze učinit několik kritických poznámek. Předně D. Stevenson dosti marginalizuje úroveň soukromoprávní regulace a jejích schopnosti regulovat mezilidské vztahy ve společnosti bez přispění závazného právního názoru příslušného orgánu. Naopak přeceňuje schopnosti zákonodárců i aplikujících orgánů, včetně soudů, vykládat a interpretovat některé právní normy, tj. činit srozumitelným to, co je od samého počátku nesrozumitelné. Nadto teze o „*nepřímých formách komunikace realizovaných především prostřednictvím médií*", jež by měly pomáhat občanům činit právo seznatelným, je výrazně oslabena při pohledu na současnou úroveň české publicistiky a její schopnosti objektivně či alespoň bez závažných chyb informovat veřejnost o právu. O to citelnější je zánik přílohy Lidových novin Právo & Justice.

obtíží řídit a v konečném důsledku jej i vnitřně akceptovat, ztotožnit se s ním. T. Smejkalová pak z této zásady vedle rozměru srozumitelnosti práva dovozuje ještě rozměr efektivní komunikace (tzv. *komunikační přístupnosti*), která mj. souvisí i s použitými komunikačními kanály, čímž cílí především na podobu Sbírky zákonů (v tištěné i elektronické verzi) a na schopnost běžného občana orientovat se v ní.[8] Přesto zůstaňme o úroveň níže, neboť ani sebelepší „komunikační kanál" nedokáže zhojit prostou nesrozumitelnost samotného textu právního předpisu. V této souvislosti nelze neuvést citaci z rozhodnutí rakouského *Verfassungsgerichtshof* (VfGH)[9], který dovodil, že „*právní předpis je každopádně v rozporu s principem právního státu, pokud ke zjištění jeho smyslu jsou potřeba subtilní ústavněprávní znalosti, kvalifikovaná právnická způsobilost a zkušenost, stejně tak i archivářská píle, popř. k jeho pochopení potřeba mimořádných metodických schopností a určitého potěšení z luštění hlavolamů.*"

## I. 1 Stručná zpráva o stavu legislativy v ČR

Současný stav legislativy a obecně právního řádu ČR zdaleka neodpovídá požadavkům na tvorbu souladného, srozumitelného a přehledného práva, a proto dlouhodobě čelí kritice široké i odborné veřejnosti a rovněž ze strany soudní moci, včetně Ústavního soudu. Za stěžejní výtky vůči němu, které je ovšem současně možné označit za jeho nynější charakteristické vlastnosti, lze označit jeho: a) *hypertrofii* (*legislative inflation, Normenflut, inflacja prawa*)[10], tj. nadměrný počet právních předpisů (různých

---

[8] Srov. SMEJKALOVÁ, T. (2013), *op. cit.*, pozn. 58.

[9] Rozhodnutí z roku 1994, G 135/93 VfGH (*Denksporterkenntnis*). Citace je převzata z FILIP, J. (2005a), *Ústavní soud a problémy legislativy v ČR*, in. VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.), *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 114, pozn. č. 38.

[10] Obecně k těmto pojmům i možným jeho příčinám srov. EICHENBERGER, K.; NOVAK, R.; KLOEPFER, M. (1982), *Gesetzgebung im Rechtstaat*, Berlin: de Gruyter, s. 13 – 18; ENG, S. (2002), *Legislative Inflation and the Quality of Law*, in. WINTGENS, L. J. (ed.): *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford: Hart Publishing, s. 65 – 80; nebo GOETZ, K. H.; ZUBEK, R. (2005), *Stanowienie prawa w Polsce — reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warzsawa: Ernst&Young. Jmenovaný S. Eng ve svém článku mj. analyticky zkoumá vzájemnou provázanost uvedených výtek ve vztahu k nízké úrovni (kvalitě) zákonů, kdy legislativní inflace může být do značné míry způsobena příjímáním obsahově nekvalitních zákonů, což leckdy vzbuzuje i naléhavou a zbrklou potřebu je nahradit novými, což se zase ovšem často odráží znovu na jejich kvalitě.

tvůrců i právní síly), které jej tvoří; b) *nestabilitu*, tj. neustálé či velmi časté změny stávajících platných právních předpisů, kdy kupříkladu již v době bezprostředně po vyhlášení a vstupu zákona v účinnost se polemizuje či dokonce připravuje jeho nezbytná novelizace (ojedinělými ovšem nejsou případy, kdy se tak děje ještě před nabytím účinnosti daného zákona); c) *nekoncepčnost* a *vnitřní rozpornost*, tj. změny právního řádu jsou činěny izolovaně, jednorázově, často automaticky v důsledku změny vládnoucí garnitury („měníme, protože jsme v programu slíbili změny"), ovšem bez ucelenější legislativní koncepce[11]; a v neposlední řadě d) *obsahové nedostatky* (*legislative deflation*), neboť ruku v ruce s kvantitativním nárůstem dochází k poklesu kvality zákonů, které trpí zásadními obsahově-formálními nedostatky, jako nesrozumitelnost, nejasnost právních norem, jazykově často založených na právnickém „ptydepe" atp.

Jako příklad lze uvést dva z několika stěžejních právních předpisů pro každodenní činnost a fungování společnosti u nás. Prvním z nich je bezesporu nový občanský zákoník.[12] Ačkoliv jako klíčový kodex civilněprávní úpravy normuje ty nejvíce běžné situace a události každodenního života jednotlivců, a proto je i jeho srozumitelnost a seznatelnost zásadní, zahrnuje v sobě 3081 paragrafů (!), přičemž již nyní, tj. v době těsně po vstupu v účinnost, se polemizuje o jeho nezbytných změnách.[13] Druhým z nich je pak občanský soudní řád[14], který jako stěžejní procesní předpis civilního práva a tedy pomyslný návod pro jednotlivce, jak soudní cestou řešit své spory, byl do dnešního dne jednotlivými zákony novelizován více než 100krát (!), přičemž, jak při uvedení

---

[11] Abych nebyl v úvodu pouze a jen kritický, z pohledu nezúčastněného pozorovatele se za krok správným („pro-koncepčním") směrem jeví např. projekt Ministerstva vnitra a Právnické fakulty UK s názvem: „*Podpora prostředí pro zkvalitnění tvorby právních předpisů v České republice se zaměřením na úředníky ústředních správních úřadů a jednotlivá připomínková místa (Legislativa)*", jenž byl spolufinancován z evropských fondů a mezi jehož výstupy vedle přednáškových cyklů patří i publikace z roku 2011: *Legislativní proces (teorie a praxe)*, Praha: Tiskárna MV ČR, na níž se podílela řada špiček právní teorie i praktici, zabývající se otázkou legislativní tvorby práva.

[12] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinný od 1. 1. 2014.

[13] Za kapitolu samu o sobě lze pak označit okolnosti jeho přípravy a příjímání, a to včetně k němu doprovodných právních předpisů, což ve svém souhrnu nejen, že zcela nekoresponduje s požadavkem existence ucelené koncepce legislativy, ale snižuje i samotný význam přijetí nového občanského kodexu pro společnost.

[14] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

obdobného příkladu konstatuje A. Gerloch[15], argument, že se jedná o zákon starý přes 50 let, není zcela přiléhavý, když jen za posledních 8 let byl novelizován více než 30krát, tj. v průměru čtyřikrát za rok. Stěží tak lze konstatovat, že se jedná o právní předpis srozumitelný a jasný. Naopak při pohledu na úpravu řízení o výkonu rozhodnutí a zde uvedený § 338mb (právní moc usnesení podle § 338ma) či § 338zqa (výkon rozhodnutí prodejem rodinného závodu) se dotčený adresát právní normy, pokud se chce v dané právní úpravě orientovat a dokonce ji pochopit, chtě nechtě musí stát milovníkem oněch luštitelských hlavolamů.

Dlužno dodat, že se nejedná pouze o ryze české specifikum, neboť kritice stran enormně narůstající kvantity a současně snižující se kvality legislativních aktů dlouhodobě čelí i právní řády, resp. legislativní tvorba práva v nemalém množství států v Evropě i ve světě. Zcela trefně to vystihuje citát Z. Sempricha[16], popisující situaci v sousedním Polsku: „*V polském parlamentu je nový zákon schválen každý den, právní předpis exekutivy každou hodinu a nová stránka do Sbírky zákonů je vytisknuta každých sedm minut. Tomu se neříká legislativní tvorba práva, ale legislativní záplava (zalewowego).*“

U. Karpen[17] se v této souvislosti pokusil vymezit „univerzální“ příčiny těchto negativních jevů. Narůstající kvantita právních předpisů, především zákonů, je dle něj spojena s: a) *rozvojem sociálního státu*, v němž se projevuje ochranný aspekt „sociálních“ základních práv vyžadující po státu aktivní přístup k jejich prosazování a ochraně, a také s dynamickým (technologickým a vědeckým) vývojem společnosti, kterému se právo snaží čelit vyšší mírou regulace a dotýká se tak oblastí, které byly právu dosud zcela neznámé; b) paradoxně s žádoucím *procesem „prozařování“ základních práv a svobod právním řádem*, jenž mimo jiné spočívá na základním požadavku existence výslovné zákonné (a legitimní a proporcionální) opory (či „výhrady zákona“) v případě přijetí právní regulace

[15] Srov. GERLOCH, A. (2004), *K možnostem stabilizace právního řádu České republiky a zvýšení efektivnosti legislativního procesu*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J., (eds.), *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie,* Praha: ASPI, s. 20.
[16] Srov. SEMPRICH, Z. (2003), *Coraz gorsze prawo*, Rzeczpospolita, 19. 11. 2003.
[17] Srov. KARPEN, U. (1996), *Germany – national report*, in. KARPEN, U. (ed.) *Legislation in European Countries*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, s. 197 – 201.

konkretizující, zasahující či omezující základní práva jednotlivců. A vzhledem k tomu, že je v současné době právně regulováno stále více aspektů běžného života jednotlivce i společnosti, existence uvedeného požadavku fakticky vede i ke zvýšené zákonné produkci; a c) *aktuální podobou politického systému* a *úrovní politické kultury* či celkovou mírou konsenzu v politice, neboť za situace, kdy je zákonodárný orgán fakticky ovládán vládní většinou, která prostřednictvím zákonů a dalších legislativních aktů zavádí do praxe svůj politický (vládní) program, pravidelné střídání vlád s odlišnou či dokonce protichůdnou politickou koncepcí (ideologií) má za následek i pravidelné otočení „politického kormidla" jiným, ne-li opačným směrem, což je logicky doprovázeno i příslušnou právní úpravou (kupříkladu daňové subjekty by mohly dlouze vyprávět o „stabilitě" daňového systému u nás). Osobně k tomu dodávám i další příčinu, kterou lze označit jako d) *působení vnějších vlivů*, tj. evropské[18] a mezinárodní právo, které spolu s národním právním řádem vytváří určité paralelní, ale prolínající se právní řády k řádům národnímu. Z právně-teoretického pohledu[19] tak nastává posun ve vnímání struktury právního řádu, když vedle nabourávání tradičního právního řádu s hierarchickou strukturou, rovněž dochází i k rozrušování tradičního souboru kontinentálních pramenů práva pronikáním prvků „zvenčí".

Jiné příčiny, konkretizované pro ČR, předkládá J. Vedral[20], který mezi ně řadí: a) *transformaci právního řádu po roce 1989*; b) *vliv mezinárodního a evropského práva*; c) *důsledky složité (post)moderní společnosti*; d) převládající přístup k právu, jímž je *zákonný pozitivismus kombinovaný s legislativním optimismem*; a e) *neexistenci sjednocujícího činitele při tvorbě práva na centrální úrovni*.

---

[18] Již pověstnou je tzv. *legislativní smršť* z konce 90. let minulého století, která nastala v souvislosti s přípravou institucionálního a právního rámce vstupu ČR do EU. Osobně se však domnívám, že řada zákonů byla v té době (tj. období vlády tzv. opoziční smlouvy) přijímána pod záminkou harmonizace českého práva s právem evropským, anebo byla pod ní účelově schována, přičemž jejich přijetím byla leckdy ohrožena i stabilita a fungování politického systému ČR. Provokativně tak lze konstatovat, že i bez oné „všezahrnující" potřeby harmonizace, by česká společnost čelila obdobné, možná méně intenzivní legislativní smršti. Problém spočívá spíše v charakteru samotného přístupu k vládnutí a snaze plnit vládní program do posledního bodu. Blíže k tomu srov. WINTR, J. (2007), *Evropská unie jako stimulace „legislativní smršti"?*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J., (eds.), *op. cit.*, s. 312 – 321.

[19] Srov. KYSELA, J. (2009a), *Měnící se struktura právního řádu a jeho atributy*, Eric Stein Working Paper Nr. 1, dostupné na: http://www.ericsteinpapers.eu/; či AVBELJ, M.; KOMÁREK, J. (eds.) (2008), *Four Visions of Constitutional Pluralism*, EUI Working Papers Law Nr. 21.

[20] Srov. VEDRAL, J. (2007), *K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.) (2007), *op. cit.*, s. 87 – 103.

V souhrnu výše uvedeného tak můžeme skutečně hovořit o postupné *dekonstrukci právního řádu*[21] ČR, kterou lze zčásti dát za vinu působení objektivních vlivů (např. zmíněné vnější vlivy; dále plynutí času a s tím spojená potřeba cestou novelizace reagovat na dynamický společenský vývoj, přinášející řadu nových jevů a skutečností; potřeba čelit neočekávaným krizovým situacím ekonomické či politické povahy atp.), zčásti je však na vině i působení subjektivních vlivů, spočívajících v přístupu příslušných orgánů k tvorbě práva, především pak přístup zákonodárce k tvorbě zákonů. A právě analýza tohoto subjektivního faktoru, ovlivňujícího nežádoucí proces dekonstrukce právního řádu ČR, nadto zasazená do kontextu judikatury Ústavního soudu, je předmětem této práce, který se ještě podrobně představíme.

Pokud se společně s U. Karpenem[22] pozastavíme ještě nad příčinami snižující se kvality legislativních aktů, zejména pak zákonů, lze mezi ně zařadit: a) *specializaci a přemíru (vědecké, technické) odbornosti* projektované do samotného obsahu zákonů, když je přijímáno nemalé množství ryze oborových, specifických, dílčích zákonů, technických předpisů, jejichž obsah (často i nesprávný), slovy klasika, „*odborníka vysloveně dráždí, nicméně laik si jich ani nevšimne*“, a to zejména proto, že jim nerozumí. Naopak éra velkých kodexů je dle U. Karpena (v západoevropských státech) patrně v nenávratnu, což ovšem není zcela přiléhavé tvrzení pro státy střední a východní Evropy, kde je kodifikace jednotlivých právních odvětví jevem spíše aktuálním (např. civilní, trestní či volební kodexy); b) *absence výuky legislativní tvorby práva*, která by díky cílenému vzdělávání legislativců pro všechny oblasti veřejné správy mohla zmírnit výskyt nekvalitně připravených návrhů a nedocházelo by tak přijímání formálně i obsahově vadných legislativních aktů; c) *pokles celkové úrovně jazyka*, jeho znalosti a vhodných způsobů použití, což lze klást za vinu současnému „zkratkovitému“ komunikačnímu prostoru, kdy je důraz kladen na stručný, ale ryze aktuální obsah sdělovaných informací, nikoliv však na způsob sdělení a jejich samotnou srozumitelnost (např. mediální headlines, sms, chat atp.). I v tomto případě dodávám i další příčinu, kterou jsou d) *„legislativně-*

[21] V prostředí common law tradice se pak hovoří o postupné dekonstrukci stěžejního principu „*rule of law*“ (vláda práva) na princip „*rule by law*“ (vláda právem).
[22] Srov. KARPEN, U. (1996), *op. cit.*

*kutilské" choutky jednotlivých aktérů (zákonodárců)* a *celková úroveň legislativního procesu*, což platí především pro zákonodárný proces, v němž vystupuje množství aktérů odlišných od samotných navrhovatelů, nicméně rovněž významně zasahujících do výsledné podoby zákona. Jinými slovy, nejen podoba návrhu a proces předcházející jeho předložení, ale i úroveň samotného legislativního procesu determinuje kvalitu podoby výsledného legislativního produktu.

## I. 2 Obsahová struktura práce

Dubnové vydání časopisu *Boston Law Review*[23] z roku 2009 je věnováno příspěvkům ze symposia nazvaného „*The Most Disparaged Branch: The Role of Congress in the Twenty-First Century*"[24], které se konalo ve dnech 14. – 15. listopadu 2008 na americké Boston University School of Law. Jeden z jeho panelů byl pak uveden otázkou: „*Is Legislation an Unprincipled, Incoherent, Undignified Mess?*", tj. zda lze zákonodárství hodnotit jako bezzásadový, nekoherentní a nedůstojný nepořádek. Bez hlubšího zkoumání by odpověď na ní měla být v ideálním případě záporná. V realitě ovšem převažuje spíše odpověď kladná. Takto formulovanou otázku jsem se rozhodl převzít i já a uvést jí svou práci na téma „*Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR*", neboť ji jako pomyslnou červenou nit lze rozvinout napříč celým jejím obsahem. Nelze totiž odhlédnout od problematické skutečnosti, že předmětná otázka, která implikuje negativní vnímání tak zásadního procesu pro fungování společnosti, jakým bezesporu je zákonodárný proces, je vůbec (nejen) v ČR pokládána, a to dokonce dlouhodobě.

Konkrétní obsahovou náplň této práce především tvoří podrobný rozbor konkrétních příčin odpovědí na nastolenou otázku z úst vybraných dotazovaných aktérů, tj. Parlamentu a Ústavního soudu, a hodnocení důsledků, které jejich odpovědi v praxi

---

[23] Srov. 89 Boston Law Review 2, s. 335 – 863.

[24] Uvedený název, který lze volně přeložit jako: „*Nejvíce znevažovaná větev (státní moci): Role amerického Kongresu v 21. století*", záměrně evokuje název slavné knihy A. M. Bickela, „*The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*" z roku 1962.

vyvolávají či mohou vyvolávat, a to především s ohledem na skutečnost, že se jejich odpovědi a postoje leckdy dostávají do vzájemného střetu. A proto navzdory některým poučkám o potřebě dodržení harmonické struktury i vyznění určitých prací odborného charakteru, tato práce jako celek se soustředí na disharmonii a její jednotlivé kapitoly jsou vystavěny na pozadí dvou hlavních konfliktů, které se nadto ještě tříští do konfliktů dílčích (lokálních), jeden v části práce, kterou lze označit za ryze teoretickou, jeden v částech, které se soustředí převážně na praktické aspekty zvoleného tématu práce, byť samozřejmě zasazených a vycházejících z teoretických poznatků a přístupů. Vzhledem ke skutečnosti, že všechny níže zmíněné konflikty, budou v průběhu práce podrobněji popsány a rozebrány, lze s trochou nadsázky tuto práci připodobnit k „zápiskům o válce zákonodárné".

V rámci teoretické části práce se jedná o *„konflikt uvnitř obecné právní teorie"*[25], jenž se dlouhodobě projevuje v jejím přezíravém (utlačujícím) vztahu k výzkumu problematiky legislativní tvorby práva a konkrétněji zákonodárství, a to především na úkor výzkumu problematiky interpretace a soudcovské aplikace (tvorby, „dotváření") práva. Pomyslné příměří, vyústění tohoto konfliktu by mohlo představovat (znovu)oživení (renesance) či vymezení nové *teorie legislativní tvorby práva* a konkrétněji pak *teorie zákonodárství*, přičemž jednou z jejích klíčových vlastností musí být otevřenost interdisciplinárnímu přístupu k výzkumu vybraných otázek. Jedině tak je totiž možné předejít vyvolání jednoho z oněch dílčích (lokálních) konfliktů, kterým je konflikt mezi právní teorií a sociálními vědami (v čele s politologií) o *„hranice oborů"*, kdy pověstné jablko sváru představuje vymezení výzkumných otázek (oblastí), kterými by se měl svářící se vědní obor v rámci výzkumu problematiky legislativní tvorby práva primárně (exkluzivně) zabývat a které by naopak měly být přenechány druhé straně konfliktu. Na první pohled se sice jedná o tradiční konflikt o nadvládu nad sporným

[25] Jsem si vědom jistých rozdílů mezi pojmy „právní věda" a „právní teorie", kdy právní teorie bývá označována za součást právní vědy jako jeden jejích oborů (společně např. s právní logikou, psychologií, politikou a jednotlivými obory práva atp.) Srov. např. GERLOCH, A. (2013), *Teorie práva*, 6. vyd., Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, s. 27. Přesto v obsahu práce jsou tyto pojmy brány jako synonyma, ve smyslu obecná právní teorie (*jurisprudence/legal theory, Rechtslehre*) v kontrapozici s nazíráním práva z hlediska praktického. Tím ospravedlňuji i použití spojení „právně-teoretický výzkum" či „zájem", nikoliv tedy „právně-vědecký výzkum".

územím (výzkumným prostorem). Vzhledem k současné úrovni právně-teoretického i politologického výzkumu legislativní tvorby práva či zákonodárství u nás je tento konflikt nicméně modifikován do podoby konfliktu „*o zbavení se odpovědnosti za správu nad daným sporným územím*“, neboť ani jeden ze svářících vědních oborů o předmětný výzkumný prostor v současnosti (či v nedávné minulosti) prakticky nejeví zájem, a to dlouhodobě.

V teoretické části této práce vymezený předmět *teorie zákonodárství*, množina aspektů jeho výzkumu, do které náleží aspekt teoretický, aspekt normativní (principy a pravidla), aspekt institucionální (funkcionální), aspekt procedurální (konkrétní procesy a chování jejich aktérů), aspekt legislativně-technický a aspekt právně-politický, a v jejich rámci prezentované vybrané teoretické koncepty (konstitucionalismus a ústavní soudnictví vs. reprezentativní demokracie a koncept suverenity parlamentu, racionální zákonodárce a zákonodárný proces coby deliberativní diskurz, soudní přezkum ústavnosti zákonodárného procesu, dimenze vztahu mezi ústavním soudem a parlamentem atp.) pak představují kulisy hlavního konfliktu v praktické části této práce. Ten označuji jako „*konflikt o poslední slovo* (*či faktickou nadvládu) nad zákonodárným procesem*“, jehož klíčovými aktéry jsou Parlament a Ústavní soud a jenž se dotýká problematiky vymezení a nazírání na podobu ústavně konformního zákonodárného procesu a jeho povahy, principů, pravidel i pojistek. Ačkoliv se v onom obecném právně-teoretickém kontextu jedná o konflikt svým co do svého rozsahu v podstatě celosvětový, dlouhodobý, s hlubokými historickými kořeny a v současnosti obecně již ne tolik razantní, pro obsah této práce je i nadále aktuálním, neboť v našem prostředí se stále a s větší intenzitou projevuje, jak dokazuje vybraná judikatura Ústavního soudu k problematice ústavnosti zákonodárného procesu i způsoby její následné (ne)reflexe v činnosti zákonodárce. Jeden z takových konkrétních způsobů reflexe je ostatně podrobněji rozveden v závěrečné části práce, a to na příkladu dalšího pokračování nekonečné ságy zákonného určení výše soudcovských platů, které řadím k „jednomu z vrcholů zákonodárného kutilství[26]“ u nás.

[26] Tento termín si autor práce vypůjčil od prof. J. Přibáně, který jím („poslanecké kutilství“) v mediálních výstupech zcela trefně označil finální podobu zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

Rovněž i tento konflikt se tříští do dílčích (lokálních) konfliktů, odehrávajících se na „vnitřním“ území obou znesvářených aktérů, tedy jak na půdě parlamentu, tak i uvnitř Ústavního soudu. Na půdě parlamentu se jedná o „*konflikt mezi vládnoucí většinou a opozicí*“, jenž leckdy nabývá podoby guerrillové války či sabotážních (obstrukčních) akcí. Specifickým je pro něj jednak skutečnost, že jeho skutečná podstata se skrývá v nenaplněných politicko-mocenských ambicích, nikoliv v boji za prosazení idejí, hodnot a principů (ústavně konformního a racionálního zákonodárného procesu), jednak značná nepřehlednost, která se projevuje v relativně časté obměně rolí agresora a utlačovaného a také v ambivalentní povaze vztahu s aktérem hlavního konfliktu, tj. Ústavním soudem, jenž je v jednom časovém období oslavován jako spojenec v markýrované ochraně idejí a hodnot, a v jiném zatracován jako nepřítel, agresor a nedemokratický imperátor. Na „území“ Ústavního soudu se pak dokonce projevují dva dílčí, úzce propojené konflikty. První z nich lze označit jako „*konflikt o sebeurčení*“, v němž se projevují rozporuplné postoje k vymezení a určení charakteru své role v rámci soudního přezkumu ústavní konformity zákonodárného procesu. Konkrétně rozpory, zda se stylizovat do podoby „pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu“, příp. do role „aktivního dozorce a ochránce“, anebo naopak do role „nestranného pozorovatele, s občasnými mentorskými sklony“. S tímto konfliktem pak úzce souvisí druhý z nich, neboť se zde zcela hmatatelně projevují dozvuky zmíněných rozporuplných postojů, a to buď přímo v odlišných judikatorních závěrech, anebo v různé intenzitě a míře ingerence Ústavního soudu při rozhodování a posouzením otázky ústavně konformního zákonodárného procesu. Proto je tento konflikt pojmenován jako „*konflikt o jednotnost a bezrozpornost judikatury*“.

## I. 3 Cíle práce

Předkládaná práce si neklade za cíl být dílem, které by vyčerpávajícím a všezahrnujícím způsobem mapovalo veškeré nedostatky zákonodárství v ČR, včetně nedostatků obsahových. Mým cílem je spíše snaha prezentovat a přiblížit jiný možný úhel

pohledu na zvolené téma, který představuje u nás nově vymezená *teorie zákonodárství*, přinášející komplexní právně-teoretický a sociálně-vědní výzkum problematiky zákonodárství, a skrze její aspekty se podrobněji pozastavit nad vybranými nedostatky zákonodárného procesu u nás, na které již opakovaně poukázala judikatura Ústavního soudu. V podstatě tak prokázat, že v úvodní otázce zakódované negativní hodnocení zákonodárného procesu není u nás zdaleka odtržené od reality či pouze povrchně populistické. Jelikož není v mých silách, ani znalostních dovednostech naleznout vyčerpávající odpovědi na otázky, proč tomu tak je a co je třeba dělat, aby v budoucnu úroveň zákonodárství a obecně legislativní tvorby práva v ČR nebyla obdobnými otázkami vůbec zpochybňována, má práce si neklade za cíl být nově objeveným lékem na tyto vybrané nedostatky. Nehledě na to, že u autora této práce převládá jistá skepse nad možnostmi jeho objevení, a pokud se tak stane, pak nad reálnými šancemi jeho indikace v praxi, neboť by bylo bláhové očekávat vstřícný přístup dotčené politické reprezentace přijímat změny stávající úpravy zákonodárného procesu[27], přinášejících omezení jejich „parlamentních" práv a privilegií, jako např. zpřísnění podmínek podávání poslaneckých/senátorských pozměňovacích návrhů k projednávanému návrhu, resp. dalších pozměňovacích návrhů k pozměňovacímu návrhu.[28]

Z toho důvodu naše soustředění bude věnováno především prostředkům či nástrojům (tzv. pojistkám ústavní konformity zákonodárného procesu) dozorujících a potenciálně kultivujících zákonodárný proces zvenčí, z nichž zcela dominantním je Ústavní soud v rámci své kompetence kontroly norem. Cílem této práce tak bude podrobněji zkoumat roli Ústavního soudu jako pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu a skrze různé dimenze vztahu mezi ním a Parlamentem zhodnotit její efektivní působení vůči „zkratům" v zákonodárné činnosti Parlamentu.

[27] V této souvislosti bude jistě zajímavé sledovat, zda i zcela aktuální návrh novely JŘPS, nacházející se nyní v prvním čtení (Sněmovní tisk č. 26/0, 7. volební období Poslanecké sněmovny), potká stejný osud jako jeho předchůdci, anebo bude do praxe zavedeny velmi zajímavé a dle mého názoru přínosné změny usilujících o odstranění těch největších nedostatků zákonodárného procesu (zejména zákaz tzv. přílepků; zvýšení transparentnosti, opatření proti obstrukcím; konec tzv. porcování medvěda).

[28] Ve smyslu § 63 odst. 5 písm. b) JŘPS, resp. § 60 odst. 6 JŘS.

# II. Obrana před hrozbou zmatení pojmů

Před samotným výkladem, ať již teoretickým či více praktickým, považuji za nezbytné učinit za dost požadavkům na vymezení používaných pojmů, a proto se již nyní pokusíme čelit hrozbě pověstného „zmatení pojmů". To ovšem na druhou stranu neznamená, že tento zdaleka ne vyčerpávající výklad tuto hrozbu zažene. Ostatně v nepřeberném množství definic a výkladových přístupů právní teorie, příp. sociálních věd k vybraným pojmům či jevům, v nichž autoři přirozeně reagují i na jejich dynamický vývoj, se to zdá být i úkol nemožný. Uvedené tvrzení nepochybně platí i konkrétně ve vztahu k pojmům „*legislativní tvorba práva*" a „*zákonodárství*", jejichž (pokus o) vymezení je pro obsah této práce téměř stěžejní.

Tvorba práva je svébytným procesem, který je součástí komplexního procesu (kontinua) právní regulace společenských jevů (jednání, událostí), tvořeného vedle tvorby práva i procesem jeho interpretace a aplikace. Jak upozorňuje J. Kysela[29], nelze na ně nahlížet izolovaně či je dokonce vnímat ve vzájemných kontrapozicích, když koneckonců „*tvorba práva je anticipovanou interpretací a v interpretaci zase často hledáme motivy tvůrce předpisu, ať už historického nebo racionálního*." Za konkrétní příklad lze uvést americký *originalismus*, který je jako jeden z významných interpretačních přístupů založen právě na hledání původního účelu (smyslu) (*original intent, original meaning*) tvůrců Ústavy USA, jenž je promítnut do jejího samotného textu. Snoubí tak v sobě interpretační metody jako je *textualismus* a *intentionalismus*, který je v reakci na dynamický vývoj společnosti od dob přijetí Ústavy USA doplněn o specifický přístup tzv. *living constitution*, byť je leckdy vnímán v opozici vůči nim.[30] E. Garrett pak zdůrazňuje, že zmíněné metody jsou používány v obměněné podobě i při interpretaci zákonů a právních aktů exekutivní moci (právotvorba vládních agentur, tzv. *governmental* nebo

[29] Srov. KYSELA, J. (2007a), *Souhrn problémů tvorby práva v České republice z pohledu teorie i praxe*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.), *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, Praha: ASPI, s. 328.

[30] Blíže k tomu srov. např. BALKIN, J. (2011), *Living originalism*, Cambridge: Harvard University Press; STRAUSS, D. A. (2010), *The living constitution*, New York: Oxford University Press; nebo FARBER, D. A. (1988), *Originalism Debate: A Guide for the Perplexed*, 49 *Ohio State Law Journal 4,* s. 1085 - 1106,

*administrative agencies*[31]), jejichž hypertrofie je do značné míry specifikem právního řádu v USA. Mezi hlavní interpretační metody E. Garrett[32] řadí mj. *intentionalismus*, *textualismus* či *purpusivismus*, které se primárně soustředí na jeden klíčový aspekt interpretovaného právního aktu, tj. původní záměr tvůrce, samotný jeho text či účel sledovaný jeho vydáním.[33] Do kontrastu s tím, že uvedené metody jsou v právní teorii velmi podrobně rozpracovány, když jsou vytvářeny celé komplexní „teorie interpretace zákonů" (*theories of statutory interpretation*)[34], pak E. Garrett[35] dává nízkou úroveň výzkumu i výuky samotné legislativní tvorby práva na amerických právnických fakultách, k čemuž se dostaneme níže.

Soustřeďme se nyní primárně na komponent prvně jmenovaný, tj. *proces tvorby práva*. V. Knapp[36] v návaznosti na své rozlišení práva heteronomního, které je právem dávané „zvenčí", státem, tj. subjektem odlišným od toho, koho právní norma zavazuje; a práva autonomního, které je ve smyslu ústavní zásady zakotvené v čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny výrazem svobodné vůle jednotlivců si vlastními právními úkony upravovat (normovat) vzájemné právní vztahy, rozlišuje i tvorbu práva[37] na právotvorbu *heteronomní* a *autonomní*.[38] *„Rozdíl mezi právem heteronomním a autonomním spočívá*

---

[31] Za nejznámější, nejen díky animovanému filmu „*Simpsonovi ve filmu*" (r. D. Silverman, 2007), lze označit *Environmental Protection Agency* (EPA). Srov. k tomu např. HAHN, R. W.; LITAN, R. E. (2002), *Recommendations for Improving Federal Regulation*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies 6, s. 1, dostupné na: http://www.aei.brookings.org.

[32] Srov. ESKRIDGE jr., W. N.; FRICKEY, P. P.; GARRETT, E. (2006), *Legislation and statutory interpretation*, New York: Foundation Press, s. 219 – 256.

[33] Pro kritické zhodnocení zmíněných metod srov. např. REDISH, M. H.; CHUNG, T. T. (1993), *Democratic Theory and the Legislative Process: Mourning the Death of Originalism in Statutory Interpretation*, 68 Tulsa Law Review 3, s. 803 – 890.

[34] E. Garrett konkrétně prezentuje „*intentionalist theories*", soustředící se primárně na hledání původního záměru i účelu tvůrce právního aktu, „*textualist theories*", soustředící se primárně na logické vyznění samotného textu předpisu, a „*dynamic theories*", reagujících právě na dynamiku společenského vývoje s tím, že interpretovaný právní akt musí být interpretován prizmatem daného společenského vývoje a tedy v čase interpretace, nikoliv prizmatem doby jeho vydání. Srov. ESKRIDGE jr., W. N.; FRICKEY, P. P.; GARRETT, E. (2006), *op. cit.*.

[35] Srov. GARRETT, E. (1998), *Legal Scholarship in the Age of Legislation*, 34 Tulsa Law Journal 3, s. 679

[36] Srov. KNAPP, V. (1995), *Teorie práva*, Praha: C.H. Beck, s. 52 – 53.

[37] Samotný pojem *tvorby práva* ve smyslu heteronomní právotvorby V. Knapp vnímá jednak v širším smyslu, kde jej ztotožňuje s pojmem *vzniku práva,* jednak v užším smyslu, jako tvorbu práva cílevědomou lidskou činností, tj. zákonodárstvím a soudcovskou tvorbou práva. Srov. KNAPP, V. (1995), *op. cit.*, s. 105.

[38] V pozdějším díle V. Knapp toto své rozlišení do jisté míry mění, když rozlišuje tvorbu *psaného práva* (zákonodárství); tvorbu *práva nepsaného* (soudcovské a obyčejové) a tvorbu *autonomní* (právní skutečnosti,

*nejen v rozsahu jejich působnosti, ale již v jejich vzniku.*"[39] Z hlediska tohoto vymezení lze tak pod právotvorbu autonomní, úzce spojenou s právními skutečnostmi, řadit právotvorbu *smluvní* a právotvorbu *obyčejovou.*[40] Heteronomní tvorba práva pak zahrnuje tvorbu práva *soudcovskou* a *legislativní* (zahrnující složku parlamentního „zákonodárství" a exekutivní tvorby práva). Samozřejmě se nejedná o jediné rozlišení, kupříkladu O. Weinberger dělí právo (a tedy i právotvorbu) na zákonnou, obyčejovou a precedentní.[41] B. Leoni[42], jenž otázku tvorbu zákonů propojuje s ekonomickým myšlením a fungováním tržní ekonomiky, používá obdobné rozlišení, a to na: „*právo právníků*", tedy proces artikulace právních pravidel skrze mínění „znalců práva" (jurisprudence); *soudcovské právo*; a *právo produkované v zákonodárném procesu*, který vnímá spíše negativně, ryze jako „*záležitost nepodmíněné vůle několika málo jedinců*", zatíženou centralizací (centrálním plánováním - „*Příliš se tak neliší od jednání člověka, jenž se v systému plánovaného hospodářství pokouší arbitrárně stanovit relativní ceny statků.*"). Zákonodárce není dle B. Leoniho ve své možnosti vytvořit pravidlo v podstatě jakéhokoliv obsahu, závazného pro neurčitý okruh osob, limitován téměř ničím, jen dodržením formálního postupu a pohledem ostatních kolegů zákonodárců na to, „co by mělo být přijato".

Lze souhlasit s názorem J. Kysely, který upozorňuje na odlišnou obsahovou náplň pojmů „*legislativa*" a „*zákonodárství*", ač se jedná o jazyková synonyma.[43] Pojem legislativa v sobě absorbuje i právotvornou činnost exekutivních orgánů a je tedy širším pojmem

---

paraprávní normy). Srov. KNAPP, V. (1998), *Základní teoretické otázky tvorby práva*, in. KNAPP, V. a kolektiv, *Tvorba práva a její současné problémy*, Praha: Linde, s. 19.

[39] op. cit., s. 53.

[40] J. Kysela s uvedeným výčtem polemizuje, když sporným činí zařazení právotvorby obyčejové a naopak přidává i tzv. právotvorbu korporací (především územní samosprávy). Srov. KYSELA, J. (2007b), *Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii"?*, 146 Právník 12, s. 1257- 1289.

[41] Srov. WEINBERGER, O. (1995), *Norma a instituce. Úvod do teorie práva*, Brno: MU, s. 73.

[42] Srov. LEONI, B. (2007), Právo a svoboda, Praha: Liberální institut, s. 152 – 154, k podrobnějšímu rozboru jeho přístupu srov. FRONĚK, M. (2007), *Legislativa ve světle nemožnosti ekonomické kalkulace za socialismu: Příspěvek Bruna Leoniho k právní vědě*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J., *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, s. 69 – 78.

[43] Latinský původ slova „legislativa" lze vystopovat ve spojení slov „*leges*" (zákony) a „*fero*" (přinášet, poskytovat, dávat). Pokud bychom však použili jeho příčestí přítomné, tj. „*ferens*", není zcela bez zajímavosti, že jej lze překládat nejen ve smyslu zákony přinášející, nýbrž i ve smyslu trpící, což lze pohledem adresátů u některých zákonodárcem vyprodukovaných legislativních aktů považovat za příznačné.

oproti pojmu zákonodárství, který je úzce spojen s jednou z funkcí zákonodárných sborů. Proto upřednostňuje obecnější pojem „*legislativní tvorby práva*“, v jehož rámci lze rozlišovat jak mezi legislativními orgány (právotvůrci), tak i mezi právními normativními akty, které mají v pravomoci vydávat (tvořit). „*Legislativní tvorba práva tak postihuje tvorbu právních normativních aktů orgánů s legislativní pravomocí.*“[44] Nicméně v některých jiných dílech či v judikatuře se často oba pojmy užívají *promiscue*, když je pod obecným pojmem „legislativní tvorba práva“ míněna pouze legislativní tvorba práva parlamentem (zákonodárným sborem) (zákonodárství), tzn. výkon Ústavou ČR mu svěřené (výlučné) působnosti zákonodárné (Hlava druhá Ústavy ČR).[45]

Ústava ČR zde výslovně hovoří o „parlamentu“, a proto považuji za vhodné se ve stručnosti u tohoto pojmu pozastavit. V nepřeberném množství názvů („parlament“, „shromáždění“, „kongres“, „národní rada“, „sněm“), když ostatně i na samotném území ČR jsme to historicky nazíráno měli dosti pestré („Říšská rada“, „Národní shromáždění“, „Federální shromáždění a Česká národní rada“), dále různých typů (jedno- či dvoukomorový) či konceptů („parlamentarismů“, racionalizovaných či nikoliv), by se ona hrozba zmatení pojmů mohla stát do značné míry reálnou.[46] Nadto je pak možné se setkat s diferenciací mezi pojmy „legislatura“ (*legislature*) a „parlament“, přičemž pouze prvně zmíněný bývá spojován ryze s tvorbou práva, zatímco parlament plní řadu dalších funkcí.

---

[44] Srov. KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*, s. 1258. Při své definici vychází i z JŘS, který s termínem „legislativní akty“ operuje zejména ve vztahu k právním předpisům EU (viz § 36 odst. 3 JŘS či Část Dvanáctá – Projednávání záležitostí EU).

[45] K podrobnějšímu rozboru v této práci záměrně upozaděné exekutivní složky legislativní tvorby práva a k institutu tzv. zákonodárné delegace, tzn. „*situaci, kdy je zákonodárnou pravomocí vybaven nejen zákonodárný sbor, nýbrž i další orgán či orgány, nikoliv však v roli jeho subsituta (tzv. zákonodárná substituce), ale paralelně s ním, a to na základě zmocnění*“. Srov. v ČR stále ojedinělou publikaci KYSELA, J. (2006a), *Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci*, Praha: PrF UK. V zahraničí se však jedná o téma mnohem více vědecky probádané, což souvisí i s dlouhodobými zkušenostmi s využíváním tohoto institutu, jak důkladně prezentuje i J. Kysela v citované publikaci (např. v Německu, Francii, VB, USA, Itálii či Portugalsku). Srov. k tomu např. KLEIN, E. (2004), *Gesetzgebung ohne Parlament?*, Berlin: De Gruyter Recht; nebo PÜNDER, H. (2009), *Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law*, 58 International and Comparative Law Quarterly 2, s. 353 - 378.

[46] Pro snazší orientaci mezi nimi srov. např. SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *Parlament České republiky*, 3. vyd., Praha: Linde, a tam uvedenou literaturu.

*„Tvorba práva je často považována za hlavní úkol legislatury – koneckonců pojem legislatura znamená těleso, které tvoří právo.“*[47]

Za rozumnější se proto za této situace jeví použít jako rozlišovací kritérium jednotlivé funkce, které daný orgán plní, příp. jeho ústavně (zákonem) vymezenou působnost (a jí ohraničený rozsah pravomocí)[48], konkrétně tedy, zda plní funkci zákonodárnou, resp. zda lze u něj konstatovat zákonodárnou působnost (pravomoc).[49] Jak ostatně při hodnocení úpravy „*Moci zákonodárné*“ v Hlavě druhé Ústavy ČR (čl. 15 – 53) zdůrazňuje J. Filip, *„jejím obsahem není zakotvení zvláštní funkce státní moci, tj. zákonodárství, nýbrž úprava celkového postavení jejího nositele, tj. Parlamentu, včetně všech ostatních funkcí, které kromě zákonodárství tento státní orgán vykonává.“*[50] Nicméně u prvně jmenovaného rozlišovacího kritéria můžeme narazit na širokou paletu funkcí, jež je odrazem odlišných přístupů jednotlivých autorů. Přesto lze konstatovat, že funkce zákonodárná je v převážné většině výčtů zmíněna jako první, až poté jsou zmiňovány funkce reprezentační, volební (kreační), rekrutační s odpovědnostními vazbami na exekutivu, artikulační, informační atp.[51] Otázkou zůstává, zda sem lze řadit i funkci legitimizační, anebo zda se spíše nejedná o samotný účel jeho existence a zakotvení v politickém systému (demokratická legitimace).

Ve vztahu k vymezení působnosti a konkrétních pravomocí to máme samozřejmě ulehčeno jednak tím, že jsou dohledatelné v právním řádu (Ústava ČR, zákony), který je normuje, jednak existencí jejich takřka vyčerpávajícího výčtu v podání J. Filipa.[52] V rámci

---

[47] K pojmu „legislatura“ a jeho určité odlišení od pojmu „parlament“ srov. KYSELA, J. (2006a), *op. cit.*, s. 9 – 10, přičemž relevantním se takové rozlišení stává spíše u autorů z anglo-amerického prostředí, ovlivněných common law tradicí.

[48] K rozlišení mezi pojmy „působnost“ a „pravomoc“, které jsou ovšem velmi úzce propojeny, srov. FILIP, J. (2001a), *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva,* 2. vyd., Brno: MU, s. 255 – 256.

[49] Právě legislativní pravomoc jako rozlišovací kritérium používá Z. Šín, když rozlišuje jednak legislativní pravomoc *originární* a *derivativní*; *zákonnou* a *podzákonnou*, dále pak *podmíněnou* a *nepodmíněnou* a v neposlední řadě *omezenou* a *neomezenou*. Srov. ŠÍN, Z. (2003), *Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika*, Praha: C. H. Beck, s. 21 – 22.

[50] Srov. FILIP, J. (2001), *op. cit.*, s. 218.

[51] Blíže k jednotlivým katalogům funkcí srov. SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.*, s. 18 – 22, anebo PATZELT, W. J. (Hrsg.) (2003), *Parlamente und ihre Funktionen: Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, zejm. s. 13 – 49.

[52] J. Filip pro Parlament ČR jmenuje působnost ústavodárnou, zákonodárnou, kreační a organizační, působnost v otázkách zahraniční a vnitřní politiky, kontrolní a autonomní. Pro parlamenty ve státech

působnosti zákonodárné[53] je tak Ústavou ČR Parlamentu svěřena zákonodárná (legislativní) pravomoc, která samozřejmě není jeho pravomocí jedinou, nicméně pravomocí výlučnou[54] („*je jediným zákonodárným orgánem ve formálním smyslu*“[55]), spočívající v oprávnění vydávat (tvořit) zákony a zákonná opatření Senátu. V kontextu výše uvedeného se tak jedná o legislativní tvorbu práva *stricto sensu* (zákonodárství), tj. ústavou svěřenou zákonodárnou pravomoc parlamentu (zákonodárného sboru) vydávat originární a primární normativní právní akty, s označením a právní silou zákona.

Zajímavé rozlišení mezi zákonodárnými sbory z hlediska charakteru výkonu této pravomoci činí N. Polsby[56], který rozlišuje mezi *transformačními* zákonodárnými sbory, jež jsou charakteristické velmi aktivním přístupem k tvorbě zákonů, ať již v podobě iniciativy vlastní, anebo v podobě výrazného zasahování do původních návrhů zákonů předkládaných vnějšími subjekty nadanými právem zákonodárné iniciativy (nejčastěji vláda); a *arénami*, mezi něž řadí takové zákonodárné sbory, které k tvorbě zákonů přistupují zdrženlivě, v pozici schvalovatele návrhů zákonů a podporovatele politické agendy nastolené vnějšími (exekutivními) subjekty.

Jak uvádí J. Filip, „*Ústava ČR nerozlišuje mezi zákony v materiálním smyslu a formálním smyslu. Zákonem je pro ni každý právní akt, splňující obsahové náležitosti a označený jako zákon (zákonné opatření) a vydaný stanoveným postupem.*“[57] Definovat a vymezit tento stanovený postup, tj. zákonodárný proces (legislativní proces *stricto sensu*)[58]

---

s federativním uspořádáním pak přistupuje působnost v této oblasti. Srov. FILIP, J. (2001a), *op. cit.*, s. 255 – 264.

[53] Samozřejmě na prvním místě v uvedeném výčtu je zmíněna působnost ústavodárná, v rámci níž Parlament ČR vykonává Ústavou ČR mu svěřenou pravomoc vydávat ústavní zákony.

[54] S ohledem na aktuální parlamentní zastoupení politického subjektu *Úsvit přímé demokracie*, který prosazuje přijetí zákona o obecném (téměř „bezvýjimečném“) referendu, není zcela vyloučeno, že tato výlučnost zmizí v souvislosti se zavedením možnosti přijímat zákony prostřednictvím přímé demokracie, jak to ostatně i předvídá čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR.

[55] Cit. dle FILIP, J. (2001a), *op. cit.*, s. 256.

[56] Srov. POLSBY, N. W. (1975), *Legislatures*, in. GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (eds.), *Handbook of political science*, Reading: Addison Wesley Publishing, s. 257 – 319.

[57] Srov. FILIP, J. (2001), *op. cit.*, s. 218 – 220.

[58] Byť se lze setkat i s termínem „zákonodárná procedura“, pro účely této práce upřednostňuji termín „zákonodárný proces“, neboť za „procedury“ považuji spíše jednotlivé fáze zákonodárného procesu, jako např. procedura projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně či Senátu, nebo zvláštní procedury zákonodárného procesu (legislativní nouze, přijímání zákonů podle čl. 40 Ústavy ČR či zákona o státním rozpočtu). Současně se lze však setkat, a to i v judikatuře Ústavního soudu, že termín „legislativní proces“ je

je relativně komplikované, neboť jeho definice může být považována za příliš zužující nebo naopak velmi extenzivní. Kupříkladu P. Badura[59] zákonodárný proces (*Gesetzgebungsverfahren*) definuje *„jako politicky a ústavně vymezenou (normovanou) podobu tvorby práva* (*Rechtsetzung durch Normerlass*)*, tj. proces přijímání zákonů prostřednictvím parlamentního zastoupení lidu v souladu s ústavními pravidly výkonu zákonodárné moci.*“ H. Schneider svou definici nejprve zaměřuje více obecně, když vymezuje legislativní proces jako *„autoritativně vymezený proces tvorby obecně závazných norem.*“[60] Zákonodárným procesem je pak dle jeho pojetí proces, v němž onou rozhodující autoritou[61] je lid a jím volené orgány státní moci (zákonodárné sbory), které v rámci své ústavou svěřené zákonodárné pravomoci vydávají obecně závazné právní předpisy, zákony. V. Knapp obecně legislativní proces z hlediska právního definuje jako *„formální a právem upravený, tj. normalizovaný proces tvorby právního předpisu* (zákona).“[62] Uvedené definice tak zdůrazňují zejména jeho formalizovanou, právně (autoritativně) normovanou podobu.

Vedle toho je však jeho charakteristickou vlastností i určitá „etapizace“ (fázovitost), kdy se zákonodárný proces skládá z jednotlivých, na sebe navazujících etap (fází, stádií), které se liší jak svou funkcí a obsahovou náplní, tak i formálními požadavky, které jsou na ně právem kladeny.[63] V. Knapp uvedenou vlastnost reflektuje již v samotném vymezení způsobů právního nazírání na legislativní proces, kdy rozlišuje mezi užším, právně technickým významem, v němž je pak samotný zákonodárný proces definován jako

---

užíván jako synonymum pro zákonodárný proces. Pokud tedy bude v dalších částech práce, včetně citací judikatury používán pojem legislativní proces, míní se tím skutečně legislativní proces *stricto sensu*, tzn. zákonodárný proces.

[59] Srov. k tomu BADURA, P. (2003), *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 3., neubearb. Aufl, München: C.H. Beck, s. 535 – 536.

[60] Srov. k tomu SCHNEIDER, H. P. (2002), *Gesetzgebung: ein Lehr- und Handbuch*. 3., neubearb. und erw. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller Verlag, s. 20 - 21.

[61] Rozhodující autoritu jako odlišovací kritérium pak H. Schneider užívá pro rozlišení v rámci legislativní tvorby práva mezi zákonodárstvím, autonomní tvorbou práva (právotvorba korporací, stanovy) a pro exekutivní tvorbu práva, kde jsou onou autoritou exekutivní orgány. Srov. SCHNEIDER, H. P. (2002), *op. cit.*, s. 20.

[62] Srov. KNAPP, V. (1998), *op. cit.*, s. 108 – 109.

[63] Lze se setkat i s přirovnáním zákonodárného procesu k běhu přes překážky, které musí návrh zákona překonat, aby dorazil do cíle v podobě své publikace a nabytí účinnosti, nicméně ani poté si nemůže být jist, že nebude později diskvalifikován a vyškrtnut z listiny vítězů. Srov. ESKRIDGE jr., W. N.; FRICKEY, P. P.; GARRETT, E. (2006), *op. cit.,* s. 70.

zcela[64] právně normalizovaný proces tvorby právního předpisu (zákona) zákonodárným sborem, jenž je zahájen formálním podáním právně relevantního návrhu právního předpisu, tj. realizací ústavní zákonodárné iniciativy, a ukončen promulgací usneseného zákona; a širším významem, v němž je zákonodárný proces definován jako proces formální realizace legislativního záměru, tj. jako proces počínající rozhodnutím o zahájení přípravy právního předpisu. „*Takto chápaný zákonodárný proces tedy začíná dřív, než zákonodárný proces v právně technickém smyslu a zahrnuje i větší počet subjektů, včetně takových, které samy nemají onu ústavní zákonodárnou iniciativu ani zákonodárnou pravomoc.*“[65] Ještě zřetelněji se pak tato vlastnost projevuje, pokud budeme následovat nazírání V. Knappa na zákonodárný proces v jeho sociálním smyslu, neboť ten zahrnuje nejen výše popsané právní hledisko, nýbrž i soustavnou analýzu vztahů a zájmů vyžadujících a objektivně zdůvodňujících, potřebu přijetí nové právní úpravy, rozbor společenského působení dosavadní právní úpravy a zároveň vznik a formování legislativního záměru, včetně zhodnocení očekávaných dopadů.[66] Jinými slovy, zákonodárný proces je zde nazírán v mnohem širším smyslu, který z časového hlediska výrazně předchází samotné realizaci právního předpisu, přičemž (nejen) v této fázi by měly vedle právní teorie sehrát významnou roli i sociální vědy, ekonomie, přírodní vědy a lékařství, jejichž poznatky by měly být podkladem pro zvážení následné realizace právního předpisu a její potřeby.

Uvedené rozlišení se odráží i při samotném vymezení jednotlivých stádií (fází) zákonodárného procesu. V. Knapp[67] je vymezuje takto: stádium *zjištění potřeby právní úpravy*; stádium *vzniku legislativního záměru*; a stádium *realizace legislativního záměru*, v němž ještě konkretizuje dílčí stádia, kopírující výše popsané nazírání zákonodárného

---

[64] Na rozdíl kupříkladu od procesu legislativní (exekutivní) tvorby práva, který je zákonem normován jen zčásti, když zde do popředí vystupují různé interní normativní akty, metodické pokyny, atp. Zákonnou (ústavní) formou je upravena především samotná delegace a její rozsah a způsob promulgace takto přijatého právního předpisu.

[65] Srov. KNAPP, V. (1998), *op. cit.*, s. 108.

[66] Op. cit., s. 109 – 110.

[67] Ačkoliv V. Knapp daná stádia vymezuje ve vztahu k legislativnímu procesu obecně, sám zdůrazňuje, že byl inspirován samotným zákonodárným procesem, přičemž od tvorby podzákonných právních předpisů či jiných předpisů se jejich vymezení do určité míry liší, kde jsou méně formální a jednodušší. Op. cit., s. 111.

procesu v jeho širším právním smyslu.[68] Jiným způsobem je vymezují J. Svák a P. Kukliš[69], kteří hovoří o: *předpřípravné etapě*, v níž dochází k iniciování, rozhodnutí, vytvoření a schválení legislativního záměru; *přípravné etapě*, v jejímž rámci jsou prováděny legislativně-technické úpravy schváleného legislativního záměru, jenž následně prochází připomínkovým řízením; *etapě schvalovací*, kde dochází k projednání legislativního návrhu v příslušném legislativním orgánu a přijetí rozhodnutí; a v případě kladného rozhodnutí následuje *etapa promulgační*, v níž je text právního předpisu finalizován do formální podoby, připravené k podpisu příslušným orgánům a k následné publikaci. Výše citovaní J. Filip, J. Kysela či J. Syllová používají (více méně podobně) spíše užší vymezení stádií zákonodárného procesu, které v podstatě kopíruje jejich ústavní (a zákonnou) úpravu: *stádium zákonodárné iniciativy*; *stádium projednání návrhu a hlasování o něm*; *stádium opětovného projednání návrhu zákona*; *stádium podpisu zákona* a *stádium vyhlášení schváleného zákona*,[70] což ovšem v žádném případě neznamená, že pomíjí význam oné předpřípravné fáze, tj. stádium časově předcházející samotného uplatnění zákonodárné iniciativy. Naopak, zejména na tuto fázi cílí J. Kyselou vymezený předmět zájmu „právní politiky", resp. „právní politologie".

Pokud se tedy výše uvedené pokusíme shrnout do obecné definice zákonodárného procesu, pak můžeme, za pomoci mírně pozměněné definice vícesložkové tvorby práva od J. Kysely, uzavřít, že zákonodárný proces, jako významná složka procesu legislativní tvorby práva a tedy součást téhož kontinua (tvorba práva, jeho interpretace a aplikace), představuje komplexní (fázovitý) proces transformace sociálních zájmů a potřeb v právo, který je specifický co do charakteristických (formálních) vlastností, užívaných metod, povahy zainteresovaných orgánů a aktérů a koneckonců i co do samotného výsledku, včetně jeho publikace a dopadů do společnosti. Smutným budiž konstatování, že zákonodárný proces a obecně legislativní tvorba práva nejsou takto komplexně rovněž zkoumány…

---

[68] Uvedené rozlišení pak zcela přebírá i Z. Šín. Srov. ŠÍN, Z. (2003), *op. cit.,* s. 22 – 23.

[69] Srov. SVÁK, J.; KUKLIŠ, P. (2009), *Teória a prax legislatívy*. 2. vyd. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práv, s. 61 – 62 a 135 -184.

[70] Srov. FILIP, J. (2001), *op. cit.*, s. 276 - 290; KYSELA, J. (2007b), *op. cit.,* s. 185 - 253; nebo SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.,* s. 238 – 274.

# III. (Ne)zájem právní teorie (i politologie) o legislativní tvorbu práva?

V této kapitole bych rád podrobněji učinil rozbor důsledků, které v sobě nese kladná odpověď právních teoretiků (či obecně právní teorie) na v úvodu formulovanou otázku, tj. zda lze zákonodárný proces hodnotit jako bezzásadový, nekoherentní a nedůstojný nepořádek. Tato kladná odpověď se totiž do značné míry opírá o způsob právně-teoretického nazírání na problematiku legislativní tvorby práva jako takovou, ačkoliv zejména v souvislosti s kritikou úrovně legislativní tvorby práva a kvality jejích produktů byla a je především právní teorie považována za klíčového pomocníka (poradce) pro zlepšení stávajícího neutěšeného stavu.

## III. 1 Obecné hodnocení

Zatímco v minulosti bývalo toto volání právní teorií oslyšeno, v posledních třech dekádách dochází k významnému posunu, a to především v zahraničí. Pokud jsem totiž v předešlé kapitole zmínil apel J. Kysely, že na triádu procesů právní regulace společenských jevů (tvorba práva, jeho interpretace a aplikace) nelze nahlížet izolovaně, je vhodné odkázat i na jeho hodnocení reálného stavu u nás: „*V České republice příliš žijeme v představě o oddělenosti oněch tří složek procesu právní regulace, které nadto přiřazujeme různým mocím. Přitom výkonná moc evidentně právo tvoří i aplikuje, soudní moc právním předpisům v procesu interpretace přisuzuje smysl, čímž je dotváří (a vyplňováním mezer dotváří i právní řád jako významový a funkční celek), a koneckonců i moc zákonodárná právo nejen vytváří, nýbrž na základě interpretace práva stávajícího by měla zvažovat, zda je vůbec důvodné něco tvořit.*“[71] S uvedeným hodnocením současného stavu praxe lze souhlasit, nadto se domnívám, že je plně použitelné i na hodnocení

[71] Cit. dle KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*.

způsobu, s jakým právně-teoretický výzkum přistupuje ke jmenovaným komponentům procesu právní regulace jak v ČR, a přeneseme-li se o několik dekád zpět, tak i v zahraničí.

Důsledkem takového izolovaného přístupu k nim ze strany právní teorie je totiž skutečnost, že výzkum legislativní tvorby práva zůstává dlouhodobě poddimenzován, je nesystematický, spíše útržkovitý a povrchně řeší jen dílčí, aktuálně nastalé problémy, což ovšem zdaleka nekoresponduje s komplexitou i s významem, jakého legislativní tvorba práva ve skutečnosti dosahuje. Problematika legislativní tvorby práva coby předmět systematického výzkumu je (či v minulosti zřetelně byla) vytěsněna na okraj zájmu, neboť obecná právní teorie (*jurisprudence*) se dlouhodobě primárně orientuje na problematiku interpretace a aplikace práva ze strany soudů (*adjudication*) a konkrétní otázky s tím úzce spojené. Na právo vytvořené legislativní cestou právní teorie často nazírá jako na cosi fakticky daného (jev automaticky přítomný), přičemž ke skutečné tvorbě či lépe dotváření práva dochází až *ex post*, v rámci soudního rozhodování. Pokud je již právo zkoumáno v souvislosti s procesem legislativní tvorby, je vnímáno především jako výsledek politického rozhodování postrádajícího racionalitu a hodnotový základ. Výzkum legislativní tvorby práva tak zůstává stranou právně-teoretického zájmu i z pragmatických důvodů, neboť jeho výzkum komplikuje právě přítomnost řady nepředvídatelných a obtížně uchopitelných faktorů (iracionalita, partikulární a stranické zájmy, osobní motivy atp.), spadajících spíše do oblasti praktické politiky. Uvedené nedostatky by za určitých okolností mohly být zčásti zhojeny, pokud by právní teorií opuštěný prostor pro výzkum legislativní tvorby práva byl vyplněn jiným vědním oborem, který by se mu systematičtěji věnoval a „selhání“ právní teorie tak odčinil.

Pro své úzké napojení na politiku se jako nejvhodnější jeví politická věda (politologie). Nicméně i ona v této oblasti selhává a následuje „přístup“ právní teorie. Pokud se přece jen problematikou legislativní tvorby práva zabývá, činí tak nesystematicky, okrajově, když se výzkum zaměřuje spíše jen na některé dílčí aspekty jako je vymezení a aplikace politicko-teoretických přístupů na institucionální podobu politického systému a tedy i na parlament, institucionální (funkcionálního) zakotvení zákonodárného orgánu v politickém systému, chování jednotlivých aktérů podílejících se

na legislativní tvorbě práva, způsoby artikulace a prosazování zájmů a politických programů. Naznačené selhání politologie v této oblasti výzkumu není zase natolik překvapivé, vezmeme-li v úvahu, že v našem prostředí je vztah práva a politiky stále zkoumán spíše z úzkých, izolovaných (metodologicky však čistých) hledisek[72] a výzkum (právně-teoretický i politologický) soustředí se tak pouze na dílčí aspekty tohoto vztahu, přičemž jiné a dosud nezkoumané jsou danou vědou většinou záměrně opomíjeny[73] s tvrzením, že se jedná primárně o oblast výzkumu té druhé. Stále přítomná, dle mého názoru ovšem neudržitelná a nežádoucí, uzavřenost a rigidnost obou vědních oborů u nás, která se nejvíce projevuje právě při (ne)zkoumání vztahu práva a politiky, žádoucí změně ovšem příliš nenapomáhá.[74] Přitom je nepochybné, že výzkum tohoto vztahu i samotné téma legislativní tvorby práva jednoznačně přesahuje hranice obou zmíněných vědních oborů a tedy vyžaduje i nezbytné interdisciplinární propojení.

## III. 2 Anglo-americké prostředí

Jak již bylo naznačeno (a níže bude ještě rozvedeno), uvedená tvrzení nejsou odrazem jen mého osobního vnímání současné úrovně zejména právně-teoretického, v menší míře pak politologického výzkumu legislativní tvorby práva v ČR, nýbrž vychází ze zkušenosti z jiných států a tamních kritických názorů ohledně „poddimenzovaného" právně-teoretického výzkumu legislativní tvorby práva a konkrétněji zákonodárství, a to

[72] Blíže k tomu srov. BAŇOUCH, H. (2009), *Vymezení funkčních domén práva a politiky a efektivnost práva*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *Vladimír Klokočka liber amicorum. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*, Praha: Linde, s. 15 – 42.

[73] Kupříkladu otázka judicializace politiky, v zahraničí velmi důsledně a dlouhodobě zkoumaná, se do zorného úhlu pohledu politické vědy u nás dostala teprve nedávno. Srov. SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. (eds.) (2013), *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?*, Brno: MPÚ, pomineme-li spíše politicky zabarvené texty obsažené ve sborníku KLAUS, V.; LOUŽEK, M. (2006), *Soudcokracie v ČR: fikce, nebo realita? : sborník textů*. Praha: CEP. Zřetelně se tento izolovaný přístup projevuje i při běžném komentování, hodnocení dopadů a navrhovaných řešeních nastalých politických krizí nebo významných činů či rozhodnutí zákonodárce, exekutivy či soudů, včetně Ústavního soudu, z úst politologů a ústavních právníků.

[74] Historické snahy o překonání těchto hranic vymezením oborů jako „právní politologie" či „vědy o právní politice" ve vztahu k problematice tvorby práva velmi podrobně popisuje a rozvádí ve svých článcích J. Kysela, který je sám proponentem žádoucího prolínání obou vědních oborů při výzkumu vztahu práva a politiky, nicméně i přesto tato otázku zůstává otevřenou a nedořešenou. Srov. např. KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*, nebo KYSELA, J. (2009b), *Vladimír Klokočka jako inspirace na poli metodologie ústavního práva*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *op. cit.*, s. 107 – 124.

především na úkor výzkumu aplikace a interpretace práva ze strany soudů (*adjudication*). J. Cohen při hodnocení situace v USA dokonce hovořil o posedlosti právní teorie z výzkumu té části právního řádu, který je úzce spojen s činností soudů (institucionální vymezení moci soudní, aplikace práva, právní argumentace, metody interpretace, soudcovská tvorba práva atp.), a proto trochu provokativně navrhuje termín „*jurisprudence*" nahradit přiléhavějším termínem „*judicativeprudence*".[75] Pokud je legislativní tvorba práva podrobněji rozváděna, pak pouze v rámci dlouhodobé a neuvěřitelně hutné polemiky nad střetem zastánců konceptu *judicial review* aktů zákonodárné (výkonné) moci a jeho odpůrci nastolující v kontrapozici s ním tezi o „*counter-majoritarian difficulty*."[76] B. Friedman intenzitu a šíři této polemiky, s jakou zasáhla a dlouhodobě zablokovala (či do jisté míry stále blokuje[77]) americkou ústavněprávní teorii, považuje za symptom „patologické obsese"[78] či projev „zacyklené ústavní normativní teorie"[79]. E. Chemerinsky ji dokonce považuje za nebezpečnou z důvodu ohrožení legitimity NS USA a jeho rozhodnutí.[80] Další z kritiků tohoto stavu, I. B. Flores[81] se na základě historického exkurzu pokouší naleznout jeho původ, když

---

[75] Srov. COHEN, J. (1983), *Legisprudence: Problems and Agenda*, 11 Hofstra Law Review 4, s. 1163 - 1183.

[76] Blíže k tomu viz kapitola *V. Ústavní soudnictví a suverenita parlamentu*, pojednávající o střetu mezi koncepty ústavního soudnictví (*judicial review*) a suverenity parlamentu.

[77] Minimálně do poloviny 90. let minulého století, nicméně její dozvuky jsou stále zřetelně patrné i v poslední době, viz např. jedna z novějších kritik konceptu *judicial review*, kterou prezentoval J. Waldron, srov. WALDRON, J. (2006), *The Core of the Case Against Judicial Review*, 115 Yale Law Journal 6, s. 1346-1406. K polemice s ní srov. zejména FALLON, R. H. jr. (2008), *The Core of an Ureasy Case for Judicial Review*, 121 Harvard Law Review 7, s. 1693-1736, nebo BERTOMEU, J. F. G. (2011), *Against the Core of the Case*, 17 Legal Theory 2, s. 81-118. Z minulosti je třeba zmínit zejména kritiku konceptu *judicial review* ze strany A. M. Bickela, prezentovanou v citované knize „*The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*" z roku 1962, v níž vymezil i onu tezi o „*counter-majoritarian difficulty*"; a rovněž reakci na tuto kritiku ze strany J. H. Elyho v neméně slavné knize „*Democracy and Distrust*" z roku 1980. Blíže k těmto polemikám viz kapitola *V. Ústavní soudnictví a suverenita parlamentu*, a podrobněji pak k historickým kořenům této polemiky, počínaje od vydání rozhodnutí NS USA ve věci *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803), srov. FRIEDMAN, B. (1998), *The History of the Counter-majoritarian Difficulty, Part One: The Road to Judicial Supremacy*, 73 *N.Y.U. Law Review* 2, s. 333 – 433.

[78] Srov. FRIEDMAN, B. (2000), *Counter-Majoritarian Problem and the Pathology of Consitutional Scholarship*, 95 Northwestern University Law Review 3, s. 933 - 954.

[79] Srov. FRIEDMAN, B. (2007), *The Cycles of Constitutional Theory*, 67 *Law and Contemporary Problems* 2, s. 149 – 174.

[80] Srov. CHEMERINSKY, E. (1984), *Price of Asking the Wrong Question: An Essay on Constitutional Scholarship and Judicial Review*, 62 Texas Law Review, s. 1207 - 1261.

[81] Srov. FLORES, I. B. (2005), *The quest for legisprudence: Constitutionalism v. Legalism*, in. WINTGENS, L. J., *The theory and practice of legislation: Essays on legisprudence*, Aldershot: Ashgate, s. 28 – 52.

poukazuje na zajímavý fakt, že uvedený stav je o to více paradoxní ve vztahu k původním konceptům dělby moci „otců zakladatelů“, prezentovaných v Listech federalistů.[82] Soudní moc, považovaná jimi za nejméně nebezpečnou (*least dangerous branch*) pro ústavně garantovaná práva, se dlouhodobě stala předmětem velmi rozsáhlého právně-teoretického výzkumu, zatímco moc legislativní, u níž se předpokládalo, že v republikánské formě vlády získá dominantní postavení (*pre-dominance*) a byla tak vnímána naopak za nejvíce nebezpečnou (*most dangerous branch*) pro ústavně garantovaná práva a svobody, se předmětem hlubšího výzkumu stává až v posledních dekádách.[83] J. Waldron jej pak doplňuje poznatkem, že legislativní moc a její činnost má „špatnou pověst“ jak v právní teorii, tak v politické filosofii[84], což je stav nežádoucí a své úsilí by měli soustředit na posílení a zachování důstojnosti legislativy (*dignity of legislation*) ve společnosti.[85] A. M. Froomkin ve své recenzi[86] k jedné z nejvýznamnějších publikací v oblasti výzkumu legislativní tvorby práva v americkém prostředí, „*Cases and Materials on Legislation: Statutes and the Creation of Public Policy*“[87], na něho do jisté míry navazuje, když stav výzkumu legislativní tvorby práva v americkém prostředí komentoval slovy, že „*legislatura a zákony, které produkuje, jsou chudými příbuznými v rámci výzkumu i výuky právní teorie*.“ V jiné recenzi téže knihy pak R. A. Posner konstatoval, že od jejího vydání již nebudou mít právní teorie či výuka rozumnou výmluvu proto, proč se

---

[82] Konkrétně ve slavném Listu Hamiltonově č. 78 a v Listu Madisonově č. 51, Srov. HAMILTON, J.; MADISON, J.; JAY, J. (2002), *Listy federalistov*. Bratislava: Kalligram.

[83] Srov. k tomu např. ISSACHAROFF, S.; KARLAN, P. S.; PILDES, R. H. (2012), *The law of democracy : legal structure of the political process*, 4th ed., New York: Foundation Press.

[84] Bylo by velmi zjednodušující tvrdit, že legislativní tvorba práva zůstala zcela stranou pozornosti právní teorie či právní/politické filosofie, když určitý zájem vzbuzuje již v dílech T. Hobbese, J. Locka, Ch. Montesquieu, J. J. Rousseau, I. Kanta, J. Benthama, J. A. Bergka či K. F. von Savigny. Posledně jmenovaní dokonce pojem „legislativa“ vetkli do názvu svých děl – „*An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*“ z roku 1789 a „*The Theory of legislation*“ z roku 1802 od J. Benthama; „*Die Theorie der Gesetzgebung*“ z roku 1802 od J. A. Bergka a „*Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*“ od K. F. von Savigny z roku 1814. Na ně pak na v polovině 19. století navazuje v německém prostředí např. R. von Mohl a na počátku 20. století v americkém prostředí R. Pound, H. S. Maine a další. Srov. k tomu např. ESKRIDGE jr., W. N. (2003), *Three Ages of Legislation Pedagogy*, 7 *NYU Journal of Legislation & Public Policy* 1, s. 3 – 10.

[85] Srov. WALDRON, J. (1999a), *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press.

[86] Srov. FROOMKIN, A. M. (1988), *Climbing the Most Dangerous Branch: Legisprudence and the New Legal Process*, 66 Texas Law Review 4, s. 1071-1095.

[87] Srov. ESKRIDGE jr., W. N.; FRICKEY, P. P. (1988), *Cases and Materials on Legislation: Statutes and the Creation of Public Policy*, Minnesota: West Publishing Company.

legislativa nachází na „*periferii zájmu*“, autoři totiž zřetelně demonstrovali její existenci a směr výzkumu.[88]

Jeden z autorů výše citované knihy, W. N. Eskridge, jr.[89] ve své historické retrospektivě výzkumu i výuky legislativní tvorby práva (*legislation*) v USA vyčleňuje tři její základní mezníky (období). Prvním z nich bylo meziválečné období, kdy se na právnických fakultách pravidelně objevovaly kurzy F. de Sloovera, W. Gellhorna či W. Hursta, zabývající se speciálně problematikou legislativní tvorby práva a interpretací práva, především pak zákonů coby primárních pramenů práva v *modern regulatory state*,[90] a byly publikovány zásadní díla jako „*Law in the Making*“[91] od C. K. Allena z roku 1927, nebo „*Legislative Regulation: A Study of the Ways and Means of Written Law*”[92] od E. Freunda z roku 1932. K obratu a tedy druhým mezníkem byl vývoj po 2. světové válce, kdy na dlouhá léta byla výuka i výzkum legislativní tvorby práva upozaděn *legal process* teoriemi (a kurzy), jež svůj zájem orientovaly primárně na rozhodovací činnost soudů a jejich způsob interpretace a aplikace práva.[93]

Třetím mezníkem, v němž postupně docházelo k návratu problematiky legislativní tvorby práva do zorného úhlu právně-teoretického výzkumu i výuky, bylo období od počátku 80. let minulého století, k čemuž dle W. N. Eskridge, jr. přispěly hned tři faktory. Prvním byl vrůstající zájem o problematiku ochrany základních práv a svobod, zejména pak prosazování práv žen a minoritních skupin (handicapovaných osob či gay a lesbické komunity), jejichž ochrana v praxi byla a efektivně mohla být prosazována především skrze přijetí „běžných“ zákonů[94], tj. v zákonodárném procesu. Zbylé dva faktory osobně spojuji s interdisciplinárním působením politické vědy a právní teorie, neboť W. N.

---

[88] Srov. POSNER, R. A. (1988), *Book Review*, 74 Virginia Law Review 8, s. 1567 - 1571.

[89] Srov. ESKRIDGE jr., W. N. (2003), *op. cit.*.

[90] První učebnicí (*cases and materials*) pak byla publikace od L. K. Garrisona a W. Hursta: „*Law in Society, a Course Designed for Undergraduates and Beginning Law Students*“ z roku 1941.

[91] Srov. ALLEN, C. K. (1969), *Law in the making*, 7. ed., London: Oxford University Press.

[92] Srov. FREUND, E. (1932), *Legislative Regulation: A Study of the Ways and Means of Written Law*, New York: The Commonwealth Fund.

[93] W. N. Eskridge, jr. zmiňuje především harvardské profesory H. (Henry) Harta a A. Sackse (a jejich publikaci „*The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*“ z roku 1958), kteří dle jeho názoru „unesli“ (*hijacked*) výuku legislativní tvorby práva do oblasti legal process teorií, kde se rozplynula.

[94] Srov. např. *the Family and Medical Leave Act*, *the Americans with Disabilities Act* nebo *the Employment Non-Discrimination Act*.

Eskridge, jr. mezi ně řadí jednak konstitucionalizaci demokracie, kdy zejména vliv politických teorií přiměl (ústavně)právní teorii se blíže zabývat otázkami, které se úzce dotýkaly fungování politického systému a ochrany politických práv v nich[95], jednak zrod nových ekonomických či politických přístupů a teorií (*public choice* teorie, pluralistické teorie politického procesu, *interest group* teorie)[96], skrze které byly zkoumány i dříve ryze právní (byť téměř neprozkoumané) oblasti, včetně zákonodárství, konkrétně pak chování jednotlivých aktérů, jejich strategií, dále lobbying, korupce atp. Uvedené faktory tak restartovaly zájem o problematiku legislativní tvorby práva a konkrétněji i zákonodárství[97], která se tak i díky spolupráci s politickou vědou dostala opět do zorného úhlu právně-teoretického výzkumu, byť zcela nepochybně ve srovnání s výzkumem a zájmem o soudcovskou tvorbu práva i nadále zaostává, což je ovšem vzhledem ke specifické právní kultuře, prostředí a tradici do jisté míry logické.

---

[95] Typicky se jedná o problematiku volebního práva a volebních zákonů (např. diskriminace minoritních skupin obyvatel, *gerrymandering*, *redistricting*), financování volebních kampaní či fungováni samotného Kongresu, srov. k tomu ISSACHAROFF, S.; KARLAN, P. S.; PILDES, R. H. (2012), *op. cit.*. Dlužno dodat, že tento zájem do značné míry vzbudila i judikatura NS USA k uvedeným tématům, viz např. rozhodnutí ve věcech *Baker v. Carr*, 369 U. S. 186 (1962); *Gomillion v. Lightfoot*, 364 U. S. 339 (1960), a *Reynolds v. Sims*, 377 U. S. 533 (1964) ve vztahu k volebním otázkám, dále rozhodnutí ve věci *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), k regulaci financování volebních kampaní na federální úrovni, anebo rozhodnutí ve věci *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969), v němž NS USA záporně odpověděl na otázku, zda může Kongres svým rozhodnutím omezit hlasovací právo a účast člena Kongresu na schůzích a nadto mu uložit peněžní pokutu a podrobit ho vyšetřování parlamentní komise z důvodů (podezření z maření výkonu soudního rozhodnutí a zneužívání cestovních náhrad pro soukromé účely) jdoucích nad rámec důvodů (*qualifications*) předvídaných Ústavou USA. Blíže k tomuto případu srov. SANDALOW, T. (1969), *Comment on Powell v. McCormack*." 17 UCLA Law Review 1, s. 164 - 74.

[96] Pro důkladnější rozbor ekonomických teorií ve vztahu k legislativě (*economic theories of legislation*) a jejich evoluci až v současnou dominanci ekonomické teorie ovlivněné Schumpeterovou teorií demokracie srov. POSNER, R. A. (2007), *The Evolution of Economic Thinking about legislation and its Interpretation by Courts*, in. WINTGENS, L. J.; THION, P. (eds.), *Legislation in context: essays in legisprudence*, Aldershot: Ashgate, s. 53 – 66.

[97] Důkazem toho byla i zvýšený počet publikací (učebnic) k tomuto tématu, viz např. citované dílo ESKRIDGE jr., W. N.; FRICKEY, P. P. (1988), *Cases and Materials on Legislation: Statutes and the Creation of Public Policy*, v pozdějším vydání byl autorský kolektiv doplněn i o E. Garrett, která dle W. N. Eskridge, jr. byla přizvána coby členka legislativních komisí a poradkyně senátorů především pro své znalosti zákonodárného procesu a tedy podrobnější výzkum a rozbor problematiky zákonodárného procesu, anebo MIKVA, A. J.; LANE, E. (1997), *An Introduction To Statutory Interpretation and the Legislative Process*, New York: Aspen Publishers.

Shrnující stanovisko k současné úrovni výzkumného zájmu americké právní teorie o oblast zákonodárství či obecně legislativní tvorby práva vydává R. F. Blomquist[98], který upozorňuje na její roztříštěnost do dílčích kategorií, bez uceleného rámce, a to konkrétně: 1) interpretace zákonů; 2) legislativa dotýkající se otázek volebních; 3) korupční a jiné nekalé praktiky zákonodárců; 4) imunita zákonodárců; 5) lobbying a zájmové skupiny; 6) role funkcionářů Kongresu a jejich funkční vztah k prezidentovi; a 7) zákonodárná delegace a legislativa exekutivní (*agencies problem*). Sám pak více inspirován kontinentálně-evropskou teorií zákonodárství předkládá koncept „Good American Legislator", tedy teorii o „dobrém zákonodárství" v americkém prostředí.

Naznačená specifika se ostatně, i když v odlišné míře a z trochu jiné perspektivy (common law tradice, suverenita parlamentu, absence psané ústavy), projevují i na úrovni výzkumu legislativní tvorby práva ve **Velké Británii**, kde je hluboce zakořeněn koncept *suverenity parlamentu*[99] v úzkém propojení s principem *rule of law*, což se mj. projevuje i absencí specializovaného ústavního soudnictví a institucionalizovaného konceptu *judicial review* (alespoň, co se týče preventivní a abstraktní kontroly zákonodárných aktů). Zájem o legislativní tvorbu práva v právně-teoretickém i politologickém výzkum se zvýšil zejména v souvislosti s přijetím *the Human Rights Act* z roku 1998 a ústavní změnami v roce 2005 (vznik *the Supreme Court of the United Kingdom*) a v důsledku nich postupně zvyšující se míra ingerence soudů do parlamentní autonomie cestou přezkumu kompatibility zákonů s Úmluvou, evropským právem a principem rule of law.[100] Zejména proto začala britská právní teorie více zkoumat průběh zákonodárného procesu a v něm prezentovaných účelů a motivů zákonodárce, vedoucích k přijetí konkrétního zákona, který se může nacházet v rozporu s Úmluvou.[101] Na druhou stranu nelze nezmínit velmi dlouhou tradici, založenou již citovaným J. Benthamem na počátku 19. století („*The*

---

[98] Srov. BLOMQUIST, R. F. (2005), *Good American Legislator: Some Legal Process Perspectives and Possibilities*, 38 Akron Law Review, s. 895 - 949.

[99] Natolik, že je tamní právní teorií vnímána jako obdoba konceptu *grundnorm* H. Kelsena, resp. jako součást pravidla platnosti (*rule of recognition*) v díle H. L. A. Harta. Srov. k tomu WINTERTON, G. (1976), *The British Grundnorm: Parliamentary Supremacy Re-examined*, 92 Law Quarterly Review 3, s. 591 – 618, resp. HART, H. L. A. (2004), *Pojem práva,* Praha: Prostor, s. 107 - 116.

[100] Blíže viz kapitola *VI. 1. 1 Britský „model" judicial review.*

[101] Srov. FELDMAN, D. (1999), *The Human Rights Act 1998 and constitutional principles*, 19 Legal Studies 2, s. 165 - 206.

*Theory of legislation*"), následovaného v roce 1838 A. Symondsem („*The Mechanics of Law –Making*")[102], kdy se v právní teorii dostává velké pozornosti technice tvorby právních předpisů (struktura, jazyk, literární forma atp.) coby „legislativního umění".[103] Politická věda tak činila v podstatě nevyhnutelně, neboť svůj zájem soustředila především na revizi a re-konceptualizaci konceptu suverenity parlamentu, který shledávala v ohrožení právě i v důsledku přijetí *the Human Rights Act* a v delším časovém horizontu i v souvislosti s evropeizací britského práva.[104]

## III. 3 Kontinentální Evropa

Přesuneme-li se z anglo-amerického prostředí na evropský kontinent, výše předestřená tvrzení jsou do určité míry přenositelná i sem, nicméně jisté náznaky hlubšího zájmu o problematiku legislativní tvorby práva či počátky jejího ucelenějšího právně-teoretického výzkumu lze na evropském kontinentu vypozorovat častěji.

Ve **Francii** byla tato skutečnost nepochybně ovlivněna charakterem samotného politického (ústavního) a právního systému, v nichž jsou patrné dozvuky revolučního konceptu svrchovanosti lidu (*volonté générale*) kříženého s principem reprezentativní demokracie a konceptem suverenity parlamentu.[105] Na ně navázaný koncept centrality (suverenity) zákona jako prvotního projevu *volonté générale*[106] se tak odrazil i v právně-teoretickém výzkumu, který se soustředil především na formální i materiální stránku

---

[102] Ostatně za tímto účelem byly již v 70. letech 19. století zřízeny *the Statute Law Commission* při úřadu *Lord Chancellor* a vládní *the Select Committer*. Blíže k tomu srov. SVÁK, J.; KUKLIŠ, P. (2009), *op. cit.,* s. 63 – 65.

[103] Srov. např. publikace z produkce the *Hansard Society*, jako *Parliament, Politics and Law Making: Issues and developments in the legislative process* (2004); *Law in the Making: Influence and Change in the Legislative Process* (2008); či *Making Better Law: Reform of the legislative process from policy to Act* (2010); nebo MCLEOD, I. (2009), *Principles of legislative and regulatory drafting*. Oxford: Hart publishing.

[104] Blíže k těmto diskuzím srov. např. GOLDSWORTHY, J. (2010), *Parliamentary sovereignty: contemporary debates*, Cambridge: Cambridge University Press.

[105] Srov. TRNKA, H. (1996), *France – national report*, in. KARPEN, U. (ed.) *Legislation in European Countries*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, s. 162 – 196. Blíže k rozboru vývoje a vnímání konceptu suverenity srov. BAROŠ, J. (2013c), *Cesty k suverenitě lidu: nástin genealogie jednoho konceptu*, 21 Časopis pro právní vědu a praxi 1, s. 1 – 10.

[106] Dle J. J. Rousseaua „*zákon spojuje všeobecnost vůle s všeobecností předmětu*". Je tak prvotním mocenským zobecněním a výrazem suverenity moci. Srov. k tomu HOLLÄNDER, P. (2012), *Základy všeobecné státovědy*, 3. vyd., Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 249.

zákona[107], souhrnně zastřešené pod tezi o „dobrém zákonodárství“[108] či o „dobrém zákonodárci“ (*bon législateur*).[109] V rámci teorie legislativní tvorby práva (*la science de la législation*) je tak největší pozornost upřena na legislativně-technické aspekty („umění tvorby zákonů“), tj. legistika (*Légistigue*)[110]. V praxi byly tyto teze uplatňovány nejen v legislativní činnosti příslušných orgánů[111], ale rovněž i v rozhodovací činnosti *Conseil Constitutionnel* v rámci jemu svěřené kompetence předběžné kontroly ústavnosti parlamentních aktů.[112]

V **Německu** měla na úroveň právně-teoretického výzkumu legislativní tvorby práva jednak vliv tradice ústavněprávního (*Verfassungslehre*)[113] a státovědného myšlení (*Staatslehre*)[114] od dob tzv. Výmarské republiky, jednak existence od počátku svého ustavení stabilního a hlouběji nijak nezpochybňovaného modelu ústavního soudnictví v Německu, s kompetencí BVerfG derogovat v rámci abstraktní i konkrétní kontroly norem zákony přijaté parlamentem. V pozdějších letech pak měl faktický vliv i zřetelný nárůst právní regulace, zejména v sociálně-ekonomické oblasti celkově tedy rozvoj sociálního právního státu (*sozialer Rechtstaat*). Přesto ještě v roce 1974 německý politolog U. Scheuner vyslovil podiv nad skutečností, že zatímco mají zákon v moderním právním státě a zákonodárství v ústavním systému významné postavení, „*v právní teorii*

---

[107] Srov. k tomu MORAND, CH.-A. (éd.) (1999), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence.

[108] Do českého prostředí tuto tezi přinesla T. Čebišová, nastolující otázku, zda existuje povinnost zákonodárce tvořit (a tomu korespondující právo na) „dobré zákony“. Srov. ČEBIŠOVÁ, T. (2005), *Právo na dobré zákony(?)*, in. VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.), *op. cit.*, s. 84 – 96.

[109] Srov. BOBBIO, N. (1971), Le bon législateur, in. BRUYLANT, E. (ed.), *Le raisonnment juridique/Legal Reasoning/Die jurisdiche argumentation*, Bruxelles. Cit dle FLORES, I. B. (2011), *Legisprudence: The forms and limits of legislation*, Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho 1, s. 247 – 266.

[110] Blíže k tomu srov. SVÁK, J.; KUKLIŠ, P. (2009), *op. cit.,* s. 66– 67*,* a tam citovaný RÉMY, D. (1994), *Légistique*, Paris: Romillat.

[111] Srov. např. oficiální vládní pravidla legislativní techniky *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Paris: Conseil d'Etat 2005.

[112] Blíže viz kapitola *VI. 1. 2 Francouzský model „semi-judicial review.“*

[113] Srov. BADURA, P. (1987), *Die parlamentarische Volksvertretung und die Aufgabe der Gesetzgebung*, 2 Zeitschrift für Gesetzgebung 1, s. 307 – 311

[114] Jak poukazuje i J. Kysela nemalý význam zde měla především díla zmiňovaného R. von Mohla z poloviny 19. století, v nichž lze naleznout kořeny systematičtějšího zájmu o legislativní tvorbu práva a zákonodárství. Srov. KYSELA, J. (2007b), *op. cit.,* pozn. č. 13, a tam citovaného HEYEN, E. V. (1986), *Historische und philosophische Grundfragen der Gesetzgebungslehre,* in. SCHRECKENBERGER, W. (Hrsg.), *Gesetzgebungslehre. Grundlagen – Zugänge – Anwendung,* Stuttgart: Kohlhammer. Novější vydání pak SCHRECKENBERGER, W.; MERTEN, D.; KARPEN, U. (Hrsg.) (2000), *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, Berlin: Duncker & Humblot.

(*Rechtslehre*) *je výzkum legislativní tvorby práva výrazně upozaděn na úkor výzkumu soudcovské aplikace práva (Rechtsfortbildung durch den Richter, příp. Rechtssprechung) a hledání účelu zákona a záměru zákonodárce. Praktická činnost zákonodárce a výzkum zákonodárství obecně je přenechána politické vědě, která se pak spíše soustředí na jejich politické aspekty (vliv politických stran a zájmových skupin), než na otázky spojené se samotným procesem tvorby práva (zejm. legislativně technické aspekty – Kunst, Stil und Technik), které tak zůstávají zcela mimo pozornost vědeckého výzkumu.*"[115] Paradoxně však již v té době bylo vydáno jednak dílo H. W. Müllera „*Handbuch des Gesetzgebungstechnik*" z roku 1963, byť se jedná o dílo ze švýcarské provenience, jednak a především dílo P. Nolla „*Gesetzgebungslehre*" z roku 1973[116], v němž vymezil novou „nauku o zákonodárství".[117] K jejímu konkrétnímu předmětu a zkoumaným oblastem se podrobněji vrátím v následující kapitole, v kontextu nynějšího výkladu je nutné zdůraznit, že citované dílo P. Nolla je považováno za stěžejní pro nastartování právně-teoretického i státovědného výzkumu legislativní tvorby práva[118], neboť jím položil základy nové „teorie legislativní tvorby práva" a konkrétněji pak „teorie zákonodárství"[119]. Bezprostředně poté došlo doslova k „erozi" vědeckého zájmu o tuto oblast, což dokládá i řada publikací datujících se k přelomu 70 a 80. let[120], a to i na „druhé straně barikády"[121]. Dlužno dodat,

---

[115] Cit. dle BADURA, P. (1987), *op. cit.*, s. 303.

[116] Srov. NOLL, P. (1973), *Gesetzgebungslehre*, Hamburg: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

[117] Ch. Gusy za „otce zakladatele" novodobé *Gesetzgebungslehre* označuje spíše H. Schneidera a jeho článek „*Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens*", in. RITTERSPACH, T.; GEIGER, W. (Hrsg.) (1970), *Festschrift für Gebhard Müller*, Tübingen: Mohr (Paul Siebeck), s. 421-434. Srov. k tomu GUSY, CH. (1985), *Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre?*, 18 Zeitschrift für Rechtspolitik 11, s. 291.

[118] Srov. KARPEN, U. (1989), *Gesetzgebung -, Verwaltungs – und Rechtsprechungslehre: Beiträge zur Entwicklung einer Regelungstheorie*, Baden-Baden: Nomos, s. 14 – 15.

[119] V literatuře se lze setkat s celou řadou odlišných označení, jako např. „nauka", „teorie" či „věda", které ovšem mají společného jmenovatele - legislativní tvorbu práva či úžeji zákonodárství (v zahraničí např. *Rechtssetzungstheorie*, *Gesetzgebungslehre*, *Gesetzgebungswissenschaft, theory of legislatiton, legisprudence atp.*). Vědom si odlišností mezi významy uvedených pojmů v praktickém užití, v obsahu práce budou považovány (obdobně jako u pojmů právní věda a právní teorie – viz pozn. č. 25) za synonyma a nadále souhrnně označovány termínem „*teorie legislativní tvorby práva*" či konkrétněji „*teorie zákonodárství*", pojící se se vznikem (vyčleněním) nového teoretického přístupu ke zkoumání uvedených otázek, jak ostatně činí řada citovaných autorů.

[120] Z daného období srov. např. RÖDIG, J. (Hrsg.) (1976), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, Berlin: Springer Verlag; KREMS, B. (1979), *Grundfragen der Gesetzgebungslehre,* Berlin: Springer Verlag; KINDERMANN, H. (Hrsg) (1982), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, Berlin: Springer Verlag; HILL, H. (1982), Einführung in die Gesetzgebungslehre , Heidelberg: UTB für Wissenschaft; SCHNEIDER, H. P. (1982), *Gesetzgebung - Ein Lehrbuch*, 1. Auflage, Heidelberg: C. F. Müller; MAIHOFER, W. (Hrsg.)

že se tak dělo ruku v ruce se sociálními vědami[122], zejména pak s politickou vědou (*Politikwissenschaft*)[123], která uvedené téma nazírala z hlediska institucionálního zakotvení orgánů nadaných legislativní pravomocí, z hlediska chování jednotlivých aktérů, především pak politických stran, jejich parlamentních frakcí[124] či jednotlivých členů parlamentu (vliv původně ekonomické *public choice theory*), nebo z hlediska působení právní regulace na vybrané společenské vztahy. Vzhledem k existenci takových historických základů proto není nijak překvapivé konstatování, že v současné době německý právně-teoretický i politologický výzkum zákonodárství a obecně legislativní tvorby práva patří v mezinárodním měřítku k těm nejrozvinutějším, nejdůkladnějším a institucionálně pevně zakotveným.[125]

Krátce se ještě zastavme u našich sousedů v **Rakousku**[126], neboť tamní právně-teoretický výzkum legislativní tvorby práva a konkrétněji zákonodárství měl od samého

---

(1983), *Theorie und Methoden der Gesetzgebung*, Berlin: Hermann Luchterhand Verlag; SCHRECKENBERGER, W. (Hrsg.) (1986), *op. cit.;* nebo SCHULZE-FIELITZ, H. (1988), *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*, Duncker & Humblot; a řada dalších.

[121] Srov. např. SCHULZE, C.; HOFMANN, J. (1984), *Zum Stand der Theorie und Praxis der sozialistischen Gesetzgebung in der DDR*, Potsdam: Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR.

[122] Srov. okrajově LEPSIUS, O. (2005), *Sozialwissenschaften im Verfassungsrecht - Amerika als Vorbild?*, 60 JuristenZeitung 1, s. 1 - 13.

[123] K vývoji výzkumu zákonodárství na poli politické vědy srov. MESSERSCHMIDT, K. (2008), *Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik: Entwicklungstendenzen der Legisprudenz – Teil 1* a *Teil 2*, 2 Zeitschrift für das Juristische Studium 2 a 3, s. 111 – 122 a 224 – 232.

[124] Z daného období srov. např. BADURA, P. (1986), *Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung*, Berlin: de Gruyter, a především SCHNEIDER, H. P.; ZEH, W. (Hrsg) (1989), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin: de Gruyter, z pozdější doby pak zejména práce K. von Beymeho, např. BEYME, K. von (1997), *Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

[125] Viz kupříkladu založení a činnost *Institut für Gesetzgebung und Verfassung (IGV)* při Humboldt Universität, pod vedením M. Kloepfera, či *Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG)*, pod bývalým vedením U. Karpena a ve spolupráci W. Zehem, J. Limbach či H.-J. Papierem, anebo časopisy *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (dříve *Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen* vydávaný od roku 1969) či více relevantní *Zeitschrift für Gesetzgebung* (od r. 1985)

[126] Bez hlubší analýzy si troufám tvrdit, že u zbylých sousedních států, tj. na Slovensku či v Polsku je úroveň právně-teoretického výzkumu legislativní tvorby práva obdobná jako u nás, nicméně některé práce polských odborníků jen přece úroveň a charakter (co do komplexnosti) tohoto výzkumu pozvedávají výše.

Na **Slovensku** lze zmínit SVÁK, J.; KUKLIŠ, P. (2009), *op. cit.*, či kapitolu s názvem „*Tvorba práva – veda o zákonodárstve*“ v BRÖSTL, A. a kol. (2013), *Teória práva*, Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, s. 40n.

V **Polsku** se jen přece setkáváme s dlouhodobějším a ucelenějším výzkumem legislativní tvorby práva a zejména zákonodárství. Základ lze spatřovat v dílech J. Wróblewskiho („*Teoria racjonalnego tworzenia prawa*“ z roku 1985 či „*Zasady tworzenia prawa“* z roku 1989) či S. Wronkowske-Jaśkiewicz, nyní soudkyně polského *Trybunału Konstytucyjnego* (mezi všemi např. ve spolupráci s ZIELIŃSKI, M. (1997), *Zasady*

počátku svého rozvoje na přelomu 70. a 80. let minulého století[127] jisté přesahy i k nám, a to konkrétně v osobách pokračovatelů brněnské normativní školy O. Weinbergera a V. Kubeše, kteří se ve svých dílech mj. zabývali (navzdory „kelsenovskému"[128] odmítání zkoumat zákonodárství coby ryze politický proces v rámci právní teorie) rovněž problematikou tvorby práva obecně či konkrétně zákonodárstvím. Zatímco O. Weinberger tak zejména v pozdější době[129] činil spíše zprostředkovaně, z hlediska funkcionálního (neoinstitucionalistického) zkoumání institucí a jejich struktur a rozhodovacích procesů v demokratickém systému, V. Kubeš se na problematiku

---

*techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa; dále *Zagadnienia procesu legislacyjnego* (2000), 48 Przegląd legislacyjny 1, s. 11 – 21; *Na czym polega dobra legislacja?* (2002), 50 Przegląd Legislacyjny 1, s. 12n, či *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką* (2005), Fundacja Ius et Lex, nr. (III)/1, s. 193-211). Nicméně nelze opomenout ani další významná díla spadající svou tématikou do oblasti teorie legislativní tvorby práva, jako např. SUCHOCKIEJ, H. (red.) (1992), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym,* Warszawa; WARYLEWSKI, J. (red.) (2003), *Zasady techniki prawodawcze,* Warszawa: Wyd. Dom Wydawniczy ABC; GOETZ, K. H.; ZUBEK, R. (2005a), *op. cit.*; ZALASIŃSKI, T. (2008), *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe; nehledě na projevy interdisciplinárního přístupu - GOETZ, K. H.; ZUBEK, R. (2005b), *Wpływ reguł legislacyjnych na jakość ustawodawstwa*, Prawo i Podatki 11, s. 30 – 35; SZYMANEK, J. (2006), *Funkcja ustawodawcza parlamentu (w ujęciu analizy politologicznej),* 54 Przegląd Legislacyjny 2, s. 39 – 55; či ZUBIK, M. (red.) (2007), *Prawo a polityka*, Warszawa.

[127] Srov. např. MOKRE, J.; WEINBERGER, O. (Hrsg.) (1976), *Rechtsphilosophie und Gesetzgebung: Überlegungen zu den Grundlagen der modernen Gesetzgebung und Gesetzesanwendung*, Wien: Springer Verlag, nebo WINKLER, G.; SCHILCHER, B. (Hrsg.) (1981), *Gesetzgebung: kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik*. Wien: Springer Verlag, nebo SCHÄFFER, H. (1988), *Theorie der Rechtssetzung*, Wien: Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung.

[128] *„Ryzí nauka právní nezabývá se však žádnými duševními procesy nebo hmotnými ději, stojíc před úkolem poznávati normy, chápati právní skutečnosti. Něco právně chápati nemůže znamenati nic jiného, než něco chápati jako právo."* Srov. KELSEN, H. (1933), *Ryzí nauka právní: Metoda a základní pojmy*, Praha: Orbis, s. 10. Jak ovšem upozorňuje M. Škop, i normativní škola se k procesu tvorby práva vyjadřovala, byť nepřímo, když tvorbu práva sice považovala především za volní akt (projev vůle normotvůrce, nikoliv poznání), nicméně i ten se musí pohybovat v prostoru, který je vymezen existujícím právem a který do jisté míry determinuje vůli normotvůrce. *„Normativní škola se tímto způsobem dotýká pravotvorby a uplatňuje požadavek na to, aby tvorba práva respektovala vědecky poznaný normativní systém. Způsob uplatňování tohoto požadavku poukazuje na nutnost racionální tvorby práva."* Srov. k tomu ŠKOP, M. (2009), *Normativní škola a tvorba práva*, in. Sborník z konference *„Dny práva 2009",* Brno: MU, a tam citovanou literaturu.

[129] Na druhou stranu ve výše citovaném sborníku MOKRE, J.; WEINBERGER, O. (1976), *op. cit.,* O. Weinberger publikoval článek s názvem *„Zur Theorie der Gesetzgebung"*, v němž se zcela jednoznačně hlásí k potřebě systematičtěji zkoumat problematiku zákonodárství a tedy ustavení *Gesetzgebungslehre* a přidává se tak ke kritice její absence. Mezi hlavní oblasti zájmu by jednak měl patřit širší výzkum a hodnocení potřeby právní regulace a jejího efektivního působení při normování společenských vztahů, přičemž by tak měla činit interdisciplinárně, jednak užší zkoumání povahy argumentace v rámci rozhodovacích procesů zákonodárce, do níž musí pronikat přirozenoprávní hodnoty, které pozitivní právo legitimizují. Na onu snahu o interdisciplinární přístup v pozdějším díle O. Weinbergera poukazuje i J. Kysela v rámci svého výkladu o Weinbergerově přínosu k vymezení „právní politiky". Srov. KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*, s. 1261.

legislativní tvorby práva a zákonodárství soustředil přímo, což vyústilo ve vydání díla „*Theorie der Gesetzgebung*“ v roce 1987.[130] V něm se V. Kubeš sice primárně soustředí na postihnutí historických, právně-filosofických kořenů nové „teorie zákonodárství“, nicméně i on v její poslední třetině, zřetelně inspirován vývojem v sousedním Německu, vymezuje její základy, předmět i cíle. S ohledem na úzké propojení rakouské a německé (a švýcarské) právní teorie je obtížné hodnotit, do jaké míry dílo V. Kubeše přispělo k základům rakouského právně-teoretického výzkumu zákonodárství, nicméně pro českou (československou) teorii zákonodárství po roce 1989 mohla být společně s díly O. Weinbergera a V. Knappa[131] jistým základním kamenem. Jak je ovšem patrné z výkladu o vývoji u nás, mám za to, že tomu tak nebylo.

## III. 4 Legisprudence

Předtím, než se blíže podíváme na úroveň právně-teoretického a v menší míře i politologického výzkumu legislativní tvorby práva a zejména zákonodárství u nás, pro úplnost výkladu o jejím vývoji a základech v zahraničí je zcela nezbytné se blíže pozastavit u jednoho z významných mezníků, především tedy pro evropskou, ale zčásti i americkou teorii. Tím mezníkem je zrod nového teoretického přístupu, „teorie legislativní tvorby práva“, *legisprudence*.[132] Ačkoliv se nejedná o pojem zcela nový, když se objevuje kupříkladu v článcích citovaného J. Cohena[133], novým je bezesporu přístup ke zkoumání problematiky legislativní tvorby práva (a tedy i zákonodárství). Na rozdíl od J. Cohena, který použitím daného termínu pléduje za zvýšení významu problematiky legislativní tvorby práva v právně-teoretickém výzkumu přenesením části pozornosti z dosud dominantní „*judicativeprudence*“, *legisprudence* má dle jejích tvůrců i zastánců mnohem větší ambice. Jejich snaha spočívá v celkové (strukturální) změně přístupu k právně-

[130] Srov. KUBEŠ, V. (1987), *Theorie der Gesetzgebung*, Wien: Springer Verlag.
[131] Z té doby lze uvést sborník KNAPP, V. (1983), *Teoretické problémy tvorby československého práva*, Praha: Academia.
[132] Termín „*legisprudence*“ lze dovodit ze spojení slov „*legislative jurisprudence*“, přičemž jeho latinský původ vyjadřuje i podstatu samotného přístupu: *leges* (zákony) a *prudentia* (znalost, poznání).
[133] Srov. COHEN, J. (1949), *Towards Realism in Legisprudence*, 59 Yale Law Journal, s. 886, nebo COHEN, J. (1983), *op. cit.*.

teoretickému zkoumání legislativní tvorby práva, vymezení nového teoretického základu v rámci současného právně-teoretického diskurzu.

Jak zdůrazňuje sám jeden z jejích hlavních propagátorů, L. Wintgens, „*posláním legisprudence jako nového teoretického přístupu je na základě komplexního právně-teoretického výzkumu problematiky legislativní tvorby práva, která byla doposud považována za ryze politický proces či za formu politického rozhodování, přispět ke zlepšení její celkové úrovně.*“[134] V jeho podání *legisprudence* tvoří právně-teoretické a politicko-filozofické základy legislativní tvorby práva, zejména pak zákonodárství, které zde doposud absentovaly. Příčinu této absence L. Wintgens spatřuje především ve zpřetrhání vazeb mezi právem přirozeným (*natural law*) a pozitivním (*positive law*), což dává především za vinu *legalismu*, alespoň tedy v jeho ryzí podobě (*strong legalism*).[135] Před jeho nástupem dle L. Wintgense představovala tvorba práva ovlivněná *iusnaturalismem* proces poznání a vědění (*knowledge*), přičemž přirozenoprávní principy a hodnoty dodávaly pozitivnímu právu další (vyšší) zdroj legitimity. Jinými slovy, znalost přirozeného práva a jeho principy a hodnoty determinovaly obsah a podobu prává pozitivního skrze demokraticky legitimovaného legislativního orgánu. Pozitivní právo je v tomto ohledu aplikací přirozeného práva a jeho principů a hodnot v rozhodnutí legislativního orgánu, který je svým rozhodnutím legitimizoval („zpozitivněl“). Pozitivní právo proto představuje legální a legitimní konkretizaci práva přirozeného, které tak nabývá klíčového významu již ve fázi jeho tvorby díky poznání a vědění legislativního orgánu. V takové situaci by pak dle L. Wintgense existence teorie legislativní tvorby práva, přinášející do tvorby pozitivního práva přirozenoprávní principy a hodnoty, neměla žádný význam. Pokud jsou však působením *legalismu*[136] tyto vazby zpřetrhány, představuje tvorba práva pouze instrumentalistický a iracionální projev vůle (rozhodnutí) demokratického suveréna (zákonodárce), z hlediska konceptu suverenity parlamentu

---

[134] Srov. HAGE, J.; WINTGENS, L. J. (2007), *Editor's Preface*, 1 Legisprudence 1, s. 1.

[135] Srov. WINTGENS, L. J. (2002), *Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence*, in. WINTGENS, L. J. (ed.), *Legisprudence: New Theoretical Perspectives on Legislation*, Oxford: Hart Publishing, s. 9 – 12.

[136] Za konkrétní příklad L. Wintgens zmiňuje „*Code civil*“ hnutí ve Francii z počátku 19. století či pozdější *critical legal studies*. Srov. WINTGENS, L. J. (2002), *op. cit.*, s. 10 – 12.

jediného zdroje jeho legitimity. Legalistický přístup odmítá onu determinaci pozitivního práva přirozeným právem či morálními hodnotami, ale naopak pozitivní právo a jeho pravidla determinují morální chování, hodnoty a povinnosti. Nazírá na ně tedy jako na projev následování a dodržování psaných pravidel zakotvených v pozitivním právu, přičemž mimo systém psaných pravidel neexistuje žádná jiná normativita, hranice mezi *law* a *non-law* je jednoznačně vymezena.[137] Legalita pak dle legalismu představuje hlavní a jedinou formální podmínku platnosti i koneckonců i správnosti právních norem, hodnotové či obsahové požadavky se stávají podružnými a nikoliv nezbytnými.[138]

Za příklad přetrvání legalistického přístupu i v dnešních podmínkách L. Wintgens prezentoval, dle mého názoru ne však příliš šťastně a dokonce nesprávně, vztah ústavního soudnictví a zákonodárce v rámci kontroly norem, v němž dochází k derogaci právních norem pouze za předpokladu flagrantního porušení ústavy. Kriticky tak konstatuje, že tato kontrola je založena na presumpci správnosti (ústavnosti) činnosti zákonodárce, v níž je zahrnuta i presumpce racionality zákonodárcova rozhodnutí.[139] Takové tvrzení je sice pravdivé, nicméně kritický hodnotící tón zde není na místě, neboť ze skutečnosti, že je něco presumováno, nelze zkratkovitě dovozovat, že to není zkoumáno a hodnoceno. Nadto si lze stěží představit v praxi uplatňovanou presumpci v opačném gardu. Naopak na místě byl kritický, možná až provokativní tón, když L. Wintgens konstatoval, že navzdory skutečnosti, že legalistický přístup vyklidil své pozice, jím obhajované myšlení skrze a pouze v mezích norem psaného práva přetrvalo v myslích mnoha právníků všech oborů dodnes. A především tím L. Wintgens odůvodňuje dlouhodobou absenci právně-teoretického zájmu o legislativní tvorbu práva, když jakákoliv „*teorie o právu*“ (právních normách), tím méně pak teorie o jeho tvorbě, pozbývá smysl, neboť jediným relevantním hlediskem jsou právní normy samotné a jejich obsah. Na druhou stranu iusnaturalismus a přirozenoprávní principy a hodnoty zdaleka nezmizely, neboť pronikly do rozhodovací činnosti soudů při nalézání ideje spravedlnosti v rámci interpretace a aplikace pozitivního

---

[137] *op. cit.*, s. 12, či blíže k vymezení *legalismu* srov. SKHLAR, N. (1986), *Legalism: Law, Morals and Political Trials,* Cambridge: Harvard University Press.

[138] Skrze toto tvrzení pak lze dle L. Wintgense vysvětlit i v současné době tolik kritizovanou inflaci legislativních aktů.

[139] Srov. WINTGENS, L. J. (2002), *op. cit.*, s. 14.

práva. Proto se i soustředění právní teorie přeneslo sem, neboť až skrze adjudikaci se pozitivní právo stávalo pro výzkum zajímavým, zatímco ve fázi jeho tvorby bylo považované za něco daného (*thereness*), za definitivní rozhodnutí suveréna, plně odrážející realitu.

Vzhledem ke skutečnosti, že k některým závěrům a obecně k vymezení oblastí zájmu *legisprudence* (společně s *Gesetzgebungslehre)* se v průběhu práce ještě vrátíme, v kontextu této kapitoly se pokusme jen krátce zhodnotit její dopady na současný právně-teoretický výzkum legislativní tvorby práva. Jak již bylo naznačeno, *legisprudence* jako nový právně-teoretický přístup k výzkumu legislativní tvorby práva měla a má ohlas zejména v Evropě, kde se stala již relativně ustálenou (institucionalizovanou[140]) součástí obecné teorie právní, významně přispěla k rozvoji komparativního výzkumu legislativní tvorby práva[141] a rovněž k výzkumu legislativní tvorby práva v rámci EU[142], nicméně jisté pozornosti se jí dostalo i v americkém právně-teoretickém prostředí.[143] Pro naplnění ambicí *legisprudence* stát se uceleným a v obecné právní teorii pevně zakořeněným teoretickým přístupem k výzkumu problematiky legislativní tvorby práva je ovšem určující především míra její percepce do právně-teoretického výzkumu legislativní tvorby práva na úrovni jednotlivých států, kde se logicky uplatňuje spíše „národní" přístup, reflektující na výskyt konkrétních, specifických otázek a problémů legislativní tvorby

---

[140] Viz kupříkladu založení *The European Academy for Law and Legislation* (EALL) v Haagu či vydávání časopisu *Legisprudence* od roku 2007, v roce 2013 pak přejmenovaného na *Theory and Practice of Legislation*.

[141] Srov. např. výzkum v rámci *the International Association on Legislation (IAL)* (vzniklé z *the European Association of Legislation*, založené v roce 1991), jejímiž členy je celá řada národních institutů, zabývajících se výzkumem legislativní tvorby práva. Jedním z výstupů její činnosti byl sborník ze symposia z roku 2010 – MADER, L.; TAVARES de ALMEIDA, M. (Hrsg.) (2010), *Quality of Legislation - Principles and Instruments*, Baden-Baden: Nomos Verlag, anebo aktuálně KARPEN, U. (2012), *Comparative Law: Perspectives of Legislation*, 6 Legisprudence 2, s. 149 – 189

[142] K bilancování srov. výstupy U. Karpena, H. Schäffera či L. Madera z konference na téma: *„Stand und Perspektiven der Rechtsetzungslehre"*, konané dne 27. 3. 2006 *v Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich*, které byly publikovány ve švýcarském časopise LeGes 2/2006, dostupné na: http://www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/02346/index.html?lang=de

[143] Viz v úvodu zmíněné symposium „*The Most Disparaged Branch: The Role of Congress in the Twenty-First Century*" z listopadu roku 2008 na Boston University School of Law, či její reflexe v článcích právních teoretiků působících v americkém prostředí, jako např. R. A. Posner či I. B. Flores ve WINTGENS, L. J.; THION, P. (eds.) (2007), *Legislation in context: essays in legisprudence*, Aldershot: Ashgate, resp. J. Waldron – WALDRON, J. (2007), *Legislation and the Rule of Law*, 1 Legisprudence 1, s. 91 – 124.

práva, a proto i konkrétní návrhy jejich řešení jsou často obtížně přenositelné.[144] Přenositelnými jsou ovšem jednak teoretický základ takového výzkumu, který *legisprudence* do značné míry vytváří[145], jednak komparativní inspirace pro ustavení nové *teorie legislativní tvorby práva* a konkrétněji *teorie zákonodárství* v rámci obecné právní teorie, vymezení jejího předmětu a konkrétních výzkumných oblastí, metody a interdisciplinární přístup k jejímu výzkumu atp. Nemusí to ovšem nutně platit vždy, jak ukazuje dosavadní vývoj v ČR.

## III. 5 Vývoj a současný stav v ČR

Jak je seznatelné i z podtextu některých výše předestřených tvrzení, právně-teoretický výzkum legislativní tvorby práva a konkrétněji zákonodárství u nás po roce 1989 považuji především v první dekádě za zcela nedostatečný, v podstatě absentující, když přednost logicky dostávala re-formulace základních právně-teoretických pojmů, snahy o re-konceptualizaci vybraných teoretických či právně-filosofických přístupů z prvorepublikového období a ze zahraničí, vymezení základů ústavního systému a rolí jeho aktérů, (znovu)vymezení všech klíčových oborů práva a v neposlední řadě otázky spojené s interpretací a aplikací práva. Určitými (ve smyslu ucelenějšími) výjimkami v právně-teoretickém výzkumu legislativní tvorby práva v tomto období, a to navzdory existenci relativně solidního základu ve výše citovaných dílech V. Kubeše a O. Weinbergera a také již nijak omezené možnosti nechat se inspirovat v zahraničí, představují jednak práce V. Knappa, především pak dílo autorského kolektivu pod jeho vedením *„Ústavní základy tvorby práva*“[146] či později vydané dílo, které je již zcela

---

[144] Jak ostatně dokazuje i v následující kapitole naznačený možný střet mezi *legisprudencí* a německou *Gestzgebungslehre*.

[145] Srov. k tomu WINTGENS, L. J. (ed.) (2002), *Legisprudence : New Theoretical Perspectives on Legislation,* Oxford: Hart Publishing; WINTGENS, L. J. (ed.) (2005), *The Theory and Practice of Legislation,* Aldershot: Ashgate; WINTGENS, L. (2006), *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, 19 Ratio Juris 1, s. 1 - 25; WINTGENS, L. J.; THION, P. (eds.) (2007), *op. cit.*; FLORES, I. B. (2009), *Legisprudence: the Role and Rationality of Legislator--vis-à-vis Judges--Towards the Realization of Justice*, 1 Mexican Law Review 2, s. 91 – 109; nebo WINTGENS, L. J. (2012), *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*, Farnham: Ashgate.

[146] Srov. KNAPP, V.; GROSPIČ, J.; ŠÍN, Z. (1990), *Ústavní základy tvorby práva*, Praha: Academia, která je ovšem slovy J. Kysely, *„hodně svázaná s poměry československé federace těsně před politickou změnou*

zařaditelné pod oblast zájmu teorie legislativní tvorby práva, „*Tvorba práva a její současné problémy*“[147] z roku 1998, jednak práce J. Filipa, kupříkladu pomůcka „*Jak se dělají zákony*“[148] či učební text „*Zákonodárná moc v Ústavě ČR a právní status Parlamentu*“[149], v němž se důkladně zabýval i problematikou zákonodárství.

A právě jmenovaný J. Filip a jeho časopisecké články z konce 90. let minulého století[150] pak nepochybně stály u počátku přece jen hlubšího zájmu právní teorie o legislativní tvorbu práva u nás, byť se nejednalo o zájem nijak systematický. Spíše měl podobu reakcí na aktuálně vzniklé problémy zákonodárství, navrhované změny právní úpravy zákonodárného procesu či výskyt legislativně-technických nedostatků zákonů. S jistou dávkou zjednodušení by bylo možné konstatovat, že především ona nesystematičnost a neucelenost právně-teoretického výzkumu legislativní tvorby práva, která se projevuje i útržkovitým charakterem výstupů, když převažuje zejména nepřeberné množství časopiseckých článků[151] či příspěvků v několika sbornících[152], ovšem velmi fundovaně reagujících na aktuální témata či problémy legislativní tvorby práva (a především zákonodárství) a bezpochyby zařaditelných do oblasti zájmu teorie legislativní tvorby práva, zůstává jeho symptomatickým projevem až do současnosti. Uvedený charakter pak ovlivňuje hloubku a intenzitu zájmu právní teorie o problematiku

---

*poměrů v roce 1989.*“ Srov. GERLOCH, A. a kol. (2008), *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: Wolters Kluwer, s. 22.

[147] Mírně úsměvné je tvrzení V. Knappa, že „*z rozsáhlé literatury tohoto tématu se týkající u nás*“, odkazuje na dílo, jež sám editoval, tj. sborník „*Teoretické problémy tvorby čs. práva*“ z roku 1983, a které ovšem představuje na dlouhou dobu u nás dílo ojedinělé. Srov. KNAPP, V. (1995), *op. cit.*, s. 106, pozn. č. 145.

[148] Srov. FILIP, J. (1991), *Jak se dělají zákony*, Praha: Práce.

[149] Srov. FILIP, J. (1993), *Zákonodárná moc v Ústavě ČR a právní status Parlamentu*, Brno: MU.

[150] Např. FILIP, J. (1995), *Problematika nadpisů právních předpisů z hlediska legislativní techniky*, 3 Časopis pro právní vědu a praxi 1, s. 176 – 183; FILIP, J. (1998), Ústava ČR po pěti letech – základní východiska, in. ŠIMÍČEK, V. (ed.), *Ústava České republiky po pěti letech (sborník z konference)*, Brno: Masarykova univerzita (Acta Universitatis Brunensis Iuridica č. 212), s. 9 - 37; FILIP, J. (1998), *Poznámky k návrhu zákona o jednacím řádu Senátu (senátní tisk č. 1998/6)*, 6 Časopis pro právní vědu a praxi 2, s. 246 - 251; nebo FILIP, J. (1999a), *Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury*, Právní zpravodaj, s. 7 – 8;

[151] Mezi autory, kteří se dlouhodoběji zabývají mj. i problematikou legislativní tvorby práva či konkrétněji zákonodárstvím, lze vedle J. Filipa zařadit především J. Syllovou, J. Kyselu, A. Gerlocha, Z. Šína, J. Wintra a další. Všem nejmenovaným se omlouvám za opomenutí.

[152] Srov. např. GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*; GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.) (2007), *op. cit.*; KYSELA, J. (ed.) (2006b), *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*, Praha: Eurolex Bohemia; GERLOCH, A.; MARŠÁLEK, P. (eds.) (2005), *Zákon v kontinentálním právu*, Praha: Eurlex Bohemia; nebo VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.) (2005), *op. cit.*

legislativní tvorby práva, kterou lze hodnotit jako velmi nestálou, jdoucích ve vlnách, které se vytvoří vždy v souvislosti s výskytem zcela nového jevu (např. ustavení Senátu, návrhy změn Ústavy ČR či novelizace jednacích řádů obou komor), s v praxi se objevivším a dosud vůbec (či dlouho) neřešeným problémem a především s vydáním nového rozhodnutí Ústavního soudu, významně se dotýkajícího této oblasti. Vedle toho má nepřímo dopady i na výuku problematiky legislativní tvorby práva na právnických fakultách, jejíž ucelenější podoba zde rovněž dlouhodobě do značné míry absentuje.

Nicméně bylo by nesprávné opomenout některé významné publikace, které bezesporu svým obsahem spadají pod oblast zájmu teorie legislativní tvorby práva. Vedle citovaných sborníků, v drtivé většině případů od autorů propojených s Právnickou fakultou UK[153], je třeba zmínit i zde několikrát citovanou učebnici „*Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*“ z roku 2001 (aktualizované vydání) od J. Filipa a v ní nebývale důkladně rozebrané ústavní základy zákonodárné moci, dále monografie „*Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*“[154] z roku 2004 či citovanou „*Zákonodárství bez parlamentů*“ z roku 2006 od J. Kysely, co do vlivu na rozvoj právně-teoretického výzkumu legislativní tvorby práva „české obdoby“ H. Schneidera či W. N. Eskridge, jr. Ostatně J. Kysela se autorsky podílel i na v úvodu zmíněné publikaci „*Legislativní proces (teorie a praxe)*“ z roku 2011, vydané pod záštitou Ministerstva vnitra a PrF UK. Rovněž je třeba zmínit pro rozbor techniky a metodiky legislativní tvorby práva zásadní dílo „*Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika*“ z roku 2003 od Z. Šína, anebo publikaci „*Parlament České republiky*“ autorského kolektivu pod vedením J. Syllové, která se coby ředitelka podílí i na publikačních výstupech Parlamentního institutu při Poslanecké sněmovně. V neposlední řadě je nezbytné zmínit, co do svého obsahu zcela ojedinělou monografii J. Wintra „*Česká parlamentní kultura*“[155] z roku 2010.

---

[153] Příčinu tohoto stavu lze spatřovat i v působení *genia loci* a personálním propojení akademiků z pražské fakulty právě s Parlamentem ČR, zatímco v případě brněnské a částečně i olomoucké fakulty to platí ve vztahu k vrcholným soudním institucím, včetně Ústavního soudu.

[154] Srov. KYSELA, J. (2004), *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, Praha: Eurolex Bohemia.

[155] Srov. WINTR, J. (2010), *Česká parlamentní kultura*, Praha: Auditorium.

Jako důkaz o tom, jak velký prostor je výzkumu problematiky legislativní tvorby práva věnován v naší právní teorii, může do značné míry sloužit i srovnání publikačních výstupů týkajících se problematiky legislativní tvorby práva s publikacemi zabývajícími se zbylými komponenty procesu regulace práva, tj. problematikou interpretace a aplikace práva. Na první pohled je zřejmé, že jen za poslední tři roky byla k těmto komponentům u nás vydána celá řada publikací[156], z hlediska množství (a koneckonců i rozsahu a hloubky výzkumu) převyšujících počet vydaných publikací v oblasti teorie legislativní tvorby práva za celé „polistopadové období."

Pro úplnost zbývá učinit pár hodnotících poznámek k úrovni sociálně-vědního, zejména pak politologického výzkumu legislativní tvorby práva u nás. Bohužel i v tomto ohledu její výzkum u nás výrazně zaostává, a to nejen z hlediska rozsahu a intenzity zájmu o danou problematiku, který je prakticky nulový, ale i v přizpůsobení se trendu interdisciplinárního přístupu ke zkoumání vztahu práva a politiky obecně, kam některé významné aspekty problematiky legislativní tvorby práva rovněž spadají. Ojedinělými pokusy tak zůstávají citované články J. Kysely a jeho snahy nastolení otázek vzniku „právní politologie", ať již v námi sledované oblasti teorie legislativní tvorby práva, tak kupříkladu v oblasti ryze ústavněprávní, anebo rovněž citovaný sborník z konference na téma „*Judicializace politiky, nebo soudcokracie? Vztah soudnictví a politiky*" z listopadu roku 2012. Do jisté míry by sem bylo možné zařadit i novou publikaci M. Kubáta „*Současná česká politika: co s neefektivním režimem?*"[157], pojednávající o parlamentarismu v ČR a možných způsobů jeho racionalizace, nicméně problematiky legislativní tvorby práva se dotýká velmi okrajově.

V kontextu výše uvedeného mám za to, že právně-teoretický i politologický výzkum legislativní tvorby práva nebo konkrétněji zákonodárství u nás je značně

---

[156] Mezi všemi srov. např. MELZER, F. (2011), *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck; HLOUCH, L. (2011), *Teorie a realita právní interpretace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk; GERLOCH, A.; TRYZNA, J.; WINTR, J. (2012), *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk; WINTR, J. (2013), Metody a zásady interpretace práva, Praha: Auditorium; nebo BOBEK, M.; KÜHN, Z. a kol. (2013), *Judikatura a právní argumentace*, 2. vyd., Praha: Auditorium.

[157] Srov. KUBÁT, M. (2013), *Současná česká politika: co s neefektivním režimem?*, Brno: Barrister & Principal.

poddimenzován. Ve srovnání s výzkumem ostatních komponentů procesu právní regulace ve společnosti, tj. interpretace a aplikace práva, výzkum legislativní tvorby práva zřetelně zaostává, když (až na důležité, nicméně střípkovité výjimky výzkumu jeho dílčích a aktuálních otázek a problémů) komplexnější výzkum prakticky absentuje. Takový stav je třeba vzhledem k významu a důležitosti legislativní tvorby práva nejen nežádoucí, ale do jisté míry i překvapivý, s ohledem na již dlouhodobě vysokou úroveň jeho výzkumu v zahraničí, tedy alespoň ve státech, které obvykle bývají v jiných oblastech právně-teoretického i politologického výzkumu pro nás výrazně inspirativní.

# IV. Teorie zákonodárství v ČR

Jelikož jsem výše kriticky zhodnotil současný právně-teoretický i politologický výzkum legislativní tvorby práva (včetně zákonodárství) u nás jako poddimenzovaný, nedostačující a střípkovitý, nechtěl jsem, aby se i tato práce stala jen dalším z dílčích střípků do mozaiky výzkumu legislativní tvorby práva, jejíž ucelenější podoba nebyla dosud nijak blíže vymezena. Byť jsem si vědom hrozby nařčení z přílišné ambicióznosti, pokusím se nejdříve podobu této mozaiky navrhnout či rozkreslit a až poté tento svůj střípek do ní patřičně zasadit. Jinými slovy, za pomocí inspirace ze zahraničí se pokusím na zahrádce naší teorie práva „vykolíkovat" další záhonek a prostřednictvím své práce na něm zasadit u nás dosud ne příliš systematicky pěstovaná a tudíž ani pevně nezakořeněná semínka *teorie legislativní tvorby práva*, charakterizovat její vlastnosti a povahu, definovat její předmět a oblasti zájmu, přičemž bude upřednostněna především setba speciální odrůdy, *teorie zákonodárství*[158], která byla u nás dosud spíše planě rostoucí. Zda skutečně zakoření, vyklíčí a uchytí se, závisí především na intenzitě, s jakou bude pěstována, důkladně zalévána a bude o ní pečováno, neboť samotné pěstitelské podmínky, jako je relativně velký a osvětlený prostor i kvalitní půda s nemalým množstvím živin a zvenčí poskytovaného humusu, lze označit za takřka ideální.[159] K jejímu uchycení by měl významně přispět i fakt, že se zdaleka nejedná o odrůdu neznámou, ale naopak, jak bylo výše předestřeno, v některých zahraničních oblastech již objevenou, dostatečně popsanou, prozkoumanou a systematicky pěstovanou na takové úrovni, že se v tamních podmínkách nejeví nijak problematické ji neustále roubovat či dokonce křížit s odrůdami jiných druhů.[160]

---

[158] Hlavní důraz bude s ohledem na obsah této práce kladen zejména na *teorii zákonodárství*, která se jako určitý „podobor" vyčleňuje z širší *teorie legislativní tvorby práva*. Tento přístup ovšem nikterak nebrání tomu, aby zde předestřené závěry (s jistými redukcemi) mohly být zobecněny i pro samotnou teorii legislativní tvorby práva.

[159] To vše samozřejmě za předpokladu, že nebude zkonstatováno začátečnické selhání pěstitele již při samotné proceduře jejího sázení.

[160] K podrobnějšímu popisu těchto procedur v pravém slova smyslu srov. časopis *Zahrádkář*, vydávaný Českým svazem zahrádkářským, o. s.

## IV. 1 Předmět teorie legislativní tvorby práva – inspirace

Pokud bylo výše konstatováno, že úspěšné naplnění ambicí *legisprudence* závisí především na míře percepce jejího přístupu do „národního" právně-teoretického výzkumu legislativní tvorby práva, měl jsem na mysli zejména její možný střet s německou *Gesetgebungslehre*. Sám L. Wintgens se nepřímo pokouší *legisprudenci* odlišit od *Gesetzgebungslehre*, kterou považuje za převážně praktickou, bez hlubšího teoretického (normativního) základu, a proto by jí *legisprudence* mohla být „nadřazena", neboť právě ona tento teoretický základ vytváří. Byť samozřejmě nejsem schopen posoudit, do jaké míry je ve skutečnosti takové hodnocení vnímáno autory v rámci *Gesetzgebungslehre*, jsem však toho názoru, že L. Wintgens se v určitém ohledu mýlí. Pokud budeme na oba přístupy nazírat staticky, pak by se *legisprudence* se svým zaměřením a přístupem mohla skutečně nacházet „nad" či lépe řečeno „okolo" *Gesetzgebungslehre*, neboť jí poskytuje právně-teoretický (a politicko-filozofický) rámec. Takové tvrzení má ovšem řadu problematických aspektů.

Předně pomíjí mnohem hlubší historické (státovědné) kořeny jak samotné *Gesetzgebungslehre*, tak i obecné teorie tvorby práva (*Rechtssetzungslehre*), z níž se jako relativně samostatná oblast výzkumu vyčleňuje. Vyjdeme-li ze srovnání obsahové náplně obou teoretických přístupů k legislativní tvorbě práva, či konkrétněji k zákonodárství, pak mezi nimi nalezneme jisté rozdíly, které spočívají jednak v rozsahu předmětu svého výzkumu, jednak v charakteru přístupu. Zatímco L. Wintgens *legisprudenci* vnímá jako obecnou teorii, zavádějící zcela nový, právně-teoretický (a politicko-filozofický) přístup ke zkoumání problematiky legislativní tvorby práva (normativní teorie racionality zákonodárství), P. Noll vymezuje *Gesetzgebungslehre* spíše jako prakticky orientovanou „nauku", která má jediný výzkumný předmět: zákonodárství (*Gesetzgebung*), tj. chování zákonodárce, zákonodárný proces a zákony jako jeho výsledný produkt, nicméně se neomezuje pouze na zkoumání jeho formálního smyslu, ale soustřeďuje se i na jeho obsah. Tím se řadí pod oblast výzkumu obecné teorie práva (*Rechtslehre*), v jejímž rámci tvoří

relativně samostatnou disciplínu[161], která však v žádném případě nezůstává uzavřena interdisciplinárním vlivům.[162] Především se však jedná skutečně o statický náhled, který nekoresponduje s dynamickým vývojem obou předmětných teoretických přístupů, neboť zejména *legisprudence* se stává stále více i praktickým přístupem.[163]

Namísto hledání jejich vzájemných antagonismů považuji za potřebnější uplatňovat spíše sjednocující[164] přístup, jak ostatně nepřímo činí při vymezení předmětu (oblastí zájmu) *Gesetzgebungslehre* U. Karpen.[165] Jedná se o tyto oblasti (*Arbeitsfelder*):

- *Kenntnissen über Gesetzgebung* (*Legis-prudence*[166]), která vytváří právně-teoretický a politicko-filozofický základ *Gesetzgebungslehre.* Právě zde se nejvíce projevuje její otevřenost k interdisciplinárnímu přístupu (vliv poznatků ekonomie, sociologie, politologie, psychologie a rovněž ostatních právních odvětví), skrze něž nahlíží na základní právně-politické otázky zákonodárství;
- *Gesetzgebungsanalytik* (*Legis-Analysis*), která představuje normativní aspekt *Gesetzgebungslehre*, (ústavně)právní (konstitucionální) základ legislativy a zákonodárství a s ním spojených základních pojmů (dělba moci, *judicial review*,

---

[161] Společně se správní vědou (*Verwaltungslehre*) a „*vědou o tvorbě práva*" (*Rechtssetzungslehre*), od které se odlišuje svým zaměřením pouze na problematiku zákonodárství. Srov. KARPEN, U. (1989), *op. cit.,* s. 14.

[162] P. Noll za pomoci analogie s medicínou namítá, že *Gesetzgebungslehre* by bez vlivu a znalostí mimoprávních vědních oborů (např. ekonomie, sociologie, politologie) byla totéž, co chirurgie bez lékařské diagnózy. Srov. KARPEN, U. (1989), *op. cit.,* s. 16.

[163] Jak dokládají i články jednotlivých autorů k ní se hlásících, které jsou součástí výše citovaných sborníků. Koneckonců i obsah zatím poslední z monografií L. Wintgense k tématu *legisprudence, „Legisprudence: Practical Reason in Legislation"* z roku 2012, na tento trend pozitivně reaguje.

[164] Objevují se však i kritické hlasy ve vztahu k *legisprudenci* a jejího ryze teoretického nahlížení na problematiku zákonodárství, které má značný odstup od praktické reality „politického" procesu zákonodárství. Srov. k tomu BUESO, J. C. (2008), *Die Bedeutung der konsultativen Organe Spaniens für die Qualität der Rechtssetzung*, 63 Zeitschrift für öffentliches Recht 1, s. 1-27.

[165] Srov. KARPEN, U. (1989), *op. cit.,* s. 14, pro názvy v německém originále, nebo KARPEN, U. (1996), *Introduction – Legislation and Legistics in European Countries*, in. KARPEN, U. (ed.), *Legislation in European Countries*, s. 11 – 12, pro názvy v anglickém překladu. Vzhledem k jejich srozumitelnosti (a jisté omezenosti českého jazyka pro jednoslovné výrazy) je ponechávám bez českého překladu, který nahrazuji popisem obsahové náplně dané oblasti. Ve slovenském jazyce jsou v téměř nezměněné podobě prezentovány v BRÖSTL, A. a kol. (2013), *op. cit.*, s. 41 – 42.

[166] Je s podivem, že U. Karpen pojem *Legis-prudence* zde používá mnohem dříve, než L. Wintgens *legisprudenci* (znovu)vymezil. Lze se tak domnívat, že se nechal buď inspirovat pracemi J. Cohena, anebo jednoduše vycházel z latinského původu daného slova. Každopádně právě v této oblasti můžeme spatřovat potřebnost onoho sjednocujícího přístupu mezi *Gesetzgebungslehre* a *legisprudencí* (byť v tomto případě se spíše jedná o fůzi sloučením), když původním ambicím *legisprudence* vytvořit právně-teoretický základ nové teorie legislativní tvorby práva, včetně zákonodárství, koresponduje obsahová náplň takto označené oblasti zájmu v rámci *Gesetzgebungslehre*.

zákon, systém práva, orgány, působnost, funkce, delegace atp.), a to i v komparativní perspektivě;

- *Gesetzgebungstatktik* (*Legis-Tactics*), představuje institucionální aspekt *Gesetzgebungslehre*, když je analyzována působnost a praktické fungování jednotlivých legislativních orgánů, resp. orgánů se svou činností dotýkajících legislativní tvorby práva. U. Karpen jej vymezuje jako „vnější zákonodárný proces" (*außeres Gesetzgebungsverfahren*), neboť sem spadají i problematické aspekty vztahů mezi jednotlivými složkami státní moci. Interdisciplinární přístup se pak projevuje v analýze vlivu (taktiky) politických stran a zájmových skupin (např. lobbying) na činnost zákonodárného orgánu;
- *Gesetzgebungsmethodik* (*Legis-Methodology*) se naopak soustředí již na samotný „vnitřní zákonodárný proces" (*inneres Gesetzgebungsverfahren*), jeho ústavně i zákonem vymezenou podobu, reálné fungování, politické vlivy, legislativní koncepce, jednotlivé procedury, chování konkrétních aktérů a další aspekty, které v konečném důsledku ovlivňují výsledek zákonodárného procesu;
- *Gesetzgebungstechnik* (*Legis-Technics, legistics*) se primárně soustředí na problematiku legislativní techniky (umění) tvorby právních norem (legistika), formálními vlastnostmi samotného výsledného produktu a jeho vnější stránkou (struktura, systematika, jazyk, srozumitelnost, určitost atp.).[167]

Samozřejmě uvedené oblasti nelze považovat za uzavřené, s neprostupnými hranicemi. Naopak i v tomto směru se projevuje otevřenost a interdisciplinární charakter samotné teorie legislativní tvorby práva či konkrétně teorie zákonodárství. Proto se nejedná o výčet zcela vyčerpávající a definitivní, neboť i relativně nově vymezená teorie musí patřičným způsobem reagovat na dynamiku vývoje ve společnosti.[168]

---

[167] Srov. k tomu např. FLIEDNER, O. (Hrsg.) (2006), *Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

[168] Srov. k tomu např. VOERMANS, W.; EIJLANDER, P. (1999), *Working out the Fundamentals for a Border Crossing Post-Instrumental Doctrine on Legis-Prudence*, in. MORAND, CH.-A. (éd.) *op. cit.*, s. 47 – 60.

Stejně tak se nejedná o jediný výčet oblastí zájmu teorie legislativní tvorby práva či teorie zákonodárství.[169] Kupříkladu L. Mader[170] je strukturuje podrobněji, když rozlišuje:

- *legislative methodology* (*material/ substantive legistic*), kam zahrnuje otázky pojící se s obsahovou stránkou legislativních aktů a jejich působení v dané oblasti právní regulace;
- *legislative technique* (*formal legistic*), v níž jsou zkoumány zejména otázky formálních (legislativně-technických) náležitostí jednotlivých legislativních aktů;
- *legislative drafting*, kterou L. Mader vyděluje z předchozí oblasti a zužuje ji na otázky způsobů jazykového vyjádření u jednotlivých právních norem;
- *legislative communication*, jež se soustředí zejména na nástroje a formy zprostředkování informací o nové právní úpravě, zvýšení právního povědomí a znalostí ve společnosti, nikoliv tedy pouze formou povinné publikace legislativních aktů, ale více vstříc naplnění zásady „*neznalost zákona neomlouvá*";
- *legislative procedure*, v níž je zkoumána problematika procesu legislativní tvorby práva, a to jak z hlediska vymezení a fungovaní jednotlivých (vnitřních) procedur, tak i z hlediska vlivu a chování vnějších aktérů;
- *management of legislative projects*, kam zahrnuje problematiku „předpřípravné fáze" legislativního procesu, tvorbu koncepcí, záměrů, politik atp.;
- *the sociology/political science of legislation,* v níž L. Mader spatřuje jeden z klíčových přínosů interdisciplinárního přístupu k výzkumu legislativní tvorby práva, neboť je zde zkoumána a hodnocena jak potřeba nové právní regulace, tak i způsob implementace již přijaté právní úpravy a rovněž *ex post* vyhodnocení efektivity jejího působení ve společnosti, čímž se prakticky stává základem pro legislativní metodologii. Rozlišení mez sociologickým a politologickým výzkumem

---

[169] Například italský právní teoretik G. U. Rescigno ji zužuje pouze na oblast legislativní techniky (*tecnica legislativa*), kam ovšem řadí: 1) *legistiku*, která v jeho podání spočívá v redakčním zpracování legislativních textů; 2) *analýzu procesů tvorby a přijímání legislativního aktu*; 3) *analýzu textů právních předpisů a priori*, jejímž cílem by měla být verifikace očekávaných dopadů nové právní úpravy; a 4) *analýzu textů právních předpisů a posteriori*, která se zaměřuje na hodnocení efektivity právní úpravy z hlediska dosažených cílů při její realizaci a aplikaci. Srov. k tomu SVÁK, J.; KUKLIŠ, P. (2009), *op. cit.,* s. 67.

[170] Srov. MADER, L. (2001), *Evaluating the effects: A contribution to the quality of legislation*, 22 Statute Law Review 2, s. 119 - 131.

L. Mader činí z hlediska předmětu, kdy sociologický výzkum se uplatňuje především ve vztahu k trestněprávní regulaci, zatímco politologický spíše ve vztahu k ústavnímu (veřejnému) právu[171], tedy ve smyslu tezí J. Kysely o „právní politice“, resp. „právní politologii“;

- *the theory of legislation,* která představuje právně-teoretický i politicko-filozofický základ legislativní tvorby práva, v níž jsou zkoumány mj. i otázky postavení a funkcí legislativy v politickém systému a ve společnosti.

Uvedené výčty oblastí zájmu teorie legislativní tvorby práva či konkrétněji teorie zákonodárství tak představují komplexní náhled na její předmět. Za situace, kdy je samotná teorie legislativní tvorby práva pevně zakotvena v obecné teorii právní a je dostatečně vymezen předmět jejího zájmu a její jednotlivé oblasti, dochází i v jejím rámci k určité specializaci, kdy se většina autorů soustředí primárně na rozvoj pouze jedné z uvedených oblastí, kterou považují za zásadní pro zvýšení kvality legislativní tvorby práva. Pohledem teorie legislativní tvorby práva či teorie zákonodárství jsou tak v současné době zkoumány především jednotlivé (dílčí) praktické otázky a problémy spadající do dané oblasti, čímž se do jisté míry mění i charakter samotné teorie legislativní tvorby práva, která se již více orientuje na praktické aspekty legislativní tvorby práva, zatímco případné upevnění či prohloubení právně-teoretických a politicko-filozofických základů ponechává téměř stranou zájmu, jako otázku neaktuální.

Nadto, ačkoliv spíše převládá jistá skepse nad přínosem takového postupu pro „nepřenositelnost“ navržených řešení na ryze národní specifické problémy, i nadále přetrvávají snahy o mezinárodní propojení výzkumu legislativní tvorby práva[172], a to s ohledem na jistou univerzalitu převažujících nedostatků legislativních aktů (inflace, deflace kvality, nekoncepčnost, nesrozumitelnost atp.), jímž se snaží teorie legislativní

[171] Srov. MADER, L. (2001), *op. cit.*, s. 121.

[172] Srov. KARPEN, U. (2012), *op. cit.*, nebo VERHOEVEN, A. (2002), *Legisprudence and European Law: in Search of the Principles of European Legislation*, in. WINTGENS, L. (ed.), *Legisprudence: New Theoretical Perspectives on Legislation*, s. 109 – 126.

tvorby práva čelit vypracováním obecně sdílených standardů kvality legislativy a pravidel či metodologických postupů je zajišťujících.[173]

## IV. 2 Teorie zákonodárství v ČR – vymezení předmětu

V našem prostředí teorie legislativní tvorby práva a konkrétně teorie zákonodárství odraz spíše nenachází a téměř zcela absentuje její vymezení samotné se všemi oblastmi či aspekty jejího výzkumu.[174] Její podobu se proto pokusím v této kapitole vymezit. Při stručném nastínění některých charakteristických rysů základního inspirativního předobrazu naší *teorie zákonodárství*, tj. německé *Gesetzgebungslehre*, jsem opakovaně zdůrazňoval především její otevřenost, ve smyslu absence pevných vnitřních (mezi jednotlivými oblastmi zájmu) i vnějších hranic (v rámci obecné právní teorie), a její interdisciplinární přístup, díky němuž se zde mísí poznatky právní teorie s poznatky jiných věd, jako je ekonomie, politologie, sociologie, filozofie, matematika, informatika a další. Tyto vlastnosti považuji dokonce za klíčové, mají-li být naplněny původní ambice teorie.

Ty spatřuji jednak ve vyplnění prostoru v rámci obecné právní teorie, který by měl být vyhrazen pro výzkum legislativní tvorby práva obecně, jenž je ve srovnání s dalšími komponenty procesu právní regulace ve společnosti poddimenzován, zatímco výzkum problematiky interpretace a aplikace práva byl a je dlouhodobě upřednostněn. Cílem však

---

[173] Blíže k tomu srov. např. RADAELLI, C. M.; FRANCESCO, F. de (2007), *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes,* Manchester: Manchester University Press; KARPEN, U. (2006), *Gesetzgebungslehre - neu evaluiert*, Baden-Baden: Nomos Verlag; nebo příručka vydaná v rámci Rady Evropy „*Evaluation of Legislation - Proceedings of the Council of Europe's legal co-operation and assistance activities (2000-2001)*“ z roku 2001.

[174] V citované publikaci „*Legislativní proces (teorie a praxe)*“ z roku 2011 její autoři vymezují *teorii legislativy*, za jejíž těžiště ovšem považují pouze „*výklad Legislativních pravidel vlády s historickými a komparativními přesahy např. ve věci formy a závaznosti tzv. legistických směrnic, tj. „technických“ standardů vytváření psaného práva. Spadají sem otázky významu členění právních předpisů, problematika nadpisů, poznámek pod čarou či rozsahu (délky) ustanovení a dále třeba rozbor typů ustanovení zmocňovacích, zrušovacích nebo přechodných.* (…) *spadá sem i problematika transpozice evropských směrnic.*“ Takto vymezený předmět teorie legislativy, která by buď měla ztělesňovat obecnou teorii legislativní tvorby práva, anebo se spíše v jejím rámci pohybovat v prostoru „nad“ teorií zákonodárství a soustředit se převážně na legislativně-technické aspekty legislativní tvorby práva, považuji za příliš zužující a tedy do značné míry nedostatečný. Z opačného úhlu pohledu, možná ne zase tolik ambiciózní.

není otočit pozornost právně-teoretického výzkumu primárně na výzkum legislativní tvorby práva, ale spíše v rámci obecné právní teorie zlepšit jeho postavení, které by mělo korespondovat s významem legislativy v praxi, a alespoň trochu vyrovnat dosud stále přetrvávající nerovnovážný stav ve vztahu ke zbylým komponentům. S tím pak souvisí i další ambice, která cílí na zlepšení výuky legislativní tvorby práva, a to nejen na univerzitách (více teoreticky orientovaná), ale i ve státní správě (více prakticky orientovaná směrem ke zdokonalení „umění právotvorby" v řadách legislativců). Další a hlavní ambici teorie legislativní tvorby práva a konkrétně teorie zákonodárství lze spatřovat ve snaze výrazně přispět svými poznatky ke zvýšení kvality legislativní tvorby práva, resp. zákonodárství u nás. A právě proto nemůže setrvat pouze na poli teoretickém, ale musí být rovněž a především orientována praktickým směrem, což se ostatně projevuje i na struktuře předmětu či obsahové náplni teorie zákonodárství.

K definici předmětu teorie zákonodárství lze plně odkázat na výstižný popis předmětu *Gesetzgebungslehre* od P. Nolla, tj. zákonodárství a veškeré otázky s ním výlučně spojené, jako např. zákonodárný proces, chování aktérů zákonodárného procesu, zákony a jejich příprava, obsahová i formální kvalita, legislativní pravidla, principy, koncepce atp., jenž je ale dle mého názoru nezbytné vystavět na právně-teoretických a politicko-filozofických základech.

Pro větší přehlednost je žádoucí tento předmět dále strukturovat (třídit) do dílčích oblastí, kam lze jednotlivé zkoumané otázky podřadit. V tomto ohledu se však do určité míry odchýlím od inspirativních vzorů ze zahraničí, neboť U. Karpenem popsané oblasti zájmu *Gesetzgebungslehre* považuji za příliš obecné a samotné názvy za mírně matoucí (*Gesetzgebungsmethodik*, *-taktik*), zatímco výčet L. Madera ve vztahu k teorii legislativní tvorby práva obecně naopak v určitém ohledu až příliš konkrétní (např. *legislative drafting* ve vztahu k *legislative technics*) a zužující, což může vyvolat buď neustálé rozšiřování výčtu o nové oblasti zájmu reagující na dynamiku vývoje, anebo „násilné" podřazení nového zkoumaného tématu pod stávající oblast, a tedy v obou případech snížení míry přehlednosti. Nadto statický výčet takových oblastí budí podezření o jejich uzavřenosti, byť tomu tak ve skutečnosti samozřejmě není. Za příklad si můžeme vymyslet

výzkum otázky dopadů pozměňovacích návrhů na původní návrh zákona a jeho obsahovou kvalitu. Je-li zmíněna obsahová kvalita návrhů zákonů, nabízí se zařazení do jmenovaných oblastí jako *Gesetzgebungstechnik*, resp. *legislative drafting/ legislative methodology/ legislative technics*, nicméně procedura podávání pozměňovacích návrhů spadá jednoznačně do oblasti *Gesetzgebungsmethodik*, resp. *legislative procedure*.

Pro obsah této práce je samozřejmě více relevantní zkoumané téma nedostatků zákonodárného procesu z pohledu judikatury Ústavního soudu. Z hlediska vymezení působnosti Parlamentu a Ústavního soudu se jeví možným zařazení do oblasti *Gesetzgebungstaktik*, resp. *legislative procedure*, z hlediska jejich funkcí a vztahu pak i *Legis-prudence*, resp. *theory of legislation*, z hlediska výzkumu míry reflexe judikatury v činnosti zákonodárce pak patrně *Gesetzgebungsmethodik*, resp. znovu *legislative procedure*. Nejen na těchto příkladech se tak projevují obtíže se zařazením zkoumaných otázek do vybrané oblasti zájmu, když se celkově takové třídění jeví nejednoznačným a nepřehledným.

Proto[175] jsem se rozhodl na roztřídění předmětu teorie zákonodárství do jednotlivých oblastí (zatím) rezignovat a při strukturaci předmětu teorie zákonodárství jsem za odlišovací kritérium zvolil jednotlivé aspekty (hlediska, roviny), skrze něž je na legislativní tvorbu práva (zákonodárství) nahlíženo a jsou zkoumány dílčí otázky s ním spojené. Tyto aspekty se samozřejmě vzájemně doplňují a do určité míry překrývají. Konkrétně se jedná o tyto aspekty (roviny):

- *teoretický*;
- *normativní*;
- *institucionální (funkcionální)*;
- *procedurální*;
- *legislativně-technický*
- *právně-politický (sociálně-empirický)*.

[175] Do jisté míry i s ohledem na stávající neucelenou, střípkovitou podobu výzkumu zákonodárství u nás, ve které je obtížné hledat kritéria pro roztřídění do jednotlivých oblastí zájmu, a proto do budoucna nelze samozřejmě vyloučit, že směřování výzkumu si oblasti fakticky vymezí samo. Vedle toho roli hrála i absence příznačných názvů v českém jazyce, neboť nabízející se názvy jako „*legislativní metodika*“ či „*příprava/navrhování legislativních aktů*“ se mi nejeví vhodnými.

Obdobně jako oblasti zájmu i tyto aspekty považuji za nezbytné blíže rozvést a alespoň rámcově k nim přiřadit některé významné otázky teorie zákonodárství, byť primárním účelem je dosažení jisté míry přehlednosti, nikoliv jejich vzájemného ohraničení.

## IV. 3 Aspekt teoretický

Výzkum otázek nahlížených skrze teoretický aspekt má za cíl především vytvoření a zpevnění onoho právně-teoretického i politicko-filosofického základu teorie zákonodárství. Jinými slovy, má představovat průnik *legisprudence* do českého prostředí. Na rozdíl od většiny prakticky orientovaných otázek, teoretické koncepty, teze a definice dotýkající se problematiky zákonodárství (či obecně legislativní tvorby práva) lze naopak považovat za přenositelné a zejména v prostředí kontinentální Evropy do jisté míry obecně sdílené. Hovoříme-li o základu, pak je zcela logické, že mezi zkoumané otázky budou nepochybně patřit ty, které se týkají nového vymezení, re-definice či precizace základních pojmů (viz kapitola II.), právních či politicko-filozofických konceptů a teorií, souhrnně se dotýkajících problematiky zákonodárství.

Teoretický aspekt v rámci teorie zákonodárství má především přispět k re-konceptualizaci hlavních pojmů a kategorií v oblasti zákonodárství v širokém slova smyslu, tedy nikoliv pouze zákonodárství coby jeden ze způsobů tvorby práva a součást komplexního procesu právní regulace ve společnosti, ale rovněž ve smyslu zákonodárná moc jako ústavně zakotvená forma výkonu státní moci a její postavení v ústavním systému a vztah k ostatním složkám státní moci v kontextu principu dělby moci. J. Baroš[176] hovoří o *genealogii* a *architektonickém porozumění konceptů*, kdy genealogická perspektiva je vhodná pro zkoumání základních a zakládajících konceptů, jako je svrchovanost lidu,

[176] Blíže k tomu srov. v ČR ojedinělou dizertační práci J. Baroše na téma: „*Mezi lidskými právy a suverenitou - koncepty politické filosofie a jejich aplikace v realitě České republiky*“, FSS MU, 2013, dále cit. BAROŠ, J. (2013b), jejíž pasáže byly zčásti publikovány, srov. např. BAROŠ, J. (2013a), *Od ústavní demokracie k ústavnímu soudnictví,* in. SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. (eds), *op. cit.,* s. 34 – 51; BAROŠ, J. (2013c), *op. cit.*; nebo BAROŠ, J. (2014), *Demokracie, konstitucionalismus a lidská práva*, in HOLZER, J.; MOLEK, P. (eds.), *Demokratizace a lidská práva*, Praha: SLON.

dělba moci, suverenita parlamentu, konstitucionalismus, zákon ve formálním i materiálním smyslu, zákonodárná delegace atp., a to z hlediska jejich původního vymezení. Nicméně nezbytnou je i jejich reflexe skrze současnost a její nazírání na tyto koncepty. Proto genealogická perspektiva musí být doplněna o popis tvaru současné zkušenosti, což je právě úkolem *architektury*, která se zabývá způsobem, jak jednotlivé právní koncepty vycházejí z ostatních názorů a praktik v daném politickém systému a jak se od nich také odlišují. Architektura se dívá na strukturu těchto konceptů a vztah mezi nimi navzájem. Vzhledem ke skutečnosti, že uvedené koncepty vyvěrají z právně-filozofických a politických teorií z minulosti, je zcela nezbytné, aby se i na jejich re-konceptualizaci v rámci nové teorie zákonodárství politologie spolupodílela.

Z hlediska výzkumu jedné z klíčových otázek v rámci tématu této práce, tj. vztah zákonodárství a ústavního soudnictví, by pak skrze teoretický aspekt teorie zákonodárství měly být v našem prostředí podrobněji zkoumány, znovu formulovány a obsahově vymezeny koncepty dělby moci, reprezentace, suverenity parlamentu a konstitucionalismu. Genealogické a architektonické vymezení a porozumění těmto konceptům představují teoretický základ pro zkoumání podstaty vztahu parlamentu a ústavního soudnictví a případnou kritiku přezkumu legislativních aktů či zákonodárného procesu ze strany ústavního soudnictví.[177] Absence takového přístupu a celkově teoretického aspektu teorie zákonodárství u nás pak má dle mého názoru i hmatatelné důsledky pro povahu a směřování odborné i politické diskuze k aktuálním a praktickým otázkám, které jsou v drtivé většině případů znovu a znovu nastoleny v souvislosti s vydáním významného (co do jeho materie i dopadů) rozhodnutí Ústavního soudu. Opakovaně vznášené hrozby o „soudcokracii“, „nadvládě soudu z Joštovy ulice“, „třetí komoře parlamentu“ či teze o „zbytnosti“ ústavního soudnictví by tak díky hlubšímu výzkumnému zájmu právní teorie i politologie o uvedené koncepty a jejich pevnému ukotvení v právně-politickém diskurzu buď téměř vymizely, anebo by byly odraženy s mnohem intenzivnější silou, než tomu v současnosti je. Nehledě na to, že i samotný

[177] K některým problematickým otázkám střetu ústavního soudnictví (konstitucionalismu) s konceptem suverenity parlamentu (reprezentace) se ve stručnosti zmíníme v samostatné kapitole *V. Ústavní soudnictví a suverenita parlamentu.*

právně-politický diskurz by se pozvedl na zcela jinou úroveň, a proto i v něm prezentovaná kritika by dosáhla zcela jiné, smysluplnější kvality.

## IV. 4 Aspekt normativní

Pokud jsme si dříve jako jednu ze základních vlastností zákonodárného procesu definovali jeho formalizovanou, právně (autoritativně) normovanou podobu, pak normativní aspekt teorie zákonodárství cílí především na zkoumání této vlastnosti. Skrze něj by se měl výzkum soustředit především na otázky spojené s právní regulací zákonodárného procesu, na prameny parlamentního práva a konkrétněji na tzv. *prameny zákonodárného procesu*[178], včetně otázek jejích možných budoucích úprav a hodnocení navržených změn.

Zásadní ústavněprávní východiska parlamentních procedur i zákonodárného procesu zformuloval Ústavní soud v „přílepkovém" nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06[179], kde opětovně zdůraznil nutnost dodržování pravidel zákonodárnéhoo procesu[180], neboť elementárním požadavkem i jen formálně chápaného právního státu je vyloučení libovůle z rozhodování orgánů veřejné moci. „*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*

[178] Tímto možná až příliš krkolomným označením chci docílit jejich odlišení od „*pramenů parlamentního práva*", do jejichž množiny prameny zákonodárného procesu spadají a nejedná se tedy o synonyma. Činím tak i s ohledem na v předešlé kapitole zdůrazněnou skutečnost, že zákonodárství je jen jednou z pravomocí a funkcí Parlamentu, přičemž prameny parlamentního práva normují celkové postavení Parlamentu, tj. včetně všech ostatních funkcí, které kromě zákonodárství vykonává. Takovému závěru koneckonců odpovídá i samotná ústavní úprava v Hlavě druhé Ústavy ČR.

[179] Nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) (*Přílepkový nález*).

[180] Učinil tak kupříkladu již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.) (*Opravy v textu zákona po jeho schválení v Poslanecké sněmovně*), kde se k této otázce vyjádřil následovně: *„Přijetí zákona je však mnohovrstevný a komplikovaný proces, který je jen zčásti upraven ústavními předpisy. Významnou roli zde hrají rovněž jiné předpisy reglementového práva, které představují jednak normy obsažené v zákonech o jednacích řádech komor Parlamentu ČR, jednak usnesení, kterými si komory Parlamentu ČR upravují v rámci zákonů o jednacích řádech své vnitřní poměry a podrobnější pravidla jednání svého pléna i svých orgánů. (…) významnou součást vztahů obou komor představují i parlamentní zvyklosti, interpretační usnesení a neformální dohody jejich představitelů, kterými od roku 1996 do současnosti komory vymezují své vzájemné vztahy.*"

*dotknout jejich základních práv.*"[181] O potřebě dodržování procedurálních pravidel při samotném parlamentním jednání hovořil již T. Jefferson v úvodu svého „*A Manual of Parliamentary Practice*" z roku 1801: „*Nic netenduje více k usurpaci moci vlády a parlamentní většiny v House of Commons, než obcházení či opouštění procedurálních pravidel. Tato pravidla představují nástroj dozoru a kontroly jednání většiny a v mnoha případech poskytují jediný úkryt a ochranu menšině před mocenskými ataky většiny.*"[182]

Z normativního principu právního státu, obsaženého v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, který ČR výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, je třeba dovodit, že „*úcta k právům a svobodám*" představuje účel fungování státu a státní moci. Stejný účel vyjadřuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Ústavní soud tak v „přílepkovém" nálezu nejen důrazně apeloval na Parlament ve smyslu nutnosti dodržování principů tvorby souladného, srozumitelného, přehledného a předvídatelného práva jako jednoho z atributů materiálně chápaného právního státu, nýbrž ústavně odůvodnil rovněž nutnost respektování demokratických principů v zákonodárném procesu (s oporou v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), které je třeba zohledňovat jak při úpravě, tak i při samotném zákonodárného procesu. Jinými slovy, z těchto principů plynou jisté nároky na podobu a interpretaci především jednacích řádů parlamentních komor. Proto i Parlament, resp. jeho obě komory nemohou v rámci zákonodárného procesu postupovat libovolně, ale jsou vázány právem - ústavním pořádkem a v jeho světle přijímanými a vykládanými prameny parlamentního práva, resp. tzv. *prameny zákonodárného procesu*.

Ústavní soud je v „přílepkovém" nálezu vymezil následovně: „*Při výkonu legislativní činnosti jsou* (Parlament, resp. jeho obě komory) *vázány především Ústavou ČR a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a*

---

[181] Cit. dle bodu 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

[182] Cit. dle DUNN, Ch. W. (2003), *Playing by the Rules: The Need for Constitutions To Define the Boundaries of the Legislative Game with a One-Subject Rule*, 35 University of West Los Angeles Law Review, s. 129 - 197.

*jejich orgánů* (…)." Uvedené vymezení převzala i právní teorie[183]. J. Filip[184] namísto výčtu jednotlivých pramenů prezentuje „*hierarchické vrstvy úpravy zákonodárného procesu*", i) ústavní; ii) zákonnou; a iii) autonomní, které nadto doplňují „*právní procesní principy, které prostupují všemi vrstvami parlamentního pozitivního práva.*" Výčet tzv. pramenů zákonodárného procesu, prezentovaný Ústavním soudem, není zdaleka úplný (jeho rozsah byl dán zkoumanou problematikou daného případu) a je nezbytné jej rozšířit. Bez ohledu na míru jejich formální závaznosti, je možné mezi tzv. prameny zákonodárného procesu řadit především:

a) *Ústavu ČR a z ní dovoditelné ústavní principy a pravidla*[185];
b) *jednací řády obou komor Parlamentu*, tj. především JŘPS a JŘS, a v nich zakotvená *organizační pravidla jejich činnosti*[186]; *publikační normy* (zejm. zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv);
c) *tzv. autonomní usnesení*, tj. podrobnější pravidla jednání, přijatá usnesením Poslanecké sněmovny nebo Senátu na základě § 1 odst. 2 JŘPS, resp. JŘS;
d) *zvyklosti a ustálenou praxi parlamentní komory a jejích orgánů*, pokud ji „*lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, a lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod.*"[187]; tzv. *nepsaná pravidla*, která jsou způsobilá řešit

[183] Srov. WINTR, J. (2010), *op. cit.*, s. 32 – 44, či MLSNA, P. (2011), *Ústavní základy tvorby práva: ústava, ústavodárce a zákon, zákonodárce*, in. *Legislativní proces (teorie a praxe)*, Praha: Tiskárna MV ČR, s. 79 – 82.

[184] Srov. FILIP, J. (2001), *Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje*, 9 Časopis pro právní vědu a praxi 4, s. 341 – 347.

[185] A. Vermeule ve vztahu k v Ústavě USA zakotveným pravidlům a principům zákonodárného procesu užívá označení „*constitutional law of congressional procedure*". Podrobně k tomu srov. VERMEULE, A. (2004), *The Constitutional Law of Congressional Procedure*, University of Chicago Law Review, s. 361 - 437.

[186] Pokud někdy tento, slovy J. Kysely „fantom českého ústavního práva", dosáhne cíle v podobě svého přijetí, pak sem bude možné bezesporu zařadit i tzv. stykový zákon, upravující pravidla vzájemné interakce mezi oběma komorami Parlamentu, jak je předvídán i v čl. 40 Ústavy ČR. Blíže k tomu srov. např. KYSELA, J. (2008), *Stykový zákon jako popření, nebo naplnění Ústavy?*, 4 Právní zpravodaj 9. Do této skupiny je možné zařadit i již existující ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, jenž ve svém čl. 8 vymezuje mimořádný zákonodárný proces (*zkrácené jednání o návrzích zákonů*) v období vyhlášeného stavu ohrožení státu a válečného stavu. Nicméně jeho úpravu dubluje § 100a JŘPS a § 119 JŘS.

[187] Nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38. Obdobně srov. WINTR, J. (2010), *op. cit.*, s. 32 – 33.

otázky výslovně neupravené jednacími řády a která „*optimalizují sebeorganizaci parlamentu*“[188];

e) *legislativní pravidla vlády*;

f) *judikaturu*[189], zejména pak nálezy Ústavního soudu v řízení o kontrole norem, které se obsahově významně dotýkají problematiky principů a pravidel ústavní konformity zákonodárného procesu či tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva.[190]

### *IV. 4. 1 Exkurz: Legislativní pravidla vlády*

Ačkoliv se zařazení Legislativních pravidel vlády (LPV)[191] mezi tzv. prameny zákonodárného procesu (bez ohledu na jejich formální závaznost[192]) může jevit překvapivým, má nepochybně svůj význam, a to nejen proto, že vláda je z hlediska počtu předkládaných vládních návrhů zákonů dlouhodobě hlavním „zákonodárným

---

[188] Blíže k tomu srov. SCHULZE-FIELITZ, H. (1989), *Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz*, in. SCHNEIDER, H. P.; ZEH, W. (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland,* Berlin: Walter de Gruyter Verlag., s. 359 – 400, nebo WINTR, J. (2010), *op. cit.*, s. 43.

[189] Zúžení pouze na nálezy Ústavního soudu by bylo do značné míry nepřesné, neboť i obecné soudy (pochopitelně odlišným způsobem) v určitém směru ovlivňují tvorbu práva v ČR. Proto nelze pominout některé příklady, kdy i obecné soudy měly příležitost (a využily ji) se vyslovit k otázkám samotné tvorby práva (zákonodárství). Mezi všemi vyčnívají rozsudky NSS ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007 – 60, v němž se NSS zabýval otázkou retroaktivního ustanovení o nabytí účinnosti zákona („*Stanoví-li právotvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné, a proto je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo.*“), a rozsudek ze dne 17. 4. 2009, č. j. 2 Afs 131/2008 – 137 (*Tzv. legislativní zombie*) (viz níže). J. Filip roli obecných soudů spatřuje v „*signalizaci nedostatků*“ příslušné právní úpravy. Srov. FILIP, J. (2007a), *Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.), *op. cit.*, s. 205 – 217.

[190] Nepovažuji za nezbytné a účelné nyní podrobněji rozebírat všechny výše vymezené prameny zákonodárného procesu, neboť většina z nich je přímo či nepřímo detailněji rozebrána v průběhu následujících kapitol.

[191] Schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, naposledy změněná usnesením vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 820. Významnou změnu představovalo i usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, které za součást Legislativních pravidel vlády učinilo i Metodické pokyny pro zajišťování plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU.

[192] Jak ostatně konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.): „*Porušení čl. 16 odst. 1 legislativních pravidel* (...) *bez dalšího, tj. bez porušení Ústavou ČR a zákonem stanovené kompetence, příp. bez porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání jiného právního předpisu (např. absencí jejího publikování stanoveným způsobem ve Sbírce zákonů), derogační důvod podle § 68 odst. 2 ZÚS, pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu nezakládá.*“

iniciátorem“[193], ale především pro jejich funkci „manuálu“ pro tvorbu právních předpisů obecně. LPV totiž stanovují požadavky na tvorbu právních předpisů (zákonů, zákonných opatření Senátu, nařízení vlády i vyhlášek), včetně legislativně-technických požadavků, shrnuté v „Metodické pomůcce pro přípravu návrhů právních předpisů“, dále podrobně upravují proceduru přípravy vládních návrhů zákonů/ zákonných opatření Senátu, vymezují tzv. *připomínková místa*[194], zakotvují a vymezují roli Legislativní rady vlády („jako poradní orgán vlády“ ve smyslu § 28a zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR) a jejích pracovních komisí[195], a v neposlední řadě stanovují povinnost u vládního návrhu zákona provedení procesu hodnocení dopadů regulace („*Regulatory Impact Assessment*“ – RIA[196]) a nově také procesu hodnocení korupčních rizik („*Corruption Impact Assessment*“ – CIA). Za klíčové ustanovení LPV lze považovat zejména čl. 2, který vymezuje „obecné požadavky na tvorbu právních předpisů“, přesněji řečeno se jedná toliko o *formální (*či *legislativně-*

---

[193] V poměru k celkovému počtu návrhů zákonů se podíl vládních návrhů dlouhodobě drží přes 50 % (v porovnání s ostatními iniciátory, tj. senát, poslanci, krajská zastupitelstva). Kupříkladu v V. volebním období Poslanecké sněmovny tomu bylo 314x z celkového počtu 613 navrhovaných zákonů, v VI. volebním období pak 347x z celkového počtu 621. Blíže k tomu srov. statistické údaje v SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *Parlament ČR,* 3. vyd., Příloha XII.

[194] K podrobnějšímu výkladu k připomínkovému řízení (vnitřní x vnější) a některým praktickým úskalím srov. GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*, s. 198 - 200. V této souvislosti ovšem nelze neučinit jednu poznámku a použít ji jako příklad „faktické závaznosti“ některých pravidel v LPV. Jejich čl. 5 sice vymezuje okruh připomínkových míst vnějšího připomínkového řízení, kam dle dotčení své působnosti patří i orgány moci soudní, konkrétně NS, NSS, ÚS. Jak ovšem opakovaně konstatoval ÚS ve své judikatuře, ve vztahu k tzv. soudcovským platům toto pravidlo splněno nebylo, a to „z časových důvodů“. „*Jak plyne z rekapitulace projednání a přijetí předmětného zákona (dle důvodové zprávy "z časových důvodů nebyl obsah návrhu konzultován"), představitelé moci soudní opět neměli možnost se k jeho obsahu vyjádřit. Ústavní soud je v této souvislosti opakovaně konfrontován se situací nerespektování fundamentálních principů demokratické politické kultury, kdy ze strany zákonodárce z pohledu akceptování rozhodovacích důvodů obsažených v judikatuře Ústavního soudu lze očekávat reakci pouze na derogační zásah, nikoli ale morálně-politický apel.*“ Cit. dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. 8. 2011 (N 135/62 SbNU 99; 267/2011 Sb.).

[195] Legislativní pravidla vlády původně upravovala také činnost Legislativní rady vlády a stálých pracovních komisí, nicméně tato úprava se posléze stala obsahem samotných dokumentů - Statut Legislativní rady a Jednací řádu Legislativní rady vlády. Blíže k postavení Legislativní rady vlády a jejího vlivu na úroveň legislativní tvorby práva u nás srov. OEHM, J. (2007), *Legislativní rada vlády jako poradní orgán vlády*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.), op. cit., s. 111 – 122) a na něj navazující FILIP, J. (2007b), *K postavení Legislativní rady vlády v České republice*, 15 Časopis pro právní vědu a praxi 3, s. 203 – 2010.

[196] Blíže viz kapitola *IV. 8. 1 Exkurz: Hodnocení dopadů regulace (RIA) v ČR - mýtus či realita?*

*technické) požadavky*, mezi které LPV řadí souladnost práva[197], přehlednost, jednoznačnost, srozumitelnost a normativnost zákona aj., důraz je kladen ovšem i na obsahové požadavky zákona. Zatímco o nezbytnosti vymezení a dodržování těchto legislativních pravidel není téměř žádného sporu, sporným je jejich využití a dodržování v praxi.[198]

Předmětem sporu je ostatně i samotná závaznost LPV, neboť v důsledku své právní formy („*interní normativní instrukce vlády*"[199]) zavazují pouze vládu (a jí podřízené úřady). Jak zdůrazňuje J. Wintr[200], „*pokud čl. 9 odst. 2 LPV stále rozšiřuje požadavky kladené na obsah důvodové zprávy k návrhu zákona, těžko lze dovozovat, že tyto rozšířené požadavky nad rámec § 86 odst. 3 JŘPS jsou pro ostatní subjekty zákonodárné iniciativy závazné.*" Nicméně jejich existenci, faktický vliv na činnost dalších subjektů zákonodárné iniciativy je zde nezpochybnitelný. Ostatně jistý význam LPV pro zákonodárný proces jim nepřímo přiznal i Ústavní soud ve své judikatuře, když v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03[201] konstatoval, že „*porušení legislativních pravidel bez dalšího, tj. bez porušení Ústavou a zákonem stanovené kompetence, příp. bez porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání zákona, příp. jiného právního předpisu, derogační důvod dle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu nezakládá.*" Ještě konkrétněji se k nim vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (*Tzv. Topolánkův batoh – procedura a daňová část*)[202]: „*Vybočení z metodických pravidel členění právních předpisů dle čl. 28 legislativních pravidel vlády, přijatých usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, by zakládalo rozpor s ústavním principem právního státu toliko tehdy, neumožnilo-li by zákonodárcem použité označení právního předpisu (zákona) jeho přesnou identifikaci,*

---

[197] Zejména povinnost, která je svěřena Legislativní radě vlády, k zajištění souladu návrhu zákona s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu a stal se organickou součástí celého právního řádu; souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána; a v neposlední řadě souladu s právem Evropské unie (čl. 2 odst. 2 LPV).

[198] S trochou nadsázky lze říci, že pokud by se řádně dodržovala všechna v LPV zakotvená legislativní pravidla, tato práce a její téma by se staly prakticky nadbytečnými a neaktuálními.

[199] Srov. WINTR, J. (2010), *op. cit.*, s. 43.

[200] Op. cit., s. 43.

[201] Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.).

[202] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.).

*odlišující jej od jiných právních předpisů (zákonů), resp. jiného právního předpisu (zákona).*"

S obdobným přístupem se lze setkat i v Polsku, kde tamní ústavní soud, *Trybunał Konstytucyjny* soustavně ve své judikatuře zvýrazňuje význam „zásad tvorby právních předpisů" (*zasady techniki prawodawczej*), kde mají povahu vládního nařízení (nařízení Rady ministrů).[203] *Trybunał Konstytucyjny* především zdůrazňuje, že zákonodárce musí k těmto zásadám přihlížet a nesmí se bez závažného důvodu od nich odchýlit, nabývají tak podoby obecně závazných legislativně technických pravidel a zásad.[204]

Nejinak je tomu i v Německu, kde jsou nedílnou a obligatorní součástí legislativního procesu (v širším slova smyslu) procedury předvídané v „německých LPV" - *Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)*[205], které se soustřeďují jednak na *ex ante* hodnocení potřebnosti přijetí nové regulace (i s ohledem na výdaje ze státního rozpočtu), tak i na *ex post* vyhodnocení dopadů přijaté regulace, včetně byrokratického zatížení. Institucionální zajištění představuje spolková *Nationaler Normenkontrollrat*, zřízená v roce 2006[206], jako poradní orgán Spolkové vlády s obligatorní účastí v zákonodárném procesu.[207]

Otázkou však zůstává, zda je v praxi vůbec představitelné naplnění výše vyslovených podmínek, tj. kdy by porušení LPV bylo natolik závažné, aby „zakládalo rozpor s ústavním principem právního státu" a stalo se tedy derogačním důvodem posuzovaného zákona.[208] Citovaný J. Wintr[209] v této souvislosti kategoricky uzavírá, že „*v*

---

[203] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów ze dne 20. czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

[204] Srov. např. rozhodnutí ze dne 24. 5. 1994, K 1/94, nebo ze dne 29. 10. 2003, K 53/02. Blíže k této problematice srov. např. publikaci vydávanou samotným tribunálem - *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, 12. vyd., Warszawa 2013, s. 155 – 160,* nebo podrobnější rozbor uvedených zásad ZALASIŃSKI, T. (2008), *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

[205] V jeho významně přepracované verzi z roku 2000, dostupné na: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Verwaltungsorganisation/GGO/ggo_node.html.

[206] Konkrétně se jedná o *Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates* (NKRG) (BGBl. I S. 1866) *z roku 2006.*

[207] K hlubší komparaci pravidel legislativní techniky a jejich institucionálního zajištění srov. KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*, s. 1275 – 1279.

[208] Hypoteticky by jím mohlo být nerespektování a obcházení negativního stanoviska Legislativní rady vlády v rámci dané procedury přípravy vládního návrhu zákona či úplná absence kooperace mezi vládou a Legislativní radou vlády.

*té části, kde budeme konstatovat externí závaznost LPV, může to být leda silou zvyklosti či ustálené praxe, Ústava ČR to není, zákon to není a autonomní usnesení parlamentní komory taky ne, ani žádný z těchto předpisů či usnesení na LPV neodkazují.“*

Jak to ovšem se zvyklostmi a ustálenou praxí v české právní a politické kultuře pravidelně bývá, LPV jsou v praxi nazírány spíše jako „metodická pomůcka“ či „legistická směrnice“, než závazná pravidla, přičemž toto tvrzení bohužel v praxi leckdy platí i pro subjekty, jež by jimi měly být zavázány i formálně.[210] Proto se v této souvislosti občas vyskytnou názory, že LPV (anebo alespoň jejich část) by se měly upravit tak, aby z hlediska své formy a závaznosti „povýšily“ na úroveň zákona, např. v podobě „zákona o legislativních pravidlech“, jak se zmiňovala i koaliční dohoda z roku 2006 vlády M. Topolánka.[211] Tím by ostatně mohl být rozřešen i onen výše předestřený rébus v judikatuře ÚS, tj. porušení LPV jako jeden z derogačních důvodů.

Jinou spornou otázkou je postavení Legislativní rady vlády a její faktické působení, vliv, resp. spoluodpovědnost za současnou „kvalitu“ zákonodárství v ČR. Dle pravidel LPV je to právě Legislativní rada vlády, která projednává všechny vládní materiály legislativní povahy, vypracovává k nim stanoviska a vláda při jejich projednávání z těchto stanovisek vychází, což z ní činí velmi silný a vlivný poradní orgán. Jak zdůrazňuje J. Filip[212], stanoviska Legislativní rady vlády se dle „*teorie poradních orgánů označují jako tzv. konzultační akty, které nemají právní povahu, musí však splňovat procedurální požadavky a vyvolávají negativní účinky (např. negativní – jeho neexistence brání projednání vládního materiálu).*“ V praxi to ovšem tak jednoznačné není, neboť stanoviska Legislativní rady vlády jsou leckdy přehlíženy, resp. jejich podoba usměrňována tak, aby na úrovni vlády byly odklizeny všechny možné překážky přijetí navrhovaného zákona,

---

[209] Srov. WINTR, J. (2010), *op. cit.*, s. 43.

[210] Za příklad lze uvést i způsob, jak je v praxi u předkládaných návrhů zákona nakládáno s požadavky, které jsou na předkladatele kladeny v rámci hodnocení dopadů jimi navrhované regulace (RIA). Do značné míry se tak naplnily obavy vyslovené T. Richterem, že „*aplikace metodiky RIA není samospásným opatřením – může se samozřejmě stát, že proces sklouzne k pouhému „vyplňování dotazníků“ způsobem, který má za cíl podpořit řešení, preferované příslušným předkladatelem, namísto toho, aby byl usilováním o skutečně efektivní právní regulaci.*“ Srov. RICHTER, T. (2007), *Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu*, 15 Právní rozhledy 3, s. 105 – 109. Blíže viz *IV. 8. 1 Exkurz: Hodnocení dopadů regulace (RIA) v ČR - mýtus či realita?*

[211] Blíže k tomu srov. GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*, s. 194 - 195.

[212] Cit dle FILIP, J. (2007b), *op. cit.*, s. 210.

primárně z důvodu existence splnění „klíčové politické objednávky“. V minulosti to bylo zcela zřejmé při uplatňování praxe tzv. přerušení projednávání návrhu s tím, že k jeho předložení dojde znovu, po dopracování navrhovatelem na základě spolupráce s členy Legislativní rady vlády a odborem vládní legislativy. Negativní stanovisko a vrácení návrhu k dopracování, tzn. pokračování v započatém procesu, nikoliv nastartování nového, bylo pro potřeby vlády a jejího urychleného plnění programu „zdržující“ a tedy „nežádoucí“. „*To však samozřejmě oslabovalo odpovědnost resortu za návrh; nadto se z posuzovatele stal spolutvůrce, a tím i „spoluviník.*“[213] Ačkoliv Legislativní rada vlády od této praxe začala od roku 2007 upouštět, stále se vyskytují případy „usměrňování“ stanovisek Legislativní rady vlády a „účelové“ přípravy návrhů zákonů.[214]

Za absurdní projev „zákonodárného kutilství“ či lépe „šibalství“ lze pak označit praxi, kdy je i negativní stanovisko Legislativní rady vlády, potažmo vlády, obcházeno zákonodárnou iniciativou ve vztahu ke shodným či velmi podobným návrhům zákonů „spřátelených poslanců“ či dokonce samotných úřadujících ministrů v roli poslanců či senátorů.[215]

Dalším problematickým a kritizovaným[216] aspektem spojeným s činností Legislativní rady vlády je skutečnost, že je zapojena až do závěrečných fází procedury posuzování věcného záměru i návrhu zákona, navíc její odborné posouzení je z časových

---

[213] Cit. dle GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*, s. 205. Ke kritice této praxe srov. VEDRAL, J. (2007), *op. cit.*

[214] Jak se ve svém diskusním příspěvku na konferenci „*Finanční ústava*“, konané dne 29. 11. 2012 na PrF MU v Brně, vyjádřil i A. Gerloch, tak tomu bylo kupříkladu ve vztahu k citovanému zákonu o volbě prezidenta republiky, k jehož obsahu Legislativní rada vlády vznášela opakovaně výtky, nicméně politický tlak a obava z důsledků jeho včasného nepřijetí převážily. Uvedené tvrzení ostatně nepřímo potvrdil i ve svém písemném příspěvku do sborníku z této konference ve vztahu k navrhované změně Ústavy ČR za účelem zakotvení „dluhové brzdy“ (rozpočtové odpovědnosti), kde hovoří o třech různých stanoviscích Legislativní rady vlády. Blíže k tomu srov. GERLOCH, A. (2013), *Nad návrhem ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti*, in. ŠIMÍČEK, V. (ed.), *Finanční ústava*, Brno: MPÚ, s. 181 – 188.

[215] Konkrétní příklady nám poskytují i okolnosti přijímání tzv. *Topolánkova reformního batohu* (viz dále). K dalším příkladům srov. FILIP, J. (2007b), *op. cit.*, pozn. č. 60, nebo GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*, pozn. č. 551. Prvně jmenovaný předkládá dokonce kuriózní příklad návrhu „zákona o pohřebnictví“, z jehož obsahu navrhovatelé (skupina poslanců) pozapomněli odstranit z názvu přídomek „vládní návrh“.

[216] Srov. kupříkladu HART, J. (2006), *Několik poznámek k legislativnímu procesu*, Právní fórum 11, s. 406n.; RICHTER, T. (2007), *op. cit.*; VEDRAL, J. (2007), *op. cit.*; GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*, s. 203.

důvodů[217] velmi omezené. Ztotožňuji se s názory, že za účelem zvýšení koncepčnosti přípravy vládních návrhů zákonů by bylo žádoucí Legislativní radu vlády zapojit již do přípravné fáze, „*ve fázi formulování zásad pro vládní legislativní aparát spíše, než (jen) při kontrole dodržování zásad legislativní techniky.*“[218] Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že reálný vliv a význam Legislativní rady vlády v rámci legislativní tvorby práva a zejména v zákonodárství je přímo úměrný a závislý na síle postavení a vlivu vlády na zákonodárný proces, především pak na proceduru přijímání svých vládních návrhů zákonů, což při pohledu na současné nastavení v praxi vyvolává nemalou řadu problematických otázek a prostoru ke změně směrem k posílení vlády coby dominantního zákonodárného iniciátora a koneckonců orgánu odpovědného za podobu a realizaci vnitřní i zahraniční politiky.

## IV. 5 Aspekt institucionální

Zatímco předešlé aspekty se soustředily na poskytnutí právně-teoretického (i politicko-filozofického) základu, resp. na vymezení normativního rámce zákonodárného procesu, institucionální (funkcionální) aspekt by se měl primárně soustředit na aktéry zákonodárného procesu, jejich vzájemné vztahy, funkce a jejich reálné působení či vliv na zákonodárný proces, jeho směřování, vyústění a koneckonců i na samotnou podobu jeho výsledného produktu.[219] Úzké propojení zejména s normativním aspektem se zde jeví jako zcela nezbytné, a to nikoliv pouze z hlediska „co býti má“, ale právě i připojením hlediska „jak tomu ve skutečnosti je“. Jinými slovy, normativní rámec, tj. především relevantní ústavní a zákonné organizační normy a pravidla, sice může podrobněji definovat postavení jednotlivých aktérů a jejich pravomoci, práva a povinnosti, nicméně realita se v důsledku

[217] K projednání a odborného posouzení návrhu zákona má Legislativní rada vlády lhůtu 60 dnů ode dne, v němž jí byl návrh zákona (věcný záměr) předložen a tedy před vlastním jednáním vlády (čl. 7 odst. 2, resp. čl. 10 odst. 2 LPV).

[218] Cit. dle GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*, s. 203.

[219] I. B. Flores teorii zákonodárství (legisprudenci) označuje za „vědu o zákonodárství i zákonodárcích a zákonodárných sborech“ (*legislators and legislatures*), která by měla zohledni tprávě institucionální aspekt zákonodárství. Méně už však lze souhlasit s tím, že pod její rozsah zahrnuje i problematiku voleb a volebního práva jako procesů utvářejících podobu zákonodárných sborů. Srov. FLORES, I. B. (2005), *op. cit.,* s. 38 – 40.

působení řady politických faktorů může do jisté míry lišit. Proto ono doplnění o prvek „funkcionální“, který do spíše statického institucionálního nazírání přináší více dynamiky v podobě zkoumání jednotlivých funkčních vztahů mezi dotčenými aktéry.

Vymezení aktérů, jejichž chování a jednání určitým způsobem ovlivňuje podobu a směřování zákonodárného procesu, je relativně složité a může vyvolávat kontroverze.[220] Patrně žádné spory by neměl vyvolat výčet aktérů zákonodárného procesu opírající se o ústavní a zákonnou úpravu *subjektů práva zákonodárné iniciativy* a rovněž ústavně vymezenou roli *prezidenta republiky* coby aktéra zákonodárného procesu. Ve smyslu čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR se jedná o[221]: a) jednotlivého poslance; b) skupinu poslanců; c) Senát; d) vládu[222] a e) zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (kraje). Pokud hovoříme o subjektech zákonodárné iniciativy, lze však vznést otázku, zda do této skupiny subjektů nezařadit i Ústavní soud, nikoliv však pochopitelně v pozici subjektu práva zákonodárné iniciativy, ale v „mocenské“ pozici (roli) „*negativního*“ i „*pozitivního*“ zákonodárce, jehož rozhodnutí a v nich vyřčené závazné závěry či důrazné apely nutí (by měly přinutit) skutečného zákonodárce konat.[223]

Jiné způsoby vymezení aktérů zákonodárného procesu již ovšem jisté komplikace vyvolat může, neboť šíře jejich výčtu závisí na úhlu pohledu a přístupu daného výzkumu. Z hlediska faktického vlivu na zákonodárný proces se bude vymezení aktérů zákonodárného procesu nepochybně odlišovat (přesahovat) od vymezení subjektů nadaných právem zákonodárné iniciativy. Kupříkladu prezident republiky, ač není nadán

---

[220] Pro účely této práce nepovažuji za nezbytné a z hlediska teorie zákonodárství obecně ani za žádoucí předkládat (s ambicemi na jeho vyčerpávající podobu) výčet všech možných aktérů zákonodárného procesu, neboť zde panuje velká pravděpodobnost, že by byl neúplný či nepřesný.

[221] Jak již bylo naznačeno výše, v souvislosti s volebním úspěchem politického hnutí Úsvit přímé demokracie není zcela nereálné rozšíření uvedeného výčtu o „lidovou zákonodárnou iniciativu“.

[222] V případě návrhů zákonných opatření a návrhu zákona o státním rozpočtu je vláda dokonce subjektem práva zákonodárné iniciativy výlučným (čl. 33 odst. 3 a čl. 42 odst. 1 Ústavy ČR).

[223] Koneckonců K. Knapp výslovně ve vztahu k Ústavnímu soudu hovoří vedle moci soudní i o moci zákonodárné, byť samozřejmě výhradně v kelsenovském duchu „negativního zákonodárce“. Srov. KNAPP, V. (1993), *Zákonodárná moc ústavního soudu*, in. *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*, Brno, s. 56 – 57, cit. dle ŠIMÍČEK, V. (2005), *Ústavní stížnost*, 3. vyd., Praha: Linde, s. 284. K pojmu „pozitivní zákonodárce“ v rozsáhlém, komparativním pohledu srov. BREWER-CÁRIAS, A. R. (2011), *Constitutional courts as positive legislators: a comparative law study*, Cambridge: Cambridge University Press.

právem zákonodárné iniciativy[224], se aktérem zákonodárného procesu nepochybně stává díky úpravě v čl. 50 odst. 1 a čl. 51 Ústavy ČR.[225] Stejně tak tomu je u Ústavního soudu a jeho derogačních zásahů v podobě nálezu vydaných v rámci řízení o kontrole norem. Svůj díl k tomuto vymezení přidá kupříkladu výzkum, zabývající se vlivem různých občanských iniciativ, nevládních organizací, anebo i zájmových skupin a obecně lobbyingu na zákonodárnou iniciativu či průběh zákonodárného procesu, skrze něhož jsou uvedené subjekty rovněž vnímány jako aktéři zákonodárného procesu a v mnoha ohledech jako aktéři velmi významní (zájmové skupiny, lobbying atp.).

Další odlišnosti by se týkaly vymezení z hlediska jednotlivých stádií zákonodárného procesu, a to jak u výčtu aktérů z „předpřípravné fáze" zákonodárného procesu, tj. stádium časově předcházející samotného uplatnění zákonodárné iniciativy, tak i v menší míře výčtu aktérů ovlivňujících zákonodárný proces po jeho finální fázi, tj. po stádiu vyhlášení (promulgace) schváleného zákona, typicky tedy Ústavní soud v rámci řízení o kontrole norem, ideálně před nabytím účinnosti přezkoumávaného zákona. S notnou dávkou abstrakce by sem bylo možné zařadit i další orgány moci soudní, včetně „oslovených" soudů nadnárodních (ESLP, SD EU), jejichž činnost (přerušení řízení a podání návrhu k Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR; neaplikace příslušných ustanovení zákona a „přímá aplikace" ústavních norem s ohledem na čl. 4 Ústavy ČR, anebo podání předběžné otázky k SD EU) a rozhodovací praxe (v judikatuře dlouhodobě vznášený apel na změnu problematické právní úpravy či její jednorázová, příp. opakovaná kritika v judikatuře nadnárodních soudů) má v konečném důsledku rovněž vliv na zahájení zákonodárného procesu i podobu výsledného produktu.

Významný vliv by zde měl mít i sociálně-vědní výzkum či ekonomické teorie, která výrazně pronikly do *behavioralistických* teorií, zkoumajících chování jednotlivých aktérů ve vybraném procesu či systému. V tomto případě tedy (nejen) politických aktérů v rámci zákonodárství, v němž jednotlivé teoretické přístupy zkoumají chování a zájmy

[224] Do budoucna bude zajímavé sledovat, zda a v jakém časovém horizontu se objeví návrh na změnu Ústavy ČR v podobě rozšíření subjektů práva zákonodárné iniciativy i na přímo voleného prezidenta, tedy prezidenta s „*tak silným mandátem od občanů*."

[225] Blíže viz kapitola *VII. 2 Prezident republiky*.

ovlivňující rozhodování jednotlivých zákonodárců (*rational choice theory*) či soudců[226], především pak vlivu lobbyingu a zájmových skupin (*interest group theory*)[227]. Opomenuta by ovšem neměla být ani stále výrazněji se prosazující teorie „nového institucionalismu" (*neo-institucionalism*), a to v celé řadě jeho dílčích přístupů.[228] Při zkoumání vztahu ústavního soudu a parlamentu se nabízí i na něj v poslední době často aplikovaná teorie her (*game-theory, veto players game či positive political theory*).[229]

## IV. 6 Aspekt procedurální

Jak samotný název napovídá, procedurální aspekt by měl do výzkumu teorie zákonodárství vnášet otázky primárně spojené se samotným zákonodárným procesem, jeho jednotlivými fázemi, procedurami, problematickými jevy atp. Nejedná se však o aspekt ryze normativní a tedy deskripci stávající podoby úpravy, doplněné o nastínění možných změn do budoucna. Procedury ve smyslu forem jednání parlamentu nebo dělby práce mezi jeho orgány, mají garantovat demokracii, legitimizaci autority, racionalitu zákonodárství, procedurální spravedlnost (slyšení stran, debatu) apod. Procedurální aspekt teorie zákonodárství by tak měl v sobě odrážet i v současnosti zvýšený zájem právní teorie o posílení legitimity zákonů, jejich efektivity působení na normovanou oblast a zvýšení

---

[226] Srov. např. ROBERTSON, D. (2010), *The Judge as Political Theorist. Contemporary Constitutional Review*, Princeton: Princeton University Press.

[227] Srov. ESKRIDGE jr., W. N.; FRICKEY, P. P.; GARRETT, E. (2006), *op. cit.*, s. 83 – 99.

[228] Srov. např. MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (2006), Elaborating th „New Institutionalism", in. RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institution*, Oxford: Oxford University press; nebo HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, 44 Political studies 5, s. 936 - 957. V českém jazyce jsou ve stručné podobě představeny v BROZ, J. (2011), *Nový institucionalismus jako prostředek výzkumu českého parlamentarismu*, in. ANTOŠ, M.; WINTR, J. (eds.), *Parlamenty – funkce, kultura, procedury*, Praha: Leges, s. 9 – 24.

[229] Srov. např. GANGHOF, S.; STECKER, Ch.; HÖNNIGE, Ch. (Hrsg.) (2009), *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler: Festschrift für Herbert Döring*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften; VANBERG, G. (2001), *Legislative-judicial relations: A game-theoretic approach to constitutional review*, 45 American Journal of Political Science 2, s. 346 – 361; ROGERS, J. R. (2001), *Information and judicial review: A signaling game of legislative-judicial interaction*, 45 American Journal of Political Science 1, s. 84 – 99; SEGAL, J. A. (1997), *Separation-of-powers games in the positive theory of congress and courts*, 41 American Political Science Review 1, s. 28 – 44; nebo TSEBELIS, G. (1995), *Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*, 25 British journal of political science 3, s. 289 - 325.

úrovně jejich akceptace ve společnosti, kterých by mělo být docíleno mimo jiné i větším důrazem na „čistotu“, „správnost“ či racionalitu procesu vedoucích k jejich přijetí. „*Správné právo neznamená nic jiného, než propojení obsahu s věcně a funkčně příslušným rozhodovatelem a náležitým procesem.*“[230]

Jinými slovy, „bezvadný“ zákonodárný proces je nazírán jednak jako prostředek k přijímání „bezvadných“ či „dobrých zákonů“, tedy jako podmínky racionálního zákonodárství, jehož přijetí je ospravedlněno a odůvodněno díky řádné proceduře (deliberace, argumentace, diskurz). Stává se jednou z podmínek legitimity zákona odvozené od procedur. J. Kysela[231] v této souvislosti vymezuje dvě dimenze (stránky kvality) právotvorného procesu: *materiální* a *formální*.

Podstatou *formální dimenze* je ctění legislativně-politických principů, o nichž bude zmínka níže, neboť ty jsou hlavní náplní legislativně-technického aspektu teorie zákonodárství. *Materiální dimenze* se netýká obsahové kvality zákona, nýbrž se jedná o prvek procedurální, který vytváří rámec, v němž by měly být slyšeny, váženy a zohledňovány zájmy a potřeby jednotlivců či skupin osob (adresátů). Klíčový význam nabývá veřejný argumentativní diskurz, proces *deliberace*. Zákon jako výsledek parlamentní deliberace je kompromisem mezi zájmy, do něhož se projektuje společenský konsenzus, který je třeba považovat za kritérium akceptace zákona. Náležitým je pouze takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Zákonodárná procedura se v této optice stává „*skutečným zdrojem legitimity zákona*.

Teorie zákonodárství by tak měla ve svém procedurálním aspektu rozvíjet tyto teze, jež jsou odrazem vlivu politických teorií (*deliberativní obrat v demokratických teoriích*[232]) na obecnou právní teorii[233], a pomáhat je přenášet do parlamentní praxe, resp.

---

[230] Srov. KYSELA, J. (2006a), *op. cit.*, s. 26 – 29.
[231] Srov. KYSELA, J. (2007b), op. cit., s. 1270.
[232] Srov. k tomu CÍSAŘ, O. (2003), *Občanský republikanismus a deliberativní demokracie*, in. HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L. (eds.), *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*, Brno: MPÚ, s. 102 – 104.
[233] Na pomyslném piedestálu se nachází zejména dílo J. Habermase, který ovlivnil řadu právních teoretiků, v čele s R. Alexym a jeho teorii právního diskurzu. Srov. k tomu např. KÜHN, Z. (2002), *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*, Praha: Karolinum, s. 56 – 64.

bránit snahám o jejich popření v parlamentní praxi. Kupříkladu skrze tento aspekt se tak za zcela nežádoucí jeví praxe zkracování parlamentních procedur v průběhu projednávání zákona či návrhy na změny jednacích řádů, leckdy se uchylujících i tímto směrem. Jako úspěšný výsledek takového propojení závěrů teorie zákonodárství s praxí lze označit judikaturu Ústavního soudu k náležitostem ústavně konformního zákonodárného procesu, například „přílepkový" nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 či nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (*Legislativní nouze a práva parlamentní opozice*), jejichž odůvodnění se mimo jiné opírají o závěry, bezesporu zařaditelné do oblasti zájmu teorie zákonodárství a jejího procedurálního aspektu.

Neméně významnou otázkou sem spadající by měla být rovněž parlamentní kultura a její výzkum na půdě obou komor Parlamentu, k němuž v našem prostředí výrazně přispěl J. Wintr díky své výše citované publikaci „*Česká parlamentní kultura*".

## IV. 7 Aspekt legislativně-technický

Tento aspekt v sobě odráží historicky nejvíce tradiční oblast výzkumného zájmu právní teorie v souvislosti s tvorbou práva. Jak je patrné i z předešlého výkladu o vývoji teorie legislativní tvorby práva, řada významných právních filozofů a právních teoretiků se v minulosti mimo jiné soustředila i na „umění, jak psát dobré zákony". Historicky je tak teorie legislativní tvorby práva nejvíce propojena právě s „uměním tvorby práva" a legislativní technika či legistika je tak dlouhodobě stabilní součástí výzkumu legislativní tvorby práva, který se skrze tento aspekt primárně soustředí na problematiku technické otázky tvorby právních norem (legistika), formálních vlastností samotného výsledného produktu a jeho vnější stránkou (struktura, systematika, jazyk) a také požadavky na jeho kvalitu (srozumitelnost, určitost, bezrozpornost atp.).

Postupem doby se nicméně právní teorie nespokojovala pouze s vymezením formálních (technických) požadavků na podobu konkrétního právního předpisu či právní normy. Zejména v důsledku v úvodu popsaného enormního nárůstu kvantity legislativní tvorby vyvstala potřeba vymezení stabilnějších požadavků, principů, které se soustředily

především na kvalitu celého právního řádu a zajištění vyšší míry jeho uznání ze strany společnosti. Podstatou těchto úvah bylo poznání, že podmínkou efektivního působení práva je jeho vytváření podřízené určitým principům[234], které mají odolávat i případným atakům zákonodárce, tj. mají jej zavazovat. Za průkopníka tohoto konceptu můžeme označit L. L. Fullera[235], jenž hovoří o zásadách „vnitřní morálky práva", mezí které (původně negativně vymezené, tedy jak by právo vypadat nemělo) řadí: 1) nemožnost rozhodování všeho ad hoc vede k potřebě vytvoření obecných pravidel; 2) pravidla musejí být zpřístupněna těm, jichž se týkají; 3) právo působí do budoucna; 4) právo musí být srozumitelné, jinak je není možné následovat; 5) z téhož důvodu nesmí být právo vnitřně rozporné, neboť nelze současně požadovat plnění „A" a „non A"; 6) právo musí vyžadovat jen to, co je přirozeně možné; 7) nadměrné měnění pravidel vede ke ztrátě orientace, a tím i respektu k právu; a 8) musí existovat vztah korespondence mezi vyhlášenými pravidly a jejich uplatňováním v praxi. Jedná se o tzv. *formální hodnoty práva*, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit existenci, akceptaci a aplikovatelnost: hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty.[236] Stávají se tak nedílnou složkou „správného" nebo „dobrého" práva, která by zdaleka neměla zůstat stranou výzkumného zájmu teorie zákonodárství.

Ve výzkumu legislativní techniky či metodiky tentokráte česká právní teorie příliš nezaostává, a to především dlouhodobého přínosu Z. Šína k otázce legislativní techniky a metodiky tvorby právních předpisů. Proto můžeme na jeho dílo v tomto směru bez jakýchkoliv obtíží odkázat. Na co však již bez obtíží odkázat nemůžeme je kladné hodnocení způsobu uplatnění a projekce těchto legislativně-technických požadavků a obecně formálně hodnotových principů práva do praxe. Formální i jazyková kvalita zákonů či jiných právních předpisů je dlouhodobě v našem prostředí kritizována.

---

[234] Z. Šín hovoří o tzv. *legislativěpolitických principech tvorby práva*. Srov. ŠÍN, Z. (2003), op. cit., s. 3 – 9.

[235] Srov. FULLER, L. L. (1998), *Morálka práva*, Praha: Oikoymenh. K jejich projekci do požadavku dodržování principů a pravidel zákonodárného procesu, vycházejícího z *rule of law* , srov. WALDRON, J. (2010), *The Rule of Law and the Importance of Procedure*, NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 10-73.

[236] Blíže k tomu srov. SUMMERS, R. S. (2000), *Essays in Legal Theory,* Dordrecht/London: Kluwer Publishing, s. 30n.

Jednu z příčin T. Richter[237] spatřuje v absenci koncepčního přístupu k legislativní tvorbě práva ze strany příslušných orgánů, zejména z hlediska dlouhodobých nedostatků ve vzdělávání samotných „legislativců" na příslušných ministerstvech a odborech. Proto již samotné návrhy (paragrafovaná znění) zákonů trpí řadou legislativně-technických vad, jazykových nedostatků, použité termíny a větné konstrukce na straně jedné příliš složité, na straně druhé pak nedostatečně určité. Přidáme-li pak k tomu i legislativní choutky jednotlivých zákonodárců v průběhu zákonodárného procesu, které leckdy změní tento původní návrh k nepoznání, nelze se skutečně divit, že jedna z prvních kritických výtek směřujících vůči zcela nové právní úpravě ze strany laické i odborné veřejnosti, cílí na její nesrozumitelnost, mezerovitost či jiné nedostatky, jež od samého počátku vyvolávají problémy při její interpretaci a aplikaci v praxi.

V poslední době se výzkum legislativní-techniky snaží reagovat i na dynamický (technologický) vývoj ve společnosti a tedy zachytit trend elektronizace[238] či modernizace

---

[237] Srov. RICHTER, T. (2007), *op. cit.*, s. 107, a reakce na něj – KÜHN, Z. (2007), *Česká legislativa jako Hupity Dupity*, blog Jiné právo, 15. 3. 2007, dostupné na: http://jinepravo.blogspot.cz/2007/03/esk-legislativa-jako-hupity-dupity.html, nebo GRONWALDTOVÁ-WAGNEROVÁ, P. (2007), *Ještě k tomu, jak pomoci legislativnímu procesu*, iPrávník, 25. 7. 2007, dostupné na: http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_4994/jeste-k-tomu-jak-pomoci-legislati-vnimu-procesu.aspx. T. Richter pak rovnou předkládá návrh na systémovou „pro-koncepční" změnu stávajícího procesu, kterého provází zřetelná „*koncepční bezradnost*", přičemž si lze stěží představit „*nesmyslnější konfiguraci procesu, jehož výsledkem by měl být kvalitní a přehledný právní řád*". Vymezuje jej takto: a) *rozhodne-li vláda* o tom, že má být legislativní změnou sledována určitá agenda či reformní návrh (např. na podnět určitého rezortu či Legislativní rady vlády, jež by měla fungovat jako platforma pro diskusi reforem práva), pak; b) příslušný rezort zahájí široký, formálně strukturovaný, *veřejný konzultační proces*, jehož předmětem bude mimo jiné zodpovězení otázek (definice problému, žádoucí stav, zda regulovat, jak a v jakém rozsahu atp.). Bude-li *výsledkem* tohoto procesu závěr, že je namístě dosáhnout cílů agendy *právní regulací*, pak; c) příslušný rezort povolá ke konzultacím Legislativní radu vlády, jež se vyjádří ke koncepčním a interdisciplinárním otázkám navrhované regulace; d) její doporučení bude předáno *pracovním komisím Legislativní rady vlády*. Ty jej zpracují do rámcových tezí, které po další veřejné konzultaci; e) budou předány *rezortní legislativě* k přípravě prvního *technického návrhu paragrafového znění*; f) vyhotovené paragrafové znění projde dalším *konzultačním a připomínkovým řízením*, včetně závěrečného projednání v Legislativní radě vlády, na jehož konci bude *doručena vládě předloha*, opatřená podrobným popisem výsledků konzultačních procesů, zdůvodněním navrhovaných řešení, jejich pravděpodobných účinků a nákladů, spolu s dobrozdáním Legislativní rady vlády. Na základě těchto informací vláda přijme či nepřijme *politické rozhodnutí* o tom, zda předlohu, spolu se zprávou o průběhu a výsledcích konzultačního procesu, odešle do parlamentu k zahájení zákonodárného procesu.

[238] U nás se projevuje v chystaném projektu eSbírky zákonů, srov. POLČÁK, R. (2010), *K promulgaci práva prostřednictvím plánované eSbírky zákonů*, 18 Správní právo 8, s. 98 – 109, pod záštitou Evropské komise pak v projektech *eGovernment* a ve vztahu k legislativnímu procesu *ePartcipation*, blíže k tomu srov. http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/policy/eparticipation/index_en.htm.

postupů i v rámci legislativní tvorby práva, a to v podobě rozvoje právní informatiky (tzv. *legismatika*).[239]

## IV. 8 Aspekt právně-politický

Tímto aspektem teorie zákonodárství přispívá svou trochou „do mlýna", v němž by měly být semlety obecné představy o izolovaném vztahu práva a politiky. V tomto ohledu ani tvorba práva a zejména její plánování se nemůže zcela izolovat od politických hodnot a zájmů, které se v politickém procesu utvářejí a střetávají. „*Nemůže zcela abstrahovat od politiky a vymezit cíl plánování jako zdokonalování legislativy, na základě vědeckého prognózování vývoje.*"[240] Postupem doby tak došlo k vývoji *právní politiky*, kterou kupříkladu J. Boguszak[241] vymezuje jako „*činnost směřující k tvorbě práva cestou legislativy. Součástí právní politiky je pak posuzování výhod stability a dynamiky práva, hodnocení práva a vztah práva a právního vědomí.*" Rovněž V. Knapp hovoří o právní politice, která se zabývá právními jevy *de lege ferenda*, tj. z hlediska potřeby budoucích právních norem.[242] Knappův přístup nemůže být nijak překvapivým s ohledem na jeho výše předestřený způsob nazírání na zákonodárný proces v jeho sociálním smyslu, neboť právě ten zahrnuje i soustavnou analýzu vztahů a zájmů vyžadujících a objektivně zdůvodňujících, potřebu přijetí nové právní úpravy, rozbor společenského působení dosavadní právní úpravy a zároveň vznik a formování legislativního záměru, včetně zhodnocení očekávaných dopadů.[243] Relativně[244] překvapivým je proto setrvání V Knappa

---

[239] Blíže k tomu srov. SVÁK, J.; KUKLIŠ, P. (2009), *op. cit.,* s. 68 – 70, nebo VOERMANS, W. (2002), *Rationality in Legislation by Employing Informatics?*, in. WINTGENS, L., *Legisprudence : New Theoretical Perspectives on Legislation*, s. 127 – 139.

[240] Srov. ŠÍN, Z. (2003), *op. cit.,* s. 52 – 56.

[241] Srov. BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. (2001), *Teorie práva*, Praha: ASPI, s. 34 – 35, převzato z KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*, s. 1260 – 1262.

[242] Srov. KNAPP, V. (1995), op. cit., s. 7 – 8.

[243] Srov. KNAPP, V. (1998), op. cit., s. 109 – 110.

[244] Realtivně z toho důvodu, že je zde patrný vliv ryzí nauky právní, strikně odlišující právní vědu od právní politiky, neboť dle F. Weyra „právní věda je vědou o normách a nikoliv o předmětu úpravy, legislativních motivech či společenském působení norem." Cit. dle KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*, s. 1262, pozn. č. 26. Jak doplňuje M. Škop, „*Normativní škola* (...) *uplatňuje požadavek na to, aby tvorba práva respektovala vědecky poznaný normativní systém.*" Cit. dle ŠKOP, M. (2009), *op. cit.*

i J. Boguszaka na odlišení právní politiky od teorie tvorby práva.[245] Oproti tomu O. Weinberger tyto rozdíly bere v úvahu, když dává rovnítko mezi úvahy de lege ferenda a úvahy právně-politické, čímž míní posouzení a případné ospravedlnění právní úpravy podle hodnotového měřítka (imanentní právně-politická analýza).[246] tyto úvahy uzavírá J. Kysela, který navrhuje, aby nauka o právní politice byla součástí teorie tvorby práva. „*Právní politika by byla činností hodnotící stávající podobu právního řádu, determinující obsah práva a ústící v procesy jeho dotváření a tvorby, teorie tvorby práva by zkoumala způsoby právně-politické argumentace a rozhodování, vlivy působící na vytváření práva, organizaci procesu tvorby práva, evaluaci práva apod.*"[247]

Teorie zákonodárství či obecně teorie tvorby práva tak musí reflektovat i příslušný hodnotový, sociální a politický kontext. „*V zásadě jde o to, co je obsahem právní regulace, jakým hodnotám a účelům slouží, jak na ni působí politické procesy (volební programy, lobbyisté apod.), resp. jak ona sama tyto procesy ovlivňuje, s jakou mírou akceptace ve společnosti může počítat, ať už proto, že existuje návyk právo dodržovat, nebo proto, že konkrétní legislativní opatření odpovídá tomu, co je považováno za správné, anebo naopak (kontrafaktické normy), potažmo je to společností spontánně žité apod.*"[248]

Především zmíněný sociální kontext pak zdůrazňuje H. Baňouch[249], dle něhož by při tvorbě právních předpis by měly být vzaty v úvahu tyto základní faktory: a) *sociální rozměr* navrhované právní úpravy a dynamika změn v sociální oblasti, jíž se navrhovaná právní úprava bude dotýkat; b) *intenzita sociálního konfliktu*, který může být přijetím návrhu právního předpisu buď urychlen, nebo naopak zbrzděn; c) cílem právní úpravy by mělo být *minimalizování konfliktů* mezi adresáty právních norem a *nastavení mediačních postupů* tak, aby byly eliminovány rozporné tendence ve vnímání a akceptaci právní úpravy jako takové; d) maximálně konkrétně *vymezený okruh adresátů* právního předpisu, a to jasným a nerozporným nastavením charakteristik a vlastností osob, na něž

---

[245] Blíže k tomu srov. KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*, 1260 – 1261.
[246] Srov. WEINBERGER, O. (1995), *op. cit.*, s. 29 – 30, převzato z KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*, s. 1261.
[247] Cit. dle KYSELA, J. (2007b), *op. cit.*, s. 1263.
[248] Srov. KYSELA, J.; WINTR, J. (2011), *K čemu je praxi teorie? Nástin základních témat teorie tvorby práva*, in. *Legislativní proces (teorie a praxe)*, s. 33 - 58.
[249] Srov. BAŇOUCH, H. (2009), *op. cit.*, s. 15 – 42.

právní předpis dopadá; a e) *zakotvení nezbytného prostoru pro rozhodování* kompetentních orgánů a prostor pro případné správní nebo soudní uvážení, neboť právní norma musí mít své pevně nastavené meze pro hledání spravedlivého řešení při rozhodování o konkrétních sporech.

Skrze právně-politický aspekt lze pak teorii zákonodárství označit za teorii multidisciplinární, neboť neméně významnou, ne-li přímo klíčovou roli zde sehrávají závěry sociálně-vědního a ekonomického výzkumu. Právně-politický aspekt teorie zákonodárství by se měl primárně onou naukou o právní politice a soustředit se na sociální a politický kontext tvorby práva, k čemuž jsou závěry mimoprávních vědních oborů zásadní. V rámci procesu tvorby práva nazíraného v právně-politickém aspektu by proto základní otázky měly být kladeny v době „před" přípravou návrhu právní regulace, resp. s určitým odstupem „po" jejím působením v aplikační praxi. V této souvislosti je možné vymezit určitý „*algoritmus zvažované právní regulace*" (tj. v „předpřípravné" fázi) určité oblasti nebo problému, jenž se sestává z několika po sobě následujících (posloupných) kroků či otázek:

1) Je vůbec možné, příp. nezbytné danou oblast či nastalý problém řešit právně-regulačními nástroji? Nelze upřednostnit jiné normativní systémy či autoregulační mechanismy více přiléhavější k dané oblasti či k řešení nastalého problému?
2) Pokud ano, nelze po důkladné analýze využít a aplikovat stávající právní úpravu a vyhnout se potřebě přijetí právní úpravy nové?
3) Pokud nelze, je nezbytné provést důkladnou analýzu očekávaných přínosů a předvídaných dopadů na všechny oblasti, kterých se navrhovaná právní regulace dotýká, a rovněž zhodnocení její očekávané efektivity pro splnění sledovaného cíle?
4) Poslední krok je trochu odlišuje, zejména z časového hlediska, neboť spočívá v dodatečné (ex post) evaluace v minulosti přijaté právní regulace, a to zejména za účelem vyhodnocení, zda zvolená metoda regulace dané oblasti či pro řešení

problému byla účinná a tedy úspěšná. Případné negativní stanovisko totiž může významně ovlivnit odpověď na první vznesené otázky.

Zatímco je obtížné uchopit a především čelit určitému „pro-regulačnímu" trendu současné společnosti, díky němuž právo zasahuje i do oblastí, kam by nemělo, resp. by mělo významně zaostávat, výzkum legislativní tvorby práva se v rámci právně-politického aspektu v poslední době orientuje právě na metody evaluace obsahové stránky legislativních návrhů a jejich očekávaných přínosů a předvídaných dopadů (*evaluation ex ante*[250]*, regulatory impact*) a rovněž na hodnocení úrovně jejího efektivního působení ve společnosti (*evaluation ex post*[251]), které mají jednak zvýšit kvalitu legislativy obecně, jednak zastavit nárůst její kvantity. Aplikovány jsou zde teoretické přístupy i metody a ekonomického či sociologického původu. Jedním z významných spouštěcích mechanismů tohoto zvýšeného výzkumného zájmu byla a je především pro jednotlivé členské státy neustále vznikající potřeba implementace nového a „bobtnajícího" unijního práva[252], což přispělo i k iniciativě ze strany Evropské komise a vytvoření konceptu *Better/Smart Regulation*[253], nacházející odraz i v našem prostředí v podobě RIA.[254]

### *IV. 8. 1 Exkurz: Hodnocení dopadů regulace (RIA) v ČR - mýtus či realita?* [255)]

Název této kapitoly v sobě zahrnuje otázku, jež se táže po skutečnosti, zda je proces hodnocení dopadů regulace metodou RIA (*Regulatory Impact Analysis* ) v ČR nedílnou

---

[250] Srov. k tomu např. VERSCHUUREN, J. M. (ed.) (2009), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of" Ex Ante" Evaluation*, Leiden: BRILL.

[251] Srov. VAN AEKEN, K. (2011), *From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation*, 5 *Legisprudence* 1, s. 41 - 68.

[252] Srov. VOERMANS, W. (2009), *Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards*, Erasmus Law Reiew 2, s. 59 – 95.

[253] Srov. k tomu např. příručku Evropské komise „*Evaluating EU activities: Practical Guide for Commission Services*", dostupnou na: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/eval_activities_en.pdf, či pro kritické zhodnocení srov. WEATHERILL, S. (ed.) (2007), *Better regulation,* Oxford: Hart Publishing.

[254] Srov. informace na stránkách Ministerstva vnitra ČR, dostupné na: http://www.mvcr.cz/clanek/co-tvori-iniciativu-pro-lepsi-regulaci.aspx.

[255] Text této kapitoly vychází z článku autora - KOKEŠ, M. (2010), *Užití ekonomických nástrojů v rámci procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) v ČR – mýtus či realita?,* in. *COFOLA 2010: Sborník příspěvků z konference*, 1. vyd., Brno : MU.

součástí přípravné fáze procesu právotvorby, anebo se jedná pouze o jakousi „formu bez obsahu“ či pouhý „mýtus.“ Pro lepší přehled na položenou otázku odpovím ihned, a to za pomoci parafráze známého cimrmanovského hodnocení: „*Zakotvení povinnosti provádět hodnocení dopadů regulace metodou RIA je nápadem jistě velmi dobrým. Výsledky v ČR již ovšem nejsou dobré.*“ A právě pátrání po důvodech dle mého názoru neutěšených výsledků hodnocení dopadů regulace metodou RIA v ČR je obsahem následujícího exkurzu.

RIA je nejčastěji definována jako „*soustava metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů variant navrhované (ex ante) či existující (ex post) regulace.*“[256] Zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti hospodářské, sociální a environmentální. Hodnoceny jsou rovněž dopady na různé ekonomické a sociální skupiny. Jedním z jejích základních cílů je zlepšit tvorbu regulace s tím, že v rámci procesu její přípravy je nutné zvažovat, zda by nebylo paradoxně vhodnější využít jiných prostředků, než je regulace právní. Její zavedení reagovalo na zmíněný trend neúměrně narůstajícího počtu a rozsahu právní regulace, která s sebou ve většině případů nesla i náklady vynaložené z veřejných rozpočtů.[257] Tím se postupně ocitala pod stále silnější palbou kritiky. Sílící kritika tak donutila vlády mnoha zemí soustředit pozornost na programy a politiky zabývající se reformou způsobu přijímání regulace, jejího hodnocení a zvýšení její efektivnosti a kvality, tedy „de-regulační“ reformy. Měla být přijímána pouze taková regulace, jejíž náklady či výdaje na její prosazování byly podrobně zdůvodněny a byly maximálně srovnatelné s jejími

---

[256] Srov. k tomu MEJSTŘÍK, M. (2008), *Přínosy a uplatnění hodnocení dopadu regulace (Regulatory impact assessment): teorie a praxe*, příspěvek na konferenci s tématem "Kvalita výstupů legislativního procesu v CR a možnosti jejího zlepšení prostřednictvím analýzy dopadu regulace (RIA)", konané dne 16. 1. 2008 v Praze, Institut ekonomických studií a FSV UK.

[257] Například v USA celá řada výzkumů poukazovala počátkem 90. let na neúměrně narůstající výdaje na regulaci, které činily přes 670 miliard dolarů, což představovalo cca 9 % HDP USA a např. v oblasti sociální politiky se tyto výdaje v daném období až ztrojnásobily. Nejvíce z kritizovaných vládních agentur (agencies) byla *Environmental Protection Agency* (EPA), která na základě informací a průzkumů Office of Management and Budget (OMB) zkonstatovala nárůst výdajů na regulaci prováděnou EPA z 136 miliard dolarů v roce 1988 na 223 miliard dolarů v roce 1998. Srov. k tomu např. HAHN, R. W.; LITAN, R. E. (2002), *op. cit.*, s. 1; nebo LUTTER, R. (1999), *The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform*, 22 CATO Institute – Regulation 2, s. 38n.

přínosy. Za tímto účelem tak vlády začaly pracovat na a programech vedoucích ke zvýšení kvality regulace. Jedním z těchto programů, který se postupně stal tím nejvíce využívaným, se stala metoda hodnocení dopadů regulace (RIA).

Proces hodnocení dopadů regulace (RIA) je relativně nově aplikovanou praxí užívanou v rámci Evropské unie. V USA[258] byla obdoba RIA šířeji zavedena na federální úrovni v 80. letech minulého století za vlády prezidenta R. Reagana, nicméně její obrození a zefektivnění zažila až za éry prezidentování B. Clintona.[259] Rovněž ve Velké Británii prvotní kroky k programu „lepší regulace" (*Better Regulation Program*) vycházejí z deregulačních tendencí v 80. letech 20. století za pravicové vlády M. Thatcherové.[260] Postupně se program pozměnil, cíl deregulovat nahradil cíl na „lépe" regulovat, až v roce 1998 byla RIA oficiálně zavedena ve VB jako hlavní aktivita programu *Better Regulation.* Postupem času metodu RIA pro hodnocení veškeré nebo alespoň části navrhované regulace přejala drtivá většina států zastoupená v OECD. V rámci EU byla od roku 2002 zakotvena praxe ve formě hodnocení dopadu (*Impact Assesment* - IA)[261] u všech signifikantních návrhů zpracovávaných Komisí. Iniciativa byla následně oživena a propracována právě za britského předsednictví EU v roce 2005, kde byl zakotven právní rámec pro aplikaci prvků programu *Better Regulation*, jejímž cílem bylo zajistit kvalitnější a jednodušší legislativu v rámci hodnocení dopadů evropské legislativy i nelegislativních dokumentů a mělo tak dojít k posílení vlivu dotčených subjektů na konečnou podobu regulace, a to formou konzultací s odborníky i zainteresovanými laiky; výběr řešení pak má být proveden z širšího počtu variant a na základě vyhodnocení.

---

[258] K nástinu historického vývoje přijetí programu RIA v USA srov. např. HAHN, R. W. a kol. (2000), Assessing the Quality of Regulatory Impact Analyses, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper, s. 859 – 862, dostupné na: http://www.aei.brookings.org.

[259] V této souvislosti např. profesor Cass Sunstein hovořil o příchodu „cost-benefit státu", kdy zdůrazňoval vysokou míru užívání hodnocení výdajů a přínosů v rámci procesu navrhované regulace. Srov. k tomu např. SUNSTEIN, C. R.; FRANK, R. H. (2001), *Cost-Benefit Analysis And Relative Position*, 68 University of Chicago Law Review, s. 323 – 374; SUNSTEIN, C. R. (2001), *Cost-benefit default principles*, 99 Michigan Law Review 7, s. 1651 - 1723.

[260] Dříve se hovořilo o *Business Impact Analysis* (BIA) zaměřující se zejména na analýzu výdajů a přínosů navrhované regulace, srov. k tomu JACOBS, C. (2005), *Improving the Quality of Regulatory Impact Assessments in the UK*, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester Paper No. 102.

[261] Srov. k tomu např. KIRKPATRICK, C. H.; PARKER, D. (eds.) (2007), *Regulatory impact assessment: towards better regulation?*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Aplikace RIA by měla ve svém důsledku eliminovat vytváření nové regulace, která není bezprostředně nutná, neboť by měla rozhodujícímu orgánu, ať už moci zákonodárné či moci výkonné, pomoci identifikovat a předložit alternativy ke standardnímu užití právní regulace z hlediska její celkové potřebnosti pro společnost. Pokud bude regulace zvolena jako nejvhodnější řešení, je (či měla by být) metoda RIA nástrojem k zajištění toho, že navrhovaná regulace bude vykazovat určité kvalitativní ukazatele. Velmi často je metoda RIA označována a redukována pouze na analytickou metodu anebo ze strany jejích kritiků bývá označována jako nástroj mechanického rozhodování založeného na zjednodušujících kvantitativních analýzách. Metodu RIA ovšem nelze redukovat a zaměňovat ji za pouhou analýzu výdajů a přínosů připravované regulace (*cost-benefit analysis*), ta je pouze jednou z klíčových metod pro komplexnější hodnocení navrhované regulace. Stejně tak metoda RIA nemá a nemůže nahrazovat samotné rozhodování o přijetí či nepřijetí navrhované regulace volenými zástupci či odpovědnými orgány, jedná se skutečně o komplexní podkladový materiál, jež těmto voleným zástupcům či státním orgánům, ale i široké veřejnosti, zajišťuje dostatečnou informovanost pro přijetí rozhodnutí. Teprve na základě této analýzy a nalezení nejvhodnějšího způsobu řešení je připraven návrh právního předpisu. Dojde tak k zamezení zbytečného vynakládání prostředků na neefektivní řešení. Z tohoto důvodu je nutné aplikovat metodu RIA co nejdříve, tzn. v samém počátku úvah o řešení identifikovaného problému či při úvahách o reformách konkrétní agendy či politiky, nikoliv až v průběhu legislativního procesu či dokonce po něm, za účelem následného odůvodnění přijaté regulace.

Přestože každý stát, kde je RIA při přípravě nové regulace či při hodnocení stávající regulace užívána, ji aplikuje v různé míře a za použití různých metod, základní principy či „pilíře“ RIA a cíle, pro které je RIA aplikována jsou pro všechny státy shodné. Jsou jimi: a) *odůvodnění a přiměřenost*, které spočívá jednak v důsledné identifikaci specifických sociálních, ekonomických či environmentálních problémů, jež mají být navrhovanou regulací řešeny, jednak v odůvodnění takto navrhované regulace ve smyslu proč regulovat a za jakým účelem, neboť přijaté řešení musí být přiměřené vnímanému problému nebo riziku a opodstatnit vynaložené náklady na dosažení cíle politiky; b) *konzultace a*

*transparentnost*, které spočívají v původní myšlence zahrnout do procesu přípravy regulace co nejširší okruh dotčených skupin či jednotlivců a rozpoutat tak širší celospolečenskou debatu nad chystanou regulací; c) *analýzy*, které mají systematicky definovat a analyzovat možné důsledky, výdaje a přínosy chystané regulace, a to nejen z hlediska reálných dopadů, ale i z hlediska možných předvídatelných dopadů; d) *maximalizace čistých přínosů* z hlediska skutečné potřebnosti chystané regulace pro společnost, regulace se musí zaměřit na problém a minimalizovat vedlejší efekty a dopady; e) *konzistence*, jež by měla zajistit, že při přípravě nové regulace by se měly vzít v úvahu existující nebo plánované regulace, ať už národního, unijního nebo mezinárodního původu; f) *odpovědnost*, která by měla zaručovat, že z regulace bude dostatečně zřejmé, kdo je komu odpovědný a za co, přičemž regulující úřady by měly zavést jasné standardy a kritéria, podle kterých budou postupovat.

Uvedené principy se pak odrážejí v samotné základní struktuře metody RIA, která má v zásadě ve všech státech, kde se využívá, stejnou podobu a která se skládá z několika kroků: 1) *rozkrytí problému k řešení*; 2) *zhodnocení různých alternativních řešení* (včetně „nulového" řešení v podobě nepřijetí navrhované regulace); 3) *konzultace se zainteresovanými stranami*; 4) *analýza přímých a nepřímých nákladu a přínosů* pro všechny aktéry společnosti/oblasti a politiky (ekonomické, sociální, environmentální); 5) *zdůvodnění výběru určité alternativy regulace*, jež má být aplikována.[262]

Jak jsem již na začátku konstatoval, s ohledem na výše zmíněné cíle a principy, je užití hodnocení dopadů regulace metodou RIA skutečně nápadem velmi dobrým, v ČR však jeho výsledky nejsou dobré. Usnesením vlády č. 877/2007 dochází k zavedení povinnosti provádět hodnocení dopadů metodou RIA od 1. 11. 2007 i v ČR, a to pro veškeré návrhy právních předpisů, které jsou připravovány v souladu s Legislativními pravidly vlády. V souvislosti se zavedením hodnocení dopadů byla současně novelizována LPV[263], která byla přijata usnesením vlády č. 816/2007. Pro jednotný postup při hodnocení

[262] Srov. k tomu např. JACOB, K. a kol. (2008), *Improving the Practice of Impact Assessment*, IEEP Institute EVIA Policy Paper, dostupné na http://www.ieep.eu/publications/publications.php?pub=68469.
[263] Cit. usnesení vlády č. 816/2007 a konkrétně čl. 2, 4, 9 a 14 LPV.

dopadů byly vytvořeny „*Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace*“[264], které jsou koncipovány v souladu s výše uvedenými principy metody RIA nacházejícími odraz v přijatých procesních pravidlech. Procesní pravidla pro provádění hodnocení dopadů regulace Obecné zásady koncipují jako popis po sobě jdoucích kroků, které musí být učiněny v rámci hodnocení dopadů, jež budou postupně a podle potřeby upřesňovány zpracováváním "příruček" pro vyhodnocování jednotlivých typů dopadů nebo pro využívání analytických metod včetně příkladů.[265]

Pro hodnocení dopadů je stanoven dvoustupňový proces. RIA je uplatňována buď ve zkrácené podobě (*malá RIA*), nebo v případě očekávaných rozsáhlých dopadů či ohrožení realizace některé státem podporované politiky bude provedena hlubší analýza (*velká RIA*). Velká RIA pak vychází ze závěrů z malé RIA a je jejím rozšířením.[266] Současně jsou stanoveny některé výjimky, kdy se RIA neprovádí vůbec nebo kdy se provádí pouze malá RIA, ačkoliv by dle stanových kritérií měla být provedena velká RIA (např. v případě valorizace důchodů, stanovení výše sociálních dávek kdy nedojde ke změně jejich struktury). Jednodušší mechanismus pro provádění RIA byl zvolen rovněž pro implementaci legislativních aktů ES. Dle obecných zásad je tak metoda RIA uplatňována (až na vymezené výjimky[267]) vždy, pokud je ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady připravován závazný právní předpis podle LPV včetně implementace práva ES/EU. Závěrečná zpráva RIA by měla být vždy součástí věcného

---

[264] Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace zpracované Ministerstvem vnitra ČR, dostupné na: http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D.

[265] Kupříkladu Metodika pro určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů a Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy.

[266] Velká RIA by měla dle Obecných zásad být provedena vždy, když malá RIA identifikuje alespoň jeden z následujících kvantitativních nebo kvalitativních dopadů: 1) kvantitativní, jež zahrnují významné jednorázové dopady ve výši alespoň 30 mil Kč za rok nebo na jednu skupinu subjektů, anebo kumulované dopady (opakované nebo součet několika jednorázových) ve výši alespoň 140 mil Kč; 2) kvalitativní, které zahrnují dopady mající za důsledek znevýhodnění některé sociální skupiny a její uplatnění ve společnosti, dopady na hospodářskou soutěž, zásadním způsobem pozmění podmínky fungování trhu/ napraví selhání trhu.

[267] Při přípravě návrhu státního rozpočtu a státního závěrečného účtu podléhajících zvláštnímu režimu, zvláštních případů (LPV, čl. 17 až 19). Platí-li stav legislativní nouze, RIA se vynechá též u souvisejících podzákonných právních předpisů, krizových situací, návrhů právních předpisů, jejichž obsahem jsou pouze změny technického charakteru nemající žádný dopad na věcnou stránku právního předpisu (nemá dopad na žádnou cílovou skupinu ani oblast), obecných procesních předpisů (správní řád, občanský soudní řád, trestní řád), u ostatních naléhavých případů, zejména pokud hrozí citelné ekonomické či jiné ztráty.

záměru zákona nebo obecné části důvodové zprávy zákona nebo odůvodnění nařízení vlády či vyhlášky a měla by obsahovat shrnutí, jež zahrnuje stanovení „plusů“ a „mínusů“ jednotlivých variant, pokud to je možné, podložené kvantifikovanými ukazateli.[268] Zvolená varianta by pak měla obsahovat rovněž vyčíslení předpokládaného finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty včetně způsobu jejich pokrytí. Za účelem posouzení úplnosti a souladu hodnocení dopadů legislativních návrhů předkládaných vládě s Obecnými zásadami je v rámci Ministerstva vnitra zřízen „*Výbor pro kontrolu kvality hodnocení dopadů regulace* (RIA)“, nicméně bez větších kontrolních a donucovacích pravomocí a prostředků.

Obecně lze konstatovat, že zatímco se v ČR praxe přípravy a přijímání právních předpisů regulujících určitou oblast teprve zdlouhavě seznamuje s metodou RIA a určitým, spíše rozpačitým způsobem se učí ji využívat (je oním „mýtem“ či formou bez obsahu), v USA či ve Velké Británii, kde se koncept RIA či program *Better Regulation* zrodil, se diskuze soustřeďuje nikoliv na problematiku užití RIA jako takové, nýbrž na její zdokonalení a zvýšení její efektivity. V ČR je užití metody RIA považováno za „nutné zlo“, proti němuž je nejlépe bojovat formalistickým přístupem, kde se z aplikace metody RIA, až na světlé výjimky, stává pouhá formalita a formální náležitost navrhovaného právního předpisu. V mnoha případech deskripce principů a procesních pravidel procesu aplikace metody RIA v ČR bylo užito kondicionálu, a to nikoliv náhodou. Nejzřetelněji se to projevuje v úrovni dodržování výše zmíněných principů a pravidel RIA, projektovaných do Obecných zásad. Za účelem přezkoumání obecných zásad z pohledu jejich účinnosti a efektivnosti celého procesu RIA jako takového je právním řádem stanovena povinnost do konce roku vyhotovit a předložit vládě ČR „Zprávu o účinnosti Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace.“[269] V roce 2013 pak byla vyhotovena tzv.

---

[268] Za tímto účelem by mělo být podrobně identifikovány a kvantifikovány náklady a přínosy jednotlivých variant řešení, přičemž porovnány musí být pravděpodobné náklady (za příklady nákladů ve veřejné správě lze uvést mzdové náklady či náklady na vynucování a kontrolu regulace, pro podnikatele či soukromý sektor např. poplatková povinnost či náklady na změnu výroby a postupů, a pro celou společnost např. vliv na ŽP či zvýšení nezaměstnanosti) a přínosy (za příklady přínosů lze uvést ochrana zdraví, ochrana ŽP, zvýšení zaměstnanosti či zvýšení kvality služeb či výrobků).

[269] Zpráva o účinnosti Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace v roce 2008, dostupná na http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-602648.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d.

a usnesením vlády vzata na vědomí „*Závěrečná zpráva z Analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR*“.[270] Ze závěru uvedených v této Zprávě lze učinit dílčí konstatování, že v případě zákonů byly největší nedostatky zjištěny zejména při formulování variant řešení, identifikaci dotčených subjektů, strukturování cílů regulace, jejich nákladů a přínosů a jejich vyhodnocení. Tento jev je zřejmý při letmém pohledu a studiu mnoha důvodových zpráv předkládaných návrhů zákonů, i když rozhodně nejsem žádným ekonomickým odborníkem na slovo vzatým, z formulací jako „*náklady navrhované úpravy jsou zanedbatelné*“ či „*přínosy chystané novely jsou nezpochybnitelné*“, aniž by byly doloženy konkrétními čísly, dle mého názoru nelze rozhodně učinit závěr, že připravovaný návrh regulace byl podroben důkladné ekonomické analýze jejích výdajů a přínosů či z hlediska dopadů na dotčené skupiny či subjekty.

Za pomocí závěrů z citované Zprávy, je možné konstatovat, že RIA by mohla přispět ke zlepšení legislativy, ale některé faktory snižují její efektivnost. Na prvním místě se jedná o formálnost zpracování variant a hodnocení dopadů, která je ve většině případů podmíněna i skutečností, že o věcném řešení řady otázek je rozhodnuto již před zpracováním hodnocení RIA. Děje se tak zejména při projednávání věcných koncepčních a strategických materiálů, ze kterých pak návrh nového právního předpisu vychází a RIA je zpracovávána souběžně s tímto návrhem, což není pravý smysl RIA, neboť v těchto případech není zpracovávána jako podklad pro nalezení nejlepšího řešení. Dochází rovněž k tomu, že RIA je zpracovávána tak, aby odůvodňovala vhodnost určitého požadovaného řešení bez ohledu na to, zda by se při metodicky správně prováděné analýze dle RIA skutečně ukázalo jako nejvhodnější. Funkčnost procesu RIA je tím značně snižována, neboť rozhodující orgány a v konečném důsledku ani veřejnost pak nedostávají objektivní informace potřebné pro posouzení věci. O transparentnosti takového postupu pak nelze již ani hovořit. Problémem se rovněž ukazuje, že hodnocení dopadů regulace jsou podrobovány pouze vládní návrhy. Se závažnými dopady jsou však ve skutečnosti spojeny také návrhy předkládané jinými subjekty zákonodárné iniciativy a pozměňovací návrhy

[270] Dostupná na: http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/zaverecna-zprava-z-analyzy-implementace-a-efektivnosti-stavajiciho-nastaveni-procesu-ria-v-cr-113120/.

uplatňované v průběhu projednávání návrhů zákonů v Parlamentu. Významným problémem je rovněž časté zpracovávání pouze nulové a jedné navrhované varianty, ačkoliv je možné jich smysluplně vytvořit více a rozšířit tak informační podklady, kterými disponuje rozhodovací orgán.

## IV. 7 Téma disertační práce z pohledu aspektů teorie zákonodárství

Na téma této práce lze obecně nahlížet téměř ze všech uvedených aspektů teorie zákonodárství, a proto pomyslný klíč k rozřazení třímá tedy především konkrétní autor toto téma zkoumající. V nyní předkládané práci bude k výzkumu uvedeného tématu přistoupeno pouze prizmatem několika z uvedených aspektů teorie zákonodárství. Jak již bylo naznačeno, z hlediska výzkumu jedné z klíčových otázek v rámci tématu této práce, tj. vztah zákonodárství a ústavního soudnictví obecně, budou skrze teoretický aspekt ve stručné podobě přiblíženy a vymezeny základní relevantní koncepty konstitucionalismu (ústavního státu) a ústavního soudnictví na straně jedné a reprezentativní demokracie a suverenity parlamentu na straně druhé. Konkrétní vyústění střetů mezi těmito koncepty do podoby normativního rámce ústavního soudnictví ve vybraných státech (tzv. modely ústavního soudnictví) odpovídá náplni normativního aspektu teorie zákonodárství. Aspektu institucionálnímu (funkcionálnímu) pak koresponduje charakteristika a deskripce jednotlivých dimenzí vztahu ústavního soudnictví a parlamentu a také judikatorních přístupů ústavních/nejvyšších soudů k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu, předestřená z komparativního hlediska v průběhu této práce.

Uvedené závěry budou následně aplikovány i na české prostředí, tj. na vztah mezi Ústavním soudem a Parlamentem, a to zejména v kontextu střetávajících se přístupů a způsobů nazírání na podobu a míru dodržování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, resp. tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva (aspekt procedurální, z menší části aspekt legislativně-technický), vše samozřejmě zasazeno do normativního rámce, tvořeného jednak procesněprávní úpravou (a problematickými otázkami) řízení o kontrole norem před Ústavním soudem, jednak jeho

judikaturou k náležitostem ústavně konformního zákonodárného procesu. Z hlediska aspektu institucionálního (funkcionálního) pak bude vymezen koncept pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu s důrazem na Ústavní soud coby jeho klíčové pojistky (či přímo jističe), hodnocena její efektivita a vliv jejího působení na „kultivaci" zákonodárného procesu (aspekt procedurální), což bude doloženo i na řadě konkrétních příkladů uplatňování legislativní techniky v parlamentní praxi.

# V. Ústavní soudnictví a suverenita parlamentu[271)]

Vzhledem ke skutečnosti, že judikatorní (derogační) zásahy Ústavního soudu z důvodu nerespektování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, resp. tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva ze strany Parlamentu, jsou jedním z projevů (byť ze strany zákonodárce patrně nejcitlivěji vnímaného) obecného střetu mezi konceptem ústavního soudnictví (konstitucionalismem) a konceptem suverenity parlamentu/zákona (reprezentativní demokracie), považuji za důležité následnou analýzu o nedostatcích zákonodárného procesu z pohledu judikatury Ústavního soudu nejdříve uvést teoretickým výkladem, mapujícím jednak vývoj tohoto obecného střetu, jednak (v následující kapitole) vymezujícím základní modely ústavního soudnictví a jejich konkrétní podobu ve vybraných státech, s důrazem na analýzu judikatorního přístupu tamních ústavních/nejvyšších soudů, které jsou dle mého názoru historicky a právně-filozoficky determinovány především podobou a intenzitou onoho obecného střetu mezi ústavním soudnictvím (konstitucionalismem) a konceptem suverenity parlamentu/zákona (reprezentativní demokracie).

## V. 1 Konstitucionalismus vs. reprezentativní demokracie

Ústavní soud v jednom ze svých prvních nálezů, sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (*Zákon o protiprávnosti komunistického režimu*)[272], konstatoval: „*Východiskem formálně-legalistické argumentace navrhovatelů je úvodní tvrzení (bod 2.1), že "české právo je založeno na svrchovanosti zákona". Tím pomíjejí vyšší princip, totiž princip svrchovanosti lidu, který je nositelem nadstátní moci, moci konstitutivní, zatímco zákon je produktem moci uvnitř státu již konstituované a institucionalizované. V rámci ústavního státu nejsou již svrchovanosti, tam jsou již jen kompetence. České právo není založeno na*

[271] Za podrobnější uvedení do genealogie konceptu konstitucionalismu a cenné a inspirativní podněty, jež mi napomáhaly k sepsání této kapitoly, bych chtěl poděkovat J. Barošovi.
[272] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)

*svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznamená ještě jejich svrchovanost. Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Česká ústava, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR). Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím "ultra vires" Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstraněním některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.*" Zřetelně se tak přihlásil ke konceptu *ústavního (právního) státu*, jakožto jednoho z vývojových a doposud vrcholných stádií právního státu ve smyslu formální právní stát – materiální právní stát – ústavní stát, s tím, že v sobě snoubí a zachovává základní principy i obou předešlých.[273]

Prapůvod konceptu ústavního státu (nikoliv však ústavního soudnictví) je dle V. Klokočky možné spatřovat v koncepci E. Sieyése o svrchovanosti lidu, konkrétně projektovanou do textu francouzské ústavy z roku 1791. Tato koncepce vychází z rozlišení moci na moc *konstitutivní* (lid je zdrojem moci, vychází z lidu), tj. neomezené svrchované právo lidu konstituovat stát a jeho uspořádání, a moc *konstituovanou* (výkon této moci prostřednictvím moci zákonodárné, soudní a výkonné v rámci a mezích ústavy[274]), kam spadá soustava institucí a prostředků, které lid suverénním aktem konstituoval a jimž svěřil výkon určitých úkolů, práv a povinností. „*Sieyés vychází z toho, že konstituováním státu se suverén (lid) zavazuje k tomu, že bude svou moc uplatňovat pouze ústavou stanovenými prostředky a způsoby, dokud bude mít tento stát jeho důvěru a dokud se nerozhodne zavedený systém změnit.*"[275]

---

[273] Blíže k tomu srov. WAGNEROVÁ, E. (2009), *Koncept právního státu*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *op. cit.*, , s. 235 - 250.
[274] Viz čl. 2 odst. 1 a odst. 2 Ústavy ČR nebo čl. 20 GG.
[275] Srov. KLOKOČKA, V. (2006), *Ústavní systémy evropských států*, Praha: Linde, s. 51 – 52.

Za jeho klíčový znak je proto třeba považovat respektování a vynucování *normativní nadřazenosti ústavy* (ústavního pořádku), jehož reálné kontury mu dala americká ústavní doktrína („*Vůle lidu zachycená v ústavním textu má přednost před vůlí zákonodárce zachycenou v textu zákona, neboť úmysl lidu musí mít přednost před úmyslem jeho reprezentantů.*“[276]) a jeho konkrétním projevem je pak znění čl. 6 Ústavy USA. Dle J. Limbach, emeritní předsedkyně BVerfG, koncept nadřazenosti ústavy (*supremacy of the constitution*; *Vorrang der Verfassung*) při tom neimplikuje pouze hierarchické uspořádání právního řádu s ústavou coby základním zákonem nejvyšší právní síly, nicméně i strukturální uspořádání státních orgánů, orgánů jednotlivých složek státní moci. „*Princip nadřazenosti ústavy představuje přiznání nižší právní síly zákonu a v této souvislosti tedy i nižšího postavení samotného zákonodárce.*“[277] J. Wintr[278] přináší obdobnou definici (principu) ústavního státu, který „*znamená nejen, že žádný zákon, podzákonný předpis, soudní či úřední rozhodnutí nebo jiný zásah orgánu veřejné moci nesmí odporovat ústavě či ústavnímu zákonu (ústavnímu pořádku), nýbrž také, že všechny akty orgánů veřejné moci musí být vykládány ústavně konformním způsobem, tedy s ohledem na ústavní pořádek.*“

V ústavním státu tak nenarušitelně spolu souvisejí a vzájemně se propojují institucionalizace dělby moci a *rule of law*, neboť každý mocenský projev státu se musí držet nejen v hranicích zákona (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny), ale především v ústavních mezích, v hranicích, které ústava (nazíraná funkčně) přiznala té které složce státní moci. „*Protože suverén se vstupem do ústavního státu podřizuje pravidlům, jež si stanovil, vytváří předpoklad pro ústavní rovnováhu* (…). *V povaze ústavního státu je ochrana reprezentativní demokracie, právního státu a základních práv a svobod jednotlivců i proti svým vlastním orgánům a dokonce i proti zákonodárci*

---

[276] Srov. Hamiltonův List federalistův č. 78, cit. dle WAGNEROVÁ, E. (2009), *op. cit.*, s. 240.

[277] Srov. LIMBACH, J. (2001), *The Concept of the Supremacy of the Constitution*, 64 The Modern Law Review 1, s. 1-10. Blíže k tomu srov. HESSE, K. (1995), *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: C. F. Müller; UNRUH, P. (2002), Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes, Tübingen: Mohr Siebeck; nebo BADURA, P. (2003), *op. cit.*, s. 1 - 50.

[278] Srov. WINTR, J. (2006), *Principy českého ústavního práva (s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního)*, Praha: EURLEX Bohemia, s. 96.

*samému.*"[279] Koncept ústavního (právního) státu či ústavní (liberální) demokracie[280] jako normativní koncept se dle názoru J. Tullyho[281] v sobě pokouší propojit dva abstraktní principy: *konstitucionalismu* (či *rule of law*[282]) a *demokracie* (suverenity lidu, reprezentace). *„Každý politický systém, který chce být ústavní demokracií, se musí pokoušet smířit požadavky demokracie a konstitucionalismu. Musí na jedné straně vytvořit fungující vládu, přičemž právo účasti na vládnutí je znakem lidské důstojnosti. Na druhou stranu musí být občanům zajištěna určitá sféra soukromí, autonomie a bezpečí v rámci vlády práva.*"[283]

Přesto i nadále nelze hovořit o jednoznačné shodě a symbióze, jak výstižně podotýká J. Baroš: *„Zásadní rozdíl mezi konstitucionalisty a demokraty je v tom, v co vkládají své naděje: buď v proces, skrze který by se měla vyjádřit vůle lidu, anebo v omezení výkonu vlády lidu.*"[284] Uvedené rozdíly pak konkretizuje na jednotlivých

---

[279] Cit dle KLOKOČKA, V. (2006), *op. cit*, s. 369 – 370.

[280] Jak připomíná J. Baroš, k tomuto konceptu se blíže vyjádřila i E. Wagnerová ve svém odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.) (*Kauza senátora Nádvorníka*). *„Česká republika se přihlásila k demokracii s přívlastkem liberální, přesněji k ústavní liberální demokracii. K takové demokracii patří nejen formálně chápané volby, nýbrž volby, které musí dostát určitým minimálním požadavkům, a dále vláda práva, dělba moci, respekt a ochrana základních práv a svobod.*" Srov. také BAROŠ, J. (2013a), *op. cit.*

[281] Srov. TULLY, J. (2002), *The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy,* 95 The Modern Law Review 2, s. 204 - 228. Obdobně pak MURPHY, W. F.; FLEMING, J.; BARBER, S. A.; MACEDO, S. (2008), *American Constitutional Interpretation*, New York: Foundation Press, s. 61 – 64, kde autoři hovoří o *ideální ústavní demokracii*, vycházejí z propojení a vzájemné symbióze obou konceptů.

[282] Uvedené koncepty právního státu (*Rechsstaat, Statto di diritto*) budou pro zjednodušení používány shodně coby koncepty určitým (svým) způsobem omezující dříve převažující koncepty vycházející z dominance nějakého suveréna, byť jsem si vědom odlišností i jiných právně-filosofických i historických východisek mezi oběma koncepty. G. Palombella zdůrazňuje, že teprve *Rechtsstaat* poráží a odstraňuje důsledně absolutní moc krále proto, že šlo právě o jeho (tj. královu) moc, rule of law poráží královu moc proto, že byla absolutní. Srov. PALOMBELLA, G. (2009) *The Role of Law and its Core, in Relocating the Rule of Law* , in. PALOMBELLA, G.; WALKER, N. (eds.), *Relocating the rule of law*, Oxford/Portland: Hart Publishing, s. 17 – 42. E. Wagnerová pak k tomu dodává, že *„jak koncept právního státu, tak koncept rule of law řeší otázky práva ve smyslu konceptu základní spravedlnosti a otázky suverenity – zde v případě právního státu ve prospěch a v podobě lidu, který je reprezentovaný právní osobností státu; v případě rule of law je „suverénem" určitý právní koncept, před nímž se sklání jak vládce tak i ovládaný.*" Srov. WAGNEROVÁ, E. (2009), *op. cit.,* s. 236 – 237.

[283] Srov. MURPHY, W. F.; FLEMING, J.; BARBER, S. A.; MACEDO, S. (2008), *op. cit., s. 61,* cit. dle BAROŠ, J. (2013b), *Mezi lidskými právy a suverenitou - koncepty politické filosofie a jejich aplikace v realitě České republiky*", Dizertační práce, Brno: FSS MU, s. 80.

[284] Srov. BAROŠ, J. (2013b), *op. cit.*, s. 78 – 79. Blíže k tomu pak MURPHY, W. F. (2007), *Constitutional Democracy. Creating and Maintaining a Just Political Order*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, s. 7 – 14.

otázkách dotýkajících se systému vlády. Jakákoliv demokratická země stojí vždy před rozhodnutím, zda se spokojí s důrazem na otevřené politické procesy (diskuse a debaty) a svobodnou volbu (*reprezentativní demokracie*), či zda přijme substantivní omezení těchto voleb, jelikož existují hodnoty, o kterých se prostě nediskutuje (*ústavní demokracie*). Zatímco konstitucionalismu je vlastní systém brzd a rovnováh, neboť politické principy by podle něj měly strukturovat a omezovat diskreci reprezentativních institucí, demokraté plédují za neomezenou autoritu lidí si vládnout, které musí ustoupit jakýkoliv psaný dokument. Systém brzd a rovnováh může ochromit vládu, zabránit tvorbě koherentních veřejných politik a narušit tak v konečném důsledku právo lidu na kolektivní vládnutí. Uvedené závěry nicméně neplatí obecně, kupříkladu umírnění demokraté akceptují omezenou svrchovanost volených reprezentantů lidu, projevující se v explicitních, ústavně zakotvených příkazech.

Institucí hlídající dodržování nároků plynoucích z principu ústavního státu (ústavní demokracii jako takovou) je především ústavní soudnictví, přičemž za nejdůležitější nástroj bývá považována jeho kompetence kontroly ústavnosti zákonných norem, a to jak z pohledu formálního, tak materiálního. Jak zdůrazňuje P. Holländer, „*v demokratickém právním státě kompetence prvotní normotvorby (čili suverenita) není soustředěna pouze v rukou zákonodárce, což umožňuje judiciální moci do ní ingerovat zejména formou ústavního soudnictví, a dále, jako ultima ratio, je spjata s otevřenou možností přímého mocenského rozhodování (zásahu) suveréna, tj. lidu, a to buď formou přímého rozhodování, anebo formou občanské neposlušnosti.*“[285] Obdobný názor, pocházející z jiné právního spektra prezentuje i J. Rawls, který ústavní demokracii definuje jako *dualistickou* (nadřazené akty moci konstitutivní a podřízené moci zákonodárné, svrchované právo lidu a odmítnutí nadvlády Parlamentu), do níž plně zapadá i koncepce ústavního soudnictví jako jednoho z institucionálních záruk ochrany „vyššího práva“, která „*brání jeho erozi ze strany zákonodárné moci ovládané většinou,*

[285] Cit. dle HOLLÄNDER, P. (2012*), Filosofie práva*, Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, s. 121

*anebo konkrétněji ze strany partikulárních a vlivných zájmů hledajících prostor k prosazení se na úkor obecného zájmu.*"[286]

A právě koncepce ústavního soudnictví (či *constitutional/judicial review*[287]) od samého počátku svého zrodu[288] vyvolává patrně největší rozpory mezi konstitucionalismem a (reprezentativní) demokracií (suverenitou lidu/parlamentu), jež své výsadní postavení nabyla zejména v důsledku expanze a kodifikace („zpozitivnění") základních práv a svobod v období po II. světové válce v zemích kontinentální Evropy[289] a vytěsnění či zpochybnění dříve dominantní role suverénního zákonodárce (*koncept suverenity parlamentu*).

Považuji za potřebné se ještě pozastavit nad některými základními argumenty a stanovisky konstitucionalismu a (reprezentativní) demokracie střetávajícími se právě nad povahou a „zbytností" ústavního soudnictví v demokratickém systému, neboť z těchto střetů konkretizovaných do podoby konfliktu mezi ústavním soudnictvím a zákonodárnou mocí a nabývajících v různých zemích odlišných kontur, vyvěrají mj. i různé modely ústavního soudnictví, kterými se budeme zabývat v závěru této kapitoly. Soudní ochrana ústavnosti se vždy dostává do konfliktu s nároky vyplývajícími z konceptu reprezentativní demokracie. Politické instituce státní moci si nárokují, že reprezentují lid, jsou jím prostřednictvím voleb přímo legitimovány. V demokratické formě vlády založené na principu suverenity lidu je vyloučeno, aby některá složka vlády se nějakým způsobem neodvozovala od lidu či se nedovolávala toho, že reprezentuje jeho zájmy. Jinými slovy, aby zásadní rozhodnutí, překonávající názor (rozhodnutí) suveréna a jdoucí proti vůli většiny (*counter majority*) činila nezvolená a nikomu neodpovědná *elita* („*hrstka žen a mužů v talárech*"). V této konstrukci spočívá velmi zjednodušeně podstata hlavní kritiky zpochybňující legitimitu (nikoliv však demokratický základ) *judicial review*, kterou A.

---

[286] Cit. dle RAWLS, J. (1996), *Political liberalism,* New York: Columbia University Press, s. 233.

[287] Vědom si odlišných historických základů i některých odlišných charakteristických znaků těchto dvou koncepcí, bude s nimi v této kapitole do jisté míry nakládáno *promiscue*.

[288] Pro historický výklad a nezbytné předpoklady vzniku a zakořenění judicial review v USA a v Evropě srov. např. HOFFMANN-RIEM, W (2004), *Two Hundred Years of Marbury v. Madison: The Struggle for Judicial Review of Constitutional Questions in the United States and Europe*, 5 German Law Journal 6, s. 685 -701.

[289] Srov. např. STONE SWEET, A. (2000), *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press, s. 31 – 60.

Bickel zformuloval do známé teze o „*counter-majoritarian difficulty*“[290], o níž byla zmínka v úvodních kapitolách této práce. Tam rovněž naznačená nebývalá šíře a intenzita této polemiky, s jakou zasáhla a dlouhodobě zablokovala (či do jisté míry stále blokuje) americkou ústavněprávní teorii[291] a kterou B. Friedman považuje za symptom „patologické obsese“ či projev „zacyklené ústavní normativní teorie“, pak kontrastuje s relativním klidem ústavněprávní teorie ve středoevropském prostoru. Jak poukazuje W. Sadurski, nepochybně tomu napomohla všeobecná skepse z politického dění a chování politických elit v post-komunistických státech, od níž se ústavní soudnictví relativně úspěšně distancovalo jako určitý korektiv politické kultury, o čemž svědčí tradičně vysoká míra důvěryhodnosti, které se ústavní soudy těší (a to na rozdíl i od obecné justice). „*Přes své významné „politické“ pravomoci pomohlo zdání neutrality spojované se soudní mocí tomu, aby ústavní soudnictví nebylo vystaveno kritickému zkoumání své legitimity.*“[292]

Bylo by zcela nepatřičné a do jisté míry bláhové, pokud bychom se chtěli v této kapitole pouštět i do pouhé deskripce všech argumentů a přístupů prezentovaných v této polemice mezi zastánci *judicial review* a jeho odpůrci, hlásící se i k tezi o *counter-majoritarian difficulty*. Nicméně pro účely této kapitoly je vhodné zmínit jen zkratkovitě některé dílčí argumenty, které v poslední době při své kritice koncepce *judicial review* předestřel J. Waldron[293], a to i s opozitními názory R. Fallona či R. Bartomeu.[294] Důvod,

---

[290] Srov. BICKEL, A. M. (1986), *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven: Yale University Press, první vydání této knihy je z roku 1962. K bezprostřední kritice tohoto konceptu srov. ELY, J. H. (1980), *Democracy and Distrust*, Cambridge: Harvard University Press. K polemice s ní a obecnému výkladu pak srov. GRABER, M. A. (1993), *The non-majoritarian difficulty: legislative deference to the judiciary*, 7 Studies in American Political Development 2, s. 35 – 73, a zejména FRIEDMAN, B. (2005), *The politics of judicial review*, 84 Texas Law Review 2, s. 257 – 337.

[291] K přehlednému shrnutí vývoje a opouštění těchto debat srov. MARTENS, A. M. (2007), *Reconsidering Judicial Supremacy: From the Counter-Majoritarian Difficulty to Constitutional Transformations*, 5 Perspectives on Politics 3, s. 447 - 459.

[292] Srov. SADURSKI, W. (2002), *Constitutional Justice, East and West: Introduction,* in. SADURSKI, W. (ed.) *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, Dordrecht: Springer, s. 1-18.

[293] Srov. WALDRON, J. (2006), *The Core of the Case Against Judicial Review*, 115 Yale Law Journal 6, s. 1346 - 1406.

[294] Srov. FALLON, R. H. jr. (2008), *The Core of an Ureasy Case for Judicial Review*, 121 Harvard Law Review 7, s. 1693-1736, nebo BERTOMEU, J. F. G (2011), *Against the Core of the Case*, 17 Legal Theory 2, s. 81 -118. Do českého prostředí tuto polemiku podrobněji přenáší J. Baroš, z jehož příspěvku bude zčásti čerpáno. Srov. BAROŠ, J. (2013a), *op. cit.*, s. 45 – 51. Ke snaze o nalezení propojení vzájemných argumentů z

proč tak učiníme, spočívá v tom, že J. Waldron na kritiku koncepce *judicial review* (*of legislation*) nahlíží mj. i z hlediska jeho střetu se zákonodárnou mocí, kde na pozadí konfliktu mezi konstitucionalismem a liberální demokracií (zdůrazňující ctnosti *majoritarianismu*) brojí proti soudobé *judicial supremacy* a preferuje *legislative supremacy*, jejíž legitimita je stěží zpochybnitelná, na rozdíl od ústavního soudnictví. V tomto ohledu je tak nejdůležitějším procesem z hlediska ochrany práv a svobod jednotlivců proces legislativní (zákonodárství), nikoliv jejich konstitucionalizace.[295] Vychází z předpokladu, že ač může ústavní soudnictví být v určitých případech vhodným nástrojem proti „patologiím" legislativy, neospravedlňuje to jeho nezbytnou přítomnost v rámci ústavní architektury řádně fungující liberální demokracie. Ta je založena mj. na předpokladu „zdravého stavu" demokratických institucí, mezi nimiž klíčovou roli sehrává na základě všeobecného hlasovacího práva volený parlament coby deliberativní těleso, vážící při svém rozhodování argumenty a názory vzešlé z diskuze v rámci vyspělé politické (demokratické) kultury. Dle J. Waldrona je to pak zákonodárce a jeho rozhodovací procedury, které dodávají legitimitu, racionalitu a morální odůvodnění rozhodnutí dotýkajících se práv a svobod jednotlivců, nikoliv ústavní soudnictví. K samotnému posouzení a hodnocení legitimity rozhodovacích procedur přistupuje z hlediska dvou kritérií: a) procedurální náležitosti (*process-related*); b) obsah výsledného produktu (*outcomes-related*), které ve svém souhrnu musí odpovídat požadavku *rule of law*.[296] Zatímco kritérium vztažené k procesu (jeho férovost) zřetelně preferuje legislativu, ani kritérium ve vztahu k výsledkům nesvědčí průkazně ve prospěch ústavního

---

této diskuze srov. TUSHNET, M. (2010), *How different are Waldron's and Fallon's core cases for and against judicial review?*, 30 Oxford Journal of Legal Studies 1, s. 49 - 70.

[295] Tento Waldronův přístup není zdaleka překvapivý, neboť svým dílem se již dlouhodobě řadí mj. k hlavním podporovatelem *legisprudence*, když dlouhodobě pléduje za navrácení klíčového významu (důstojnosti) zákonodárství (*legislation*) pro fungování demokratického systému. Mezi všemi srov. např. WALDRON, J. (1999a), *op. cit.*; WALDRON, J. (1999b), *Law and Disagreement*, New York: Cambridge University Press; či WALDRON, J. (2006), *Principles of Legislation*, in. BAUMAN, R. W.; KAHANA, T. (eds.), *The least examined branch: The role of legislatures in the constitutional state*, New York: Cambridge University Press, s. 15 – 32; anebo časopisecké příspěvky - WALDRON, J. (2003), *Legislating with Integrity*, 72 Fordham Law Review 2, s. 373 – 394; WALDRON, J. (2007), *Legislation and the Rule of Law*, 1 Legisprudence 1, s. 91 – 124; či WALDRON, J. (2009), *Representative Lawmaking*, 89 Boston University Law Review 2, s. 335 - 354.

[296] Blíže k tomu srov. WALDRON, J. (2010), *The Rule of Law and the Importance of Procedure*, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 234.

soudnictví. Dle J. Waldrona neexistuje žádný důvod domnívat se, že soudy jsou schopny lépe než zákonodárce posoudit morální otázky, které jsou v případě konfliktu práv ve hře. „*Nestrannost a nezávislost soudců může vést za určitých okolností k nedostatku zájmu o spravedlivé řešení sporu. Naopak zákonodárná moc sama v sobě obsahuje mnohé, ji vylepšující (konstitucionalistické) prvky.*“[297]

Jen pro úplnost, kritika R. H. Fallona a zčásti i F. Bertomeu směřovala zejména vůči Waldronově zpochybnění nezbytnosti ústavního soudnictví v liberální demokracii a jeho legitimity upřednostněním zákonodárné moci a legitimity jejích rozhodnutí i rozhodovacích procedur. R. H. Fallon rozlišil mezi demokratickou legitimitou, která je v podmínkách ústavní demokracie nutnou (ale nikoliv dostačující) podmínkou legitimity celého komplexu vládních institucí, včetně moci zákonodárné, a politickou legitimitou, která je širším pojmem, neboť legitimní rozhodnutí může vzejít též z procesu, který je nastaven a koncipován tak, aby vedl k dobrým substantivním výsledkům, tj. k ochraně práv a celkově zvyšující celkovou politickou legitimitu, jež činí porušení individuálních práv nepravděpodobnou, resp. neakceptovatelnou. Nadto míra demokratické legitimity ostatních ústavních orgánů, kupříkladu parlamentu se neodvíjí či přímo nesouvisí s existencí ústavního soudnictví. Vysoká míra demokratické legitimity parlamentu přímo úměrně souvisí s kvalitou fungování parlamentu, parlamentní kulturou, důvěryhodností společnosti ve vztahu k politickým elitám atp. Výkon kompetencí ústavního soudnictví (třeba i cestou kultivace parlamentních procedur) může spíše demokratickou legitimitu chránit, než ji ohrožovat, neboť chrání jak principy a pravidla vztahující se k demokratickému procesu (svobodná politická soutěž, volební právo), tak i všechny (konstitucionalistické) hodnoty obsažené v ústavním pořádku, v čele se základními právy a svobodami. Obdobně k tomu uvádí i R. Dworkin, když konstatuje, že „*pokud demokracií rozumíme nikoliv vládu většiny jako takovou, ale vládu většiny za dodržení stanovených podmínek, potom aplikace účinných prostředků vynucujících dodržování těchto podmínek demokracii nijak nepopírá, ale spíše chrání.*“[298]

---

[297] Cit. dle BAROŠ, J. (2013a), *op. cit.*, s. 49.

[298] Srov. DWORKIN, R. (2004), *Secular Papacy*, in. BADINTER, R.; BREYER, S. (eds.)., *Judges in Contemporary Democracy: An International Conversation*, New York: NYU Press, s. 67 – 80, cit dle

## V. 2 Střety konceptů ústavního soudnictví a suverenity parlamentu

Na historickém vývoji J. Baroš velmi podrobně dokládá, že proces akceptace a prosazení konceptu konstitucionalismu prošel na evropském kontinentu mnoha peripetiemi. Dle W. Murphyho[299] příčinou selhání ústavní demokracie v zemích kontinentálního práva před II. světovou válkou byl do značné míry právě koncept suverénního zákonodárce (přenesený z císaře na parlament), jenž nepřistoupil k zakotvení omezené vlády. *Koncept suverénního zákonodárce (suverenity parlamentu)*, který představoval základní pilíř celého politického systému v zásadě až do období těsně po II. světové válce v tehdejších konstitučních monarchiích i republikách, skutečně nepředpokládal jakákoliv omezení ústavou, tj. nebyl omezen žádnými formálními i substantivními limity své moci, byl suverénem.[300] Projev vůle (rozhodnutí) suverénního parlamentu v podobě zákona, ať už byl jeho obsah jakýkoliv, byl považován za nejvyšší a neomezený zdroj práva, nepodřízený ani ústavě. Ta totiž nepředstavovala nic jiného než zákon, a proto pro ni musela platit stejná pravidla, jako platí pro vztah mezi zákony (*lex posterior*, *lex specialis*). *„Pro pozitivizmus byla nepředstavitelná myšlenka existence „zákona nad zákonem", protože jediným zdrojem práva byl zákon, pojímaný jako výraz vůle suveréna."*[301] Druhou příčinou byla dle J. Baroše tzv. *hybris kontinentálního práva*, projevující se *„touhou po zcela dokonalém (vnitřně bezrozporném a konzistentním) právním řádu a posedlostí po formálních pravidlech a procedurách. Kontinentální právo vedlo k rigiditě a principiální, avšak nepraktické politice. Zvýraznění vůle zákonodárce způsobilo znevážení role soudních autorit, servilně se podbízejících vládnoucí moci. Pokud někde soudci získali nezávislost, využili ji spíše ke svým soukromým zájmům (např. Itálie)."*[302]

---

příspěvku Z. Kühna, *Judicializace politiky aneb hrozí nám soudcovský stát? Část II.*, na blogu Jiné právo, 26. 11. 2006, dostupný na: http://jinepravo.blogspot.cz/2006/11/judicializace-politiky-aneb-hroz-nm_26.html.

[299] Srov. MURPHY, W. F. (2007), *op. cit,* s. 246 – 248.

[300] Srov. TROPER, M. (2012), *Sovereignty*, in. ROSENDFELD, M.; SAJÓ, A., *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, s. 350 - 369.

[301] Cit. dle BAROŠ, J. (2013b), *op. cit.*, s. 67.

[302] Op. cit., s. 43 – 44.

Obě dvě příčiny, v jednotlivých státech se projevující s různou intenzitou, byly v kontinentální Evropě nástupem ústavního státu (a konceptu normativní superiority ústavy) výrazně omezeny, který v sobě snoubí jednak prvky formálního právního státu, zakotvující institucionalizaci dělby moci a v ní zahrnuté jednotlivé brzdy a rovnováhy mezi jednotlivými ústavními orgány, které nadřazenost jednoho vylučují (v případě ústavního soudnictví kupříkladu zakotvením jeho kompetence přezkoumávat a rušit akty zákonodárné moci[303]), jednak prvky materiálně právního státu (či *rule of law*) spojeného s konstitucionalizací základních práv a svobod. Jak již bylo řečeno, v ústavním státu se tak každý mocenský projev státu musí držet jak v ústavních mezích, v hranicích, které ústava (nazíraná funkčně) přiznala té které složce státní moci, tak je omezen substantivními příkazy a požadavky (základní práva a svobody a ústavní hodnoty) vyplývajícími z ústavy (ústavního pořádku). Nedošlo však k jejich úplnému odstranění, což se projevilo zejména v odlišném vnímání role ústavního soudnictví a na něm založeném způsobu jeho normativního (ústavního či zákonného) vymezení.

Uvedené odlišnosti a východiska T. Koopmans[304] představuje ve vazbě na výše zmíněnou kritickou tezi o „*counter-majoritarian*" povaze ústavního soudnictví. Zatímco v USA již od samého počátku zrodu konceptu *judicial review* byla jednou z hlavních ústavněprávních diskuzí, neboť byla zpochybňována jeho legitimita činit rozhodnutí jdoucí i proti většinovým rozhodnutím Kongresu a voličům jím reprezentovaných, ve sledovaných státech, tj. Velká Británie, Německo a Francie, takový ohlas zdaleka neměla. Důvod byl právě v odlišných východiscích a jiném vnímání povahy i potřebnosti zakotvení tohoto konceptu. Ve Velké Británii neměla z důvodu historicky i politicky pevně zakořeněného konceptu suverenity parlamentu v podstatě šanci vůbec vzniknout,

---

[303] Jak zdůrazňuje M. J. C. Vile, „*samotná institucionalizace dělby moci není dostatečným ospravedlňujícím základem pro zakotvení judicial review of legislation, tím je právě akceptace i zakotvení jednotlivých projevů checks and balances jako základních bariér pro svévolný výkon státní moci.*" Srov. VILE, M. J. C. (1998), *Constitutionalism and the Separation of Powers,* Indianopolis: Liberty Fund, s. 173 -174.

[304] Srov. KOOPMANS, T. (2003), *Courts and political institutions: a comparative view*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 104 – 108. Pochopitelně v různé míře se těmto odlišným východiskům věnuje i nespočet dalších autorů věnujících se komparaci modelů ústavního soudnictví, včetně výše citovaných prací A. Stone Sweeta či FERRERES COMMELLA, V. (2009), *Constitutional Courts and Democratic Values. A European Perspective*, New Haven: Yale University Press. Z poslední doby kupříkladu VISSER, M. de (2014), *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis (European and National Constitutional Law)*, Oxford: Hart Publishing, kde je mj. zahrnuta i ČR.

neboť samotný koncept *judicial review* byl neakceptovatelný. V Německu nedošlo k tak výraznému (či téměř žádnému) zpochybnění legitimity ústavního soudnictví, ač bylo inspirováno (vnuceno) americkými „správci." Koncept ústavního státu (formálního i materiálního právního státu) a normativní nadřazenost ústavy zde byly vcelku bez obtíží akceptovány, obzvlášť s ohledem na totalitní minulost a selhání tzv. výmarského *Rechtstaat* a také na převažující nedůvěru v politické elity, přičemž BVerfG byl vnímán jako stabilizační a ochranný faktor.[305] Ve Francii byla tato otázka z uvedených států (mimo USA) diskutována nejvíce, nicméně z jiných východisek či lépe s jinými aktéry na druhé straně. Zatímco v USA tomu bylo a je především z důvodu střetu mezi konceptem *judicial review* a reprezentativní demokracií založené na většinovém rozhodování, ve Francii byl tento střet více pragmatický (politický), neboť koncept ústavního soudnictví byl vnímán jako překážka politickému rozhodování zákonodárce a exekutivy v čele s prezidentem a vládou a jako hrozba nástupu „vlády soudců" (*gouvernement des juges*), čemuž ostatně odpovídá i charakter a působnost samotné Ústavní rady (*Conseil Constitutionnel*) (viz níže).

Snad ještě více jsou naznačené odlišnosti a z nich vyvěrající modely ústavního soudnictví patrné při nazírání konceptu ústavního soudnictví (*judicial review*) (a jemu svěřené kompetenci abstraktní i konkrétní kontroly norem) ve vazbě na koncept suverenity parlamentu (zákonodárné moci). Tato polemika či přímo střet zůstal naopak v USA relativně upozaděn, neboť s koncepcí *judicial review* počítali již samotní otcové zakladatelé, jak je konkrétně vyjádřeno ve výše citovaném Hamiltonově Listu federalistově č. 78: „*Omezení* (zákonodárné moci v přijímání retroaktivních zákonů, odebírání a popírání občanských práva svobod atp.) *nemůže být v praxi dodržováno jinak než prostřednictvím soudů, jejichž povinností je prohlásit za neplatné všechny zákony, které odporují zjevnému smyslu Ústavy. Bez toho nebudou veškerá vyhrazení zvláštních práv a výsad znamenat vůbec nic.*"[306] Anebo v jiné jeho části: „*Kdyby někdo namítal, že zákonodárný orgán je sám soudcem svých pravomocí a že výklad, který jim dá, je závazný*

[305] Něco jiného je ovšem akceptace role BVerfG a jeho rozhodovací činnosti od ostatních aktérů politického systému, neboť v tomto ohledu BVerfG musel velmi složitě bojovat o své „sebeurčení".
[306] Cit. dle WINTR, J. (2006), *op. cit.*, s. 96 – 97.

*i pro ostatní složky, můžeme tento předpoklad označit za nelogický, protože k němu neopravňuje žádné konkrétní opatření v Ústavě. Nelze totiž předpokládat, že by ústava chtěla umožnit zástupcům lidu, aby vůli svých voličů nahradili svou vlastní vůlí. Je mnohem rozumnější očekávat, že prostředníkem mezi lidem a zákonodárným sborem mají být soudy, aby mimo jiné udržovaly zákonodárství v mezích jeho pověření. Příslušnou a zvláštní oblastí působnosti soudů je výklad zákonů. Ústava je základním zákonem a musí být za něj soudci pokládána. Jim tedy náleží, aby určili její smysl právě tak jako smysl všech jednotlivých výnosů vycházejících ze zákonodárného orgánu. (...) Tento závěr ovšem v žádném případě neznamená, že soudní moc je nadřazena moci zákonodárné. Předpokládá jen, že moc občanů je nadřazena oběma, a tam, kde vůle zákonodárného sboru vyjádřená formou zákonů odporuje vůli občanů vyjádřené v ústavě, měli by se soudci řídit Ústavou a nikoliv zákony.*"[307]

Jeho konkrétním projevem a současně klíčovým faktorem následujícího vývoje se pak stalo rozhodnutí NS USA *Marbury v. Madison* z roku 1803.[308] Samotná Ústava USA byla od samého počátku konstruována striktně na principu dělby moci (brzd a rovnováh), která každé jednotlivé složce (větvi) moci poskytovala jiný ústavní základ. Sporným se tedy stává až svěření pravomoci nezávislým soudům ("*the least dangerous branch*" z hlediska možného zneužití moci) s konečným slovem interpretovat ústavu, a to i proti vůli většiny projektované do rozhodnutí zákonodárce. Nezávislé soudy tak představovaly institucionální ochranu ústavy, jimž bylo svěřeno oprávnění (a povinnost současně) při řešení konkrétního případu, v němž se ústava a zákon dostávají do vzájemného konfliktu, aplikovat ústavu, neboť je nadřazena jakémukoliv běžnému zákonu, v některých případech nadto prohlásit s ústavou rozporný akt za neplatný.

Ve Velké Británii a v kontinentální Evropě proto byla tato konstrukce po dlouhá staletí vývoje vyloučena a odmítána, neboť koncept suverénního zákonodárce zde

---

[307] Cit. dle KLOKOČKA, V. (2006), *op. cit.*, s. 371 – 372.

[308] Podrobněji k tomuto rozhodnutí a jeho dopadům na následující vývoj *judicial review* v USA srov. např. VAN ALSTYNE, W. W.; MARSHALL, J. A. (1969), *Critical Guide to Marbury v. Madison*, Duke Law Journal 1, s. 1 - 47; PRAKASH, S. B.; YOO, J. C. (2003), *The Origins of Judicial Review*. 70 The University of Chicago Law Review 3, s. 887 – 982; nebo PAULSEN, M. S. (2003), *The Irrepressible Myth of Marbury*, *Symposium: Judging Judicial Review: Marbury in the Modem Era*, 101 Michigan Law Review 8, s. 2706 - 2743.

v obměněných podobách přetrvával a ve Velké Británii a zčásti i ve Francii přetrvává dodnes. Do přímé kontrapozice s vývojem v USA je možné dát, shodně s A. Stone Sweetem[309], paralelní vývoj ve Francii z přelomu 18. a 19. století, který k tomu velmi trefně poznamenává: „*Zatímco v roce 1803 bylo v USA vydáno rozhodnutí Marbury v. Madison, Francouzi byli zaneprázdněni dokončováním procesu destrukce nezávislého soudnictví, zahájeného v revolučním roce 1789, tedy v roce, kdy nabyla účinnosti Ústava USA. V roce 1804 pak byl ve Francii přijat „code civil system", který byl zcela založen na principu suverenity zákonodárce, přičemž soudní moci bylo zapovězeno jakkoliv participovat na procesu tvorby práva z důvodu zákazu judicial review of legislation i soudního přezkumu správních aktů, jak ostatně zakotvovala i francouzská ústava z roku 1791.*[310] *Soudce byl stylizován do imaginární role „otroka moci zákonodárné", resp. přesněji „otroka code system of law".*" „*Code system of law*" a pokřivená konstrukce dělby moci, která zde nebyla oddělitelná od suverenity moci zákonodárné coby reprezentanta suverenity lidu a ochránce i prosazovatele „*volonté générale*" a na ní navázaného konceptu centrality (suverenity) zákona jako jejího prvotního projevu, proto byly zcela v opozici proti ústavnímu soudnictví (konceptu *judicial review of legislation*), neboť v duchu Montesquieuových myšlenek i moc soudní byla zcela podřízena moci zákonodárné.

Zřetelně se to projevovalo i ve vztahu k právům a svobodám jednotlivců, zcela nezávazně deklarovaných v *Deklaraci práv člověka a občana* z roku 1789. Jak popisuje J. Baroš, v tomto „zákonném, či zákonodárném státě" (*l´État légal ou législatif*) získávají práva a svobody svůj právní status prostřednictvím zákona. „*Ač byla práva integrována do právního systému, podmínky a způsoby jejich omezení byly ponechány zákonu. Účelem této výhrady zákona bylo zajistit, aby jakékoliv akty státní správy byly v souladu se zákonem. Práva byla výrazem objektivní vůle státu omezit hlavně administrativu. Nejvyšším vyjádřením vůle státu byl zákon, a proto nebylo představitelné, že by soudy přezkoumávaly zákony z hlediska jejich souladu se základními právy. Spojené státy*

[309] Srov. STONE SWEET, A. (2003), *Why Europe Rejected American Judicial Review and Why it May Not Matter*, 101 Michigan Law Review 2, s. 201 - 237.
[310] A ještě před ní zákon 16-24 August 1790.

*americké s normativní nadřazeností ústavy a soudním přezkumem ústavnosti byly vnímány spíše jako odstrašující případ.*"[311] Zákaz *judicial review* (a zčásti i „code system of law") se pak přenesl i do ostatních států kontinentální Evropy, včetně Německa, kde se dominantním konceptem stal koncept formálního právního státu jako určitého přerodu z pruského „policejního" státu.

V porovnání s Francií se koncept suverenity parlamentu (zejména z hlediska jeho projekce do současného ústavního systému) ve Velké Británii odlišuje[312], a to nejen z důvodu odlišných historických základů. Nepovažuji za rozumné se zde pouštět do deskripce vývoje parlamentarismu a konceptu suverenity parlamentu ve Velké Británii[313], proto se jen krátce zmíním o jeho vazbě na koncept *judicial review*. Vycházet přitom můžeme z klasické definice konceptu suverenity parlamentu v podání A. V. Diceyho[314]: „*Parlament* (ve smyslu spojené činnosti královny, *House of Lords* a *House of Commnons*) *má dle anglické ústavy právo vydávat či rušit jakékoliv zákony a nadto žádná osoba či orgán poznaná anglickým právem nemá právo obcházet či nahrazovat zákony Parlamentu.*" Přestože v důsledku ústavního vývoje ve Velké Británii není koncept suverenity parlamentu v Diceyho podobě v současnosti již pojímán takto absolutně, jeho základní charakteristické obrysy přetrvávají dodnes. Jedním z nich je úplná (na rozdíl od Francie) absence konceptu *judicial review*, tj. nezávislým soudům je i nadále zapovězeno derogovat zákony (*Acts of Parliament*) pro jejich protiústavnost, či lépe pro rozpor s *rule of law* (viz níže).

---

[311] Cit. dle BAROŠ, J. (2013b), *op. cit.* s. 67.

[312] Jak upozorňuje T. Koopmans, koncept suverenity v obou uvedených státech výrazně podobné znaky jen přece měl, a to v období tzv. Třetí francouzské republiky (1871 – 1940), kterou označuje za „*la république parlamentaire*" . Blíže k tomu srov. KOOPMANS, T. (2003), *op. cit.*, s. 21 – 22.

[313] Blíže k tomu srov. např. GOLDSWORTHY, J. D. (1999), *The Sovereignty of Parliament: history and philosophy*, Oxford: Clarendon Press, v českém prostředí kupříkladu KYSELA, J. (2004), *op. cit.*, zejm. s. 168 – 194.

[314] Cit. dle DICEY, A. V. (1959) *Introduction to the Law of the Constitution*, 10th ed., London: Macmillan, s. 39 – 40.

# VI. Hádka o poslední slovo

Přestože jsme v předešlé kapitole zdaleka nepostihli všechna východiska (zejména klíčové východisko v podobě vývoje procesu konstitucionalizace základních práv a svobod) a odlišnosti vyvěrající z různého způsobu vnímání a následné akceptace konceptu ústavního soudnictví (*judicial review*) v různých právních systémech či jednotlivých zemích, i přesto nám takto zestručněný popis vývoje střetu konceptů ústavního soudnictví a suverenity parlamentu poskytuje relativně dostatečný právně-politický základ pro obsah této kapitoly. V ní se budeme podrobněji soustředit na vymezení odlišných *modelů ústavního soudnictví*, a to především s důrazem na problematiku přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu, jehož samotnou existenci, charakter a konkrétní podobu výše naznačená specifika a odlišnosti konstitucionálního vývoje výrazným způsobem ovlivňují.

## VI. 1 Modely ústavního soudnictví a judikatorní přístupy k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu

S ohledem na velmi obsáhlý právně-teoretický výzkum modelů (koncepcí) ústavního soudnictví, nepovažuji za nezbytné činit i zde podrobný rozbor všech existujících modelů ústavního soudnictví a jednotlivých rozdílů mezi nimi.[315] Proto na základě stručného vymezení některých jejich základních charakteristických rysů se budeme soustředit pouze na vztah těchto modelů k soudnímu přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu a hodnocení jejich ochoty ingerovat do autonomie zákonodárných sborů a jeho rozhodovacích procedur. Míra této ochoty pak bude testována na základě judikatorního přístupu a rozhodovací činnosti konkrétních představitelů toho daného modelu ústavního soudnictví.

[315] Blíže k problematice modelů ústavního soudnictví v českém jazyce srov. např. WAGNEROVÁ, E. (1996), *Ústavní soudnictví*, Praha: Linde, s. 54n.; BLAHOŽ, J. (2001), *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*, Praha: CODEX; ŠIMÍČEK, V. (2005), *op. cit.*, s. 13 – 63; nebo KLOKOČKA, V. (2006), *op. cit.*, s. 369 – 396.

T. Ginsburg[316] ve své obsáhlé komparaci ústavního soudnictví v globálním měřítku konstatoval, že „*constitutional review, tedy pravomoc soudů přezkoumávat a rušit ústavně nesouladné zákony či správní akty se stala jednou ze základních norem ústavních dokumentů*." Učinil tak s ohledem na skutečnost, že v roce 2008, kdy byla tato studie vydána, celkem 158 ze 191 ústavních systémů explicitně zakotvovalo pravomoc jednomu či více soudním orgánům prosazovat a dbát požadavku na respektování ústavně garantovaných hodnot, pravidel, práv a svobod proti svévolnému zásahu zvenčí, zejména pak ze strany parlamentu, což samozřejmě činí jakékoliv pokusy o zobecnění velmi obtížnými. Přesto se již dlouhodobě za základní odlišovací kritéria pro diferenciaci mezi jednotlivými modely ústavního soudnictví považuje hledisko, kým je ústavní přezkum vykonáván a na jaké úrovni, tj. centralizované a decentralizované ústavní soudnictví, resp. difúzní, koncentrované a smíšené; dále časové hledisko přezkumu ústavnosti, tj. preventivní (apriorní) a následné (aposteriorní); hledisko charakteru přezkumu, tj. abstraktní či konkrétní kontrola norem; hledisko rozsahu a obsahu přezkumu, tj. formální a materiální kontrola ústavnosti, a celá řada dalších dílčích hledisek či odlišností, které se již více pojí s vymezením působnosti a zakotvením konkrétních pravomocí toho kterého ústavního soudu (kupříkladu řízení o ústavních stížnostech, kompetenční konflikty, aktivní legitimace atp.) v daném ústavním systému (federace či unitární stát).

Přejdeme-li k samotným modelům ústavního soudnictví, lze se v ústavně právní komparatistice setkat s několika výčty. Kupříkladu W. F. Murphy[317] vymezuje tři základní modely ústavního soudnictví: a) *americký*; b) *francouzský*; c) *německý*. V. Klokočka[318] svůj výčet diferencuje jiným způsobem, když rozlišuje mezi modelem *difúzního ústavního soudnictví*, v čele s *judicial review* v USA, a modelem *koncentrovaného ústavního soudnictví*, který dále strukturuje na model p*reventivního, resp. neúplného ústavního soudnictví* (Francie), model *rakouský (kelsenovský),* model *německý* a model *italský*. V nepřeberném množství jednotlivých národních úprav ústavního soudnictví a jejich

[316] Srov. GINSBURG, T. (2008), *The global spread of constitutional review*, in. WHITTINGTON, K. E.; KELEMEN, R. D.; CALDEIRA, G. A. (eds), *The Oxford handbook of law and politics,* Oxford: Oxford University Press, s. 81 – 98.
[317] Srov. MURPHY, W. F. (2007), *op. cit,* s. 261n.
[318] Srov. KLOKOČKA, V. (2006), *op. cit.*, s. 378 – 396.

specifik je velmi komplikované rozlišovat mezi modelem ústavního soudnictví a pouhou specifickou úpravou ústavního soudnictví v jednotlivém státě. Proto kupříkladu rozlišení mezi německým modelem, rakouským modelem a italským modelem spočívá pouze v odlišných specifických procesních otázkách (kompetence, aktivní legitimace, rozsah přezkumu, ústavní stížnosti ano, resp. pouze omezené), nikoliv však v podstatných základních rysech. Z tohoto pohledu bychom pak mohli vymezit vícero modelů ústavního soudnictví jako např. model britský; model nizozemský[319]; model americký; model kanadský; model francouzský; model, německý; model rakouský (kelsenovský), model středoevropský, atp. Jinými slovy, při pokusu o vyčerpávající výčet jednotlivých „modelů" ústavního soudnictví bychom mohli lehce sklouznout k výčtu nepřeberných jednotlivých právních úprav ústavního soudnictví a označovat je za základní modely ústavního soudnictví.

Dle mého názoru má takové rozlišení z hlediska zkoumání inspirativních vlivů a vzorů na vývoj ústavního soudnictví v tom daném státě, nicméně jejich použitelnost coby základních modelů, pod něž se budou leckdy nepřesně podřazovat jednotlivé právní úpravy ústavního soudnictví ve zkoumaných státech, se v současné době stává spíše omezenou. Jako stručný příklad lze uvést srovnání kompetencí ústavních soudů v rámci české, rakouské a polské úpravy ústavního soudnictví, jež obecně bývají podřazovány pod model rakouský (kelsenovský). Takové jednoznačné podřazení je ve světle dnešních právních úprav stěží obhajitelné, neboť kompetence Ústavního soudu v rámci řízení o ústavních stížnostech ve všech oblastech práva a aposteriorní abstraktní či konkrétní kontroly norem se výrazně odlišuje jednak od kompetencí rakouského *Verfassungsgerichtshof* v řízení o ústavních stížnostech, které jsou přípustné pouze ve vztahu ke správnímu soudnictví[320], jednak od kompetencí polského *Trybunału Konstytucyjnego* s kompetencí apriorní abstraktní kontroly norem.

---

[319] Charakteristický rovněž absencí specializovaného a institucionalizovaného ústavního soudnictví a kompetence soudů k *judicial review of legislation* (vliv britského modelu), nicméně garance základních práv a svobod je obecnými soudy chráněna skrze přímou aplikaci mezinárodních „lidskoprávních" smluv. Blíže k tomu srov. KOOPMANS, T. (2003), *op. cit.*, s. 76 – 84.

[320] Čl. 144 odst. 3 *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG).

I z toho důvodu jsem se rozhodl na pokus o úplný výčet obecných modelů ústavního soudnictví rezignovat a pro účely této práce se budeme soustředit pouze na specifické judikatorní přístupy k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu, které jsou ve vybraných státech, jejichž úprava ústavního soudnictví patří k výrazným inspirativním vzorům a lze je bezesporu považovat za „modely" ústavního soudnictví, rozvíjeny a aplikovány v judikatuře tamních ústavních/nejvyšších soudů. Přesto některé z těchto modelů, českému ústavnímu soudnictví spíše cizí, představíme více podrobně, nikoliv pouze z pedagogických důvodů, ale i pro konkretizaci a praktickou ukázku vlivu výše naznačených střetů mezi konstitucionalismem a reprezentativní demokracií na přijatou podobu ústavního soudnictví. Naopak obecně známým (americký) či českému prostředí blízkým modelům ústavního soudnictví (německý, rakouský) bude jejich podrobnější rozbor nahrazen stručným vymezením jejich základních charakteristických rysů, přičemž pozornost bude věnována současnému judikatornímu přístupu NS USA, resp. BVerfG k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu či k prosazování požadavků na tvorbu souladného, srozumitelného a přehledného práva.

### *VI. 1. 1 Britský „model" judicial review*

Za vhodné považuji začít zmínkou o specifickém *britském „modelu" judicial review* [321], neboť se v pravém slova smyslu vymyká z modelů ústavního soudnictví, a to zjednodušeně řečeno proto, že zde institucionalizovaná podoba ústavního soudnictví absentuje. Příčiny je samozřejmě třeba hledat jednak ve výše zmíněném konceptu suverenity parlamentu, který vylučuje svěření kompetence přezkumu ústavnosti zákonů do působnosti moci soudní a ponechává právo „posledního slova" Parlamentu, jednak v absenci psané rigidní ústavy. Bylo by samozřejmě nepřesné hovořit o úplné absenci ústavy (ústavních hodnot a principů) a tedy i o absenci kontroly ústavnosti. V materiálním

[321] V. Klokočka hovoří o specificky „*britském řešení kontroly ústavnosti*". Srov. KLOKOČKA, V. (2006), *op. cit.*, s. 374.

smyslu je ústava Velké Británie založena na několika hodnotových základech[322], mezi které patří právní pravidla a principy obsažené ve *statute law* (*fundamental Acts of Parliament*) a interpretované v judikatuře soudů (*common law*) a tzv. ústavní zvyklosti (*constitutional conventions*). Ačkoliv koncept suverenity parlamentu nepřipouští existenci „hierarchicky nadřazeného základního zákona" a všechny *Acts of Parliament* jsou tak považovány za rovné a tedy součást britské ústavy, přesto judikatura britských soudů tyto rozdíly fakticky činí, když dlouhodobě zdůrazňuje, že základní ústavní principy a pravidla (*rule of law*) a základní práva svobody mohou být omezena pouze na základě striktně a výslovně v zákoně projevené vůli parlamentu.[323] Vzhledem ke skutečnosti, že většina z těchto principů, pravidel a základních práv je obsažena v několika zákonech (např. *Magna Charta*, *Bill of Rights*, *Act of Settlement*, *Human Rights Act* aj.), stávají se tyto ve svém souhrnu fakticky psanou britskou ústavou, byť mohou být měněny „běžnými" zákony (*Acts of Parliament*)[324], které nadto nepodléhají soudnímu přezkumu ústavnosti.

S ohledem na nedávný ústavní vývoj ve Velké Británii by bylo vhodnější konstatovat, že tomu tak bylo zejména v minulosti, neboť členství Velké Británie v ES/EU, přijetí *the Human Rights Act* v roce 1998, který inkorporoval většinu z ustanovení evropské Úmluvy a učinil je přímo aplikovatelnými či proces devoluce (přenos některých pravomocí britské vlády na vlády Skotka, Severního Irska a Walesu) výrazně „zatřásla" s dosud pevnou pozicí konceptu suverenity parlamentu.[325] V důsledku tohoto vývoje totiž

---

[322] Blíže k tomu srov. např. OLIVER, D. (2011), *The United Kingdom*, in. OLIVER, D.; FUSARO, C. (eds.), *How Constitutions Change: A Comparative Study*, Oxford: Hart Publishing, s. 329 – 356, v níž je mimochodem obsažena i ČR v příspěvku M. Tomoszeka; nebo SCHYFF, G., van der (2010), *Judicial Review of Legislation: A Study of the United Kingdom, the Netherlands and South Africa*, London: Springer, s. 79 – 85.

[323] Srov. např. rozhodnutí House of Lords (The Lords of Appeal) *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Pierson* [1998] AC 539, v němž Lord Steyn konstatoval: „*Parlament vydává zákony v souladu principy a tradicemi common law a pokud v nich absentuje striktní a zřejmý projev vůle Parlamentu vyslovit se proti nim, je Parlament při své činnosti vázán respektem k principu rule of law.*" Cit. dle VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* s. 83, pozn. č. 202, kde jsou uvedeny citace i z řady dalších rozhodnutí.

[324] Obdobně srov. KOOPMANS, T. (2003), *op. cit.*, s. 23 – 34.

[325] N. W. Barber hovoří o potřebě re-konceptualizace a opětovného zvážení konceptu suverenity parlamentu v britském ústavním systému, neboť vlivem uvedeného ústavního vývoje bylo britské právo i celý ústavní systém „uvrženo do zmatku". Srov. BARBER, N. W. (2000), *Sovereignty re-examined: the courts, parliament, and statutes*, 20 Oxford Journal of Legal Studies 1, s. 131 - 154.

došlo k postupnému rozšiřování oblastí ingerence soudní moci do parlamentní autonomie, a to cestou soudního přezkumu kompatibility britských zákonů s evropským právem a možnosti neaplikovat rozporné britské právo na daný případ (vliv ságy *Factortame*[326]), resp. povinnost s Úmluvou konformní interpretace britských zákonů (čl. 3) či přímo zkoumání souladu britských zákonů s Úmluvou a možnosti vyslovení jejich inkompatibility ve smyslu čl. 4 *the Human Rights Act.* Pokud nastane taková situace, je Parlament povinen sjednat ihned nápravu v podobě přijetí nové zákonné úpravy (ať již cestou standardního zákonodárného procesu či za použití tzv. *fast-track* procedury). Jak k tomu poznamenává A. Kavanagh, „*The Human Rights Act povolává soudy, aby se chovaly a jednaly jako ústavní soudy, přezkoumávající souladnost Acts of Parliament s ústavními principy.*“[327]

Tento vývoj pak kulminoval přijetím *the Constitutional Reform Act* z roku 2005, kterým byl jako náhrada za *the Judicial Committee of the House of Lords* ustaven NS Velké Británie (*the Supreme Court of the United Kingdom*), jenž svou činnost započal 1. 10. 2009. V jeho kompetenci je mj. coby odvolací instance přezkoumávat kompatibilitu britských zákonů s evropským právem a s Úmluvou, tj. svou činností reprezentuje „britský ústavní soud“, jak zdůraznil ve své první Výroční zprávě o činnosti.[328] Vzhledem k relativně krátké činnosti je obtížné zhodnotit jeho judikatorní přístup k přezkumu ústavnosti britských zákonů, nicméně z dosavadní judikatorní činnosti britských soudů v rámci výše uvedené působnosti, kterou na sebe NS Velké Británie převzal, lze učinit dvě hodnotící poznámky.

I přes naznačený vývoj směrem k „britskému ústavnímu soudnictví“, koncept suverenity parlamentu zůstává zachován (byť oslaben), což se projevuje ve skutečnosti, že i v případech, kdy soudy deklarují inkompatibilitu britského zákona s evropským právem,

---

[326] Blíže k jeho dopadům srov. např. CRAIG, P. P. (1991), *Sovereignty of the United Kingdom parliament after Factortame*, 11Yearbook of European Law 1, s. 221 – 255, či obecně OLIVER, D. (2011), *op. cit.*

[327] Srov. KAVANAGH, A. (2009), *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*, Cambridge: Cambridge University Press, cit. dle VISSER, M. de (2014), *op. cit.*, s. 84 – 85.

[328] *Supreme Court Annual Report and Accounts 2009-10 (HC 64) 19*, dostupné na: http://supremecourt.uk/.

resp. s Úmluvou[329], nepřistupují k derogaci a „poslední slovo“ je i nadále zachováno britskému Parlamentu.

Druhá poznámka se dotýká hodnocení judikatorního přístupu britských soudů ve vztahu k přezkumu samotného zákonodárného procesu, tj. umožnění formálního přezkumu ústavnosti. Zde je třeba konstatovat, že v této oblasti zůstává koncept suverenity parlamentu plně zachován a je tedy absolutně ctěna „presumpce správnosti“ zákonodárného procesu schváleného zákona. Jinými slovy, poté, co je zákon schválen a obdrží *the Royal Assent*[330] je vyhlášen, nabývá platnosti a soudům je i v rámci výše vymezené působnosti zapovězeno přezkoumávat náležitosti a řádné dodržení všech pravidel zákonodárného procesu, a to bez ohledu na skutečnost, že byla řádnost zákonodárného procesu zpochybňována.[331] K odstranění všech možných nedostatků či pochybností ohledně porušení pravidel zákonodárného procesu slouží pouze samoregulační mechanismy či „vnitroparlamentní“ pojistky, ztělesněné především specializovanými komisemi, např. *the Constitutional Affairs Committee in the House of Commons*, *the Constitution Committee in the House of Lords*, nebo *the Joint Committee on Human Rights.*[332]

### *VI. 1. 2 Francouzský model „semi-judicial review“*

Dalším se zde prezentovaným a rovněž do značné míry odlišným modelem ústavního soudnictví je *model francouzský*, jenž je často označován jako model „*semi-*

---

[329] Ke dni 31. 7. 2012 tomu bylo celkem v 27 případech, přičemž v 19 z nich již došlo k přijetí pozměňující zákonné úpravy britským Parlamentem. Srov. VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* 350 - 353. Za typický příklad lze uvést „anti-teroristická zákonná opatření“ (*the Anti-Terrorism Act* z roku 2001), které britské soudy shledaly v rozporu s Úmluvou (čl. 5), neboť umožňovala zadržování podezřelého ve vazbě v délce až tří let, aniž by bylo vzneseno obvinění. Na základě závěrů z rozhodnutí *A and others v Secretary of State for the Home Department* [2004] UKHL 56 (populární název the Belmarsh Prison case) zákonodárce následně přistoupil k přijetí nové zákonné úpravy (*the Prevention of Terrorism Act* z roku 2005), která již byla v tomto směru v souladu s Úmluvou.

[330] K důsledkům jeho absence z hlediska dodržení pravidel „řádného“ zákonodárného procesu a obecně kriticky k legitimitě judicial review ve vztahu k formálním náležitostem zákonodárného procesu v britském Parlamentu srov. ALLARD-TREMBLAY, Y. (2013), *Proceduralism, Judicial Review and the Refusal of Royal Assent*, 33 Oxford Journal of Legal Studies 2, s. 379 - 400.

[331] Obdobně srov. KOOPMANS, T. (2003), *op. cit.*, s. 24.

[332] Blíže k tomu srov. např. ALLAN, T. R. S. (2004), *Legislative supremacy and legislative intention: interpretation, meaning, and authority*, 63 The Cambridge Law Journal 3, s. 685 - 711.

*judicial review*"[333] či za „*neúplné ústavní soudnictví*."[334] Jeho specifika jsou zcela zřetelným odrazem výše vymezeného ústavně právního i politického vývoje ve Francii od roku 1789. Velmi stručně lze specifika tohoto modelu, resp. samotného francouzského ústavního vývoje shrnout do několika klíčových bodů. Prvním specifikem je v důsledku převládajícího konceptu suverenity zákonodárce úplná absence (explicitně ústavně stvrzená) ústavního soudnictví a jeho kompetence kontroly norem až do přijetí ústavy z roku 1958 (V. francouzská republika). Dalším specifikem jsou politické okolnosti přijetí této ústavy, motivované snahou premiéra Ch. de Gaulla omezit dosud výraznou převahu moci zákonodárné nad mocí exekutivní, jednak novým vymezením prostoru vyhrazeného pro působnost zákonodárce (*domaine législatif*) a exekutivy (*domaine réglementaire*) a omezení prvého cestou tzv. delegovaného zákonodárství[335], jednak cestou ustavení speciální orgánu – *Conseil Constitutionnel*, který svými kompetencemi měl rovněž do jisté míry omezovat (regulovat) vliv Parlamentu.[336]

A právě samotná povaha *Conseil Constitutionnel* (quasi-politický orgán z hlediska složení) a jeho kompetence a rozsah přezkumu ústavnosti jsou hlavním specifikem francouzského modelu ústavního soudnictví. Francouzskou ústavou byla *Conseil Constitutionnel* od samého počátku svěřena kompetence apriorního přezkumu ústavnosti (*contrôle de constitutionnalité*) zákonů schválených Parlamentem, tj. v době před jejich promulgací. Až do roku 2008 byla tato kompetence strukturována do tří aspektů.[337] Prvním z nich je obligatorní přezkum ústavnosti u organických zákonů, jednacích řádů obou komor Parlamentu a zákonů o referendu.[338] Druhým aspektem je apriorní přezkum ústavní kompatibility mezinárodních smluv (*controle de conventionnalité*) před jejich

[333] Srov. KOOPMANS, T. (2003), *op. cit.*, s. 69 - 76.
[334] Srov. KLOKOČKA, V. (2006), *op. cit.*, s. 378 – 396.
[335] Blíže k tomu srov. KYSELA, J. (2006a), *op. cit.*, s. 66 – 72.
[336] Blíže k tomu srov. např. STONE, A. (1992), *Where judicial politics are legislative politics: The French Constitutional Council*, 15 West European Politics 3, s. 29 - 49.
[337] Srov. VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* s. 100 – 102.
[338] Čl. 61 odst. 1 francouzské ústavy.

ratifikací. Pokud *Conseil Constitutionnel* vydá negativní stanovisko, je francouzský ústavodárce zavázán přijmout změnu ústavy.[339]

Třetím a nejvýznamnějším aspektem je „obecná" apriorní kontrola ústavnosti zákonů, zahájená na návrh aktivně legitimovaného navrhovatele, kterým jsou od samého počátku prezident republiky, předseda vlády a předsedové obou komor Parlamentu, od roku 1974 pak i skupina 60 poslanců, resp. senátorů, což představovalo významné posílení práv parlamentní opozice. Samotný přezkum ústavnosti se primárně soustředil na existenci kompetence vydat přezkoumávaný akt či dodržení pravidel zákonodárného procesu, včetně dříve zmíněných principů „dobrého zákonodárství", resp. „dobrého zákonodárce", tedy z hledisek formální ústavnosti posuzovaného aktu.[340] V roce 2009 pak byl přijat prováděcí zákon k ústavě[341], který mimo jiné rozšiřuje tento formální přezkum ústavnosti zákonů ze strany *Conseil Constitutionnel* i o přezkum dodržení náležitostí vyplývajících z unijního (původně britského) konceptu „*Better Regulation*", tj. zkoumání a hodnocení dopadů regulace předvídané v podaném návrhu zákona (*études d'impact*).[342] Pokud *Conseil Constitutionnel* vydá ve vztahu k přezkoumávanému zákonu negativní stanovisko, zákon tím s účinky *ex tunc* pozbývá platnosti, neboť je-li *Conseil Constitutionnel* návrhem osloven, jeho „dobrozdání" představuje podmínku k promulgaci zákona. Držitelem „posledního slova" se v tomto ohledu stává *Conseil Constitutionnel*, nicméně, jak na konkrétních příkladech ukazuje M. de Visser[343], v praxi si „poslední slovo" leckdy bere zpět francouzský Parlament v roli ústavodárce, kdy cestou přijetí změn ústavy

---

[339] Bylo tomu tak v souvislosti s Maastrichtskou či Lisabonskou smlouvou, stejně jako smlouvou o zřízení Mezinárodního trestního tribunálu. Srov. VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* s. 103, pozn. č. 65. Uvedenou kompetenci je třeba odlišovat od přezkumu kompatibility francouzského práva s právem EU či mezinárodním právem ze strany obecných soudů, *Conseil d'État* a *Cour de cassation*.

[340] Proto kupříkladu za neústavní označil tu část zákona o kontrole integrace, přistěhovalectví a azylu (*Dispositions relatives à l'immigration pour des motifs de vie privée et familiale et à l'intégration*), která se jeho součástí stala až na základě věcně nesouvisejícího pozměňovacího návrhu (tzv. přílepku), viz rozhodnutí Décision n° 2007-557 DC, v anglickém jazyce dostupné na http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2007557DCa2007557dc.pdf. Blíže k tomu srov. SCHORM, V. (2011), *Francouzská inspirace č. 2 aneb Ohlédnutí za fenoménem „přílepků"*, in. BOBEK, M.; ŠIMÍČEK, V. (eds.), *Jiné právo literární*, Praha: Auditorium.

[341] *Loi organique No. 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.*

[342] Blíže k tomu srov. MAK, E. (2012), *Judicial Review of Regulatory Instruments: The Least Imperfect Alternative?*, 6 Legisprudence 3, s. 301 – 319.

[343] Srov. VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* s. 357 – 360.

obchází původní judikatorní závěry *Conseil Constitutionnel.* V této souvislosti se musel *Conseil Constitutionnel* vyslovit k otázce své kompetence přezkoumávat tyto ústavní změny, přičemž dospěl k zápornému stanovisku.

Přijetí změny ústavním dodatkem z roku 1974 a tedy rozšíření skupiny aktivně legitimovaných navrhovatelů „blíže občanům" mělo původ v samotné „aktivistické" činnosti *Conseil Constitutionnel*, který v roce 1971 vydal rozhodnutí *Liberté d'association*[344], jež je považováno za „*francouzskou obdobu Marbury v. Madison*". *Conseil Constitutionnel* zde totiž na základě výkladu ústavy přistoupil k materiálnímu přezkumu ústavnosti napadeného zákona z hlediska porušení svobody sdružovací, tj. původně formální ústavnost (kompetence, ústavnost zákonodárné procedury) rozšířila i o aspekt materiální v podobě základních ústavních principů, práv a svobod. Od tohoto rozhodnutí se *Conseil Constitutionnel* postupně transformoval z role dozorce řádného výkonu státní moci[345] do role ochránce základních práv a svobod. Uvedený trend byl zcela potvrzen až v roce 2008, kdy byla přijata ústavní změna (včetně čl. 61 odst. 1 francouzské ústavy), zakotvující novou kompetenci *Conseil Constitutionnel* v podobě konkrétní kontroly ústavnosti, jejímž účelem je zvýšení ochrany základních práv a svobod jednotlivců. Její podstata spočívá v umožnění jednotlivcům se v rámci konkrétního soudního řízení domáhat přerušení řízení a podání návrhu k *Conseil Constitutionnel* ve vztahu k přezkumu ústavnosti aplikovaného zákona (či jeho jednotlivých ustanovení). Přesto i ona má řadu specifik, které mají především bránit zahlcenosti *Conseil Constitutionnel* těmito návrhy. Předně je zde přítomen tzv. „mechanismus dvojí filtrace návrhu" (*mécanisme de double filtré*), který lze zjednodušeně řečeno vymezit jako posouzení opodstatněnosti takového návrhu jak ze strany dotčeného soudu v daném řízení, tak i ze strany *Cour de cassation* (civilní a trestní řízení), resp. ze strany *Conseil d'État* (správní soudnictví). Dalším „filtrem" je pak samotné zvážení závažnosti či novoty podaného návrhu ze strany *Conseil Constitutionnel* (obdoba *a certiorari*).

---

[344] Décision n° 71-44 DC (*Liberté d'association*). Blíže k tomu srov. PONTHOREAU, M-C.; ZILLER, J. (2002), *The experience of the French Conseil Constitutionnel: political and social context and current legal-theoretical debates*, in. SADURSKI, W. (ed.) *op. cit.*, s. 119 – 142.

[345] Francouzská ústavněprávní teorie tuto roli často označuje za „roli výhybkáře (přepínače)" v rámci dělby moci (*l'aiguilleur*). Blíže k tomu srov. PONTHOREAU, M-C.; ZILLER, J. (2002), *op. cit.*, s. 123.

S výkonem této kompetence a celkově s naznačeným trendem směrem k materiálnímu přezkumu ústavnosti zákonů ze strany *Conseil Constitutionnel* úzce souvisí další specifikum francouzského modelu, kterým je ambivalentní povaha samotných referenčních hledisek přezkumu. Francouzské ústava totiž nedisponuje závaznou „listinou" základních práv a svobod (jsou zde zmíněna jen některé z nich), a proto referenční hlediska materiálního přezkumu ústavnosti musel *Conseil Constitutionnel* dovodit z Preambule francouzské ústavy z roku 1958, která jednak odkazuje na Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789, jednak na Preambuli ústavy z roku 1946, v níž byla explicitně zmíněna potřeba ochrany hospodářských a sociálních práv.[346] Prostřednictvím odkazu na Preambuli ústavy tak *Conseil Constitutionnel* do své rozhodovací činnosti „vtáhl" zmíněná referenční hlediska, ve francouzské ústavněprávní teorii souhrnně označovaná za *bloc de constitutionalité*.[347]

Posledním ze zde zmíněných specifik francouzského modelu jsou ústavní zakotvení a kompetence *Conseil d'État*. Tento historicky významný orgán (zřízen již Napoleonem I. v roce 1799) v rámci své působnosti vystupuje jednak jako „nejvyšší správní soud" v režimu správního soudnictví, jednak jako exekutivní poradní a kontrolní orgán, s nímž jsou *ex ante* vládou konzultovány předkládané návrhy zákonů[348] (včetně dopadů regulace[349]) a který rovněž následně přezkoumává ústavnost i zákonnost (včetně formálních náležitostí) právních předpisů exekutivní moci. Referenčním kritériem svého přezkumu *Conseil d'État* učinil i „*obecné právní principy*" (*principes généraux du droit*)[350], kam mimo jiné řadí i tzv. formální hodnoty práva, tj. požadavek na tvorbu souladného, srozumitelného a přehledného práva.

---

[346] V roce 2004 byl pak v souladu s evropským trendem „zelenání ústav" přijat „zelený" dodatek francouzské ústavy (*Charte de l'environnement*), zakotvující environmentální práva. Blíže k tomu srov. KOKEŠ, M. (2012), *Čl. 35*, in. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., *op. cit.,* s. 707 - 724.

[347] Srov. VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* s. 243 – 249.

[348] Čl. 39 francouzské ústavy.

[349] Blíže k tomu srov. DUPRAT, J.–P. (2012), *The Judicial Review of Ex Ante Impact Assessment in France: An Attempt to Fuse the Principles of Legal Certainty and Institutional Balance,* 6 Legisprudence 3, s. 379 – 396.

[350] Blíže k tomu srov. PONTHOREAU, M-C.; ZILLER, J. (2002), *op. cit.*, s. 125 – 126.

S ohledem na výše uvedené tak lze s jistou mírou zjednodušení konstatovat, že francouzský vývoj v podstatě kopíroval vývoj ve Velké Británii z hlediska rozšíření svého přezkumu i na materiální ústavnost zákonů. Zřetelné rozdíly nicméně představuje přezkum formální ústavnosti právních předpisů, tj. přezkum ústavnosti i zákonnosti legislativní tvorby práva (v širším slova smyslu), která je tradičně (*Conseil d'État* ve vztahu k právním předpisům exekutivy) či novodobě (*Conseil Constitutionnel* k zákonům) vykonávána především heteronomními kontrolními mechanismy (pojistkami), byť v druhém případě (i s ohledem na quasi-politický charakter) je funkčnost této pojistky politiky omezována.

### *VI. 1. 3 Kanadský model „dialogic judicial review"*

Spíše o specifické právní úpravě či judikatorním přístupu k soudnímu přezkumu ústavnosti zákonů, než přímo o modelu, by bylo možná lépe hovořit ve vztahu k právní úpravě *kanadského judicial review*, které se v posledních dekádách stalo „módním hitem" výzkumu ústavněprávní teorie, zejména americko-kanadské provenience.[351] Výzkumný zájem vyvolává především ústavní vymezení vzájemných vztahů mezi NS Kanady a kanadským Parlamentem v rámci soudního přezkumu ústavnosti zákonů a ochrany základních práv a svobod, pro které se ustálilo označení „*dialogic judicial review*"[352], byť mnozí autoři poukazem na jeho neúspěch v praxi hovoří o „*vzájemném monologu*" či zdrženlivé úctě mezi NS Kanady a kanadským Parlamentem.[353] Výskyt těchto teoretických diskuzí umožnila formulace čl. 1 a čl. 33 kanadské *Charter of Rights and*

---

[351] Mezi všemi srov. např. GARDBAUM, S. (2012), *Reassessing the new Commonwealth model of constitutionalism*, 8 International journal of constitutional law 2, s. 167 – 206; DIXON, R. (2009), The *Supreme Court of Canada, Charter Dialogue, and Deference*, 47 Osgoode Hall Law Journal 2, s. 235 – 274; TUSHNET, M. (2009), *Dialogic judicial review*, 65 Arkansas Law Review 2, s. 205 – 261; HOGG, P. M.; BUSHELL THORNTON, A.; WRIGHT, W. K. (2007), *Charter Dialogue Revisited-or Much Ado about Metaphors*, 45 Osgoode Hall Law Journal 1, s. 1 – 72; či ROACH, K. (2001), *Constitutional and Common Law Dialogues between the Supreme Court and Canadian Legislatures*, 80 Canadian Bar Review 5, s. 481-533.

[352] Srov. např. TUSHNET, M. (2009), *op. cit.;* nebo ROACH, K. (2004), *Dialogic Judicial Review and its Critics*, 23 Supreme Court Law Review 2, s. 49 – 104.

[353] Srov. např. WEBBER, G. C. N. (2009), *The unfulfilled potential of the court and legislature dialogue*, 42 *Canadian journal of political science* 2, s. 443 – 465, či MANFREDI, Ch. P. (2007), *The Day the Dialogue Died: A Comment on Sauve v. Canada*, 45 Osgoode Hall Law Journal 2, s. 107 – 122.

*Freedoms*, která se stala součástí kanadské ústavy v roce 1982[354], ačkoliv řada citovaných autorů zastává názor, že obdobný dialog probíhal i před jejím přijetím v podobě justiciability *common law* principů a hodnot.[355] Do jejího přijetí byla podoba kanadského konceptu *judicial review* silně ovlivněna britským (*commonwealth*) konceptem suverenity parlamentu, který byl modifikován federativním uspořádáním a tomu odpovídající dělbou moci (federální orgány a orgány jednotlivých provincií) v kanadské ústavě z roku 1867.[356] Rozdělení působnosti federálních orgánů a orgánů provincií v rámci zákonodárné moci je vymezeno v čl. 91 a 92, přičemž k přezkumu jejího dodržení jsou povolány jak NS Kanady, tak i soudy nižších instancí. V případě shledání nedostatku kompetence k vydání zákona (ať již na federální či provinciální úrovni) jsou nadány pravomocí jejich derogace. Materiální aspekt přezkumu ústavnosti zde výslovně dán nebyl, nicméně významným referenčním kritériem v rámci rozhodovací činnosti soudů byly skutečně principy a hodnoty *common law*. Změnu v tomto směru přineslo až ústavní zakotvení („zpozitivnění") základních práv a svobod přijetím kanadské *Charter of Rights and Freedoms,* nicméně na úkor změn i v celkové koncepci *judicial review.*

Zmíněný čl. 1 kanadské *Charter of Rights and Freedoms* totiž umožňuje zákonodárci, aby přijal zákonná opatření omezující zde zakotvená základní práva a svobody, tj. jakékoliv omezení se musí dít pouze a jen na základě zákona a musí být k tomu dostatečně závažný a legitimní důvod, jehož vymezení je ponecháno na plném uvážení exekutivy a zákonodárce.[357] V rámci přezkumu ústavnosti zákona zakotvujícího takové omezení základních práv a svobod pak NS Kanady zkoumá, zda je účel (důvod) omezení legitimní a proporcionální, zejména z hlediska existence jiných, méně invazivních opatření. „Důkazní břemeno" je na straně exekutivy/zákonodárce, kteří musí prokázat legitimitu takového omezení. V tomto směru je teorií spatřována první rovina onoho dialogu mezi NS Kanady a kanadským Parlamentem, potažmo vládou, neboť hrozba judikatorního zásahu ze stran NS Kanady nutí zákonodárce dostatečným a

---

[354] *Schedule B of the Canada Act 1982 (U.K).*
[355] Srov. ROACH, K. (2001), *op. cit.*
[356] *The Constitution Act* z roku 1867 (původně přijatá jako *the British North America Act*).
[357] Striktně vymezené legitimní důvody omezení (nezbytnost, ochrana života a zdraví, práv a svobod jiných atp.) základních práv a svobod, jak to činí kupříkladu Listina či Úmluva, zde absentují.

přezkoumatelným způsobem odůvodnit přijetí zákonné regulace, která může v konečném důsledku omezovat základní práva a svobody jednotlivců.[358]

Druhou a výrazně problematičtější rovinu tohoto dialogu představuje čl. 33 kanadské *Charter of Rights and Freedoms*, zakotvující tzv. *notwithstanding clause*.[359] Zákonodárci (přesněji jednotlivým zákonodárným sborům v kanadských provinciích) je jím umožněno přijímat zákony, v nichž výslovně stanoví, že tak činí bez ohledu na (*notwithstanding*) základní práva a svobody, garantovaná v kanadské *Charter of Rights and Freedoms*, aniž by musel být vyhlášen nějaký nouzový stav či stav ohrožení bezpečnosti státu. Tato pravomoc se vztahuje „pouze" na základní svobody (*fundamental rights*) (projevu, sdružovací, shromažďovací, vyznání), „*legal rights*" (osobní a domovní svoboda, zákaz nelidského zacházení aj.) a „*equality right*", přičemž omezení je časově ohraničeno maximální dobou trvání 5 let. Ačkoliv se z dosavadního výkladu toto ustanovení, zjednodušeně řečeno, jeví jako zákonem stanovená a časově omezenou suspendace některých základních práv a svobod, nejedná se však o klauzuli, která by umožnila legálním způsobem na základě přijatého zákona učinit z dané provincie totalitní stát. Její účel je spatřován především v ochraně suverenity zákonodárce (vliv britského modelu) před judikaturou NS Kanady, dbajícího na ochranu ústavnosti a základních práv svobod, garantovaných kanadskou *Charter of Rights and Freedoms* (vliv amerického modelu), neboť prostřednictvím této pravomoci dochází k překonání (*overrides/overrules*) závazného výkladového stanoviska NS Kanady k danému konkrétnímu právu či svobodě.[360] Suspendována tak nejsou samotná práva, ale jejich interpretace ze strany NS Kanady a *de facto* i do budoucna samotný soudní přezkum ústavnosti jejich možného zákonného omezení ze strany Parlamentu. Změna těchto omezení je pak možná opět nejpozději po uplynutí oné lhůty 5 let, která zasahuje do nového volebního období, v němž dochází k výměně reprezentace. Téma zachování stávající podoby či změna těchto zákonných omezení se tak mimo jiné stává volebním tématem, čímž je do naznačeného

---

[358] Srov. ROACH, K. (2004), *op. cit.*, s. 59 - 60.

[359] „*Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15.*" Čl. 33 (1) kanadské *Charter of Rights and Freedoms.*

[360] Srov. ROACH, K. (2004), *op. cit.*, s. 60 – 67.

dialogu mezi NS Kanady (ústavně právní interpretce dotčených základních práv a svobod) a Parlamentem (povinnost důkladné justifikace svých návrhů) vtažena i širší občanská společnost.

### *VI. 1. 4 Americký model judicial review*

Bezesporu za jeden ze základních modelů ústavního soudnictví (*judicial review*) je třeba považovat *americký model*.[361] Jeho podoba je zřetelným odrazem výše naznačeného ústavního vývoje završeného vydáním rozhodnutí ve věci *Marbury v. Madison* v roce 1803.[362] Podstata amerického modelu vychází z původní konstrukce „otců zakladatelů", dle níž je ústavní soudnictví, tvořené třemi základními tendencemi (ochrana ústavně garantovaných základních práv a svobod; kontrola dodržování dělby moci a brzd a rovnováh a kontrola vymezených hranic působnosti mezi federací a Státy), svěřeno obecné soudní moci, nikoliv specializovanému ústavnímu soudu.

Základním charakteristickým rysem tohoto modelu je tedy difúzní *judicial review*, kdy jsou federální obecné soudy nadány kompetencí (povinností) konkrétní (incidenční) kontroly ústavnosti norem (*concrete norm review*), kdy v případě shledání rozporu aplikovaného zákona (či jeho jednotlivého ustanovení) s ústavou přistupují k ústavně konformní interpretaci nebo k přímé aplikaci ústavy a daný zákon na projednávaný případ neaplikují.[363] To nicméně klade vysoké nároky na ustálenost a jednotu judikatury, proto se klíčovým stává požadavek na důsledné respektování zásady *stare decisis*, tj. precedenční

---

[361] Míněna je tím samozřejmě jeho podoba na federální úrovni. K popisu amerického modelu judicial review s důrazem na roli NS USA, vymezení jeho pravomocí a fungování srov. např. UNAH, I. (2010), *The supreme court in American politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan; PFANDER, J. (2009), *One Supreme Court: Supremacy, Inferiority, and the Judicial Department of the United States*, Oxford: Oxford university Press; nebo MCCLOSKEY, R. G. (2005), *The American supreme court*, 4th ed., Chicago: University of Chicago Press.

[362] Jeho přímým následovníkem, v němž NS USA přistoupil k derogaci přezkoumávaného zákona z důvodu jeho rozporu s Ústavou USA, byl až o padesát let později vydaný rozsudek ve věci *Dred Scott v. Sandford*, 60 U. S. 393 (1857). K historickému vývoji až po současnost srov. CROWE, J. (2012), *Building the judiciary: law, courts, and the politics of institutional development*, Princenton: Princeton University Press.

[363] Ústavní podklad k vymezení této kompetence všech federálních soudů tvoří čl. III. odd. 2, odst. 1 a zejména čl. VI odst. 2 Ústavy USA.

závaznosti[364] rozhodnutí soudů a jejich ustálené použití v obdobných případech (pokud metodou *distinquishing* nedospěje soud k odlišnému závěru v odlišném případě, resp. pokud neshledá nastalé okolnosti natolik závažnými, že je nebytné původní judikatorní závěry překonat – *overruling*). Sjednocování a určování směru judikatury je proto jednou z primárních funkcí NS USA coby vrcholného orgánu hierarchizované moci soudní a tedy i ochrany ústavnosti, který jediný je nadán derogační pravomocí ve vztahu k protiústavnímu zákonu či jeho jednotlivým ustanovením. Na rozdíl od evropských specializovaných a koncentrovaných modelů ústavního soudnictví, plní NS USA roli „dovolacího" soudu (*appellate jurisdiction*) ve vztahu k federálním *Courts of Appeals*, kdy v rámci daného případu (incidenční kontrola) jako poslední instance rozhoduje o ústavnosti aplikovaného zákona (či jeho jednotlivých částí). Vše samozřejmě za předpokladu, že podanému opravnému prostředku (*petition*) bude uděleno *writ of certiorari*, tj. předmětná materie je natolik závažnou či dosud neřešenou, že bude NS USA (na základě většinového rozhodnutí všech soudců) shledána přípustnou k meritornímu přezkumu a projednána.[365] V případě, že NS USA dospěje k závěru, že přezkoumávaný zákon (či jeho část) je v rozporu s Ústavou USA, svým rozhodnutím jej zruší s účinky *ex tunc*, nicméně vždy zvažuje dopady do právní sféry jednotlivců. Americký Kongres je tímto rozhodnutím vázán, přičemž má velmi omezené (a v praxi ojediněle se vyskytující) možnosti, jak může dopady takového rozhodnutí zmírnit, anebo dokonce jej překonat. V prvním případě tak zřídka činí cestou opětovného předložení a projednání původně derogované úpravy v Kongresu, samozřejmě v ústavně souladné podobě[366]; v druhém případě tak může učinit cestou přímé změny Ústavy USA, k čemuž se v praxi odhodlal pouze výjimečně.[367]

---

[364] K precedenční závaznosti judikatury srov. BOBEK, M.; KÜHN, Z. a kol. (2013), *Judikatura a právní argumentace*, 2. vyd., Praha: Auditorium, s. 41 – 74.

[365] Uvedená úprava byla zavedena přijetím *the Judiciary Act* (či *Certiorari Act*) v roce 1925, do té doby byl meritorní přezkum před NS USA obligatorní.

[366] Úspěšně tak učinil kupříkladu v letech následujících poté, co NS USA svými rozhodnutími derogoval šest tzv. *New Deal* zákonů [např. rozhodnutí ve věci Schechter Poultry Corp. v. United States 295 U. S. 495 (1935); ve věci *United States v. Butler*, 297 U. S. 1 (1936); či ve věci *Carter v. Carter Coal Company*, 298 U. S. 238 (1936); ve věci *Morehead v. New York*, 298 U. S. 587 (1936)], a to hned v pěti z nich.

[367] Převážně tomu bylo na přelomu 19. a 20. století, naposledy pak v roce 1971, kdy přijal Dvacátý šestý dodatek k Ústavě USA, jím překonával negativní stanovisko NS USA ve věci *Oregon v. Mitchell*, 400 U. S.

Předtím, než přistoupíme k vymezení a hodnocení judikatorního přístupu NS USA k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu v Kongresu, je pro pochopení základních východisek nezbytné se krátce seznámit s judikaturním přístupem NS USA ke kontrole materiální ústavnosti přezkoumávaného zákona (*substantive judicial review*). V rámci soudního přezkumu ústavnosti napadených aktů moci zákonodárné, příp. moci exekutivní NS USA judikatorně vymezil určité, co do míry přísnosti a hloubky přezkumu rozdílné[368] *standardy soudního přezkumu ústavnosti*.[369] Jejich aplikace závisí na zodpovězení otázky, zda předmětný zákon nediskriminuje jednotlivce na základě jejich rasy, pohlaví, původu či sexuální orientace, nebo zda nepředstavuje omezení či zásah (*burden*) do ústavně garantovaných základních práv a svobod jednotlivců (tedy včetně posouzení, zda se jedná o základní právo či svobodu). V případě záporných odpovědí na uvedené otázky podléhá napadený akt tzv. *rational basis review (test),* kde hlavním předmětem přezkumu již není tak primárně otázka ústavnosti, ale spíše posouzení legitimity a racionality přijetí napadeného aktu, a to prizmatem principů vyplývajících ze Čtrnáctého (*equal protection clause*) dodatku Ústavy USA.[370] V případě kladných odpovědí na výše uvedené otázky, tzn.

---

112 (1970), k možnosti federálních orgánů stanovit jiný (nižší) věkový cenzus ve vztahu k právu volit, než 18 let.

[368] Takový přístup NS USA poprvé vymezil v rozhodnutí ve věci *United States v. Carolene Products Company*, 304 U. S. 144 (1938), kdy v poznámce pod čarou č. 4 poprvé deklaroval tezi o různých typech (co do přísnosti) standardů soudního přezkumu aktů zákonodárné či opatření exekutivní moci. Z. Kühn její citaci uvozuje zmínkou o „nejslavnější poznámce pod čarou v historii NS USA“. „*Předpoklad ústavnosti právního předpisu je slabší v případech, kdy se právní úprava na první pohled nachází v rámci specifických zákazů Ústavou formulovaných, jako jsou kupříkladu ty obsažené v prvních deseti dodatcích, které jsou stejně specifické i v kontextu XIV. dodatku. V tomto okamžiku se však není nutné zabývat tím, zda právní úprava, která omezuje politický proces, od něhož lze za normálních okolností očekávat, že sám povede ke zrušení nežádoucí právní úpravy, má být podrobena přísnějšímu soudnímu přezkumu ohledně obecných ustanovení XIV. dodatku než jiné typy právní úpravy [NS USA zde odkazuje na zákonná omezení volebních zákonů nebo svobody slova či svobody shromažďovací]. Stejně tak se nepotřebujeme dotazovat, zda podobné úvahy jsou aplikovatelné na přezkum zákonů zaměřených na určitá náboženství nebo národnostní či rasové menšiny […]; či zda předsudky proti odděleným a izolovaným menšinám mohou být takovou zvláštní okolností, která závažným způsobem zmenšuje působení těch politických procesů, na které se obyčejně spoléhá při ochraně menšin, a která proto může mít za následek odpovídající přísnější soudní přezkum [ústavnosti aktů poškozujících takové „oddělené a izolované“ menšiny].*“ Cit. dle výše uvedeného příspěvku Z. Kühna, *Judicializace politiky aneb hrozí nám soudcovský stát? Část II.*, na blogu Jiné právo.

[369] Blíže k tomu srov. CHEMERINSKY, E. (2006), *Constitutional Law: Principles and Policies, 3rd ed.,* New York: Aspen Publishers, nebo podrobně k historii vzniku citovaných standardů soudního přezkumu srov. SIEGEL, S. A. (2006), *The Origin of the Compelling State Interest Test and Strict Scrutiny*, 48 American Journal of Legal History 4, s. 355 - 408.

[370] Dlužno dodat, že tímto standardem přezkumu se nechal inspirovat i ÚS ČR, byť v modifikované podobě tzv. *testu extrémní disproporcionality*, v rámci přezkumu ústavnosti zejména daňových zákonů či zákonů

napadený akt je diskriminační, anebo představuje omezení či zásah do základních práv a svobod jednotlivců, přistupuje NS USA k tzv. *intermediate scrutiny review* nebo k tzv. *strict scrutiny review*.[371] Oba tyto standardy soudního přezkumu, které se liší onou mírou přísnosti a hloubky přezkumu[372], se pak sestávají z dílčích kroků, v nichž jsou zkoumány (váženy) určité předpoklady a podmínky, které musí přezkoumávaný akt splňovat, má-li být ústavně aprobován. Předně přijetí přezkoumávaného aktu, jehož aplikace představuje reálnou či hrozící újmu na ústavně garantovaných základních právech a svobodách jednotlivců, musí být veřejnou mocí ospravedlněno přítomností a ochranou vyvažujícího (konkurujícího), dostatečně zřetelně vymezeného veřejného zájmu (*compelling state interest*).[373] Následně soud zkoumá, zda přijatý „omezující" akt je vhodně nastavený (*narrowly tailored*) k dosažení účelu či cíle sledovaného oním veřejným zájmem. A konečně, přezkoumávaný akt musí představovat nejméně restriktivní nástroj (*least restrictve means*) k jeho dosažení. Jinými slovy, omezení či zásah do základních práv a svobod se nesmí dostat do nepoměru s užitkem, kterého má být ve prospěch veřejnosti (veřejného zájmu) dosaženo omezením základního práva či svobody.[374]

---

s fiskálními dopady, u nichž je namítán diskriminační efekt. Srov. k tomu nálezy sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), ačkoliv v posledním případě navrhovatel (Nejvyšší správní soud) usiloval o provedení *rational basis testu* v jeho více autentické podobě.

[371] Prvním ze soudních rozhodnutí, kde NS USA tento test aplikoval, bylo rozhodnutí ve věci *Korematsu v. United States*, 323 U. S. 214 (1944).

[372] Jak konstatoval M. Bobek, přístup spočívající v diferenciaci intenzity přezkumu s ohledem na možnosti ospravedlnění opatření lze nalézt i v současné judikatuře Ústavního soudu, byť inspirované převážně judikaturním přístupem BVerfG a jím vyvinuté *Stufentheorie*. *„Tato diferenciace mezi „přísným vztahem proporcionality" na straně jedné a požadavkem pouhé existence „rozumného prostředku" se nicméně vztahuje k typu práva, jehož se stěžovatel domáhá, tedy de facto oblasti „ústavní úpravy". Dělící linie zde probíhá mezi oblastí lidských práv a základních svobod v hlavě druhé Listiny na straně jedné a oblastí práv hospodářských, sociálních a kulturních na straně druhé (srov. např. nález Pl. ÚS 83/06, bod 185)*". Srov. BOBEK, M. (2012), *Čl. 3*, in. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol., *op. cit.*, s. 97 – 123.

[373] K otázce vymezení veřejného zájmu se NS USA poprvé blíže vyjádřil v rozhodnutí ve věci *Sweezy v. New Hampshire*, 354 U. S. 234 (1957), v němž posuzoval střet mezi svobodou vědeckého bádání a učení a zájmem státu na ochraně vlastní bezpečnosti, které měla být v tomto případě ohrožena ke komunistické revoluci podněcující výukou univerzitního profesora.

[374] I z takto zestručněného výkladu je patrné, že uvedený *strict scrutiny review* a jeho dílčí kroky nejsou zcela nepodobné *testu proporcionality* coby dominantního standardu přezkumu ústavnosti v rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Blíže k tomu srov. WAGNEROVÁ, E. (2012), *Úvod*, in. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol., *op. cit.*, a judikaturu tam citovanou.

Zatímco samotné uvedené standardy (postupy) přezkumu nevzbuzují v podstatě žádné kritické ohlasy, velmi kritické ohlasy vyvolávala jeho počáteční fáze, tj. zkoumání, zda se jedná o zásah do ústavně garantovaného základního práva či svobody, jenž následně spouští ony standardy přezkumu. NS USA totiž na základě interpretace Pátého ve spojení se Čtrnáctým dodatkem Ústavy USA[375] ve své judikatuře implicitně vymezil doktrínu (princip) „*substantive due process*", na jejímž základě poskytoval ústavní ochranu základním právům a svobodám, které nejsou explicitně vyjmenovány v Ústavě USA (kupříkladu svoboda sdružovací a jiná politická práva, ale i práva z oblasti rodinného a soukromého života, *gay rights*[376], svoboda kontraktační, další procesní práva limitující např. *punitive damages* aj.).[377] Naznačené kritické ohlasy se nesly ve dvou rovinách. Tou první byla adresná kritika vůči soudnímu aktivismu NS USA v některých fázích jeho činnosti[378], tou druhou pak ústavněprávně teoretická rovina kritiky, která v jejím „nejednoznačném a zmatečném" vymezení a aplikaci spatřovala jednak rozpor s textem (textualisté) i původním účelem přijetí citovaných dodatků Ústavy USA (originalisté), jednak porušení princip dělby moci a nepřípustné zasahování NS USA do politického procesu a zkoumání ryze „politických otázek".[379]

---

[375] Ze spojení Pátého a Čtrnáctého dodatku Ústavy USA vyplývá zákaz federálním i Státním orgánům státní moci svévolně (bez garance procesních práv) zbavit jakoukoliv osobu života, svobody či majetku („*depriving any person of life, liberty, or property, without due process of law*").

[376] Srov. rozhodnutí ve věci *Lawrence v. Texas*, 539 U. S. 558 (2003), kdy v rámci přezkumu zákona státu Texas, jenž sexuální praktiky osob stejného pohlaví postihoval jako sodomii, dovodil na federální úrovni existenci ústavně garantované *sexual privacy* a práv gayů a lesbiček.

[377] Podrobně k judikatornímu vývoji tohoto principu, kritice i různým aspektům srov. WILLIAMS, R. (2010), *The One and Only Substantive Due Process Clause*, 120 Yale Law Journal 3, s. 411 – 512.

[378] Ze soudního aktivismu a bezprecedentního zasahování do politického procesu, zejména v souvislosti s ekonomickými opatřeními federální vlády, byl nejvíce obviňován NS USA v období nazývaném tzv. *Lochner era*, trvající od konce 19. století do 30. let 20. století s vyvrcholením v přijetí výše citovaných rozhodnutí derogujících tzv. *New Deal* zákony. Označení se odvíjí od rozhodnutí ve věci *Lochner v. New York,* 198 U. S. 45 (1905), v němž NS USA skrze *substantive due process* dovodil existenci kontraktační svobody, která byla porušena přijetím zákona regulujícího maximální možnou délku pracovní doby a minimální mzdu pekařů. Blíže k tomu srov. BERNSTEIN, D. E. (2003), *Lochner Era Revisionism, Revised: Lochner and the Origins of Fundamental Rights Constitutionalism*, 92 George Mason University Law Journal 1, s. 1 – 61.

[379] Srov. k tomu např. LEVINSON, R. B. (2008), *Reining in Abuses of Executive Power Through Substantive Due Process*, 60 Florida Law Review 3, s. 519 – 587; TUSHNET, M. (2006), *Can You Watch Unenumerated Rights Drift?*, 9 University of Pennsylvannia Journal of Constitutional Law 1, s. 209 – 222; či FALLON, R. H. Jr. (1993), *Some Confusions About Due Process, Judicial Review, and Constitutional Remedies*, 93 Columbia Law Review 2, s. 309 - 373.

Dlouhodobá a intenzivní snaha NS USA o cizelaci stávajících či vymezení nových standardů přezkumu ústavnosti zákonů je jen důkazem zcela dominantního, ne-li přímo výlučného postavení materiálního přezkumu ústavnosti v rámci *judicial review*, který znatelně kontrastuje s marginálním a zcela upozaděným formálním přezkumem ústavnosti[380], tj. z hlediska dodržení podmínek, pravidel a principů ústavně konformního zákonodárného procesu předcházejícího přijetí přezkoumávaného zákona.[381]

Hlavní příčinu lze spatřovat v důsledném dodržování principu dělby moci, jehož porušení by bylo bezesporu namítáno, pokud by NS USA ve své judikatuře přistupoval k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu u předmětného zákona a ingeroval by tak do autonomního prostoru amerického Kongresu a jeho rozhodovacích procedur.[382] V americkém právním řádu tak logicky absentuje obdoba příkazu obsaženého v § 68 odst. 2 ZÚS, který Ústavnímu soudu v rámci řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ukládá povinnost, aby kromě posouzení obsahu zákonů z hlediska jejich souladu s ústavními zákony (ústavním pořádkem ČR), zkoumal, zda zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou ČR stanovené kompetence, a dále, aby zkoumal, zda byl zákon vydán ústavně předepsaným způsobem.[383] Nadto NS USA ve své judikatuře setrvale dává najevo neochotu překročit hranice *substantive judicial review*, a to i za situace, kdy je protiústavnost zákonodárného procesu výslovně namítána a zpochybňována.

---

[380] Totéž lze v podstatě konstatovat i ve vztahu k ústavně právní teorii, která se „vyčerpává" jednak na zmíněné obsesi ze střetu o povahu amerického konstitucionalismu, jednak, jak naznačuje i výše zestručněný nástin polemiky ohledně charakteru i rozsahu *substantive judicial review* v rozhodovací činnosti NS USA, nadto doplněné i o neméně intenzivní polemiku nad obsahem některých významných judikátů či judikatorního přístupu k některým významným právně-politickým otázkám (regulace financování volebních kampaní, svoboda projevu, procesní práva v trestním řízení, legalita potratů či euthanasie atp.), a to natolik, že v rámci těchto polemik ohledně judikatorních přístupů NS USA již v podstatě není žádný prostor k jiným teoretickým konceptům.

[381] Odlišné hodnocení lze učinit ve vztahu k přezkumu ryze formálních náležitostí zákona, jako nadpis, struktura, poznámky pod čarou atp., neboť zde judikatura amerických soudů sahá hluboko do minulosti, jak podrobně popisuje J. Filip. Srov. FILIP, J. (2009), *Přílepky a nálepky právních předpisů aneb Nigrum nunquam excedere debet rubrum*, in. KOKEŠ, M.; POSPÍŠIL, I. (eds.) (2009), *In dubio pro libertate: úvahy nad ústavními hodnotami a právem: pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*, Brno: MU, s. 59 – 76.

[382] K vývoji judikatury NS USA k této problematice srov. např. COENEN, D. T. (2002), *The Rehnquist Court, Structural Due Process, and Semisubstantive Constitutional Review*, 75 Southern California Law Review 6, s. 1281-1405.

[383] Blíže viz kapitola *VIII. Ústavní soud jako funkční pojistka ústavní konformity zákonodárného procesu (?).*

Za typický projev této rezistence bývá označován tzv. *„Enrolled Bill" rule/doctrine*. Jedná se o judikatorní přístup NS USA, poprvé vyložený v rozhodnutí ve věci *Marshall Field & Co. v. Clark*[384], jenž se opírá o čl. I, oddíl 7 Ústavy USA, který stanoví postup před vyhlášením zákona ve sbírce zákonů (schválení v obou komorách Kongresu a předložení prezidentovi k podpisu), konkretizovaný v tamních jednacích řádech. Ty stanoví, že pokud je návrh zákona v jedné z komor schválen, text návrhu zákona (*engrossed bill*) je příslušným úředníkem zkontrolován a následně postoupen druhé komoře k projednání, a pokud je schválen, pak je v identické podobě vypracován závěrečný text schváleného zákona (*enrolled bill*), který je následně předložen k finálnímu podpisu jak předsedovi Sněmovny reprezentantů, tak i předsedovi Senátu (*speakers*), a poté předložen prezidentovi k podpisu. Podstata tzv. *„Enrolled Bill" rule/doctrine* zjednodušeně řečeno spočívá v omezení soudů přezkoumávat usnesení jednotlivých komor i průběh samotné schůze (např. zkoumáním stenoprotokolů či zápisů, *the Congressional Record*) v období před podpisem *enrolled bill*, pokud je řádně podepsán oběma předsedy. Jejich podpis tak dle NS USA pro soudy zakládá presumpci jeho správnosti, že je úplný a tedy nenapadnutelný („*complete and unimpeachable*"), která jim zapovídá zkoumat průběh zákonodárného procesu i obsah jednotlivých dokumentů: „*Uvedené podpisy na enrolled bill jsou oficiální atestací ze strany obou komor Kongresu, že se jedná o jimi schválený text návrhu zákona. Schvalovací procedura u prezidenta a veřejná publikace tohoto zákona pak je jejich autentizací, která zakládá jeho úplnost a nenapadnutelnost. Nezbytná akceptace této autentizace i ze strany soudní moci je projevem respektu k nezávislosti parlamentu (jeho odborných departments).*"[385]

Problém však spočívá v tom, že dle množících se názorů americké ústavně-právní teorie[386] je uvedená doktrína již zastaralá (z roku 1892) a zdaleka nemůže reagovat na

---

[384] 143 U. S. 649 (1892). V uvedeném případě se u předmětného zákona (*the Tariff Act*) dotčení jednotlivci domáhali jeho přezkumu, neboť měli za to, že finální text schváleného zákona se odlišoval od textu vypracovaného jako *enrolled bill*.

[385] Cit. dle BAR-SIMAN-TOV, I. (2008), *Legislative Supremacy in the United States: Rethinking the Enrolled Bill Doctrine*, 97 Georgetown Law Journal 3, s. 323 – 390.

[386] Srov. např. BAR-SIMAN-TOV, I. (2008), *op. cit,* nebo SANDLER, D. (2007), *Forget What You Learned in Civics Class: The Enrolled Bill Rule and Why It's Time to Overrule Field v. Clark*, 41 Columbia Journal of Law and Social Problems 2, s 213 – 267, a tam citovanou literaturu.

současné dění v Kongresu, který přijímá mnohonásobně větší množství nových zákonů, s mnohem komplikovanějším obsahem, který také zvyšuje pravděpodobnost produkce chyb v textech či jiných nedostatků, nehledě na skutečnost, že pod vlivem řady partikulárních zájmů mohou být činěny se záměrem. Absence soudního přezkumu přinejmenším těch nejvíce flagrantních porušení principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu významně oslabuje míru jejich dodržování. Názor soudce NS USA J. Whitea[387], že „*Ústava nijak nemůže garantovat, že zákonodárci budou velmi podrobně zkoumat podaný návrh zákona a podrobí jej deliberaci před jeho schválením. V demokracii jsou to voliči, kteří musí pohnat zákonodárce k odpovědnosti při zvažování svých rozhodnutí*“, se z pohledu dnešní politické reality (nejen na půdě amerického Kongresu) jeví jako příliš idealistický.[388]

Jeden příklad za všechny, prezentovaný V. Goldfeldem[389], představuje procedura schvalování tzv. *Omnibus spending bill*[390] v Kongresu v roce 2003. K návrhu tzv. *Omnibus spending bill*, čítajícího přes 3000 stran (!), byl ve Sněmovně reprezentantů těsně před hlasováním připojen pozměňovací návrh (*legislative rider*), jenž zcela měnil stávající standardy federálního ministerstva zemědělství pro označení zemědělských masných výrobků za „organické“ (bio-potraviny), které byly po dvanáct let předmětem složitého vyjednávání, kompromisů, doprovodné legislativy ústících do vydání *the Agriculture Act* z roku 2002, aniž by byl dán prostor k vyjádření samotného ministerstva či odborné

---

[387] Cit. dle odlišného stanoviska soudce J. White připojeného k rozhodnutí NS USA ve věci *INS v. Chadha*, 462 U. S. 919 (1983).

[388] Obdobně kriticky srov. HAMILTON, M. A. (1994), *Discussion and Decisions: A Proposal to Replace the Myth of Self-Rule with an Attorneyship Model of Representation*, 69 NYU Law Review 5, s. 477 – 536.

[389] Srov. GOLDFELD, V. (2004), *Legislative Due Process and Simple Interest Group Politics: Ensuring Minimal Deliberation Through Judicial Review of Congressional Processes*, 79 NYU Law Review 3, s. 367 – 420.

[390] Procedura projednávání a schvalování klíčového federálního zákona, který každoročně vymezuje plánované výdaje federální vlády vynaložené v následujícím fiskálním roce, čitající v řádech stovek miliard USD, v praxi uvolňuje prostor pro taktizování, zákulisní vyjednávání a uplatňování partikulárních soukromých zájmů jednotlivých členů Kongresu (jistá americká obdoba „porcování medvěda“). Blíže k tomu srov. KRUTZ, G. S. (2001), *Tactical maneuvering on omnibus bills in Congress*, 45 American Journal of Political Science 1, s. 210 - 223. Tyto finanční prostředky ze státního rozpočtu, vynakládáné na podporu různých projektů z volebních okrsků kongresmanů (v americké praxi označované temínem *earmarks* či populárně *pork projects*) většinou jako protislužba za finanční podporu ve volební kampani, kupříkladu v roce 2007 navýšily rozpočet o 20 mld. USD (!), v roce 2009 pod tlakem veřejnosti to bylo „pouze“ o 13 mld. USD. Srov. k tomu údaje dostupné na: http://www.heritage.org/research/reports/2009/03/omnibus-spending-bill-huge-spending-and-9000-earmarks-represent-business-as-usual.

veřejnosti. Později bylo odhaleno, že příslušný zákonodárce tak učinil jako protislužbu malé drůbežárně, která mu na volební kampaň poskytla 4000 USD, což je ve zřetelném nepoměru s několika miliardovým obratem „organického“ byznysu za rok, který by ovšem díky snížení uvedených standardů mohl být výrazně ohrožen. K vyvrcholení této absurdní situace ovšem došlo poté, co na základě silného zemědělského lobbyingu byl ještě v roce 2003 přijat (staro)nový *the Organic Restoration Act*, jenž byl nicméně projednáván a schválen jako *legislative rider* k *the War Bill* - zákonu, který upravoval výdaje na válku v Iráku v řádech desítek miliard USD a k němuž byly, tentokráte však v Senátu připojeny další pozměňovací návrhy (*earmarks*), v řádech desítek milionů USD[391], přičemž jedním z nich byla i úprava měnící standardy pro označení rybářských úlovků na Aljašce za „organické“.

Uvedený příklad nebyl prezentován pro pocit úlevy, že nejen v ČR, ale i v tradičně demokratickém státě se vyskytují takové „vrcholy zákonodárného kutilství“, nýbrž za účelem vytvoření kontextu, v němž jsou dlouhodobě vedeny diskuze nad potřebou změny způsobu vynucování pravidel a principů „řádného“ zákonodárného procesu v americkém Kongresu[392], a to za situace, kdy vnitřní autoregulační mechanismy v Kongresu dlouhodobě selhávají.[393] Proto se v americké ústavněprávní teorii setrvale, v poslední době však stále intenzivněji vyskytují názory, že vhodný způsob představuje jejich vynucování a kultivace cestou soudního přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu, primárně ze strany NS USA, byť jsou i nadále spíše marginální. Jak zdůrazňuje V. Goldfeld[394], „*představa, že by federální soudy měly radit Kongresu, jak správně dělat svou práci, vyvolává hrozbu porušení principu dělby moci, nehledě na v praxi stěží představitelný přezkum flexibilního zákonodárného procesu v rámci rigidního soudního řízení.*“

---

[391] Na podporu výzkumu na Jižním pólu, výstavbu vodní nádrže ve Vermontu či opravu několika radnic. Blíže k tomu srov. „*PAYING FOR THE WAR: Senate Rolls a Pork Barrel Into War Bill*“, the New York Times, 9. 4. 2003, dostupný: na http://www.nytimes.com/2003/04/09/us/a-nation-at-war-paying-for-the-war-senate-rolls-a-pork-barrel-into-war-bill.html.

[392] K dalším příkladům a kritickému hodnocení úrovně zákonodárného procesu v Kongresu a obecně amerického zákonodárství srov. BAR-SIMAN-TOV, I. (2010), *Lawmakers as Lawbreakers*, 52 William & Mary Law Review, s. 805 – 867.

[393] V poslední době se vlna kritiky snášela na způsob schvalování zákonů v Kongresu, jež byly součástí velké zdravotnické reformy – tzv. „Obamacare“.

[394] Cit. dle GOLDFELD, V. (2004), *op. cit.*, s. 370.

Ačkoliv tomu použitý citát příliš neodpovídá, je to právě V. Goldfeld a několik níže zmíněných amerických ústavně právních teoretiků, kteří prezentují a obhajují různé koncepty, jejichž společným cílem je zahrnutí přezkumu požadavku na respektování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu pod rozsah *judicial review*, především pak do rozhodovací činnosti NS USA.

V této souvislosti byl jedním z prvních H. Linde[395], který v 70. letech minulého století prezentoval tezi o „*due process of law-making*", v níž se soustředil na zkoumání otázky, do jaké míry může proces vedoucí k přijetí zákonů ovlivnit jejich ústavnost z hlediska materiálního přezkumu při hodnocení legitimnosti a intenzity zásahu do základních práv a svobod. Snažil se tak propojit procesní (formální) a materiální aspekt ústavní garance základních práv a svobod. Na něj krátce poté navázal i L. H. Tribe[396] svým konceptem „*structural due process*", v němž obhajoval potřebu soudního přezkumu aktů omezujících základní práva a svobody jak z hlediska materiálního (*substant-centered*), tak i z hlediska procesního (formálního) (*process-centered*). Z těchto tezí později vychází jak koncept „*structural judicial review*", tak i koncepty „*semi-substantive*", resp. „*semi-procedural judicial review*."

Prvně zmíněný koncept „*structural judicial review*" nebo také „*model of institutional legitimacy*", jak zdůrazňují P. Frickey a S. Smith[397], se sice soustředí na procedurální aspekt přezkoumávaných aktů, nicméně primárně z hlediska dodržení „vertikální" dělby moci, tj. jednak dodržení hranic působnosti vymezené federálním orgánům státní moci a orgánům jednotlivých Států, jednak dodržení podmínek delegace

---

[395] Srov. LINDE, H. A. (1976), *Due Process of Lawmaking*, 55 Nebraska Law Review 2, s. 197 – 255. Ke shrnutí jeho myšlenek pak srov. FRICKEY, P. P. (2007), *Honoring Hans: On Linde, Lawmaking, and Legacies*, 43 Willamette Law Review 2, s. 157 – 174.

[396] Srov. TRIBE, L. H. (1976), *Structural Due Process*, 10 Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review 2, s. 269n., kde na některých významných rozhodnutích NS USA [např. *New York Times Co. v. United States*, 403 U. S. 713 (1971), či *Mississippi University for Women v. Hogan*, 458 U. S. 718 (1982)] poukazuje na skutečnost, že i NS USA se leckdy uchyluje k přezkumu politického procesu stojícího v pozadí přijatého zákona. Obdobně z hlediska akceptace této teze v ústavně právní teorii srov. TRIBE, L. H. (1980), *The Puzzling Persistence of Process-Based Constitutional Theories*, 89 The Yale Law Journal 6, s. 1063 – 1080. Blíže k tomu rovněž srov. COENEN, D. T. (2009), *The Pros and Cons of Politically Reversible "Semisubstantive" Constitutional Rules*, 77 Fordham Law review, s. 2835 – 2891.

[397] Srov. FRICKEY, P. P.; SMITH, S. S. (2001), *Judicial Review, the Congressional Process, and the Federalism Cases: An Interdisciplinary Critique*, 111 Yale Law Journal 7, s. 1707 – 1756. Obdobně pak srov. COENEN, D. T. (2002), *op. cit.*

zákonodárné moci na moc exekutivní. „*Zkoumán tak není samotný proces přijetí, ale identita orgánů a jejich legitimita takový akt vydat.*“ Absence kondicionálu je zde na místě, neboť k problematice soudní kontroly principu federalismu, dodržování dělby moci i „non-delegation“ doktríny, tj. k přezkumu normotvorné kompetence, se naopak federální soudy i soudy jednotlivých Států staví čelem.[398] V rámci něho pak zejména řeší spory mezi federálními orgány a Státy, zda předmětná právní regulace ještě spadá do působnosti federálních orgánů či nikoliv.[399]

Koncepty „*semi-substantive*“[400], resp. „*semi-procedural judicial review*“[401], již představují zcela zjevnou snahu o zahrnutí procesního (formálního) přezkumu ústavnosti předmětného zákona do celkového rámce *judical review*. Oba dva koncepty mají společnou „zdrženlivost“, neboť soudní přezkum ústavnosti zákonodárného procesu shodně považují za doplňkový či podpůrný argument („*decisive consideration in the judicial review*“) při přezkumu materiální ústavnosti (*substantive judicial review*) předmětného zákona. Jinými slovy, otázka dodržení pravidel a principů ústavně konformního zákonodárného procesu se stává předmětem soudního uvážení jedině a pouze tehdy, pokud je shledána obsahová protiústavnost přezkoumávaného zákona, projevující se v narušení ústavně zakotvených hodnot a principů či v nepřípustném omezení ústavně garantovaných základních práv a svobod. Jedná se o jakýsi „quasi-přezkum“ procedury jeho přijetí, když případně shledané nedostatky představují pouze podpůrné argumenty k jeho derogaci, kdy kupříkladu na základě zkoumání parlamentních diskuzí v rámci procesu jeho schvalování (*legislative record*) jsou odhalovány primární i skryté účely přijetí tohoto zákona. Proto je striktně, nicméně nelogicky dodržována posloupnost kroků v algoritmu přezkumu, kdy prvním je obsahový přezkum, a pokud zde

---

[398] Op. cit., s. 1713 – 1716, a tam uvedenou judikaturu, kdy zejména dodržování rozsahu normotvorné kompetence u exekutivní orgánů (agencies) je dlouhodobě předmětem soudního přezkumu, zejména nižších federálních soudů.

[399] Nejvíce (kritické) pozornosti vzbudila rozhodnutí NS USA ve věci *United States v. Lopez,* 514 U. S. 549 (1995); *Kimel v. Florida Board of Regents,* 528 U. S. 62 (2000); či *Board of Trustees of the University of Alabama v. Garrett,* 531 U. S. 356 (2001).

[400] Srov. COENEN, D. T. (2002), *op. cit.*, a k vypořádání se s některými kritickými argumenty vůči němu srov. COENEN, D. T. (2009), *op. cit.*

[401] Srov. BAR-SIMAN-TOV, I. (2011), *The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process*, 91 Boston University Law Review 6, s. 1915 – 1974.

soud shledá protiústavnost, může (i nemusí) následně přistoupit k přezkumu zákonodárného procesu. Pokud takovou protiústavnost neshledá, přezkum v této fázi končí.[402] Oba dva koncepty se odlišují pouze v hloubce onoho „quasi-přezkumu" zákonodárného procesu, tj. zda pouze z hlediska dodržení ústavních pravidel a principů (zejm. čl. I, oddíl 7 Ústavy USA), anebo i z hlediska dodržení pravidel normující samotné parlamentní procedury (např. ochrana práv jednotlivých členů, minimální deliberace, legislative record atp.). NS USA uvedené koncepty ve své rozhodovací činnosti NS USA několikrát aplikoval, zejména v poslední době[403], neboť jej neshledával natolik invazivním, že by zakládal porušení principu dělby moci. O náklonnosti části soudců NS USA k nim svědčilo i odlišné stanovisko soudce J. P. Stevense k rozhodnutí ve věci *Fullilove v. Klutznik*[404]: *„Ačkoliv soudci tradičně při přezkumu vycházejí z presumpce regulérnosti zákonodárného procesu, nevidím žádný důvod, proč by hodnocení charakteru tohoto procesu nemohlo být relevantním argumentem pro rozhodnutí, zda zákon představuje svévolné (without due process of law) omezení svobody či vlastnického práva. Pokud tedy Kongres přijme takové opatření, které v soudním řízení vyvolává potřebu aplikovat strict scrutiny test, mám za to, že by soudní přezkum měl zahrnovat i hodnocení procedurálního charakteru samotného rozhodnutí zákonodárce.*" Dlužno však dodat, že uvedená východiska, nadto v některých rozhodnutích NS USA v praxi aplikovaná, vyvolala značnou vlnu kritiky, která jen dokládá celkově odmítavý přístup k jakémukoliv posunu směrem od *substantive judicial review* k úplnému či *semi-procedural* přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu.[405]

---

[402] Soudy se tak tímto problematickým, nicméně elegantním způsobem mohou vyhnout pasti, kterou představují případné odlišné závěry ohledně protiústavnosti zákonodárného procesu na straně jedné a ohledně obsahové ústavní konformity zákona na straně druhé. Do této pasti naopak spadl Ústavní soud v nálezu sp. Pl. ÚS 56/05 (*Tzv. squeeze-out*), jak bude pdrobněji popsáno v kapitole *VIII. Ústavní soud jako funkční pojistka ústavní konformity zákonodárného procesu (?)*

[403] Srov. BAR-SIMAN-TOV, I. (2011), *op. cit.*, s. 1924 – 1925, a tam rozebíranou judikaturu, v níž NS USA kupříkladu při řešení ústavnosti trestněprávní regulace marihuany zkoumal i obsah legislative records za účelem přezkumu dodržení požadavku minimální deliberace a tam vznesených pro i proti argumentů.

[404] 448 U. S. 448 (1980). Cit. dle BAR-SIMAN-TOV, I. (2011), *op. cit.*, s. 1924.

[405] Srov. např. BUZBEE, W. W.; SCHAPIRO, R. A. (2001), *Legislative Record Review*, 54 Stanford Law Review 1, s. 87 – 161; COLKER, R.; BRUDNEY, J. J. (2001), *Dissing Congress*, 100 Michigan Law Review 1, s. 80 – 144; nebo BRYANT, A. CH. (2000), *Remanding to Congress: The Supreme Court's New "On the Record" Constitutional Review of Federal Statutes*, 86 Cornell Law Review 3, s. 328 – 396. Podrobně k rozboru této kritiky srov. COENEN, D. T. (2009), *op. cit.*

Proto není nijak překvapivé, že „nejvíce invazivní“ koncept „*judicial review of legislative process*“, prezentovaný V. Goldfeldem[406] či I. Bar-Siman-Tov[407], se nesetkal s příznivým přijetím v americké ústavněprávní teorii a téměř s žádnou odezvou v rozhodovací činnosti soudů, byť v jejím rámci (zejména u nižších federálních soudů či soudů jednotlivých Států) sílí hlasy volající po změně. Tento koncept obhajuje myšlenku plného formálního (procesního) přezkumu ústavnosti v rámci *judicial review*, a to bez ohledu na to, zda je ve hře porušení základních práv a svobod (rozdíl oproti *semi-procedural judicial review*). Na druhou stranu, jak zdůrazňují jeho proponenti, tento koncept nestojí v opozici k *substantive judicial review*, ale představuje jeho rovnocenné doplnění (nikoliv nahrazení) tak, aby v plné šíři byly respektovány ústavně zakotvené principy a hodnoty vymezující a zároveň omezující výkon státní moci ve vztahu k jednotlivcům. Proto derogačním důvodem může být i pouze porušení ústavní konformity zákonodárného procesu předcházejícího přijetí přezkoumávaného zákona, bez ohledu na jeho materiální ústavnost, čímž současně nezbavuje zákonodárce možnosti, aby jej projednal a schválil znovu, tentokráte však na základě ústavně konformního procesu.[408] D. T. Coenen v této souvislosti hovoří o „*second-look review*“, kdy zákonodárce dostává druhou (a další) šanci k nápravě předmětné právní úpravy tak, aby plně korespondovala s požadavky ústavní konformity zákonodárného procesu. Namísto rezolutní derogace se tak otvírá prostor k dialogu mezi soudem a zákonodárcem.[409]

Za referenční kritéria přezkumu jsou brány nejen v Ústavě USA zakotvená pravidla a principy zákonodárného procesu, slovy A. Vermeula označované jako „*constitutional law of congressional procedure*“[410], ale šířeji veškerá pravidla a principy (včetně nepsaných) normující zákonodárný proces[411] (tedy tzv. prameny zákonodárného procesu).

---

[406] Srov. GOLDFELD, V. (2004), *op. cit.*

[407] Srov. BAR-SIMAN-TOV, I. (2011), *op. cit.*

[408] Op. cit, s. 1922 – 1923.

[409] Srov. COENEN, D. T. (2002), *op. cit.*, s. 1283.

[410] Zejména se jedná o cit. čl. I, oddíl 7 Ústavy USA, zakotvující principy bikameralismu, pravidlo trojího čtení či *presentment requirements* (povinné particpace obou komor i prezidenta) aj. Podrobně k tomu srov. VERMEULE, A. (2004), *op. cit.*

[411] I. Bar-Siman-Tov uvedené vymezuje na základě inspirace z judikatorní činnosti izraelského NS, který se svým přístupem, ingerujícím do zákonodárného procesu, do značné míry přibližuje BVerfG či našemu

Ty ve svém souhrnu musí odpovídat požadavkům principu *rule of law*[412], v jehož respektování spatřuje I. Bar-Siman-Tov hlavní legitimní důvod akceptace *judicial review of legislative process*.[413] Nerespektování těchto pravidel a principů v rámci zákonodárného procesu, mezi nimiž sehrává klíčovou roli požadavek alespoň minimální deliberace a veřejného diskurzu („*due deliberation process*" či „*indicia of deliberation*")[414], pak zakládá nejen jeho protiústavnost v důsledku porušení principu *rule of law*, ale má hlubší dopady na legitimitu takto schváleného zákona. Jak V. Goldfeld, tak rovněž I. Bar-Siman-Tov zdůrazňují vzájemný vztah (přímou úměru) mezi „*good process*" či „*good policy*" a kvalitou výsledného produktu vzešlého z tohoto procesu (*policy outcome*), kdy porušení pravidel „*good process*"[415] má za následek přijetí vadného, ve společnosti hůře akceptovatelného a tedy méně legitimního zákona, což dokládají na rozsáhlém politicko-vědním či sociologickém výzkumu, z něhož vyplývá, že zákony přijaté na základě „řádného" a „férového" procesu jsou ve společnosti mnohem více respektovány.[416] Jinými slovy, vítěz nějakého sportovního klání bude davy uctíván a oslavován pouze tehdy, pokud jeho vítězství není poskvrněno či zpochybněno dopingem nebo jinými nefér praktikami. Primárním účelem *judicial review of legislative process* tak má být zejména ochrana pravidel „*good process*", zejména cestou dodržování požadavku „*due deliberation process*", které podmiňují „*good policy outcomes*".

Jak již bylo naznačeno, i tento koncept musel čelit kritice ústavně právní teorie[417], zejména z hlediska zpochybnění jeho legitimity, které se tříštila do tří argumentačních

---

Ústavnímu soudu. Blíže k tomu srov. NAVOT, S. (2006), *Judicial Review of the Legislative Process*, Israel Law Review 2, s. 182 - 247.

[412] Srov. SCHAUER, F. (2006), *Legislatures as Rule-Followers*, in. BAUMAN, R. W.; KAHANA, T. (eds.), *op. cit.*, s. 168 – 179.

[413] Srov. BAR-SIMAN-TOV, I. (2011), *op. cit.*, s. 1932 – 1936. Obdobně srov. WALDRON, J. (2003), *op. cit.*, nebo WALDRON, J. (2007), *op. cit.*

[414] Srov. GOLDFELD, V. (2004), *op. cit.,* s. 382 – 387.

[415] V praxi se jedná zejména o vliv partikulárních soukromých zájmů, nadměrného lobbyingu zájmových skupin, podezření z korupce atp. Blíže k tomu srov. např. MANN, T. E.; ORNSTEIN, N. J. (2006), *The broken branch: How Congress is failing America and how to get it back on track*, New York: Oxford University Press; nebo TIEFER, Ch. (2001), How to Steal a Trillion: The Uses of Laws About Lawmaking in 2001, 17 Journal of Law & Politics 3, s. 409 – 481;

[416] Srov. BAR-SIMAN-TOV, I. (2011), *op. cit.*, s. 1930 – 1931.

[417] Naopak politické teorie, obhajující teze o procedurální či deliberativní demokracii zůstávají této myšlence nakloněny. Srov. např. BAR-SIMAN-TOV, I. (2010), *op. cit.*, a tam uvedená literatura; či WALDRON, J. (2003), *op. cit.*

linií.[418] První linie se soustředí na samotnou jeho podstatu, v níž spatřuje jednoznačné porušení principu dělby moci a pokřivení vzájemných vztahů a kontrolních vazeb mezi soudní mocí a mocí zákonodárnou. Představuje tak mnohem závažnější zásah než *substantial judicial review*. Soudce NS USA A. Scalia to pregnantně vyjádřil v jednom ze svých odlišných stanovisek, když „*vynucování požadavku na respektování ústavních pravidel pro tvorbu práva soudní cestou*" označil za „*nepřípustný zásah do interních záležitostí zákonodárného orgánu, do srdce jejich suverenity.*"[419] Druhá linie kritizuje jeden z jeho aspektů, že meritorní přezkum či dokonce i derogace mohou nastat při projednávání případu, v němž nebyla shledána obsahová protiústavnost aplikovaného zákona, spočívajícího v porušení základních práv a svobod. Soustředí se tak pouze na procedurální aspekt tvorby práva, nikoliv na ochranu individuálních práv, čímž je delegitimizována i samotná existence *judicial review*.[420] S tím pak souvisí třetí kritická linie, jež spatřuje v přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu a tedy v soudní konfrontaci dodržování ústavních pravidel tvorby práva s politickou činností zákonodárce zřetelné překročení sebeomezujících doktrín soudního rozhodování, zejména pak „*political question doctrine*".[421]

Navzdory sílící kritice širší i odborné veřejnosti vůči současné úrovni zákonodárného procesu v americkém Kongresu, zůstávají federální soudy, v čele s NS USA, ve vztahu k případnému přezkumu dodržování principů a pravidel ústavně konformního procesu i nadále silně rezistentní, což je tentokráte (až na výjimky) americkou ústavně právní teorií kvitováno, byť i ona se snaží hledat nová východiska, ať již v rámci konceptu *judicial review*[422], anebo cestou zpřísnění autoregulačních mechanismů samotného Kongresu a znovunavrácení jeho důstojnosti.[423] Tento rezistentní

---

[418] Podrobně k rozboru této kritiky srov. COENEN, D. T. (2009), *op. cit.*

[419] Cit. dle BAR-SIMAN-TOV, I. (2011), *op. cit.*, s. 1927.

[420] Srov. např. STONE, A. (2008), *Judicial Review Without Rights: Some Problems for the Democratic Legitimacy of Structural Judicial Review*, 28 Oxford Journal of Legal Studies 1, s. 1 - 32.

[421] Srov. např. CHOPER, J. H. (2005), The Political Question Doctrine: Suggested Criteria, 57 Duke Law Journal 9, s. 1457 – 1523, zejm s. 1505 – 1511.

[422] Srov. např. BORGMANN, C.E. (2009), *Rethinking judicial deference to legislative fact-finding*, 84 Indiana Law Journal, s. 1 - 56, nebo TUSHNET, M. (2003), *Alternative forms of judicial review*, 101 Michigan Law Review 8, s. 2781 - 2802.

[423] Zejména výše citovaná díla J. Waldrona.

přístup pak znatelně kontrastuje s judikatorním přístupem BVerfG a jeho reflexí v německé ústavně právní teorii, který se uvedeným koncepcím výrazně přibližuje, byť tak činí z jiných východisek.

### *VI. 1. 5 Německý model „Verfassungsgerichtsbarkeit"*

Mezníkem vývoje ústavního soudnictví směrem k významnému, ne-li přímo výsadnímu postavení v kontinentální Evropě bývá obecně považováno především přijetí německého GG v roce 1949 a jím zakotvená působnost BVerfG, nadaného mj. kompetencí kontroly norem, projednávání ústavních stížností, řešení kompetenčních sporů atp. *Německý model* ústavního soudnictví (*Verfassungsgerichtsbarkeit*) tak představuje inspirativní, nicméně v mnoha ohledech nedostižný vzor současného ústavního soudnictví[424], přestože paradoxně v samotném Německu (přesněji v NSR) se v počátcích své existence setkal s nedůvěrou a se zpochybněním své legitimity a významu.[425] Podrobně popisovat jak německý ústavní vývoj[426], spojený s vývojovými stádii *Rechtsstaat*, tak i pravomoci, konkrétní typy řízení i způsob fungování BVerfG[427] nepovažuji (i s ohledem na silný inspirativní průnik do české ústavně právní teorie i judikatury Ústavního soudu) za příliš potřebné. Proto se budu více soustředit na některé aspekty řízení o kontrole norem před BVerfG, s hlavním důrazem na vymezení jeho judikatorního přístupu k procesnímu (formálnímu) přezkumu ústavnosti zákonů, tj. ústavní konformity zákonodárného procesu (*Gesetzgebung*). Německý model ústavního soudnictví lze charakterizovat jako model centralizovaného (koncentrovaného) ústavního soudnictví,

---

[424] Srov. např. KOMMERS, D. P.; MILLER, R. A. (2012), *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Revised and Expanded*, Durnham: Duke University Press, s. 3 – 40; nebo STARCK, CH. (1995), *Der demokratische Verfassungsstaat: Gestalt, Grundlagen, Gefährdungen,* Tübingen: Mohr J.C.B

[425] Podrobně k tomu srov. KLOKOČKA, V. (2006), *op. cit.*, s. 378 – 396.

[426] K jeho podrobnému popisu (a obecně vývoje evropského ústavního soudnictví) v českém jazyce srov. MLSNA, P. (2009), *Ústavní soudnictví ve státovědném myšlení*, 148 Právník 10, s. 1009 – 1053.

[427] Srov. např. SCHLAICH, S.; KORIOTH, S. (2007), *Das Bundesverfassungsgericht*: *Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, 7. Aufl., München: C.H. Beck., či ve stručném přehledu srov. LIMBACH, J. (2010), *Das Bundesverfassungsgericht*, 2. Aufl. München: C.H. Beck.

kdy BVerfG provádí zásadně[428] aposteriorní (následnou) kontrolu norem (abstraktní i konkrétní), a to z hlediska formálního i materiálního.

Tím se v základních rysech výrazněji neliší od modelu rakouského (kelsenovského)[429], a proto lze říci, že „modelem" se německé ústavní soudnictví stává spíše pro své klíčové (faktické) postavení v rámci ústavního i politického systému[430] a pro svůj zásadní význam na rozvoj a podobu německého a kontinentálně-evropského konstitucionalismu (materiální právní stát, ústavní hodnoty s dominantním postavením jednotlivce a jeho důstojnosti, úroveň ochrany základních práv a svobod aj.).

Rovněž při stručném vymezení charakteru samotného řízení BVerfG o (abstraktní i konkrétní) kontrole norem lze zjednodušeně konstatovat, že se v základech příliš neliší od řízení kupříkladu před Ústavním soudem, pomineme-li samozřejmě základní odlišení vyplývající z povahy státního uspořádání, kdy jednou z významných kompetencí BVerfG je řešení střetů mezi Spolkem a jednotlivými zeměmi o rozsah působnosti svých orgánů státní moci (*Organstreit*), které se výrazně projevují v řízení o konkrétní kontrole norem. Rozdíly jsou tak patrné spíše v některých procesních aspektech řízení o kontrole norem, jako je odlišné vymezení aktivně legitimovaných navrhovatelů (např. aktivní legitimace přiznaná spolkové vládě), tzv. výrokový potenciál nebo účinky derogačních rozhodnutí BVerfG.

V posledně uvedených dvou aspektech se může německý „model" stát i pro českou právní úpravu inspirativním, zejména v případech, kdy Ústavní soud přezkoumává formální ústavnost napadeného zákona a shledá porušení principů a pravidel ústavně

---

[428] Na rozdíl od výslovné úpravy v čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR zakotvující preventivní kontrolu Ústavního soudu u vybraných mezinárodních smluv, „před jejich ratifikací", BVerfG k témuž výslovné zakotevní v GG nepoteřboval a svou kompetenci k apriornímu přezkumu souladu mezinárodních smluv s GG (zejména ve vztahu k základním slouvám EU) dovodil judikatorně, za notného přispění Spolkových prezidentů, a to dokonce i s aktivní legitimací jednotlivců v rámci řízení o ústavních stížnostech. Srov. např. BVerfGE 89, 155 (1993) (*Maastricht Urteil*). Ve vztahu ke spolkovým zákonům nicméně tuto kompetenci výslovně odmítl, neboť je nadán kompetencí přezkumu „platných" zákonů. Srov. BVerfGE 1, 396 (1952).

[429] Kupříkladu kompetence BVerfG rozhodovat o ústavních stížnostech (*Verfassungsbeschwerden*), kterým se od rakouského modelu liší výrazně, se stala součástí jeho portfolia až v důsledku změny GG v roce 1969 [čl. 93 odst 1, písm. 4a) a b) GG].

[430] Blíže k tomu srov. BEYME, K. von (2010), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung*, Wiesbaden: Springer, zejm kapitola 10. *Bundesverafssungsgericht*, či z hlediska různých aspektů vlivu BVerfG na politický systém srov. OOYEN, R. Ch., van; MÖLLERS, M. H. W. (Hrsg) (2006), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, Weisbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.*

konformního zákonodárného procesu předcházejícího jeho schválení.[431] BVerfG je totiž nadán pravomocí autoritativní deklarace nicotnosti zákona (či jeho části) (*Nichtigererklärung verfassungswidriger Normen*), a to s účinky *ex tunc* (§ 78 zákona o BVerfG[432]).[433] Napadený zákon (či jeho část) je tak za této situace (*ex tunc ipso iure*) dnem vyhlášení rozhodnutí BVerfG ve sbírce zákonů (*Bundesgesetzblatt*) (§ 31 odst. 2 zákona o BVerfG) „odstraněn" z právního řádu. Uvedené pravomoci může BVerfG využít i v rámci konkrétní kontroly norem, kdy v souvislosti s podanou ústavní stížností je namítána protiústavnost aplikovaného ustanovení zákona a tedy rovněž přistoupit k vyslovení jeho nicotnosti s účinky *ex tunc* (§ 95 odst. 3 zákona o BVerfG[434]). Pro oba případy, obdobně jako ZÚS, i zákon o BVerfG v sobě zahrnuje ustanovení, jehož účelem je zmírnit, příp. odstranit důsledky spojené s neústavností právního předpisu, které v době působení tento právní předpis vyvolal (§ 79 zákona o BVerfG). Jak zdůrazňují S. Schlaich a S. Korioth[435], BVerfG se v minulosti držel této „doktríny nicotnosti" (*Nichtigkeitslehre*), ale v rozhodovací činnosti postupně volil jiné rozhodovací varianty, které zmírňují její přísné dopady. Ze statistických údajů o judikatuře BVerfG skutečně vyplývá, že samotný BVerfG této pravomoci (deklarace nicotnosti zákona) využívá zřídka[436], a pokud tak činí, tak spíše v případech popření či překročení kompetence daného legislativního orgánu, jednání *ultra vires* atp. Tedy za situace, kdy dochází ke zcela zjevnému a flagrantnímu porušení ústavně

---

[431] Blíže kapitola *VIII. Ústavní soud jako funkční pojistka ústavní konformity zákonodárného procesu (?)*

[432] „(…) *so erklärt es das Gesetz für nichtig*" – cit. dle § 78 *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*), dále jen „zákon o BVerfG". Blíže k tomu srov. SCHLAICH, S.; KORIOTH, S. (2007), *op. cit.*, s. 219 – 225, nebo IPSEN, J. (1983), *Nichtigerklärung oder „Verfassungswidrigerklärung" - Zum Dilemma der verfassungsgerichtlichen Normenkontrollpraxis*, 38 Juristenzeitung (JZ) 2, s. 41 - 45. Z judikatury BVerfG pak např. rozhodnutí ze dne 19. 10. 1982, BVerfGE 61, 149 (*Amtshaftung*), nebo ze dne 27. 2. 2008, BVerfGE 120, 274 (*Online-Durchsuchungen*), v nichž řešil střet mezi spolkovými orgány a jednotlivými zeměmi o působnost (ústavně)právně regulovat vybrané otázky (odpovědnost úředníků, resp. užití vyšetřovacích nástrojů v rámci trestního řízení, zde prohlídky elektronické komunikace).

[433] Obdobně je tomu i v Belgii, Španělsku či Itálii. Blíže srov. VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* 317 – 320.

[434] Srov. např. rozhodnutí ze dne 15. 2. 2006, BVerfGE 115, 118 (*Luftsicherheitsgesetz*).

[435] Srov. SCHLAICH, S.; KORIOTH, S. (2007), *op. cit.*, s. 220 - 221.

[436] Srov. statistiky dostupné na http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2012/A-VI.html (do 31. 12. 2012), a komentář k tomu KOMMERS, D. P.; MILLER, R. A. (2012), *op. cit.*, s. 35 – 36, nebo BEYME, K. von (2011), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 11 Aufl.; München: VS Verlag, s. 417 – 418, který na statistických údajích do 31. 12. 2008 dokládá, že k deklaraci nicotnosti (*Nichtigkeitserklärungen von Gesetzen*) a k faktickému zrušení cestou neslučitelnosti s GG (*Unvereinbarkeitserklärungen*) u spolkového zákona (či jeho části) od počátku svého fungování (1951) BVerfG přistoupil celkem ve 380 případech, ve vztahu k zákonům jednotlivých zemí pak ve 156 případech.

(či zákonem) legislativní působnosti, a takto přijatý právní předpis nemůže a nesmí vyvolávat žádné důsledky v právních vztazích, které měl původně regulovat.

Citované ustanovení § 78 zákona o BVerfG vedle této pravomoci vymezuje další pravomoc BVerfG v rámci kontroly norem, a tou je pravomoc vyslovit rozpor či neslučitelnost (*Unvereinbarerklärung*) napadeného zákona (či jeho jednotlivých ustanovení) s GG, která je využívána ve srovnání s prvně uvedenou mnohem častěji[437]. Základní rozdíl[438] spočívá v intenzitě dopadů na nich založených rozhodnutí, neboť BVerfG v těchto případech, zejména z důvodu ochrany principu právní jistoty a ochrany nabytých práv a rovněž z důvodu hrozby neproporcionálního zásahu v podobě svého rozhodnutí, přistupuje k jisté obdobě odkladu vykonatelnosti vydaného rozhodnutí. Jinými slovy, pokud BVerfG v rámci přezkumu ústavnosti napadeného zákona či jeho jednotlivých ustanovení dospěje k názoru, že jsou v rozporu s GG, nepřistoupí k vyslovení jejich nicotnosti s účinky *ex tunc*, ale ponechává je v platnosti s tím, že spolkovému zákonodárci ve výroku stanoví přiměřenou lhůtu (cca v řádech měsíců až jednoho roku) k nápravě, tj. k přijetí ústavně souladné právní úpravy regulující danou oblast. Pokud tak zákonodárce neučiní, napadené normy pozbývají platnosti.[439] Tento „podmíněný" derogační zásah BVerfG ovšem zdaleka neznamená, že do uplynutí stanovené doby budou s GG neslučitelné právní normy aplikovány v nezměněné, tedy protiústavní podobě. Naopak, jakákoliv jejich *pro futuro* implementace a aplikace[440] v podobě, jíž BVerfG shledal neslučitelnou s GG a v odůvodnění svého rozhodnutí podrobně vyložil proč, je vyloučena. Výjimku ze „zákazu aplikace" tvoří pouze případy nepřiměřeného porušení principu právní jistoty a ochrany dobré víry a nabytých práv.

---

[437] Termín „mnohem častěji" je samozřejmě relativní, neboť až 97 % z celkového nápadu BVerfG činí ústavní stížnosti.

[438] Blíže srov. SCHLAICH, S.; KORIOTH, S. (2007), *op. cit.*, s. 225 - 241.

[439] BVerfG tak v rozhodovací praxi učinil i ve vztahu k zákonům (jeho jednotlivým ustanovením), které měly významné celospolečenské i politické dopady pro celý Spolek, či jednotlivé spolkové země, z poslední doby např. i u nás dostatečně známý „sociální reformní balíček" – rozhodnutí ze dne 9. 2. 2010, BVerfGE 125, 175 (*Hartz IV*), kterému se ostatně dostalo pozornosti i v judikatuře českého Ústavního soudu – viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.), nebo zákon zakazující kouření v restauracích v Baden-Württemberg - rozhodnutí ze dne 30. 6. 2008, BVerfGE 121, 317 (*Rauchverbot in Gaststätten*).

[440] Kupříkladu ve vztahu k obecným soudům, aplikujícím daná ustanovení, takové rozhodnutí zakládá povinnost přerušit řízení.

Pokud se blíže podíváme na rozsah přezkumu ústavnosti zákonů (či jeho jednotlivých ustanovení) v rámci řízení o kontrole norem, ani zde nejsou zřetelné rozdíly od Ústavního soudu (na rozdíl od amerického modelu), když BVerfG jej činí jak z hlediska formálního (procesní aspekt), tj. existence normotvorné kompetence a ústavnost zákonodárného procesu, tak i z hlediska materiálního, tj. obsahový soulad s GG a zde ústavně garantovaných hodnot a základních práv a svobod. Znatelné rozdíly ovšem najdeme v obsahovém naplnění tohoto přezkumu a tedy v judikatorním přístupu BVerfG k řešení ústavně problematických otázek. U materiálního přezkumu ústavnosti je tomu tak především z důvodu výše zmíněného dominantního postavení lidské důstojnosti coby určující ústavní hodnoty (objektivně-právní dimenze)[441], skrze kterou musí být hodnocen jakýkoliv zásah či omezení základních práv a svobod jednotlivců i cestou zákona. Čím blížeji je právo navázáno na samotnou podstatu lidství (lidskou důstojnost), tím intenzivnější ochrana je zpravidla vyžadována a v judikatuře BVerfG také poskytována.

Pro účely této práce je pochopitelně více relevantní přístup BVerfG k formálnímu přezkumu ústavnosti a přesněji k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu napadených spolkových zákonů či jeho jednotlivých částí. Jak již bylo zmíněno v závěru výkladu o americkém modelu *judicial review*, judikatorní přístup BVerfG kontrastuje s rezistencí v judikatorní činnosti amerických soudů ve vztahu k otázce ústavnosti či „regulérnosti" zákonodárného procesu. A právě z této komparace s americkým modelem můžeme vycházet i v následujícím výkladu k BVerfG.[442] Jak vymezuje K.

---

[441] Lidská důstojnost *„je konstitutivním elementem ústavního řádu a spoluvytváří materiální jádro GG."* Blíže k tomu srov. WAGNEROVÁ, E. (2012), *op. cit.;* nebo BAROŠ, J. (2012), *Čl. 1*, in. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol., *op. cit.*, s. 55 – 78; nebo HERMES, G. (2009), *Grundrechtsbeschränkungen auf Grund von Gesetzesvorbehalten*, in. MERTEN, D.; PAPIER, H.-J. (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa: Band III: Allgemeine Lehren 2*, Heidelerg: C. F. Müller, s. 333 - 364.

[442] Obdobně srov. např. MEßERSCHMIDT, K. (2012), *The Race to Rationality Review and the Score of the German Federal Constitutional Court*, 6 Legisprudence 3, s. 347 – 378; KAU, M. (2007), *Die Bedeutung des United States Supreme Court für die Errichtung und Fortentwicklung des Bundesverfassungsgerichts*, Band 187, Heidelberg: Max-Planck-Gesellschaft/Springer Verlag.; ROGOWSKI, R.; GAWRON, T. (eds.) (2002), *Constitutional Courts in Comparison: The U. S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, New York: Berghahn; či FINCK, D. E. (1997), *Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court*, 20 Boston College & International Comparative Law 1, s. 123 – 157.

Meßerschmidt[443], v judikatorním přístupu BVerfG v rámci řízení o kontrole norem lze vystopovat projekci tří „typů“ přezkumu: *obsahový* (*substantive*); *procesní* (formální) a *impact (Auswirkungen) review* nebo šířeji přezkum *racionality* (*rationality review*). Uvedené „typy“ se v rozhodovací činnosti (v uvážení soudu) propojují a vzájemně doplňují, byť dominantním stále zůstává přezkum obsahový, procesní i *rationality review* jsou spíše podpůrnými, přesto často v úvahách BVerfG o ústavnosti napadeného zákona sehrávají významnou roli. V tomto ohledu by bylo možné konstatovat, že BVerfG se implicitně hlásí k výše prezentovanému konceptu „*semi-procedural review*“, jenž je dle I. Bar-Siman-Tov v evropském ústavním soudnictví mnohem více přítomný.[444] Nicméně judikatorní přístup BVerfG jde ještě dále (či lépe hlouběji), neboť skrze *rationality review* BVerfG zkoumá rovněž důvody vedoucí zákonodárce k přijetí takové regulace (*ex ante*) i jejích dopadů (existujících či eventuálních) na regulovanou oblast (*ex post*), tedy ryze politické aspekty. Byť koncept *rationality review* v mnohém sdílí společné základy s výše prezentovanou koncepcí „*Better Regulation*“ v rámci EU, včetně jejího konkrétního projevu v podobě metody hodnocení dopadů regulace (RIA), které jsou dle P. Popelier[445] logickým důsledkem dlouhodobého trendu v „evropské“ legislativní tvorbě práva (nejen na úrovni EU, ale i v jednotlivých členských státech) určujícím zvýšený zájem o procesní aspekty tvorby práva, zájem o zefektivnění a hodnocení dopadů regulace, jeho kořeny je třeba hledat v spíše německé právní teorii, zejména v *Gesetzgebungslehre* a jejím teoretickém konceptu „*Gute Gesetzgebung.*“[446] Koncept *Gute Gesetzgebung* lze zjednodušeně vymezit jako koncepci racionálního zákonodárství[447], v němž se snoubí historicky dlouhodobý zájem právní teorie o „umění tvorby zákonů“ a formulaci principů

---

[443] Srov.. MEßERSCHMIDT, K. (2012), *op. cit.*

[444] Srov. BAR-SIMAN-TOV, I. (2012), *Semiprocedural Judicial Review*, 6 Legisprudence 3, s. 271 - 300.

[445] Srov. POPELIER, P. (2012), *Preliminary Comments on the Role of Courts as Regulatory Watchdogs*, 6 Legisprudence 3, s. 257 – 273.

[446] Srov. např. SCHUPPERT, G. F. (2003), *Gute Gesetzgebung: Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre*, Heidelerg: C. F. Müller; FLIEDNER, O. (2001), *Gute Gesetzgebung. Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen*, FES-Analyse Verwaltungspolitik, dostupné na: http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf; SCHRECKENBERGER, W. (1986), *Krise der Gesetzgebung?*, in. SCHRECKENBERGER, W. (Hrsg.), *op. cit.*, s. 21 – 45; nebo SCHÄFFER, H.; TRIFFTERER, O. (Hrsg.) (1984), *Rationalisierung der Gesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos Verlags.

[447] V českém prostředí jej prezentuje KYSELA, J. (2005), *Zákonodárný proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?*, in. VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.) (2005), *op. cit.*, s. 50 – 76, a s nímž se ztotožnil i Ústavní soud v „přílepkovém“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

„dobrého zákona“ na straně jedné[448] a relativně novodobý zájem na zefektivnění regulace a snížení míry její inflace cestou důsledného vážení a hodnocení dopadů (ekonomických, společenských „byrokratické zátěže“ aj.) regulace, tj. „racionalizace“ zákonodárství[449] na straně druhé. Vše propojené s důrazem na dodržování stanovených pravidel zákonodárného procesu[450], zejména požadavku minimální deliberace a veřejného diskurzu. Jak uvádí W. Schreckenberger, *„demokratický normotvůrce je vázán na veřejný diskurs se všemi jeho informacemi, teoriemi, míněními, doporučeními a požadavky – na půdě parlamentu se vše prolíná.“*[451] Někteří autoři dokonce hovoří o ústavně zakotveném požadavku racionálního zákonodárství.[452]

Zatímco důraz kladený na dodržování procedurálních pravidel se v rozhodovací činnosti BVerfG projektuje do přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu, prvně dva uvedené aspekty jsou právě součástí *impact/rationality review.* Příčinu jeho přítomnosti v rozhodovací činnosti BVerfG je třeba hledat, slovy M. Kumma[453] *„v nejúspěšnějším právním transplantátu druhé poloviny 20. století*“, tj. v testu proporcionality. Právě test proporcionality dle K. Meßerschmidta představuje „trojského koně“[454], díky němuž

---

[448] Srov. SCHNEIDER, H. P. (2004), *Meliora Legalia: Wege zu besserer Gesetzgebung*, 19 Zeitschrift für Gesetzgebung 2, s. 105 – 121; HILL, H. (1993), *Bemühungen zur Verbesserung der Gesetzgebung*, 8 Zeitschrift für Gesetzgebung, s. 1 – 11; nebo SCHÄFFER, H. (1989), *Wege zum besseren Gesetz*, 4 Zeitschrift für Gesetzgebung, s. 289 - 316.

[449] Termín „racionalizace zákonodárného procesu“ je třeba odlišovat zejména od termínu „racionalizace parlamentarismu“, který cílí spíše na úpravu fungování parlamentu a jeho vztahů s ostatními akrtéry politického systému, v menší míře pak od termínu „racionální zákonodárce“ coby umělý konstrukt, interpretační metodu, předpokládající racionální účely a cíle projektované do podoby přijaté právní úpravy a absenci svévole v jeho jednání. Slovy. H. Harta a A. Sackse, *„zákonodárce je rozumná osoba vykonávající rozumné účely rozumně.“*

[450] Srov. LÜCKE, J. (2001), *Die allgemeine Gesetzgebungsordnung,* 16 Zeitschrift für Gesetzgebung, s. 1 – 49; OSSENBÜHL, F. (1999), *Der verfassungsrechtliche Rahmen offener Gesetzgebung und konkretisierender Rechtsetzung*, 42 Deutsche Verwaltungsblatt, s. 1 – 7; nebo GUSY, Ch. (1985), *op. cit.*, s. 291 – 299.

[451] Srov. SCHRECKENBERGER, W. (1986), *op. cit.,* citováno dle KYSELA, J. (2005), *op. cit.*, 51.

[452] Srov. např. FÜHR, M. (1998), *Rationale Gesetzgebung. Systematisierung verfassungsrechtlicher Anforderungen,* Sofia-Diskusions – beiträge zur Institutionensanalyse Nr. 98 -2, Darmstadt, dostupné na: http://www.sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Diskussion/1998/02-98.pdf; nebo HOFFMANN, G. (1990), *Das Verfassungsrechtliche Gebot der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren*, 10 Zeitschrift für Gesetzgebung, s. 97 - 103.

[453] Srov. KUMM, M. (2004), *Constitutional Rights as Principles: On the Structure and Domain of Constitutional Justice*, 2 International Journal of Constitutional Law 3, s. 574 – 596. Obdobně D. Grimm, který hovoří o nejlepším vývozním artiklu německého ústavního soudnictví. Srov. GRIMM, D. (2007), *Proportionality in Canadian and German constitutional jurisprudence*, 52 University of Toronto Law Journal 2, s. 383 - 397.

[454] Srov. MEßERSCHMIDT, K. (2012), *op. cit.,* 363.

*impact/rationality review* se prosadil do soudního uvažování BVerfG v rámci přezkumu ústavnosti napadených zákonů. Za použití testu proporcionality BVerfG v rámci soudního přezkumu ústavnosti přezkoumávaného opatření, jež představuje omezení či zásah do základních práv a svobod jednotlivců, totiž zkoumá: 1.) vhodnost (způsobilost) (*ist geeignet*) takového opatření k dosažení určitého účelu či cíle; 2.) potřebnost (nutnost) (*ist erforderlich*) použití právě a jenom zákonodárcem vybraného prostředku; a 3.) proporcionalitu v užším smyslu neboli přiměřenost (důvodnost) (*ist angemessen*) zákonodárcem vybraného prostředku v relaci k dotčenému právnímu statku – základnímu právu.[455] Skrze tato kritéria testu proporcionality se tak do rozhodovací činnosti BVerfG dostává i potřeba vážit možné alternativy k přezkoumávané právní regulaci, racionalita zvolené právní regulace a také hodnocení jejích dopadů.[456]

Jak konstatuje P. Popelier[457], „*prostřednictvím přezkumu proporcionality jsou procedurální požadavky brány v úvahu, což má význam zejména v situaci, kdy přílišná zdrženlivost brání posouzení zásadních právních předpisů, je tak dosaženo jisté úrovně sblížení mezi regulatorní reformou a přezkumem procesu vedoucího k jejímu přijetí.*“ Zcela konkrétním příkladem je citované rozhodnutí *Hartz IV*, v němž BVerfG velmi důkladně zkoumal a hodnotil jak okolnosti příprav tohoto významného reformního zákona, tak i jeho možné dopady do sociální oblasti. Ještě dříve tak BVerfG učinil např. v rozhodnutí *Numerus clausus I*[458], v němž zkoumal ústavnost opatření, spočívající v omezování celkového počtu přijatých studentů na vybrané VŠ na základě různých kritérií. BVerfG je shledal protiústavními, neboť porušují právo na svobodný výkon povolání, princip rovnosti i principy sociálního státu, přičemž mu předcházela relativně důkladná analýza možných alternativ v rámci vzdělávací politiky v jednotlivých spolkových zemích.

---

[455] Blíže k tomu srov. WAGNEROVÁ, E. (2012), *Úvod*, in. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol., *op. cit.*, a judikaturu tam citovanou

[456] Podrobně k tomu srov. ENGEL, Ch. (2003), *The Constitutional Court - Applying the Proportionality Principle - as a Subsidiary Authority for the Assessment of Political Outcomes*, in. ENGEL, Ch.; WINDHOFF-HÉRITIER, A. (eds.), *Linking politics and law*, Baden-Baden: Nomos Verlag, s. 287 – 315; nebo HUSTER, S. (2003), *Die Beobachtungspflicht des Gesetzgebers*, 24 Zeitschrift für Rechtssoziologie 1, s. 3 – 26.

[457] Srov. POPELIER, P. (2012), *op. cit.,* s. 257.

[458] Rozhodnutí ze dne 18. 7. 1972, BVerfGE 33, 303.

Jedním z kritérií testu proporcionality je ihned v úvodu zkoumání legitimity přezkoumávaného opatření omezujícího základní práv a svobody, tzn., zda se jedná o právní akt vydaný v souladu a v mezích ústavního pořádku, nikoliv tedy ultra vires a svévolným způsobem. Tím se do hry dostává přezkum ústavnosti procedury vedoucí k jeho přijetí. Přesto procesní přezkum, tj. přezkum dodržení principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu (pomineme-li bohatou judikaturu BVerfG k sporům o normotvornou kompetenci a působnost mezi Spolkem a jednotlivými zeměmi), zůstává do značné míry upozaděn na úkor obsahového přezkumu ústavnosti a s ním stále se více propojujícím *impact/rationality review*. Za jednu z příčin takového „zdrženlivého" přístupu ze strany BVerfG K. Meßerschmidt[459] i D. Grimm[460] obdobně označují strukturální zdrženlivost v rámci dělby moci. Jinými slovy, projevuje se zde respekt k autonomii spolkového zákonodárce a přenechání politických otázek, mezi něž patří i určování směru a cílů politiky a podoby jí doprovázející regulace, na jeho uvážení v rámci ryze politického procesu. Důraz by tak měl být kladen především až na poslední fáze testu proporcionality, nikoliv na hodnocení, zda jsou vládou vymezené cíle, sledované přijatou regulací, rozumné a správné. Tímto respektem ovlivněná rozhodovací činnost ve vztahu k autonomním procedurám a rozhodnutím spolkového Parlamentu lze roli BVerfG v tomto ohledu označit spíše za roli arbitra v rámci kompetenčních konfliktů mezi spolkovou vládou a Parlamentem, nikoliv jako kultivátora parlamentní kultury.

### *VI. 1. 6 Rakouský (kelsenovský) model ústavního soudnictví*

Pokud jsme výše zmiňovali základní modely ústavního soudnictví jako inspirativní předlohy ke konkrétním právním úpravám v jednotlivých státech, bylo by nesprávné opomenout *model rakouský (kelsenovský),* neboť ten stál u samých počátků rozvoje konceptu ústavního soudnictví v Evropě a měl nemalý vliv na vymezení základů ústavního soudnictví v post-komunistických státech střední a východní Evropy, včetně

[459] Srov. MEßERSCHMIDT, K. (2012), *op. cit.*, s. 365 – 367.
[460] Srov. GRIMM, D. (2007), *op. cit.*, s. 388.

ČR po roce 1989.[461] Až postupem času docházelo v těchto státech k jeho modifikaci pod vlivem dalších inspirativních zdrojů, zejména pak modelu německého. Vzhledem k blízkosti tohoto modelu k českému ústavnímu soudnictví[462] a jeho dostatečné známosti v české ústavně-právní teorii se mu nebudeme podrobněji věnovat, přesto bych za účelem jeho odlišení kupříkladu od německého modelu zmínil některé charakteristické rysy původního konceptu ústavního soudnictví, jak jej vymezil H. Kelsen a které si (některé z nich) zachoval dodnes.[463] Kelsenovský model (specializovaného, koncentrovaného) ústavního soudnictví byl pevně spjat s jím prosazovaným[464] konceptem normativní nadřazenosti ústavy (*Grundnorm*) v hierarchizovaném právním řádu, přičemž dvojjediná role ústavního soudu coby „strážce ústavy" (*Hüter der Verfassung*) a „negativního zákonodárce" primárně spočívala v dozoru nad dodržováním tohoto principu v „pozitivní" činnosti zákonodárce i exekutivy a rovněž v monopolu interpretace ústavy. Proto musí být nadán primárně kompetencí abstraktního apriorního přezkumu ústavnosti právních předpisů s možností jejich derogace. Jak již bylo výše naznačeno, prosazení tohoto konceptu se dělo v kontrapozici se stále dominantním konceptem suverenity zákonodárné moci, nadto zde byly patrné snahy o inkorporaci amerického modelu *judicial review*, skrze které byl Kelsenův koncept ústavního soudnictví kritizován pro jeho politický, nikoliv soudní charakter činnosti. Tím spíše, že H. Kelsen z pozitivistického hlediska odmítal doplnění role ústavního soudu o roli ochránce základních práv a svobod, které považoval za projev iusnaturalismu a jejich ochrana skrze ústavní soud by deformovala jeho roli „negativního zákonodárce" z důvodu potřeby pozitivního vymezení

---

[461] Srov. SADURSKI, W. (2002), *op. cit.*; nebo PROCHÁZKA, R. (2002), *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, Budapest: CEU Press.

[462] Koncekonců ihned po rakouském „druhorepublikovém" VfGH ustaveném v roce 1919 (paradoxně v období tzv. první rakouské republiky) na základě *Gesetz vom 25. Jänner 1919 über die Errichtung eines deutschösterreichischen Verfassungsgerichtshofes*, následovalo rovněž ustavení československého „prvorepublikového" ústavního soudu a jeho úprava v zákoně č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě. Blíže k tomu srov. LANGÁŠEK, T. (2011), *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948*, Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk.

[463] Obdobně srov. např. ÖHLINGER, T. (2003), *The genesis of the Austrian model of constitutional review of legislation*, 16 Ratio Juris 2, s. 206 – 222; nebo STONE SWEET, A. (2000), *op. cit.*,, s. 34 – 37 a 133 – 137 pro jeho kritické zhodnocení z dnešního pohledu.

[464] Srov. KELSEN, H. (2000), *Všeobecná teorie norem* (v českém překladu M. Kubína), Brno: MU; nebo přehledné shrnutí jeho teorie BOHÁČKOVÁ, R. (1995), *Základy konstrukce Kelsenovy ryzí nauky právní*. Brno: MU.

(interpretace) obsahu těchto základních práv a svobod.[465] S ohledem na evropský ústavní vývoj po II. světové válce a konkrétně i kupříkladu na postavení a judikatorní pasivitu československého „prvorepublikového“ ústavního soudu lze konstatovat, že tehdy doba k prosazení a zakotvení funkčního modelu ústavního soudnictví s kompetencí kontroly norem ještě nenazrála, naopak po II. světové válce byl, jako nedostačují modifikován a nahrazován, a to právě z důvodu absence ochrany základních práv a svobod.

Pro úplnost tohoto výkladu, ve vztahu k českému ústavnímu soudnictví postačí pouze učinit stručné vymezení, převzaté od V. Šimíčka[466], kdy jej lze charakterizovat jako centralizovaný (koncentrovaný), provádějící zásadně[467] aposteriorní (následnou) kontrolu norem (abstraktní i konkrétní), a to z hlediska formálního i materiálního. Jinou otázkou je zhodnocení judikatorního přístupu Ústavního soudu k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu. Ačkoliv se jím budeme podrobněji zabývat v následujících kapitolách, v kontextu výše uvedeného by zde bylo možné dovodit (bez učinění ještě hlubší komparativní analýzy), že v tomto ohledu se jedná o ryze „český model ústavního soudnictví“, resp. specifický judikatorní přístup k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu. Z výše předestřených konceptů totiž judikatorní přístup Ústavního soudu z hlediska hloubky přezkumu a intenzity judikatorních (derogačních) zásahů Ústavního soudu z důvodu porušení principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, příp. nerespektování požadavku tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva, nemá obdoby, a to ani ve srovnání s postkomunistickými státy, tedy zeměmi vesměs s podobným modelem ústavního soudnictví. Byť se svým rozsahem judikatura polského *Trybunału Konstytucyjnego* do jisté míry přibližuje, relevanci takového srovnání výrazně stěžuje jeho kompetence preventivní abstraktní kontroly norem. Totéž proto logicky platí i pro francouzský *Conseil Constitutionnel.* Zda je to způsobeno citlivějším vnímáním Ústavnímu soudu k porušování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, jeho přílišným soudcovským aktivismem,

---

[465] Srov. STONE SWEET, A. (2000), *op. cit*,, s. 35 – 36.
[466] Srov. ŠIMÍČEK, V. (2005), *op. cit.*, s. 44 – 45.
[467] S výjimkou v čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR zakotvené preventivní kontroly vybraných mezinárodních smluv, „před jejich ratifikací“. Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) (*Lisabonská smlouva I.*).

anebo z druhé strany nízkou úrovní politické (parlamentní) kultury projevující se sníženým respektem k pravidlům parlamentního rozhodování, či jinými důvody můžeme pouze spekulovat. Přesto si nelze odpustit dovětek, že pokud se tedy jedná o prvenství, pak je to prvenství ovšem velmi smutné.

## VI. 2 Od dialogu k monologům, sporům a pojistkám aneb podoby vztahu ústavního soudnictví a parlamentu

V rámci výše naznačených „modelů" ústavního soudnictví i jednotlivých konceptů či konkrétních judikatorních přístupů k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu, bylo zřetelné jisté vzájemné napětí či otevřené konflikty mezi ústavními/nejvyššími soudy a parlamenty, které mají nadto prapůvod v dlouhodobém ústavním vývoji, v němž docházelo k postupnému prosazování se nové koncepce ústavního soudnictví na úkor nezbytného (sebe)omezení dosud dominantní koncepce suverenity parlamentu. Je to samozřejmě zcela logické, neboť jedním ze základních rysů ústavního soudnictví a obecněji kontroly ústavnosti je právě omezení moci a důsledné dodržování principu dělby moci. Ústavní soud coby ústavní orgán soudního typu, jehož existence, statut i kompetence jsou přímo ústavně zakotveny (konstituovány), tak byl a je postaven na roveň stávajících ústavních orgánů, tedy parlamentu a exekutivě, a neplatí zde vztah podřízenosti a nadřízenosti. W. Steffani proto hovoří o ústavních soudech *„jako o „čtvrté moci", která není součástí moci soudní, ale stojí vedle ní a jakožto „moc k výkladu ústavy" je důležitým jevem ústavního státu a strážcem jeho hodnot."*[468] Z hlediska vztahu k parlamentu je pak možné zjednodušeně konstatovat, že úkolem ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti je mimo jiné zabránit znovunastolení dominance suverénního parlamentu a zejména prostřednictvím své kompetence kontroly ústavnosti norem dozorovat, zda se parlament při výkonu svých pravomocí, především pak v působnosti moci zákonodárné, nepohybuje mimo ústavně zakotvené meze (*ultra vires*), utvářené ústavními hodnotami, principy, pravidly a základními právy a svobody jednotlivců.

[468] Srov. STEFFANI, W. (1979), *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen: Westdt. Verlag, s. 29, cit dle KLOKOČKA, V. (2006), op. cit., s. 376.

A. Brünneck[469] v této souvislosti vymezuje čtyři základní funkce ústavního soudnictví, které do značné míry zasahují do oblasti politiky a politických procesů. Jedná se o a) funkci *protiváhy* k moci většiny, která se především brání „tyranii" parlamentní (vládní) většiny; b) *pacifikaci* nelegitimních či dokonce nelegálních politik a opatření; c) *legitimizace* politik a opatření, jimž dodává punc ústavnosti; a d) *ochrana* základních práv a svobod jednotlivců.

Konkrétní vztah ústavního soudu a zákonodárné moci (a obecněji vztah ústavního soudnictví a politiky) je tak předurčen jak samotnou povahou jeho kompetencí, tak i materií, s níž se v rámci své judikatorní činnosti potýká (ústavní právo jako „politikum" a rozhodování politicko-právních sporů). Jak uzavírá V. Šimíček, „*Ústavní soud sice nesporně zůstává autonomním ústavním orgánem, nezávislým ve svém rozhodování na moci zákonodárné, výkonné i soudní, jehož jednou z funkcí je právě ochrana rovnováhy ústavních institucí a principu dělby moci; zároveň však celá řada jeho rozhodnutí – vyplývajících z jeho ústavně vymezeného postavení – má v oblasti politiky přímý či zprostředkovaný význam, tzn. ústavní soud je jednou z institucí, které v oblasti politiky aktivně vystupují.*"[470] Ústavní soudy je tak dle W. Sadurskiho[471] třeba považovat „*za bytostně politické instituce, neboť hrají důležitou roli v procesu rule-making, jelikož jsou jeho rozhodnutí závazná pro všechny orgány veřejné moci, a tedy i zákonodárce. Nejde tak o soudy v úzkém slova smyslu, které by plnily pouze funkci rule-adjudication.*"

Zcela zřetelně se to projevuje především v rámci řízení o kontrole norem a přezkumu ústavnosti zákonů (a jiných „podzákonných" právních předpisů), kdy se Ústavní soud prostřednictvím svých judikatorní (derogačních) zásahů z důvodu obsahového nesouladu s ústavním pořádkem či z důvodu nerespektování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, resp. tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva, stává významným aktérem v oblasti procesu tvorby

---

[469] Srov. BRÜNNECK, A. von (1992), *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien: Ein systematischer Verfassungsvergleich*, Baden-Baden: Nomos Verlag., s. 40 – 43.
[470] Cit. dle ŠIMÍČEK, V. (2005), *op. cit.*, s. 21.
[471] Srov. SADURSKI, W: (2005), *Rights before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht: Springer, s. XV. Cit. dle BAROŠ, J. (2013b), *op. cit.*, s. 7.

práva, či konkrétněji v procesu zákonodárství.[472] Z. Kühn[473] dokonce zdůrazňuje, že „*abstraktní kontrola ústavnosti smazává soudní charakter rozhodování ústavního soudu a činí z něj v některých aspektech třetí superkomoru parlamentu s právem absolutního veta*“. Obdobně tak činí i W. Sadurski[474], dle něhož ochrana ústavnosti jakožto objektivní kategorie s sebou přináší navíc to, že „*nejvíce aktivistické ústavní soudy fungují jako (svého druhu) další komory parlamentu, angažované jak v procesu rule-making, tak v procesu nastolování politické agendy (policy-setting).*“ Byť se jedná o relativně razantní hodnocení, které si (odhlédneme-li samozřejmě od zcela jiných východisek autorů výroků) nezavdá s některými hysterickými výroky politických představitelů vynesených vždy po vyhlášení nějakého kontroverzního rozhodnutí Ústavního soudu[475], je v nich zakódována jedna z dimenzí vztahu ústavního soudu a parlamentu, jimiž se budeme nyní zabývat.

A. Stone Sweet[476] za klíčové faktory determinující podoby (dimenze) vztahu mezi ústavním soudem a zákonodárcem považuje: a) modely ústavního soudnictví a jeho normativní zakotvení v ústavním systému (kompetence, složení, záruky nezávislosti aj.); b) úroveň ochoty vládnoucí (parlamentní) většiny přijímat „radikální“ reformní návrhy zákonů; a s tím spojený faktor, kterým je c) intenzita a rozsah judikatorní činnosti ústavního soudu v rámci řízení o kontrole norem a jeho míra plnění role významného aktéra procesu tvorby práva. Zatímco první dva faktory lze hodnotit jako stabilní, resp. stabilní alespoň v určitém časovém (funkčním) období, třetí výrazně variuje v závislosti na jednání parlamentní (vládní) většiny a především na intenzitě a kvalitě podaných návrhů na zahájení řízení, či přesněji na kvalitě zákonů mu navrhovaných k přezkumu.

Pomyslným společným pojítkem tohoto vztahu či dokonce „jablkem sváru“ mezi ústavním soudem a parlamentem je především způsob nazírání a vnímání své role v rámci

---

[472] Blíže viz kapitola *VII. Pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu.*

[473] Cit. dle KÜHN, Z. (2007), *Postavení soudní moci v Evropě na počátku 21. století a výhledy do budoucnosti*, in. ŠIMÍČEK, V. (ed.), *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?*, Brno: MPÚ MU, s. 72 - 84.

[474] Srov. SADURSKI, W: (2005), *op. cit.*, s. XV.

[475] Blíže viz kapitola *VI. 2. 2 Exkurz: stručná reflexe kritických názorů na nález Ústavního soudu ve věci tzv. kauzy Melčák.*

[476] Srov. STONE SWEET, A. (2000), *op. cit.,* s. 50 – 56.

procesu interpretace ústavy, garance jejích principů, hodnot a pravidel, stejně jako ochrany základních práv a svobod. Jinými slovy, střet či vzájemné pnutí o to, který z ústavních orgánů (ústavní soud nebo parlament) bude (měl by) mít skutečně poslední slovo k uvedeným otázkám. Představení jednotlivých podob (dimenzí) vztahu mezi ústavním soudem a parlamentem tak představuje určitý pokus normativní vyhodnocení jejich střetu o poslední slovo nad interpretací ústavy a hodnocením ústavnosti dílčích otázek či procesů, který se pravidelně projevuje na konkrétních sporných momentech či případech hodnocení ústavnosti zásahu do ústavních hodnot nebo základních práv a svobod v podobě schváleného zákona či jeho jednotlivých ustanovení. Ačkoliv se uvedené dimenze tříbí zejména na základě vnímání úrovně ochrany poskytované jednotlivým základním právům a svobodám, my se pro účely této práce pokusíme naši pozornost odvrátit na jinou z dílčích otázek tohoto střetu, kterým je vymezení podoby ústavně-konformního zákonodárného procesu a míra závaznosti požadavku na dodržování jí určujících principů a pravidel, resp. požadavku na dodržování pravidel a principů tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva.

Za konkrétní možné podoby (dimenze) vztahu mezi ústavním soudem a parlamentem považuji: 0) *zpochybňování legitimity existence* a *kritika „za hranou“*, přecházející až ve výhrůžky; 1) *konstitucionální dialog*; 2) *konstitucionální deliberaci*; 3) tzv. *dialog neposlouchajících* či *protichůdné monology*, jenž může nabýt až podoby vědomé či skryté ignorance, které současně vyvolává potřebu výskytu pojistky ústavnosti. Pouze některé z nich jsou přiléhavé i na charakteristiku vztahu českého Ústavního soudu a Parlamentu a bohužel především ty s negativním vyzněním.

### *VI. 2. 1 Zpochybňování legitimity a kritika „za hranou“*

Tuto dimenzi vztahu ústavního soudu a parlamentu považuji spíše za „perverzní“ podobu vztahu zakládajícího se na jednostranných antipatiích a cílených ataků na samotnou podstatu ústavního soudnictví. Přesto nesmí zůstat opomenuta, neboť její výskyt je i v současné době a rovněž v našem prostředí stále aktuální, a to v obou jejích aspektech. Prvnímu z aspektů této dimenze „vztahu“ či přesněji střetu mezi ústavním

soudem a parlamentem, tj. právně-teoretické zpochybňování legitimity existence konceptu ústavního soudnictví v podmínkách reprezentativní demokracie („*counter-majoritarian difficulty*", jsme se podrobněji věnovali v předcházející kapitole pojednávající o obecném střetu mezi konceptem ústavního soudnictví (konstitucionalismem) a konceptem suverenity parlamentu/zákona (reprezentativní demokracie). Proto se budeme soustředit na druhý, více aktuální aspekt, ačkoliv se i první aspekt v našem prostředí v odborném právně-politologickém diskurzu v poslední době často projevuje[477], o přetrvávající obsesi americké ústavně právní teorie jsme již několikráte hovořili.

Druhý z uvedených aspektů této dimenze, tj. kritika „za hranou", rovněž v určitém smyslu představuje jiný, „politický" způsob zpochybňování legitimity existence ústavního soudu, a to cestou kritických výroků z úst čelních politických představitelů adresovaných ústavnímu soudu, zejména bezprostředně poté, co vyhlásí „politicky kontroverzní" rozhodnutí, jimiž se vždy určitá část politické reprezentace (v následně předestřeném případě dokonce celá) cítí být výrazně dotčena, „poškozena" či „omezena". Problematickou se nejeví toliko přítomnost kritických výroků na adresu konkrétního rozhodnutí Ústavního soudu či vystupování a působení jednotlivých ústavních soudců v dané funkci. Kritiku soudních rozhodnutí ze strany veřejnosti, pokud se pohybuje v určitých mezích[478] a byť si o její míře a úrovni můžeme myslet své, lze obecně považovat za prospěšnou pro demokracii jako takovou[479], neboť za určitých okolností může paradoxně vést k posílení nezávislého postavení soudní moci v tom smyslu, jak v jednom ze svých citátů uvedl bývalý prezident USA a rovněž bývalý předseda NS USA W. H. Taft: „*Nic tak nenutí soudce být ve svých rozhodnutích opatrný a úzkostlivě a důsledně v nich dbát o výkon spravedlnosti než vědomí toho, že jakékoliv jeho rozhodnutí se stane*

[477] Blíže k tomu srov. SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. (eds.) (2013), *op. cit.*

[478] K překročení oněch mezí nepochybně došlo v 50. letech minulého století v USA v souvislosti s rozhodovací činností NS USA pod vedením předsedy E. Warrena, týkající se otázky zrušení rasové segregace. Došlo k veřejným protestům požadujícím pověšení soudce E. Warrena či milionovým peticím k jeho odvolání za pomocí „impeachmentu".

[479] Blíže k danému tématu srov. KOSAŘ, D. (2011), *Kritika soudců v České republice*, 17 Soudní rozhledy 4, s. 113 – 120; či KOSAŘ, D. (2010), *Kritika soudců (a dalších představitelů soudní moci) v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva*. Soudní rozhledy, Praha: C.H. Beck, 2010, XVI, č. 8, s. 281-290.

*předmětem pečlivého zkoumání ze strany kolegů i předmětem objektivní kritiky ze strany veřejnosti.*"[480]

Za problematickou kritiku, určující i tento negativní aspekt dimenze vztahu mezi ústavním soudem a parlamentem, považuji spíše kritiku „za hranou", která, nadto velmi často hypertrofovaná mediální hysterií, cílí i na zpochybnění existence či podoby stávajících pravomocí ústavního soudu a která má či může mít významné dopady i na způsob jeho vnímání u veřejnosti a v konečném důsledku destabilizovat jeho postavení v politickém systému. Proto je třeba kritiku ze strany politických představitelů vnímat mnohem citlivěji. Dlužno dodat, že v tomto ohledu se zdaleka nejedná pouze o ryze české specifikum, jak ostatně dokazují i kritické výroky amerického prezidenta B. Obamy na adresu (v sále sedících) soudců NS USA ve „Zprávě o stavu unie" z roku 2010, v nichž vyslovil obavy, že kritizované rozhodnutí ve věci *Citizens United v. FEC*[481] *„otevře stavidla pro soukromé zájmy obchodních korporací (včetně zahraničních), které ve formě neomezených finančních příspěvků významně ovlivní volby, jež mají být ovšem primárně v rukou amerických občanů*".[482]

Obecně lze nerespektování soudních rozhodnutí považovat pro upevnění a posílení demokratických hodnot a pravidel ve společnosti za nebezpečné, tím spíše, pokud tento pro demokracii nezbytný respekt k soudnímu rozhodování absentuje u čelních politických představitelů dané země. Podobná situace dle mého názoru nastává i tehdy, pokud je obecně rozhodovací činnost soudů ze strany politických představitelů sice (alespoň naoko) respektována, nicméně některá konkrétní rozhodnutí bývají z jejich strany podrobovány takové kritice, kdy je daný soud obviňován z nepřípustného soudního aktivismu, z překračování svých pravomocí či někteří soudci obviňováni z neschopnosti a nekompetentnosti. Tato kritika bývá nadto často doplněna i reálnými hrozbami v podobě přijetí zákonů omezujících pravomoci dané soudní instituce, pokusů o odvolání soudních funkcionářů, snížení rozpočtu danému soudu či omezení platů soudních činitelů, dále

---

[480] Srov. k tomu DINH, D.V. (2007), *Threats to Judicial Independence, Real and Imagined*, 95 Georgetown Law Review 4, s. 930 - 44.
[481] 558 U. S. 310 (2010).
[482] Srov. DENNISTON, L. (2010), *Commentary: Alito vs. Obama - who's right?*, SCOTUS Blog, 28. 1. 2010, dostupné na http://www.scotusblog.com/2010/01/commentary-alito-vs-obama-whos-right/.

v podobě obstrukcí s obsazováním daného soudu, anebo v některých státech (zejm. v USA) v podobě hrozby vyvolání „impeachmentu."

Pokud k takové situaci dochází, lze rovněž hovořit o vážné hrozbě pro nezávislost moci soudní a demokracii jako takovou. Jak mohou tyto hrozby nabýt reálné podoby, si lze ukázat na některých příkladech z USA. Kupříkladu lze zmínit negativní až nevraživou kampaň z 50. let minulého století, ústící v neskrývanou snahu politických činitelů odvolat tehdejšího předsedu NS USA E. Warrena, nebo i historicky první pokus o „politické" odvolání soudce NS USA (soudce S. Chase) ze strany exekutivní moci - tehdejšího prezidenta USA T. Jeffersona, a to z důvodu „*soudního rozhodování jdoucího mimo meze vyžadované zákony*"[483], případně otevřený boj prezidenta Th. Roosevelta s NS USA na počátku minulého století v souvislosti s odmítnutím jeho zákonů v rámci prováděné sociální reformy. Z doby nedávno minulé pak je možné uvést případ skutečné, empiricky ověřitelné změny směru rozhodování soudce Federal District Courtu v New Yorku, H. Baera v roce 1996, kdy podlehl otevřenému nátlaku politických představitelů pod hrozbou vyvolání impeachmentu, anebo vážně míněné návrhy členů Kongresu z roku 2006 na zřízení soudcovského vyšetřovacího úřadu v rámci *The House Judiciary Committee* s pravomocí preventivně prověřovat obvinění ze zneužívání moci úřední a špatného chování soudců, tj. jakousi „*soudcovskou policii*."[484] Geograficky nám bližší příklad poskytuje Maďarsko, na jehož ústavním vývoji z posledních let se zcela zřetelně ukázalo, jak velmi malý je krůček od výhrůžek k politickým činům.[485]

---

[483] Srov. k tomu BURBANK, S. (1997), *The Past and Present of Judicial Independence*, 80 Judicature 5, s. 118; či DINH, D.V. (2007), op. cit., s. 935.

[484] Srov. k tomu *A Blind Eye on Judges*, NYTimes.com, 22. 5. 2006.

[485] Dlouhodobá kritika maďarského ústavního soudu pro jeho „soudní aktivismus" vyvrcholila podobě přijatých změn jeho pravomocí v rámci ústavních změn v roce 2012. Konkrétně byla přijata opatření omezující pravomoci ústavního soudu v rámci řízení o kontrole norem, zejména v otázce přezkumu daňových a rozpočtových zákonů, a také upravující způsob dosazování soudců. Blíže k tomu srov. dle VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* s. 103 – 106 a 148 – 150; nebo KOVÁCS, K; TÓTH, G. A. (2011), *Hungary's Constitutional Transformation*, 7 European Constitutional Law Review 2, s. 183 - 203.

### *VI. 2. 2 Exkurz: stručná reflexe kritických názorů na nález Ústavního soudu ve věci tzv. kauzy Melčák* [486)]

V našem prostředí lze za konkrétní příklad takové kritiky uvést výroky politických představitelů na adresu nadmíru „politicky kontroverzního" rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (*Tzv. kauza Melčák*), v němž Ústavní soud derogoval ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny zejména pro rozpor s čl. 9 odst. 1 a odst. 2 Ústavy ČR (*tzv. materiální ohnisko ústavy*).[487] Kontroverze či dokonce přímo šok vyvolalo již vydání usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/09[488], jímž bylo rozhodnuto o odložení vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, kontrasignovaného předsedou vlády, tedy došlo k faktickému odložení konání „předčasných" voleb do Poslanecké sněmovny.

Zmíněný šok lze pro každou ze zmíněných složek české společnosti charakterizovat jinak. Pro laickou veřejnost citované usnesení znamenalo šok v podobě nepochopení, co se to ve skutečnosti děje a co to vlastně v době, kdy začínala předvolební kampaň politických stran nabírat na intenzitě, znamená pro konání předčasných voleb v říjnovém termínu. Vzpamatovat se z tohoto šoku plynoucího z neporozumění nastalé situaci jí bezesporu mohla a měla pomoci média. Ta však, patrně rovněž i vlivem obdobného šoku z nepochopení nastalé situace, jaký zažívala širší laická veřejnost, přispěchala s headlinovými titulky ve smyslu „*Ústavní soud vyhověl Melčákově stížnosti a odložil předčasné volby*"[489], které se úplně nezakládaly na pravdě, což u veřejnosti nutně muselo vyvolat další vlnu nepochopení. Až následně v průběhu dne, spíše ve večerních

---

[486] Text této kapitoly vychází z článku autora práce, srov. KOKEŠ, M. (2009), *Krátká reflexe současných debat a názorů na nález ÚS ČR Pl. ÚS 27/09 z hlediska jejich obsahu i způsobu prezentace*, in. *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*, 1. vyd. Brno: MU.

[487] Je potřebné dodat, že kritické výtky vůči tomuto rozhodnutí vyslovila i nemalá část odborné veřejnosti. Mezi všemi srov. např. WINTR, J. (2010), *Desáté září českého ústavního systému*, Jurisprudence 1, s. 4 – 17; MOLEK, P. (2009), *Hluboce inspirující nález Pl. ÚS 27/09 a utržené ucho materiálního jádra Ústavy*, Soudní rozhledy 10, s. 46 – 52; nebo ŠIMÍČEK, V. (2009), *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *op. cit.,* s. 217 – 234.

[488] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09 ze dne 1. 9. 2009 (U 16/54 SbNU 607; 312/2009 Sb.).

[489] Kupříkladu zpravodajství České televize ze dne 1. 9. 2009 či titulky internetových deníků: *Volby v říjnu možná nebudou, Ústavní soud vyhověl Melčákovi*, iDnes.cz, 2. 9. 2009. Bez zajímavosti nejsou ani titulky *Nářez u soudu: Volby nebudou! Česko je v krizi! Národ zažil šok! To tu ještě nebylo*, Blesk.cz, 2. 9. 2009.

hodinách docházelo k postupnému vyjasňování nastalé situace, a to i za přispění živých výstupů ústavně právních odborníků v hlavní zpravodajské relaci České televize. Nicméně troufám si tvrdit, že i v odborné části veřejnosti mohlo citované usnesení vyvolat určitý šok, a to v podobě překvapení z toho, jakou hru to vlastně Ústavní soud rozehrál a jaké důsledky to může mít pro ústavní a politickou stabilitu ČR. A konečně přichází na řadu představitelé české politické scény. Z jejich bezprostředních reakcí a vystupování v médiích bylo možné jednoznačně vyčíst, že onen šok bezesporu plynul z nemilého překvapení, že si Ústavní soud dovolil zasáhnout do jejich vnitřních záležitostí a zpochybnil tak jejich postavení. Vše bylo samozřejmě umocněno a zesíleno vyhlášením cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 o devět dní později. A právě zejména tyto negativní a místy až hysterické reakce čelních představitelů české politické scény na zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu, jejich obsah i způsob prezentace, ale i způsob, jakým média referovala o událostech oněch dní, budou obsahem mé krátké reflexe. Jejím cílem tak bude s odstupem času na konkrétním příkladu poukázat na způsob, jakým česká politická scéna, ale i média reflektují a reagují na některá rozporuplná a ne vždy všemi kladně přijímaná rozhodnutí orgánů moci soudní, v tomto případě Ústavního soudu.

Jsem přesvědčen, že způsob, jakým média (tištěná i televizní zpravodajství) bezprostředně reagovala na přijetí usnesení o odložení vykonatelnosti rozhodně nepřispěl k vyjasnění nastalé situace u širší veřejnosti. Mám tím na mysli nesprávnost a nepravdivost podávaných informací k citovanému usnesení o odložení vykonatelnosti, které sdělovací prostředky prezentovaly jako rozhodnutí meritorní s konečnými důsledky v podobě vyhovění ústavní stížnosti poslance M. Melčáka a odložení voleb jako takových, byť se jednalo o rozhodnutí procesní a zatímní povahy. Nicméně, abych nebyl nařčen pouze z jednostranné kritiky, v tomto konkrétním případě by se dalo hovořit i o nepříliš zdařilém přístupu Ústavního soudu bezprostředně po vydání citovaných rozhodnutí. Je sice třeba ocenit, že ihned po jejich vydání byla přístupná v elektronické verzi na internetových stránkách Ústavního soudu, což v dané době rozhodně nebylo zvykem[490], nicméně v tak ojedinělém případě (a nikoliv pouze v něm) se domnívám, že bylo vhodné

[490] Kupříkladu u Nejvyššího soudu je tomu dodnes, jako se ukázalo v rozhodnutích z kauzy „podplácení ex-poslanců ODS“, což u veřejnosti vyvolalo řadu spekulací a dohadů o tzv. kabinetní justici.

opustit onu ne příliš rozumnou zásadu, že „*soudy a soudci hovoří prostřednictvím svých rozhodnutí*“, a naopak se aktivněji zapojit do prezentace svého rozhodnutí široké veřejnosti. V případě onoho procesního usnesení o odložení vykonatelnosti to bylo o to více žádoucí, neboť způsob, jakým bylo odůvodněno, nepovažuji za příliš šťastný a rozhodně ne vyčerpávající. Obecně se domnívám, že aktivnější přístup soudů k prezentaci svých rozhodnutí, která svým významem přesahují do zájmů větší části společnosti, je žádoucí, neboť tím v očích širší veřejnosti budou více legitimizována a pomůže to tak předejít situacím, kdy jsou taková rozhodnutí přijímána s nepochopením a nedůvěrou, což z nich zbytečně a leckdy nezaslouženě činí rozhodnutí rozporuplná a neoprávněně kritizovaná. To vše samozřejmě za předpokladu, že tuto roli neplní sdělovací prostředky.

Pokud se vrátíme ke konkrétnímu příkladu tzv. „kauzy Melčák“, pokusme se všechny nepřeberné kritické výroky na adresu Ústavního soudu z úst téměř všech čelních představitelů politické scény (včetně prezidenta republiky)[491] určitým způsobem systematizovat, byť u všech byla patrná snaha alespoň navenek a naoko deklarovat respekt k citovaným rozhodnutím Ústavního soudu, a to konkrétně onou známou floskulí „*rozhodnutí Ústavního soudu respektuji, ale …*“ Z časového hlediska, kdy byly sledované kritické výroky vyřčeny, je lze rozdělit na reakce a výroky bezprostředně navazující na citované usnesení Ústavního soudu o odložení vykonatelnosti a na reakce a výroky kritizující postup a samotný nález Ústavního soudu. Třetí skupinu by pak mohly tvořit projevy a reakce, které lze označit za výhrůžky.

První skupinu, tj. výroky a reakce, které bezprostředně reagovaly na usnesení o odložení vykonatelnosti, lze obecně charakterizovat jako reakce vyplývající z momentu nemilého překvapení, což se projevovalo v podobě prezentování striktně negativních a kritických výroků, které byly často iracionální, místy až hysterické, leckdy doprovázené

[491] Je spravedlivé zmínit, že se objevila ze strany některých politických představitelů i celá řada pozitivních reakcí na přijatá rozhodnutí Ústavního soudu, které byly buď projevem již dlouhodobé kritiky přijímání *ad hoc* ústavních zákonů o zkrácení volebního období PS (viz např. vyjádření předsedy strany TOP 09 K. Schwarzenberga nebo tehdejších senátorů T. Töpfera, P. Pitharta či S. Paukrtové v Senátu ze dne 28. 5. 2009 při projednávání později zrušeného ústavního zákona), nebo výrazem určité sebereflexe a uvědomění si svých vlastních chyb (viz např. vyjádření předsedy SZ O. Lišky), anebo prostě jen výrokem státnickým (viz např. vyjádření tehdejšího předsedy vlády J. Fischera). K retrospekci srov. *Respekt, či překročení pravomocí? Politiky verdikt soudu rozdělil*, iDnes.cz, 10. 9. 2009.

iracionálními gesty a chováním. Nejpříhodnějším důkazem, který vypovídá mnohé o charakteru reakcí některých čelních představitelů české politické scény, je diskuze předsedů tehdejších parlamentních politických stran v pořadu České televize „*Otázky Václava Moravce*“, která se konala mimořádně ve večerních hodinách v den vydání citovaného usnesení Ústavního soudu.[492] Nerad bych byl nařčen z neobjektivnosti, ale až na některé výroky tehdejšího předsedy KDU-ČSL C. Svobody, volající po respektování pozice Ústavního soudu v českém ústavním systému, a výroky předsedy SZ O. Lišky, volající po určité sebereflexi a uklidnění nastalé situace, lze tuto diskuzi označit za opravdu pestrou přehlídku různých reakcí, ať už v podobě silných výroků (předseda KSČM V. Filip hovořil od samého počátku o ústavní krizi, tehdejší předseda ODS M. Topolánek volal po nutnosti vyvinout na Ústavní soud politický tlak, aby rozhodl co nejdříve), přes výroky místy zmatečné (viz zejména rozbor pravomocí Ústavního soudu a otázky aktivní legitimace poslance M. Melčáka ze strany tehdejšího předsedy ČSSD J. Paroubka a „teoretika státu s třicetiletou praxí“, za něhož se sám označil předseda KSČM V. Filip), až po výroky řekněme iracionální (viz např. varování V. Filipa před přílišným nárůstem moci českých soudů v čele s Ústavním soudem na straně jedné a snížení důvěry občanů v justici na straně druhé, dále výroky o „*válce ústavních orgánů*“ či „*atomové bombě pro zájmy obyčejných lidí a český ústavní systém*“ z úst M. Topolánka nebo naléhavá výzva J. Paroubka o „nutnosti pracovat i v neděli“), leckdy doplněných i o iracionální gesta (za všechny je třeba zdůraznit prosbu předsedy ODS ve znění: „*Pavle Rychetský prosím tě vystup a řekni, že je to celé legrace*“). Charakter a úroveň této diskuze byla logickým vyvrcholením přístupu a reakcí většiny čelních představitelů české politické scény na citované usnesení, které prezentovali v médiích již v průběhu dne. Hovořili zejména o „*nezodpovědném*“[493], „*bezprecedentním*“[494] a „*protiústavním*“[495] rozhodnutí, jdoucí „*proti zájmům ČR*“[496] a vyvolávající „*ústavní krizi*“[497], které hraničí

[492] Pořad dostupný v on-line archivu ČT na http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/209452801380003-otazky-vaclava-moravce/
[493] M. Topolánek, in. *Rozhodnutí odložit volby je nezodpovědné*, Lidovky.cz, 1. 9. 2009.
[494] J. Paroubek, in. *Zděšení politiků: Ústavní puč, nesmysl, neuvěřitelné*, Týden.cz, 1. 9. 2009.
[495] M. Topolánek, in. *op. cit.*
[496] J. Paroubek, in. *Rozhodnutí Ústavního soudu je proti zájmu občanů ČR*, Lidovky.cz, 1. 9. 2009.

s „*ústavním pučem*“[498], je zařaditelné „*do knihy Guinnesových rekordů či absurdit*“[499] a z poslanců, senátorů a prezidenta republiky Ústavní soud činí „*pouhé figurky na šachovnici.*“[500] Nijak překvapivě se v tomto duchu nesl i výrok tehdejšího prezidenta ČR V. Klause, který citované usnesení dle svého vyjádření ze dne 1. 9. 2009 označil za „*aktivistický a bezprecedentní krok, který bude mít zásadní dopad na politický systém v naší zemi, kde podle Ústavy ČR zákonodárná moc náleží Parlamentu.* (…) *Jde o rozhodnutí navýsost politické, nikoli právně-legislativní.*“[501]

Druhou skupinu výroků a reakcí, tj. ty, které se kriticky vyjadřovaly k postupu Ústavního soudu a ke znění jeho zrušujícího nálezu, lze obecně charakterizovat za stále kritické a negativní, nicméně činěné v mnohem smířlivějším tónu, v duchu výše uvedené floskule „respektuji, ale …“. Nepochybně to bylo způsobeno nastalou politickou situací a intenzivní snahou čelních představitelů parlamentních stran naleznout nejlepší způsob řešení, jak dosáhnout konání předčasných voleb v co nejdřívějším možném termínu. Samotná diskuze nad zněním zrušujícího nálezu Ústavního soudu tak byla ponechána spíše akademické obci a ústavněprávním teoretikům. Taková charakteristika nicméně již tak jednoznačně neplatí, pokud do této skupiny zařadíme i vystupování tehdejšího místopředsedy Poslanecké sněmovny L. Zaorálka při ústním jednání před Ústavním soudem ze dne 10. 9. 2009, neboť některé jeho výroky zde učiněné by stěží snesly označení věcné, objektivní a relevantní argumentace Poslanecké sněmovny coby účastníka řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů před Ústavním soudem.[502]

Stejně tak se z výše naznačené charakteristiky této skupiny výroků a reakcí vymyká vyostřená reakce a kritické výroky prezidenta ČR V. Klause na adresu Ústavního soudu, které tak lze přiřadit k mnoha dalším, tehdejším prezidentem (či jeho poradci)

---

[497] Tehdejší poslanec ODS P. Tluchoř, in. *Ústavní soud uvrhl Česko do ústavní krize, míní Tluchoř*, Mediafax.cz, 1. 9. 2009.

[498] Poslanec ODS M. Benda, in. *Zděšení politiků: Ústavní puč, nesmysl, neuvěřitelné*, Týden.cz, 1. 9. 2009.

[499] M. Topolánek, in. *op. cit.*

[500] Poslankyně KSČM Z. Rujbrová, in. *Ústavní soud dělá z poslanců a prezidenta figurky na šachovnici*, Mediafax.cz, 1. 9. 2009.

[501] Prohlášení ze dne 1. 9. 2009, dostupné na: www.hrad.cz

[502] Dlužno dodat, že kritické názory nad způsobem vystupování místopředsedy PS při ústním jednání před Ústavním soudem vyjadřovali i někteří z jeho kolegů zákonodárců. Srov. k tomu *Zaorálek mluvil k soudu za sebe, ne za Sněmovnu, zlobí se ODS*, iDnes.cz, 10. 9. 2009.

dlouhodobě prezentovaným výrokům spojených s tématem „*soudcokracie*."[503] V oficiálním prohlášení ze dne 10. 9. 2009[504], reagující na vydání citovaného nálezu prezident V. Klaus uvedl: „*Ústavní soud – v den 16. výročí svého založení – svým rozhodnutím vědomě a záměrně prohlubuje politickou krizi v naší zemi. Chceme-li se dnes i do budoucna vyhnout podobným situacím, které hrozí chaosem a ohrožují celou společnost, blíží se chvíle, kdy bude nutno přijmout novou ústavní definici pravomocí Ústavního soudu.*" Takové výroky osobně považuji pro posílení a upevnění demokratických hodnot a pravidel ve společnosti, navíc z úst prezidenta republiky, nejen za velmi nešťastné, ale vzhledem k tomu, že z nich lze mezi řádky vyčíst i konkrétní hrozbu v podobě nutného zúžení pravomocí Ústavního soudu[505], považuji je i za nebezpečné a ohrožující nezávislost justice, v tomto případě Ústavního soudu.[506] Možný negativní dopad těchto výroků na českou společnost a její vnímání role Ústavního soudu v ústavním systému ČR samozřejmě umocnil ten fakt, že české sdělovací prostředky o tomto vyjádření pochopitelně podrobně informovaly.[507]

### *VI. 2. 3 Konstitucionální dialog*

Obecně je podstata dialogu (konverzace) založena na rovnosti a vzájemném uznání jeho účastníků, nikoliv na jednostranném prosazování názorů za každou cenu. Rozdíl oproti předešlé dimenzi je tedy zcela zásadní v tom, že jeho aktéři, tj. zde ústavní soud a parlament v něm vystupují jako vzájemně se uznávající subjekty, jimž jsou ústavně (a zákonem) svěřeny kompetence a vymezena působnost, která se ovšem v některých ohledech vzájemně překrývají. Z dynamického a stále intenzivnějšího procesu ochrany základních práv a svobod a ústavních hodnot, založeného na vzájemných a kontinuálních

---

[503] Srov. k tomu sborník KLAUS, V.; LOUŽEK, M. (2006), *op. cit.*

[504] Prohlášení ze dne 10. 9. 2009, dostupné na www.hrad.cz.

[505] Troufám si pochybovat, že cílem těchto výroků nebyla naopak výzva k posílení jeho pravomocí.

[506] Je nutné dodat, že po zúžení či novém vymezení pravomocí Ústavního soudu volali i další političtí představitelé, konkrétně L. Zaorálek či J. Paroubek. Srov. k tomu *Klaus už také přemýšlí, jak klepnout ÚS přes prsty*, deník Právo, 10. 9. 2009.

[507] Srov. k tom např. *Ústavní soud záměrně prohlubuje krizi, uvedl Klaus*, novinky.cz, 10. 9. 2009; *Klaus zřetelně řekl, je čas vzít na mušku Ústavní soud*, Aktuálně.cz, 10. 9. 2009; nebo *Klaus zaútočil na Ústavní soud, chce změnit jeho kompetence*, CT24.cz, 10. 9. 2009.

interakcích mezi ústavním soudnictvím a zákonodárnou mocí (exekutivou), řada právních teoretiků dovozuje existenci tzv. *konstitucionálního dialogu* (*constitutional dialogue*[508]/*collaboration*[509]/*conversation*[510]).

Původ „*teorie o konstitucionálním dialogu*"[511] (či *dialogue theories*) je třeba hledat v americké ústavně-právní teorii, konkrétní příčinu pak opětovně v oné obsesi z *counter-majoritarian difficulty*, neboť i tato teorie vychází z kritiky monopolu soudní moci (ústavního soudnictví) nad interpretací ústavy. Jako alternativu (namísto dosavadního zpochybnění samotné existence) zastánci této teorie nabízejí narušení tohoto monopolu větším zapojením dalších mocí do procesu ústavní interpretace, tj. moci zákonodárné a exektuvní, které přiléhavěji reprezentují relevantní zájmy společnosti (*the People*). Opírají se o strukturální pojetí dělby moci amerického ústavního systému, z něhož někteří autoři buď opětovně dovozují nezbytnou potřebu „*vyjmout proces interpretace z náruče moci soudní a předat ji zpět lidu, jejíž vůle může být projevena přímo nebo prostřednictvím svých reprezentantů v zákonodárném sboru*" (tzv. *popular constitutionalism*)[512], anebo „*v duchu principu dělby moci, zajistit rovnováhu podílů všech orgánů (složek) státní moci na procesu ústavní interpretace*" (tzv. *departmentalism*).[513]

---

[508] Srov. MENDES, C. H. (2009), *Not the last word, but dialogue: Deliberative separation of powers II.,* 3 Legisprudence 2, s. 191 – 246; BATEUP, Ch. (2005), *Dialogic Promise-Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*, 71 Brooklyn Law Review, s. 1109 - 1194; TREMBLAY, L. B. (2005), *The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures*, 3 International Journal of Constitutional Law 4, s. 617 - 648; FRIEDMAN, B. (2004), *The Importance of Being Positive: The Nature and Function of Judicial Review*, 72 University of Cincinnati Law Review, s. 1257 – 1295; POST, R.; SIEGEL, R. (2004), *Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy*, 92 California Law Review, s. 1027 – 1093; nebo FRIEDMAN, B. (1993), *Dialogue and judicial review*, 91 Michigan Law Review 4, s. 577 - 682.

[509] Srov. např. COENEN, D. T. (2000), *Constitution of Collaboration: Protecting Fundamental Values with Second-Look Rules of Interbranch Dialogue*, 42 William & Mary Law Review 5, s. 1575 - 1870.

[510] Srov. např. FERRERES COMMELLA, V. (2009), *op. cit.*, s. 55 – 70; nebo OOYEN, R. Ch. van; MÖLLERS, M. H. W. (Hrsg.) (2006), *op. cit.*.

[511] Použití termínu „dialogu" mezi ústavními orgány, institucemi či jinými subjekty je v právní teorii i politologii velmi často používáno, ať již se jedná o dialog mezi jednotlivými složkami moci („interbranch dialogue"), mezi národními či nadnárodními soudy a různými institucemi, atp.

[512] Srov. např. TUSHNET, M. (2000), *Taking the Constitution away from the Courts*, Princeton: Princeton University Press; či její abstrakt TUSHNET, M. (2000), *Constitutionalism without Courts?* 92 Northwestern University Law Review, s. 983-1547; KRAMER, L. D.(2004), *Popular Constitutionalism*, 92 California Law Review 4, s. 959 – 1011, a proti tomu CHEMERINSKY, E. (2004), *In Defense of Judicial Review: A Reply to Professor Kramer*, 92 California Law Review 4, s. 1013-1025.

[513] Srov. POST, R.; SIEGEL, R. (2004), *op. cit.*

V tomto ohledu se méně radikálním jeví přístup, prezentovaný B. Friedmanem[514], jenž dovozuje potřebu vykládat princip (separace) dělby moci (*separation of powers*) spíše ve smyslu „*kooperace mezi jednotlivými složkami moci*" (*cooperation of powers*). „*Nejedná se však o naivní portrét, který by skrýval přetrvávající existenci vzájemných rozporů a nesouhlasných stanovisek, ale o konstrukt, který by přesněji reflektoval na složité mechanismy vzájemné interakce, jejíž potřeba vzrůstá souběžně s komplexitou veřejných politik.*"[515] Kooperace a dialog i mezi soudy a zákonodárcem v rámci interpretace ústavy se tak stávají nevyhnutelnými. „*Soud zde neprezentuje vlastní izolované slovo; není to proces, v němž soudy hovoří a parlament naslouchá a poslouchá.*" Naopak soudy jsou společně s dalšími složkami moci jedním z účastníků konstitucionálního dialogu, který má povahu celospolečenského dialogu, umožňujícího blíže formulovat a zakořenit ústavní hodnoty ve společnosti. Přesto zde soudy sehrávají významnou dvojí roli: roli *mluvčího* (*speaker*), deklarujícího existenci práv či svobod a definujícího jejich ústavní obsahovou náplň, a roli *„usměrňovače"* či *zprostředkovatele* (*faciliator*) svých závěrů. Celkově tak ovliňují dynamiku tohoto konstitucionálního dialogu.[516]

Proces *judicial review* by tak při interpretaci ústavy neměl být vnímán a vykonáván jako nahrazování většinového rozhodnutí voleného reperezentanta lidu ze strany nevolených soudů, ale spíše jako součást širšího dialogu nad výkladem ústavnosti, do něhož jsou zapojeny všechny složky státní moci a také široká veřejnost. Jinými slovy, rozhodnutí o ústavnosti vybrané otázky a tedy výklad ústavy, by mělo být produktem založeným na tomto dialogu, nikoliv autoritativním, jednostranným a závazným „posledním slovem" soudu (ústavního soudnictví) nad ústavností vybrané otázky.[517] Samotný vztah mezi ústavním soudem a parlamentem (příp. exekutivou) by měl být více

---

[514] Srov. FRIEDMAN, B. (1993), *op. cit.*; či FRIEDMAN, B.(1991), *When Rights Encounter Reality: Enforcing Federal Remedies*, 65 Southern California Law Review, s. 735-791. Blíže k zestručněnému rozboru jeho tezí srov. MENDES, C. H. (2009), *op. cit.,*

[515] Tento konstrukt dialogu v rámci interpretace ústavy B. Friedman trefně připodobňuje k naléhavé potřebě otevřít dveře zamčené na několik zámků, přičemž každá ze složek v rukou třímá jeden z klíčů. K jejich otevření proto nemůže vést použití pouze jednoho z klíčů. Srov. FRIEDMAN, B. (1991), *op. cit.,* s. 772.

[516] Srov. FRIEDMAN, B. (2004), *op. cit.,* s. 1295 – 1296.

[517] Srov. BATEUP, Ch. (2005), *op. cit.*, s. 1110.

otevřený vzájemnému dialogu, provázanosti nad řešením nastolených otázek, což by se mělo projevit i v povaze samotné judikatorní činnosti ústavního soudu v rámci kontroly norem, kde by měl být ponechán „*mnohem větší prostor pro zpětnou odezvu či reakci zákonodárce* (tzv. *second-legislative look*).“[518]

V této souvislosti I. Bar-Siman-Tov zdůrazňuje, že těmto požadavkům více vyhovují výše zmíněné koncepty „*semi-procedural judcial review*“ či „*judicial review of legislative process*“, kde by derogační judikatorní zásah (primárně z důvodu protiústavnosti procedury vedoucí k přijetí přezkoumávaného zákona) umožnil zákonodárci přijmout jej znovu, tentokráte však ústavně konformním způsobem, a fakticky by tím znovu otevřel prostor k dialogu i ve vztahu k ústavnosti obsahu či k aktuální potřebě jej znovu přijímat.[519] Tato situace je velmi podobná situaci, která u nás nastala po vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10. Plně odpovídajícími jsou pak právní úpravy ústavního soudnictví, které svěřují ústavním soudům kompetenci preventivní kontroly norem zákonů jako např. ve Francii či Polsku.

Stávající podoba normativního zakotvení *concrete norm judicial review* (*americký model*), označovaného za *strong-form judicial review* naopak uvedeným požadavkům neodpovídá a dle řady autorů konstitucionálnímu dialogu brání, neboť soudy v roli interpretátorů ústavy v rámci materiálního přezkumu ústavnosti tak činí autoritativně, tedy bez možnosti nápravy aktuálně schválené právní regulace. Za příklad *weak-form judicial review*[520] (nebo také *dialogic judicial review*), tedy modelu více odpovídajícímu požadavkům teorie konstitucionálního dialogu, je prezentován zejména výše popsaný *kanadský model judicial review*, umožňující zákonodárci svým rozhodnutím překonat interpretační stanovisko NS Kanady k některým právům a svobodám garantovaných kanadskou *Charter of Rights and Freedoms* za použití *notwithstanding clause* (čl. 33).[521] S. Gardbaum dokonce hovoří o novém „*commonwealth“ konstitucionalismu*, neboť za příklady předkládá rovněž *britský model judicial review*, dále Nový Zéland či Austrálii,

[518] Srov. COENEN, D. T. (2000), *op. cit.*
[519] Srov. BAR-SIMAN-TOV, I. (2011), *op. cit.*, s. 1954 – 1958.
[520] Srov. TUSHNET, M. (2003), *op. cit.*
[521] Viz pozn. č. 351.

jejichž společným znakem je *„přenechání posledního slova o ústavnosti a výkladu práva většinovému rozhodování zákonodárné moci.“*[522]

Vedle řady kritických výtek ve vztahu ke kanadskému modelu, pro jeho *„weak“* charakter, poskytující při interpretaci ústavy naopak zákonodárci závazné poslední slovo[523], a potenciálnímu nastolení pro evropský konstitucionalismus (ústavní stát) neakceptovatelného stavu, kdy jsou základní práva a svobody plně (i proti ochráncům ústavnosti) v dispozici zákonodárné/exekutivní moci, vůči níž se ovšem paradoxně původně vymezovaly, lze učinit kritickou výtku i k samotné povaze vztahu mezi ústavbním soudem a parlamentem. Pro hodnocení jeho povahy a celkově pro úroveň ochrany ústavnosti je zde určující, v jaké fázi je zákonodárci právním řádem poskytnuta zpětná vazba a v jaké „kvalitě“. Dle mého názoru je totiž nezbytné činit rozdíly mezi tím, kdy je v právním řádu zakotvená možnost zákonodárce zcela negovat či nerespektovat judikatorní závěry ve vztahu k ústavnosti přezkoumávaného zákona, jako tomu je v Kanadě či bylo v Polsku do přijetí nové ústavy v roce 1997[524], a mezi tím, kdy dochází ke skutečnému dialogu, v němž jsou shodné judiaktorní závěry plně fakticky (nikoliv obligatorně) respektovány a projektovány do stávající či nové (původně derogované) podoby právní úpravy tak, aby odpovídala ústavně konformní podobě, předestřené v rozhodnutí soudu. Za příklad se nabízí především *britský model judicial review* v současném stádiu svého vývoje.

---

[522] Srov. GARDBAUM, S. (2012), *op. cit.*

[523] Viz pozn. č. 353.

[524] Zcela samostatnou kapitolou by mohla tvořit i pouhá deskripce boje polského *Trybunału Konstytucyjnego* o své „místo na slunci“ v období před přijetím polské ústavy z roku 1997. Do té doby totiž ústavní úprava počítala s možností přehlasování derogačního rozhodnutí soudu, které navíc zakládalo „překážku věci rozhodnuté“. Příkladem budiž rozhodování a přehlasování v případě zákona reformujícího dosavadní právní úpravu důchodů v roce 1992. Dle L. Garlickiho bylo takto přehlasováno cca 10 procent případů, kdy soud prohlásil daný zákon za protiústavní. Srov. GARLICKI, L. (2001), *Das Verfassungsgericht und das Parlament. Die Zurückweisung von Entscheidungen des polnischen Verfassungsgerichtshofs durch den Sejm*, in. HOFFMANN, M.; KÜPPER, H., *Kontinuität und Neubeginn. Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Fest-schrift für Georg Brunner aus Anlaß seines 65. Geburtstags*, Baden Baden: Nomos; nebo BRZEZINSKI, M. F.; GARLICKI, L. (1995), *Judicial review in post-communist Poland: The emergence of a Rechtsstaat*, 13 Stanford Journal of International Law 1, s. 13 – 35.

### *VI. 2. 4 Konstitucionální deliberace*

Dimenze vztahu ústavního soudu a parlamentu, označovaná jako *konstitucionální deliberace*, se z hlediska terminologického příliš neliší od výše uvedené dimenze dialogu, neboť deliberace je jistou formou dialogu, kde mají její účastníci také rovné postavení, společný cíl přijmout kompromisní kolektivní řešení či rozhodnutí vzešlé z procesu deliberace, v němž byly prezentovány, vyslechnuty a jistým způsobem (pozitivně i negativně) reflektovány a vypořádány argumenty zúčastněných aktérů. Přesto se tato dimenze vztahu mezi ústavním soudem a parlamentem v mnohém odlišuje, a to již v počátečním vymezení normativního rámce. Zatímco dimenze dialogu předpokládá, že závazné poslední slovo ohledně ústavní interpretace bude do jisté míry vyjmuto z rukou ústavního soudnictví a sdíleno či přímo předáno parlamentu, zde naopak zůstává pevně zachován tradiční model ústavního soudnictví, v němž má konečné a nadto právně závazné slovo ústavní soud. Představa o jeho nerespektování či překonání v rozhodovací činnosti zákonodárce nebo exekutivy (stejně jako v judikatorní činnosti obecných soudů) popírá princip dělby moci a nabourává základy ústavního státu. Tím je do jisté míry oslaben jeden ze základních charakteristických znaků deliberace, kterým je absence jakéhokoliv nátlaku a nerovného postavení aktérů.

Konstitucionální deliberace ovšem nepředpokládá deliberaci mezi ústavním soudem a zákonodárcem, tj. nejedná se vždy o jeden shodný proces deliberace či o kontinuum téhož společného procesu deliberace, v němž se nad daným tématem vždy aktuálně setkávají oba aktéři tohoto vztahu. Právní závaznost rozhodnutí ústavního soudu vydaného v řízení o kontrole norem a koneckonců samotná povaha soudního rozhodování to v podstatě vylučuje. V rámci této dimenze se tak jedná spíše o dva do značné míry mimoběžné procesy deliberace, prováděné vždy na půdě každého z aktérů tohoto vztahu, a to i v různých časových obdobích, nicméně se vzájemnými přesahy do toho druhého. Zatímco však u ústavního soudu se konstitucionální deliberace ve smyslu zvažování různých hledisek ústavnosti v rámci probíhajícího řízení o kontrole norem přímo očekává a vyžaduje (částečná kontradiktornost řízení doplněná o zásadu vyhledávací, slyšení stran, vyjádření dotčených orgánů, dokazování, příp. ústní jednání), neboť její absence a

nedodržení základních procesních pravidel by zatížila protiústavností i samotné rozhodnutí ústavního soudu v podobě porušení principů spravedlivého procesu, u parlamentu tomu tak zdaleka být nemusí, byť je k tomu zákonodárce coby orgán státní moci povinován (mj. čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 2 a čl. 4 Listiny).

Předpoklad konstitucionální deliberace u ústavního soudu vychází jak ze samé podstaty jeho existence, tj. orgán ochrany ústavnosti, tak i z povahy jeho každodenní činnosti, tj. soudní rozhodování. Přesto J. Ferejohn a P. Pasquino[525] vymezují u různých modelů ústavního soudnictví jisté rozdíly v povaze i v požadavcích kladených na konstitucionální deliberaci. V rámci koncentrovaného (specializovaného) ústavního soudnictví považují konstitucionální deliberaci výhradně za vnitřní záležitost ústavního soudu, kde ke zvažování argumentů a stanovisek stran ústavnosti přezkoumávaného aktu dochází zpravidla pouze za dveřmi rozhodujícího tělesa (senát, plénum), zřídkakdy dochází k ústnímu jednání či jiné formě dokazování nad rámec obligatorních vyjádření. Veřejnosti, ostatním ústavním orgánům či obecným soudům se pak dostává do rukou pouze samotný výsledek deliberace (rozhodnutí, ovšem i s případnými odlišnými či konkurenčními stanovisky), na jehož odůvodnění z hlediska srozumitelnosti a jasnosti jsou kladeny o to větší nároky.

Tímto se dle J. Ferejohna a P. Pasquiniho do jisté míry odlišuje od amerického modelu difúzního *concrete norm judicial review*, kde jsou na konstitucionální deliberaci kladeny větší požadavky, a to právě z důvodu potřeby užší kooperace mezi obecnými soudy vykonávajícími *judicial review* a dodržování zásady *stare decisis*, tj. precedenční závaznosti soudních rozhodnutí. NS USA coby vrcholný soudní orgán tak má v tomto ohledu spíše povinnosti dozorové a koordinační, pokud však zaujímá zcela nové stanovisko k projednávanému případu, zde prováděná konstitucionální deliberace se v mnohém podobá specializovanému ústavnímu soudu, byť je zde jen přece kladen větší důraz na transparentnost, publicitu a samotná deliberace má více charakter celospolečenského a *interbranch* dialogu. Uvedené tvrzení prokazuje jak přítomnost *General Attorney* coby zástupce vlády, tak i význam institutu *amicus curie*, skrze něhož

[525] Srov. FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. (2002), *Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice*, in. SADURSKI, W. (ed.), *op. cit.*, s. 21 - 36.

jsou NS USA leckdy živelně předkládány argumenty napříč názorovým spektrem americké společnosti i odborné veřejnosti.

Posledním modelem ústavního soudnictví, který citovaní autoři zmiňují, je model francouzský s preventivní abstraktní kontrolou norem, kterého považují v podstatě za součást zákonodárného procesu a *Conseil constitutionnel* za „*quasi-politický orgán*", čemuž také odpovídá povaha zde prováděné konstitucionálni deliberace. Jedná se totiž v podstatně o expertní, veřejností skryté rozhodování, pod časovým tlakem, přičemž samotné rozhodnutí (bez možnosti uplatnění odlišných stanovisek) má spíše povahu expertního stanoviska o ústavnosti přezkoumávaného zákona (jistá forma dobrozdání před jeho promulgací), nadto bez podrobnějšího odůvodnění. V menším počtu jsou pak vydávána rozhodnutí, v nichž *Conseil Constitutionnnel* předkládá jistou formu interpretativního výroku a rozhodnutí, v němž předkládá podrobnější ústavně konformní výklad přezkoumávaného zákona a jehož dodržení se stává výlučnou podmínkou jeho ústavnosti.[526]

Větší pozornost je tak ústavněprávní teorií věnována konstitucionální deliberaci na půdě parlamentu. A. Stone Sweet[527], ale i jiní autoři[528], z výše zmíněného dialogu mezi ústavním soudnictvím a zákonodárnou mocí (exekutivou) dovozují jistou a nezbytnou změnu chování, myšlení a celkového přístupu zákonodárce směrem ke konstitucionální deliberaci. Přestože, jak již bylo zmíněno, je tomu zákonodárce dlouhodobě ústavně

---

[526] Op. cit., s. 33 – 34.

[527] Srov. STONE SWEET, A. (2000), *op. cit.*

[528] Srov. např. WEBBER, G. C. N. (2009), *op. cit.*; ve vztahu k americkému Kongresu srov. PICKERILL, J. M. (2004), *Constitutional Deliberation in Congress: The Impact of Judicial Review in a Separated System*, Durham: Duke University Press; ve vztahu k německé parlamentní praxi srov. např. HÖNNIGE, Ch.; GSCHWEND, T. (2010), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD–ein unbekanntes Wesen?*, 51 Politische Vierteljahresschrift 3, s. 507 – 530; SCHNEIDER, H. P. (2009), *Grundrechtsschutz durch parlamentarische Kontrolle*, in. MERTEN, D.; PAPIER, H.-J. (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa: Band III: Allgemeine Lehren 2*, Heidelerg: C. F. Müller, s. 836 – 890; VANBERG, G. (2009), The Politics of Constitutional Review in Germany, Cambridge: Cambridge University Press; KOMOROWSKI, A. von; BECHTEL, M. (2006), *Gesetzgebungs-oder Justizstaat?: Zum (Macht-) Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Parlamentsgesetzgeber am Beispiel der aktuellen grundrechtsdogmatischen Entwicklung*, 36 Politische Vierteljahresschrift 4, s. 282 – 305; BENZ, A. (1994), *A forum of constitutional deliberation? A critical analysis of the joint constitutional commission*, 3 German Politics 3, s. 99 -117; nebo LANDFRIED, Ch. (1984), *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität*, Baden-Baden: Nomos Verlag.

povinován, svou povinnost dbát zřetele na ochranu základních práv a svobod („šetřit jejich podstatu a smysl“) obvykle (míněno v českém prostředí) nespojuje s povinností konstitucionální deliberace v průběhu zákonodárného procesu, ale spíše jí spojuje až se samotným textem navrhovaného či posléze schváleného zákona, pokud tedy vůbec. Jestliže tedy A. Stone Sweet dovozuje nárůst vlivu a přítomnost konstitucionální deliberace v rámci parlamentního rozhodování, spojuje tuto skutečnost zejména s faktickým vlivem judikatury ústavního soudu v rámci kontroly norem. Pomineme-li skutečnost, že parlament je (měl by být) k tomu na jedné straně přímo přinucen v důsledku *erga omnes* právní závaznosti judikatury ústavního soudu a zde vyřčených příkazů či apelů, na druhé straně tak činí z vlastní vůle, kdy v rámci rozhodovací činnosti váží i možné ústavní dopady svého rozhodnutí. H. Schneider[529] hovoří o „*anticipačním významu judikatury ústavního soudu ve vztahu k chování zákonodárce*“ (*antizipatorische Bedeutung für das Verhalten des Gesetzgebers*) a Ch. Landfried[530] zase o jemu korespondující „*předběžné poslušnosti*“ (*vorauseilenden Gehorsam*) zákonodárce ve svých úvahách zohlednit závaznou a ustálenou judikaturu ústavního soudu k projednávané otázce. Parlamentní debaty i samotná argumentace zde prezentovaná tak nabývají více ústavního rozměru.

Nadto je ovlivněno i chování a taktika politického vyjednávání na parlamentní půdě, neboť v důsledku zvýšení respektu parlamentní většiny, slovy A. von Komorowského a M. Bechtela[531] „*k demokracii imanentní povinnosti chránit základní práva*“ (*Demokratieimmanenter Schutz der Grundrechte vor der gesetzgebenden Mehrheit*), je parlamentní většina mj. nucena více kooperovat s parlamentní menšinou. Ta zase naopak velmi často alternativu podání návrhu na zahájení řízení o kontrole norem před ústavním soudem používá jako výhrůžku či prostředek vydírání parlamentní většiny[532], jehož pravděpodobnost použití se přímo úměrně zvyšuje či snižuje s úrovní konstitucionální deliberace na parlamentní půdě. Dle A. Stone Sweet tak celkově dochází

---

[529] Srov. SCHNEIDER, H. P. (2009), *op. cit.*
[530] Srov. LANDFRIED, Ch. (1984), *op. cit.,* s. 50 – 52.
[531] Srov. KOMOROWSKI, A. von; BECHTEL, M. (2006), *op. cit.,* s. 286 – 290.
[532] Srov. BEYME, K. von (2002), *The German Constitutional Court in an Uneasy Triangle between Parliament, Government and the Federal Laender*, in. SADURSKI, W. (ed.), *op. cit.* s. 101 – 118.

k „*judicializaci legislativního procesu*“[533], v němž nastává i jistá záměna rolí, kdy na jedné straně jsou zákonodárce i exekutiva při přípravě návrhů zákonů stylizováni do role „*quasi-ústavních soudců*“ („*law-makers as a constitutional judges*“ či „*legislating as a constitutional decision-making*“), neboť při svém rozhodování musí nezbytně vážit ústavní dopady, a to nejen z pragmatického důvodu v podobě hrozby derogačního zásahu skutečného ústavního soudu, která by měla být z ustálené judikatury již dopředu dostatečně předvídatelná[534]; a na straně druihé se ústavní ssoudy často stylizují do role zákonodárců („*constitutional courts as legislative chamber*“), ať již s tradičním adjektivem „negativní“, tak i stále více se projevujícím adjektivem „pozitivní“.

Dlužno dodat, že přesahy tohoto vztahu, který J. M. Pickerill[535] označuje za „*faktickou interdependenci mezi ústavním soudnictvím a parlamentem v rámci dělby moci*“, jsou skutečně obousměrné, neboť i názory a argumenty v rámci parlamentní deliberace, vládní stanoviska a politické otázky obecně mají nemalý vliv na obsahovou náplň konstitucionální deliberace před ústavním soudem. Tím spíše, pokud se judikatorní přístup v rámci abstraktní kontroly ústavnosti zákonů bude prohlubovat a tendovat více k výše naznačenému přezkumu racionality zákonů i zákonodárného procesu.

### *VI. 2. 5 Tzv. dialog neposlouchajících*

Touto dimenzí vztahu mezi ústavním soudem a parlamentem se paradoxně pomyslný kruh uzavírá, neboť svou podstatou i charakterem se velmi blíží prvně naznačeným „perverzním“ podobám téhož vztahu, projevující se v tendencích popírat či zpochybňovat legitimitu existence ústavního soudnictví, resp. v kritice „za hranou“ a mocensko-politických výhrůžkách. I v tomto případě dochází k faktickému popírání existence, nerespektování, obcházení nebo jiné formy nereflektování na závazné

---

[533] Srov. STONE SWEET, A. (2000), *op. cit.,* s. 71.

[534] Op. cit., s. 71 – 79 a 102 – 105. K opačným názorům a dřívější polemice s uvedenými závěry srov. VANBERG, G. (1998), *Abstract judicial review, legislative bargaining, and policy compromise*, 10 Journal of Theoretical Politics 3, s. 299 - 326.

[535] Srov. PICKERILL, J. M. (2011), *Institutional interdependence and the separation of powers*, in. PEABODY, B. (ed.), *The politics of judicial independence: courts, politics, and the public*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, s. 100 -122.

judikatorní závěry či důrazné apely ústavního soudu ze strany parlamentu. Ačkoliv uvedené vymezení činíme zejména skrze hodnocení vztahu českého Ústavního soudu a Parlamentu, překotný vývoj ústavního soudnictví v post-komunistických státech[536], završený dříve uvedenými ústavními změnami v Maďarsku v roce 2012[537], zavdává důvody přistoupit k zobecnění.

O skutečném konstitucionálním dialogu zde nelze příliš hovořit, neboť v něm převažují spíše zatvrzelé střety z mocensko-politických (nikoliv právně-filozofických) pozic, povětšinou ústící do zpochybnění kompetence či racionality rozhodovací činnosti ústavního soudu, jejichž charakteristickým rysem je více méně pravidelné střídání v osobách kritiků, korelující s více méně pravidelným střídáním politického uspořádání. Z tohoto hlediska je proto třeba přistoupit i k hodnocení kritických výtek z úst politických představitelů, že ústavní soud se účelově mění ve „třetí parlamentní komoru", neboť vždy je třeba mít na paměti, že ústavní soud v drtivé většině případů[538] jedná a rozhoduje na návrh podaný „vnějším" aktivně legitimovaným subjektem, jehož podoba se mění v důsledku aktuálního rozložení politických sil, četnost podání a obsah takových návrhů jsou pak odrazem jejich aktuálního rozpoložení.

Proto není ani příliš překvapivým tvrzením, že ani o setrvalé přítomnosti rozsáhlé a podrobné konstitucionální deliberaci na půdě parlamentu zde nelze příliš hovořit, což ovšem bohužel není pouze důsledkem aktuální neochoty nebo záměrné rezistence členů zákonodárného sboru zabývat se otázkou ústavnosti a ústavních konsekvencí jimi podávaných či projednávaných návrhů, ale spíše projevem absence pevnějších mechanismů, které by parlament, příp. exekutivu „přinucovaly" ke konstitucionální deliberaci. Z českého pohledu uvedené tvrzení platí jak ve vztahu k samotným návrhům zákonů, když i letmý pohled na úroveň důvodových zpráv z hlediska hodnocení ústavních

[536] Blíže k tomu srov. SADURSKI, W. (ed.), *op. cit.*

[537] Zmínit lze i spory o jmenování Generálního prokurátora na Slovensku, k němuž ze strany prezidenta republiky nedošlo ani po vydání závazného rozhodnutí Ústavního súdu.

[538] Jako příklad výjimky lze použít naší úpravu v ZÚS, konkrétně ust. § 64 odst. 1 písm. c) a ust. § 64 odst. 4 ve spojení s § 78 odst. 2 ZÚS.

konsekvencí navrhované právní regulace příliš nepotvrzuje povědomost[539] zákonodárce o své povinnosti konstitucionální deliberace, tak i ve vztahu k samotnému zákonodárnému procesu, kde rovněž absentují mechanismy, resp. nejsou efektivně využívány, které by zajišťovaly dodržování požadavku alespoň minimální konstitucionální deliberace. Zjednodušeně řečeno, v průběhu projednávání navrhovaného zákona konstitucionální deliberace chybí, jednotlivými poslanci či senátory zpravidla ústavně právní argumenty vznášeny nejsou, anebo ve zcela jiném kontextu. Existence ústavně právních výborů obou komor Parlamentu, či Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury a jimi vydaných stanovisek sama o sobě konstitucionální deliberaci v rámci procedury projednávání navrhovaného zákona nedokáže zajistit, obzvláště pokud i v samotných stanoviscích výborů absentuje ústavně právní argumentace, resp. pokud stanoviska Stálé komise nejsou dostatečně reflektována či akceptována plénem Senátu. Přítomnost pravidelné a institucionálně zajištěné reflexe judikatorních závěrů Ústavního soudu vydaných v řízení o kontrole norem v rámci rozhodovací činnosti Parlamentu zde prakticky neexistuje, a to ani v náznacích.

Abychom však nezůstali pouze u jednostranné kritiky, dlužno dodat, že i ústavní soud může výrazně svým „mocensko-politickým" jednáním přispívat k upevnění tzv. *dialogu neposlouchajících*. Zejména tak může činit cestou soudcovského aktivismu, razantního překračování únosné míry zdrženlivosti či sebeomezování (*self-restraint*) při rozhodovací činnosti v rámci kontroly norem, kupříkladu ve formě absolutního stírání hranic vymezených doktrínou „*political questions*", a tedy usurpace prostoru vyhrazeného původně zákonodárné, příp. exekutivní moci a nahrazování jejich aktuální politické vůle rozhodnutím ústavního soudu. V tomto případě by se ovšem muselo jednat skutečně o zcela extrémní případy setrvalých a zcela zjevných tendencí k „politizaci" rozhodování ústavního soudu (ve smyslu popření zásady nestranného a nezávislého rozhodování), jež by se dostávala do rozporu s principem dělby moci i se samotnou podstatou ústavního státu. Nicméně ani v demokratickém systému takovou

[539] Kupříkladu v sousedním Německu musí být součástí podrobné důvodové zprávy nejen zhodnocení ústavních dopadů navrhované právní regulace, ale i její hodnocení skrze judikatorní závěry BVerfG, tj. aby se nenacházela v rozporu s nimi.

situaci nelze v žádném případě vyloučit či podceňovat, obzvláště pokud je politizován samotný výběr ústavních soudců, u nichž je preferována stranická náklonnost či názorová shoda nad některými politicky významnými otázkami, leckdy na úkor odbornosti či dokonce morální integrity osoby soudce.[540]

Charakteristickým znakem této dimenze je tak rovněž jistá atmosféra nedůvěry či vzájemné nevraživosti mezi jeho aktéry, vyvolávaná právě zatvrzelým setrváním a hájením svých „mocensko-politických" pozicí a absencí konstitucionálního dialogu. Průvodním jevem jsou pak ony výše zmíněné setrvalejší (nikoliv dílčí) negativní formy zpětné vazby ze strany parlamentu, vylučující nejen onu „očekávanou poslušnost", ale dokonce pomíjející i samotný závazný charakter judikatorních závěrů ústavního soudu. Takové jednání následně vyvolává ještě razantnější reakci ze strany ústavního soudu v podobě zpřísnění argumentace ve svých rozhodnutích k dané otázce.[541]

V této atmosféře nedůvěry a za situace, kdy se oba aktéři v rámci ochrany ústavnosti a interpretace ústavy vědomě a zcela otevřeně staví proti sobě, jsou nezbytně vytvářeny i jisté pojistky, jejichž primárním účelem je bránit excesům, nekalým praktikám, anebo naopak pragmaticky zmírnit riziko jejich odhalení a tedy vyloučit či snížit pravděpodobnost autoritativního zásahu druhého z aktérů. Zatímco prvně zmíněný účel se zřetelně pojí s rozhodovací činností ústavního soudu v rámci přezkumu ústavnosti v řízení o kontrole norem, druhý případ je naopak odpovídající pragamatickému jednání parlamentu. Přiléhavěji k tématu této práce můžeme zmínit dva (ne zcela) hypotetické a relativně propojené příklady:

1) za situace, kdy ústavní soud dospěje k závěru o obsahové protiústavnosti přezkoumávaného zákona (či jeho jednolivých ustanovení), typickou reakcí (zpětnou vazbou) parlamentu v rámci této dimenze vztahu může být otevřená kritika takového závěru, anebo naopak „přezíravé mlčení", obě však (s jistým

[540] Blíže k tomu srov. článek autora práce KOKEŠ, M. (2013), *Rizika „třetího" Ústavního soudu*, Lidové noviny. Příloha Právo & Justice, 16. 2. 2013.

[541] Judikatorní náznaky k potřebě změn, spojené s ústavně konfromním výkladem přezkoumávaného zákona, jsou střídány důraznými apely; apely jsou střídány opakovanými výtkami; výtky jsou nahrazeny striktními příkazy doprovázejícími derogační zásahy, nadto leckdy opakovanými, jež jsou zase doprovázeny přímým obviněním z dlouhodobé nečinnosti či vědomého protiústavního jednání *ultra vires*.

časovým odstupem) následované pragmatickým jednáním, spočívajícím buď v přijetí nového zákona shodného či velmi podobného (protiústavního) obsahu, anebo v dlouhodobé nečinnosti. Vždy však s vědomím (a akceptací) rizika, že v případě opětovného vyvolání jeho přezkumu v řízení před ústavním soudem, může (měl by) ústavní soud velmi pravděpodobně opětovně dospět ke shodnému závěru o protiústavnosti dané materie. Uvedené riziko může být zmírněno především zajištěním výrazně většinového konsensu v parlamentu s takovým postupem, čímž se pravděpodobnost podání návrhu k ústavnímu soudu snižuje.[542]

2) za situace, kdy je ústavním soudem v rámci přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu za protiústavní shledán (a to i opakovaně) určitý jev či praktika používaná zákonodárcem v rámci zákonodárného procesu (typicky tedy tzv. přílepky s protiústavní „kvalitou"), zde za typickou reakci paralamentu můžeme označit postupný vývoj chování - od prvotního projevu snahy o (sebe)nápravu (kupříkladu i cestou urychleně připravené změny stávající úpravy, která však nikdy nebude schválena), krátce na to vystřídané cíleným zlehčováním dopadů takového judikatorního zásahu, následovaným postupnými náznaky obcházení jeho závěrů, až k vědomé ignoranci, tj. nerespektování jeho závěrů cestou podání nového přílepku obdobné protiústavní kvality. I v tomto případě je tak konáno s vědomím jistého rizika odhalení, zmírněného tehdy, je-li takový postup akceptován a pravidelně používán všemi aktéry zákonodárného procesu.[543]

Oba dva „hypotetické" příklady představují možné projevy přístupu zákonodárce a jeho způsobu reflexe judikatorních závěrů ústavního soudu, který lze zjednodušeně označit jako metoda „*pokus a omyl*". Prostřednictvím této metody zákonodárce zkouší, zda a co všechno mu případně u ústavního soudu projde a *de facto* tak testuje i stabilitu judikatury ústavního soudu a setrvalost názorových stanovisek jednotlivých soudců. Za takových podmínek je Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti a jeho rozhodvací činnost v rámci řízení o kontrole norem vnímán či přímo stylizován do role pojistky, která

[542] Typicky tzv. anabáze se soudcovskými platy, státní financování politických stran či problematika regulace nájemného.
[543] Srov. k tomu kapitolu *IX. 3 Jeden z vrcholných výtvorů českého zákonodárného kutilství.*

by měla při výskytu takového zákonodárného „zkratu“ vždy stabilně sepnout. Zda výše uvedené platí i pro český Ústavní soud v rámci přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu bude předmětem následujícíh kapitol.

# VII. Pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu

Předtím, než přistoupíme k podrobnému rozboru různých aspektů spojených s připodobněním Ústavního soudu k pojistce ústavní konformity zákonodárného procesu a ve vztahu k Parlamentu s vymezením jeho možné role „kultivátora" zákonodárného procesu a obecně parlamentní kultury, pokusíme nejdříve postihnout základní charakteristické rysy konceptu *pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu*, o nichž se mimo jiné zmínil i Ústavní soud v „přílepkovém" nálezu[544], když vymezil některé z tzv. *pojistek ústavně konformního výkonu legislativního*[545] *procesu* ve smyslu kontroly řádného zákonodárného procesu. Cílem této kapitoly bude tento koncept pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu obecně vymezit, popsat jeho jednotlivé komponenty (pojistky) a některé z nich konfrontovat s praktickou realitou. V ní totiž uvedené pojistky velmi často selhávají a podléhají tlaku „politické objednávky", partikulárním zájmům a vlivům, projektovaných do jednotlivých návrhů zákonů, u nichž se samotná procedura přijímání stává spíše obtěžující a zdržující, avšak stále nezbytnou překážkou pro jejich platnost a nabytí účinnosti. Tomu pak ostatně odpovídá i způsob, s jakým je tato překážka překonávána.

Za pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu pro účely tohoto výkladu (bez ambicí na vyčerpávající a jediný správný výčet) považuji:

- *veřejnost (požadavek na transparentnost)*;
- *politickou (parlamentní) kulturu*;
- *„předpřípravnou fázi" zákonodárného procesu*;
- *kvalitu návrhu zákona*;
- *vládu (včetně Legislativních pravidel vlády a jimi předvídané funkce Legislativní rady vlády);*

[544] Konkrétně se jedná o část III. C) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, ze které bude v této kapitole i nadále průběžně citováno.

[545] S ohledem na výklad v předešlých kapitolách se zde ÚS dopustil jisté terminologické nepřesnosti, nicméně z kontextu daného případu i z odůvodnění je zcela zjevné, že pojmy „legislativní" a „zákonodárný proces" jsou zde považovány za synonyma.

- *parlamentní rozpravu (deliberaci, příp. konstitucionální deliberaci)*;
- *parlamentní výbory*;
- *předsedu, resp. předsedajícího schůze parlamentní komory*;
- *Senát,* resp. *Poslaneckou sněmovnu ve vztahu k zákonným opatřením*;
- *prezidenta republiky*;
- *Ústavní soud.*

## VII. 1 Obecné vymezení

Pokud hovoříme o „pojistkách“[546] ústavní konformity zákonodárného procesu, jejich primární funkci nelze definovat jinak než, že by měly nejen kontrolovat, ale současně i včas zabránit výskytu negativních jevů či dokonce ustálené praxe, které vzbuzují pochybnosti, ohrožují či přímo narušují ústavní konformitu zákonodárného procesu a jeho jednotlivých procedur a v konečném důsledku tak mají vliv i na ústavnost jeho výsledného produktu. Zjednodušeně řečeno, včas a řádně sepnout při hrozbě či samotném výskytu „zkratové“ situace. Jejich další funkcí, obzvláště pokud „spínají“ relativně často, na kterou se ovšem často zapomíná, je signalizace opakovaného výskytu, příp. trvalé přítomnosti určitého negativního jevu, které ovlivňují stabilitu daného prostředí, a proto vyvstává potřeba jejich výskyt do budoucna omezit či úplně odstranit.

Při jejich bližším vymezení a diferenciaci je sice možné do jisté míry vycházet z odůvodnění „přílepkového“ nálezu, nicméně Ústavní soud v něm vymezil pouze některé pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu, které byly samozřejmě relevantní k danému projednávanému případu. Konkrétně jmenoval: a) předsedu, resp.

[546] Ačkoliv je obecně termín „pojistka“ užíván díky inspiraci z elektrotechnické oblasti, jedná se o terminologii nepřesnou, neboť charakteristickými projevy fungování pojistky je jejich rychlost a v případě včasného a efektivního sepnutí při zkratu a „nadproudu“ dochází k jejich sebedestrukci, kdy je nezbytné ji vyměnit. V této souvislosti by proto bylo přesnější používat termínu „jističe“, jenž je definován jako „nedestruktivní jistící zařízení“, které si svou existenci zachovává i po svém konkrétním zapůsobení, jen je nezbytné je znovu zapnout. Dalšími vlastnostmi jističe jsou jeho omezená rychlost působení, oproti pojistkám složitá konstrukce, schopnost vypnutí zkratového proudu, nicméně není primárně určen k jeho omezení. Přestože se tedy uvedené vlastnosti více hodí do kontextu této kapitoly, spojení „jističe ustavní konformity zákonodárného procesu“ se mi nejeví úplně vhodné, a proto preferuji užití termínu „pojistky“.

předsedajícího Poslanecké sněmovny, kterého označil za „*garanta dodržování pravidel parlamentní procedury*"; b) Senát ve smyslu projednání návrhů zákona v druhé komoře parlamentu, „*jejímž úkolem je mimo jiné odhalit i chyby v legislativním procesu a adekvátně na ně reagovat v rámci možností, které jsou Senátu dány, byť je zřejmé, že žel jde o možnosti omezené.*"; c) prezidenta republiky ve smyslu „*práva prezidenta republiky vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně, jak předvídá čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR*", tj. cestou uplatnění prezidentského veta[547]; d) samotný Ústavní soud v řízeních o kontrole norem skrze § 68 odst. 2 ZÚS mu uloženou povinnost „*posuzovat ústavnost legislativní procedury s vyvozením derogačních závěrů*". Jak již bylo naznačeno, jedná se sice o neúplný výčet, nicméně i z něho, resp. z obsahu samotného odůvodnění nálezu lze dovodit několik charakteristických rysů konceptu pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu.

### *VII. 1. 1 Charakteristické rysy*

Předně se jedná o přítomnost relativně *vysokého*, byť omezeného *počtu* pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu. Problém tedy nespočívá primárně v jejich nedostatku, ale v neefektivním fungování stávajících pojistek. Hlavní důraz a soustředění výzkumu v rámci tohoto konceptu by se proto mělo upínat k hledání způsobů, jak jejich fungování zefektivnit, jak z hlediska včasnosti (reakce na signalizační pojistky), tak zejména intenzity jejich „sepnutí" při výskytu určitého zákonodárného „zkratu".

Dalším z jejich obecných charakteristických rysů je *stabilní uspořádání* a *posloupnost*, neboť v podstatě kopírují fázovitost (etapovitost) zákonodárného procesu, kdy každá z pojistek má svůj význam a měla by projevit svou funkčnost vždy a jenom v určité fázi zákonodárného procesu. Opožděné zapůsobení zde prakticky nemá žádnou právní a téměř ani faktickou relevanci.

S tím souvisí další z charakteristických rysů, kterým je jejich *vzájemná provázanost*, kdy pro případ, že jedna či vícero pojistek v určité fázi selhává, nastupuje

[547] Ústavní soud pak v bodu 74 nálezu jako projev fungování pojistky k uvedenému nepřímo přiřadil i „*absenci podpisu*" pod konkrétním zákonem. Blíže viz kapitola *VII. 2 Prezident republiky*.

v pozdější fázi další pojistka. Dlužno dodat, že tento mechanismus neplatí automaticky vždy u každého jednotlivého procesu přijímání zákona.

Proto lze za další z charakteristických rysů označit jejich *podmíněnost* (ve smyslu splnění zákonných podmínek[548]), když kupříkladu přezkum ústavnosti procesu přijetí daného zákona před Ústavním soudem je vždy nezbytně podmíněn podáním kvalifikovaného návrhu ze strany aktivně legitimovaného navrhovatele ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) a b) ZÚS. Otázkou zůstává, zda lze za charakteristický rys, resp. podmínku funkčnosti pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu označit i princip subsidiarity, tj. splnění podmínky vyčerpání všech dostupných prostředků nápravy v jeho samotném průběhu.[549]

Je-li zmíněn Ústavní soud, pak jeho kompetence derogovat napadený zákon (či jeho jednotlivá ustanovení) i z důvodu shledané protiústavnosti zákonodárného procesu vedoucího k jeho přijetí implikuje další z charakteristických rysů uvedených pojistek, kterým je jejich *různě nastavená kvalita* ve smyslu včasnosti, efektivity i intenzity projevů jejich funkčnosti. Přestože je jejich primární funkce a účel totožný, tj. kontrola dodržování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, konkrétní projevy jejich funkčnosti a také dopady jejich zapůsobení jsou nastaveny zcela odlišně, s různou intenzitou. V tomto smyslu tak má jinou kvalitu i intenzitu projevu své funkčnosti pojistka v podobě Ústavního soudu s možností derogačního zásahu v porovnání kupříkladu s prezidentem republiky, jehož veto může být přehlasováno nadpoloviční většinou všech poslanců Poslanecké sněmovny.

Posledně zmíněný charakteristický rys pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu lze považovat za nejméně trvalý a tedy do značné míry proměnlivý. Kvalita jednotlivých pojistek a intenzita projevů jejich funkčnosti jsou samy o sobě vlastnosti, které lze předem stanoveným postupem, nikoliv libovolně, různě nastavovat, zvyšovat (či omezovat) jejich efektivitu a měnit tak jejich význam a vliv na zákonodárný proces. Při každé takové změně nastavení, jejíž potřeba je nejčastěji vyvolána opakovaným selháním

[548] V pravém slova smyslu jsou podmíněny v podstatě všechny z uvedených pojistek, neboť jejich funkčnost vždy závisí (je podmíněna) skutečnou vůlí orgánu či osob tyto pojistky ztělesňující zachovávat a dodržovat principy a pravidla ústavně konformního a řádného zákonodárného procesu.

[549] Blíže viz kapitola *VIII. Ústavní soud jako funkční pojistka ústavní konformity zákonodárného procesu (?).*

dané pojistky, je ovšem nezbytné vždy vážit, zda se jedná o selhání z důvodu špatně zvoleného typu, nedostatečného nastavení funkčnosti pojistky, anebo pouze o projev přítomnosti vadného kusu jinak vhodně zvoleného a nastaveného typu pojistky. V neposlední řadě je paknezbytné vážit, zda je taková změna nastavení ještě žádoucí a akceptovatelná z hlediska funkčnosti zákonodárného procesu.

### *VII. 1. 2 Diferenciace*

Pro větší přehlednost v onom relativně vysokém, nicméně omezeném počtu pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu považuji za vhodné učinit pokus o jistou diferenciaci mezi nimi, a to na základě několika rozlišovacích kritérií:

Prvním z těchto kritérií je *povaha* samotné pojistky, dle níž lze tyto pojistky rozlišovat na pojistky ***institucionální*** a pojistky ***normativní*** (právní i mimoprávní). Za *institucionální* pojistky považuji takové, které ztělesňují někteří aktéři zákonodárného procesu (ústavní orgány, orgány parlamentní komory, funkcionáři, poslanci a senátoři, veřejnost atp.), jejichž působení jako pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu přímo souvisí s jim svěřenými pravomocemi, právy a povinnostmi, resp. je ztělesňují konkrétní, těmito aktéry ovládané *instituty* (kupříkladu institut prezidentského veta či institut návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení). Za *normativní pojistky* považuji prostřednictvím tzv. pramenů zákonodárného procesu vymezený rámec a dodržování jím definovaných podmínek (mezí) ústavně konformního a řádného zákonodárného procesu, jejichž překročení daný konkrétní zákonodárný proces (a potažmo samotný zákon z něho vzešlý) zatíží protiústavností. Pokud jsme dříve zákonodárství definovali jako ústavou svěřenou zákonodárnou pravomoc parlamentu (zákonodárného sboru) vydávat originární a primární normativní právní akty s označením a právní silou zákona, pak za pojistku ústavní konformity zákonodárného procesu lze považovat již samotné ústavní vymezení, resp. omezení zákonodárné (ústavodárné) pravomoci. J. Syllová[550] v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že právní řád ČR

[550] Srov. SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.*, s. 227n.

nestanovuje, jaký je věcný rozsah zákonodárné pravomoci, např. cestou taxativního výčtu záležitostí (oblastí), které musí nebo mohou být upraveny zákonem.[551] Přesto nelze konstatovat, že se jedná o Z. Šínem[552] zmiňovanou „neomezenou" zákonodárnou pravomoc. Její omezení je dovoditelné jednak obecně z ústavního pořádku ČR jako takového, jednak konkrétně z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 1 a odst. 4 Listiny, které představuje „mez omezení"[553] základních práv a svobod ze strany veřejné moci, přičemž zcela zapovězeným je prostor za hranicemi vymezenými čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, jenž zakazuje přijetí změn podstatných náležitostí demokratického právního státu (tzv. *materiální ohnisko ústavního pořádku*).[554] Proto i principy, pravidla a požadavky, na nichž je založen, nutně omezují zákonodárnou pravomoc parlamentu.

Vedle těchto omezení, které spíše cílí na ochranu před konáním (a to i ve formě nečinnosti) parlamentu mimo tato omezení (konání *ultra vires*[555]), lze za omezení zákonodárné pravomoci považovat i tzv. *výhradu zákona*, jejímž účelem je spíše stanovení minimální hranice zákonodárné činnosti ve stanovených případech, a to nejen z hlediska povinné formy, ale i odpovídajícího obsahu.[556]

Nadto nelze opomenout ústavní povinnost respektu k základním právům a svobodám samotných aktérů zákonodárného procesu (nejen) v jeho průběhu, neboť *„princip většinového rozhodování (čl. 6 Ústavy ČR) sice patří mezi základní definiční*

---

[551] Tak činí kupř. francouzská ústava v čl. 34, přičemž oblasti úpravy zde nejmenované přísluší regulaci exekutivní (čl. 37). Blíže k tomu srov. KYSELA, J. (2006a), *op. cit.*, s. 68 – 70.

[552] Srov. ŠÍN, Z. (2003), *op. cit.,* s. 21.

[553] Obdobně čl. 19 odst. 2 GG. Blíže k tomu srov. WAGNEROVÁ, E. (2012), *Čl. 4*, in. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., *Listina základních práv a svobod s komentářem*, Praha: Wolters Kluwer.

[554] Blíže k tomu srov. ŠIMÍČEK, V. (2009) *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *op. cit.*, s. 217 – 234, nebo ŠIMÍČEK, V. (2010), *Čl. 9,* in. BAHYĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, s. 158 - 159.

[555] *„V pojetí ústavního státu, na kterém je založena česká ústava, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Česká ústava např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že "změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná". Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím "ultra vires" Parlamentu.*" Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) (*Zákon o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu*).

[556] Srov. FILIP, J. (2001a), *op. cit.*, s. 220; nebo SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.,* s. 233 - 237.

*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 ČR), a to bez ohledu na to, k jaké politické frakci či k názorovému proudu jeho jednotliví členové Parlamentu náleží.*"[557]

Otázkou jinou je ovšem faktický způsob, s jakým je se zákonodárnou pravomocí nakládáno daným zákonodárným sborem, resp. jak blízko samotné hraně stanovených mezí se jeho jednotliví členové pohybují, tj. zda svou činnost vykonávají „neomezeně" a „svévolně" ve smyslu absence jakýchkoliv společensko-politických či morálních zábran, které představují zejména nepsaná parlamentní pravidla, parlamentní zvyklosti či politické dohody.[558] Proto vedle ryze právních pojistek do skupiny normativních pojistek patří i pojistky mimoprávního charakteru, typicky závazek výkonu mandátu „podle nejlepšího vědomí a svědomí" (viz slib poslance a senátora v čl. 23 odst. 3 Ústavy ČR), morální závazky ohledně slušnosti, čestnosti, férovosti, poctivosti, respektu k pravidlům a politickým soupeřům, které lze souhrnně podřadit pod pojem *politická (parlamentní) kultura*, jejíž určitá úroveň nepochybně rovněž představuje jistou pojistku řádného zákonodárného procesu.

Dalším odlišovacím kritériem je *pozice*, kde se daná pojistka nachází a potenciálně může včas a efektivně zapůsobit, tzn. zda se nachází uvnitř zákonodárného sboru a je k dispozici v samotném průběhu zákonodárného procesu, zahájeného předložením návrhu zákona/zákonného opatření a ukončeného jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů, či mimo

---

[557] Cit. dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) (*Legislativní nouze a práva parlamentní opozice*), bod 72.

[558] Typickým příkladem může být dohoda mezi většinou a menšinou v Poslanecké sněmovně o tzv. *párování* absentujících poslanců při významném hlasování. Z důvodu absence takové dohody je pak veřejnost svědkem toho, kdy jednotlivé poslanecké kluby jsou nuceni „povolávat" své členy k hlasování leckdy i přímo z nemocničních lůžek. Blíže k samotné praxi tzv. párování a jejím konkrétním příkladům z českého Parlamentu srov. WINTR, J. (2010), *op. cit.*, s. 279 – 282.

něj.[559] Základní dělení v tomto smyslu představuje dělení pojistek na ***autonomní*** a ***heteronomní***.[560] Do první skupiny proto budou patřit pojistky, které zapůsobí či hypoteticky mohou zapůsobit již v samotném průběhu zákonodárného procesu (např. parlamentní kultura; rozprava; orgány parlamentní komory, Senát), zatímco do druhé skupiny budou patřit pojistky působící před, resp. po ukončení zákonodárného procesu (např. veřejnost, kvalita návrhu zákona, „předpřípravná fáze", prezident republiky[561], Ústavní soud). Dopady jejich působení se proto více dotýkají až samotného připravovaného či již přijatého výsledného produktu daného zákonodárného procesu. Rozdíly mezi nimi samozřejmě panují i v intenzitě dopadů jejich zapůsobení.

Proto posledním zde prezentovaným dělením představuje dělení na pojistky ***signalizační***; ***omezující*** a ***jistící***, které se pokouší na uvedenou skutečnost reagovat. Pro jejich rozlišení je zde klíčovým kritériem objektivní zhodnocení, zda je v silách dané pojistky zákonodárný proces, který je zatížen protiústavností a nezákonností či o tom vyvolává značné pochybnosti, zastavit a daný negativní jev včas odstranit, anebo jej může maximálně pozdržet, příp. pouze signalizovat (upozornit na) přítomnost takových negativních jevů.

*Signalizační pojistky* (např. veřejnost, námitky jednotlivých zákonodárců či orgánů parlamentní komory vznesené v průběhu zákonodárného procesu nebo absence podpisu prezidenta republiky) mají tedy především funkci upozornit na negativní (ústavnost zpochybňující) jevy vyskytnuvší se v průběhu daného zákonodárného procesu a v ideálním případě aktivovat následující, silnější a efektivnější pojistky, které jsou schopny (na rozdíl od nich samotných) tyto jevy odstranit, příp. celý zákonodárný proces zastavit.

---

[559] Podmínkou akceptace takového rozlišení je ovšem předpoklad, že zákonodárný proces je definován v užším slova smyslu, tj. dle stádií, která v podstatě kopírují jejich ústavní (a zákonnou) úpravu, počínaje stádiem zákonodárné iniciativy a konče stádiem vyhlášení schváleného zákona. Blíže viz kapitola II. Obrana před zmatením pojmů.

[560] Obdobně srov. KYSELA, J. (2013), *op. cit.*, s. XLIV, kde J. Kysela hovoří o autonomní a heteronomní regulaci. K. von Beyme hovoří o kontrole nacházející se v „před" (*vor-*) a „po" (*nachparlamentarischen*) parlamentním prostoru či stadiu. Srov. BEYME, K. von (1997), *op. cit.*, s. 73n. a 300n.

[561] Zařazení prezidenta republiky pod heteronomní pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu není zcela jednoznačné, neboť prezident republiky je nepochybně významným aktérem zákonodárného procesu, především jeho posledních stádií (prezidentské veto a podpis). Nicméně jeho zařazení do této skupiny se jeví logické, protože jeho působení v roli pojistky působí „zvenčí", mimo parlamentní půdu.

Těmito funkčními vlastnostmi jsou nadány právě *pojistky jistící*, které mohou svým zapůsobením celý zákonodárný proces zastavit (např. „předpřípravná fáze“ a negativní stanovisko Legislativní rady vlády, zpětvzetí návrhu zákona nejpozději do ukončení 2. čtení a především derogační nález Ústavního soudu), příp. ony negativní jevy v jeho průběhu odstranit (např. zamítavé stanovisko, resp. pozměňovací návrhy Senátu, pokud jsou Poslaneckou sněmovnou akceptovány).

V pomyslném prostoru mezi těmito dvěma skupinami pojistek pak osciluje třetí, spíše účelově a dodatečně přidaná skupina *omezujících pojistek*. Účelově proto, že zařazení většiny pojistek sem je do značné míry podmíněné, závislé na konkrétních projevech jejich (ne)fungování v praxi, a proto se v několika případech mohou překrývat. Za příklad lze nyní pouze ve stručnosti[562] opětovně uvést pojistku ztělesněnou prezidentem republiky a jeho pravomocí zakotvenou v čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR, tj. pravomoc prezidenta republiky (odůvodněně) vetovat Parlamentem přijatý zákon, tedy i z důvodu pochybností nad ústavní konformitou procesu předcházejícímu jeho přijetí. Pro případ, že Poslanecká sněmovna postupem předvídaným v odst. 2 téhož ustanovení Ústavy ČR prezidentské veto přehlasuje, pak se jedná o pojistku omezující, neboť uvedený zákonodárný proces pouze pozdržela (prodloužila), nikoliv však zastavila. V případě nesplnění podmínek předvídaných v citovaném ustanovení se však tato pojistka stává pojistkou jistící, neboť prezidentské veto způsobilo zastavení a ukončení daného zákonodárného procesu. Obdobně, tedy v závislosti na konkrétním způsobu reakce Poslanecké sněmovny, lze hodnotit kupříkladu i pojistku v podobě zamítavého stanoviska, resp. podaných pozměňovacích návrhů Senátu.

I z uvedeného je zcela patrné, že celkově je toto dělení oproti výše uvedeným v praxi nejméně stabilní, neboť samotné rozlišovací kritérium, z něhož vychází, tj. důsledky jejich zapůsobení pro daný zákonodárný proces, se pojí s hodnocením samotné kvality a funkčnosti pojistek, což jsou faktory samy o sobě velmi proměnlivé a nestálé. Nadto se v této souvislosti významným faktorem stává i (subjektivní) skutečnost, zda jsou funkční možnosti takové pojistky v praxi maximálně (nikoliv však extenzivně) využívány,

[562] Blíže k tomu viz kapitola *VII. 2 Prezident republiky.*

čímž je uvedené rozlišení rovněž dosti komplikováno. Jako relevantní příklad se i zde nabízí prezident republiky. Na straně jedné je nadán aktivní legitimací podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení [čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) ZÚS], má-li za to, že zákonodárný proces ústící v přijetí mu předloženého zákona je zatížen protiústavností, na straně druhé stojí její reálné uplatňování jednotlivými osobami ve funkci prezidenta republiky.[563] Jiný příklad představuje role Senátu coby významné (institucionální) pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu. Její funkční projevy jsou zcela jednoznačně vymezeny v čl. 45 až čl. 48 Ústavy ČR a konkretizovány v příslušných ustanoveních JŘS, které poskytují dostatečný prostor pro „sepnutí" (zapůsobení) v případě, že daný zákonodárný proces byl na půdě Poslanecké sněmovny zatížen vadou („zkratem") protiústavnosti. Problematickou překážkou pro její funkčnost se ovšem stává úprava v čl. 48 Ústavy ČR a ještě více pak její konkretizace v JŘS, zakotvující institut „*vůle nezabývat se návrhem zákona*", v menší míře pak úprava v čl. 46 odst. 3 Ústavy ČR, předvídající přijetí návrhu zákona v případě, že se Senát ve stanovené lhůtě k němu nevyjádří. Obě Ústavou ČR předvídané možnosti lze hodnotit jako určitý „samovypínač" a tedy zcela ojedinělé způsoby (sebe)vyřazení pojistky z provozu.

Koncept pojistek jako jeden z možných konceptů teorie zákonodárství, byl nastíněn a představen pouze v základních obrysech, a to za účelem jeho možného dalšího rozvoje[564] a bližšího přizpůsobení praxi, zejména jeho jednotlivých komponentů. Z toho důvodu bude s ohledem na téma této práce soustředěna pozornost výhradně na Ústavní soud jako jedné z pojistek ústavní konformity zákonodárného procesů, jejího vymezení, projevů funkčnosti i hodnocení efektivity. Přesto učiníme ještě jedno krátké zastavení, a to u prezidenta republiky a jeho možné role pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu.

---

[563] Není nijak objevným konstatování, že zatímco V. Havel byl v tomto ohledu relativně „aktivním" aktivně legitimovaným navrhovatelem, v případě V. Klause tomu bylo přesně naopak, a to s ohledem na jeho ne příliš vřelý vztah k Ústavnímu soudu jako instituci, což se projevilo i na empirických datech prokázané neochotě (nechuti) podávat jakékoliv návrhy k ÚS.

[564] Pro zkrocení přílišných ambicí autora této práce by bylo možné použít i parafrázi Cimrmanovy žádosti ve vztahu k úpravám jeho jednoaktové hry Akt - nový autor do něj může zasahovat a upravovat některé jeho části či měnit celý koncept, „mně o myšlénku se jedná".

## VII. 2 Prezident republiky

Jak již bylo naznačeno v kapitole pojednávající o institucionálním aspektu teorie zákonodárství v ČR, prezident republiky je významným aktérem zákonodárného procesu, zejména v jeho závěrečných stádiích. Přestože prezident republiky není nadán právem zákonodárné iniciativy, na zákonodárství obecně a na konkrétní zákonodárný proces může a leckdy má i významný vliv. Není tím ovšem míněn vliv politický, tj. jeho schopnost reálně prosazovat (vyvíjet tlak na členy vlády či jednotlivé zákonodárce) a na veřejnosti prezentovat svá vlastní stanoviska k vládnímu programu, koncepci, k jednotlivým navrhovaným či přijímaným zákonům. V kontextu této kapitoly je role prezidenta republiky vnímána jako role další (institucionální, heteronomní a dle funkčních projevů signalizační, omezující a v určitých případech i jistící) pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu, za jejíž konkrétní projevy funkčnosti (bez ohledu na reálnou efektivitu v praxi) považuji úpravu v čl. 50 odst. 1 a čl. 51 Ústavy ČR a rovněž v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) ZÚS.

### *VII. 1. 2 Prezidentské veto*

Prvně jmenovaný čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR[565] zakotvuje významnou pravomoc prezidenta republiky ve stanovené patnáctidenní lhůtě s odůvodněním vetovat Parlamentem přijatý zákon (nikoliv však zákonné opatření či ústavní zákon) a tedy vyvolat důsledky předvídané v odstavci 2 téhož článku. Sporným se v praxi ukázal být výklad oné, v čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR zakotvené lhůty „*15 dnů ode dne, kdy mu byl zákon postoupen*.“ Proto se k němu musel vyslovit i Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97.[566]

---

[565] Blíže k historii úpravy srov. SUCHÁNEK, R. (2010b), *Čl. 50*, in. BAHYĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, 610 – 612, a tam citovanou literaturu.

[566] Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) (*Suspenzívní veto prezidenta republiky - počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR*). Dlužno dodat, že vedle výše předestřených ústavních principů si Ústavní soud vypomohl i pravidly počítání lhůt v podústavním právu.

Stejně tak sporným se z hlediska existence zcela nerovného postavení obou komor Parlamentu v českém ústavním systému jeví jeden z projevů této nerovnováhy, a tou je skutečnost, že dle čl. 50 odst. 2 Ústavy ČR prezidentské veto zákona přijatého, resp. projednávaného oběma komorami následně vyvolává důsledky pouze pro Poslaneckou sněmovnu, ačkoliv čl. 62 písm. h) Ústavy ČR zmiňuje „Parlament". O změnu této skutečnosti se Senát pokusil cestou podání návrhu na změnu Ústavy ČR a zavedením tzv. souladného veta, které J. Kysela vymezuje jako „*vracení přijatého zákona prezidentem republiky oběma komorám, což by mělo za důsledek, že zákon, který Senát už dříve zamítl, by nyní nepřehlasoval, takže při souladu vůlí prezidenta republiky a Senátu by zde byl účinek absolutního veta.*"[567] Nicméně tento pokus skončil nezdarem.[568]

Samotné prezidentské veto dle J. Syllové[569] představuje „*významný nástroj hlavy státu v legislativním procesu, jehož prostřednictvím vyjadřuje prezident republiky nejen svůj vztah k danému zákonu, ale i své zásadní politické názory.*" V tomto ohledu tak prezidentské veto představuje mocensko-politický nástroj v případném konfliktu mezi vládou (Poslaneckou sněmovnou) a prezidentem republiky, jehož význam vzrůstá zejména za situace (je-li nadužíván či přímo zneužíván), kdy se vláda opírá o „křehkou" většinu v Poslanecké sněmovně, a proto neustálé či velmi časté testování její soudržnosti z důvodu potřeby přehlasovat (formálně odůvodněné) prezidentské veto může být velmi problematické, ne-li pro fungování vlády fatální.

---

[567] Blíže k tomu srov. KYSELA, J. (2013a), *Klepání na bránu očistce. K opakovaným snahám o změnu úpravy zákonodárného procesu,* 21 Časopis pro právní vědu a praxi 2, s. 111 -118.

[568] V roce 2001 došlo k předložení senátního návrhu ústavního zákona (Sněmovní tisk č. 1134, 3. volební období Poslanecké sněmovny), který by znění čl. 50 odst. 2 Ústavy ČR nově pozměnil do této podoby: *O vráceném zákonu hlasují obě komory znovu. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Jestliže setrvá Poslanecká sněmovna na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců a Senát nadpoloviční většinou přítomných senátorů, zákon se vyhlásí. Jinak platí, že nebyl přijat.*" Návrh byl ovšem zamítnut již v 1. čtení. Ačkoliv se potřeba přijetí změny této skutečnosti opětovně v následujících letech na půdě Senátu dostávala na přetřes, další konkrétní návrh podán nebyl, přestože k tomu byla příležitost v roce 2009, kdy byla předložena další senátní novela Ústavy ČR. Nicméně i ona (s nesouhlasným stanoviskem vlády) skončila v Poslanecké sněmovně (Sněmovní tisk č. 1005, 5. volební období) faktickým nezdarem, kdy nedošlo ani k jejímu projednání v 1. čtení. Blíže k tomu srov. PAUKRTOVÁ, S.; KUŽÍLEK, O. (2007), *Zákon o legislativním stop-stavu. Principy návrhu*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.), *op. cit.*, s. 151 – 156, nebo KYSELA, J. (2013a), *op. cit.*

[569] Cit. dle SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.*, s. 299.

A právě vnímání prezidentského veta skrze tento mocensko-politický aspekt, který v současnosti u veřejnosti i samotných dotčených aktérů převládá, upozaďuje jeho jiný a dle mého názoru významnější aspekt, tj. jako funkční projev pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu ztělesněného prezidentem republiky coby aktérem zákonodárného procesu. Za příklad propojení obou aspektů prezidentského veta lze uvést J. Syllovou citovaný Sněmovní tisk č. 639, 4. volební období PS – „*Vládní návrh zákona o hodnocení a snižování hluku v životním prostředí – EU*", který tehdejší prezident V. Klaus vetoval jednak pro nadměrnou regulaci nežádoucím způsobem omezující volný trh, jednak z důvodu, že „*v souladu se záměry vlády vztahujícími se k úplně jiné záležitosti – byla až v průběhu jeho projednávání v Parlamentu do návrhu zákona zcela neorganicky připojena Část druhá, týkající se právní formy nemocnic.*"[570]

Naznačený funkční projev pojistky je do určité míry přehlížen či upozaděn i některými ústavněprávními teoretiky. Kupříkladu R. Suchánek z doslovného znění čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR, konkrétně z dikce „vrátit přijatý zákon", jaksi *a priori* presumuje ústavní konformitu zákonodárného procesu předcházejícího jeho přijetí. „*Prezident republiky má právo vrátit pouze přijatý zákon, což je zákon, který byl ústavně předepsaným postupem projednán v obou komorách Parlamentu podle čl. 41, čl. 45 až čl. 48 Ústavy ČR a na základě uvedených ustanovení schválen oběma komorami* (...)."[571] Zjednodušeně řečeno, názor, že „přijatý" zákon rovná se zákon přijatý ústavně konformním způsobem, do jisté míry pomíjí nejen existenci judikatury Ústavního soudu, zejm. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/02[572] a sp. zn. Pl. ÚS 13/05[573], ale případné použití

---

[570] Cit. dle stanoviska prezidenta republiky k danému zákonu ze dne 9. 2. 2005. Tzn. téměř 2 roky před přijetím „přílepkového" nálezu ÚS se i prezident republiky kriticky vymezil k podávání věcně nesouvisejících pozměňovacích návrhů. Za jiný příklad lze použít zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, jenž byl následně derogován nálezem sp. zn. Pl. ÚS 13/05. Prezident zde využil svého práva veta a vrátil jej Poslanecké sněmovně, neboť považoval za sporný výklad ustanovení čl. 40 Ústavy ČR, a to zda pojem „volební zákon" užitý v tomto ustanovení zahrnuje též zákon o volbách do zastupitelstev obcí, resp. krajů, či zda se týká pouze zákona o volbách do Parlamentu ČR. Poslanecká sněmovna jej však přehlasovala.

[571] Srov. SUCHÁNEK, R. (2010b), *op. cit.*, s. 612 - 613.

[572] Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) (*Tzv. opakované hlasování Poslanecké sněmovny*).

[573] Nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.) (*„Volební zákon" podle čl. 40 Ústavy ČR*).

prezidentského veta zužuje pouze na situaci, kdy prezident republiky s daným zákonem nesouhlasí pro odlišné (politické) názory ohledně způsobu i obsahu nově zaváděné právní regulace vybrané otázky. Možné pochybnosti nad ústavností jeho obsahu a příp. i zákonodárného procesu tak R. Suchánek patrně přenechává jinému institutu (pojistce), kterým je prezidentem republiky podaný návrh k Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) ZÚS.

Tento příliš zužující způsob nazírání na institut prezidentského veta nesdílím, neboť jej rovněž považuji za nikoliv nevýznamnou pojistku ústavně konformního zákonodárného procesu, která má v sobě potenciál zabránit či omezit některé, i u veřejnosti tolik kritizované praktiky a negativní jevy současného zákonodárství v ČR. Z hlediska výše předestřené diferenciace se jedná přinejmenším o pojistku omezující (tzv. suspenzívní prezidentské veto), která se za určitých okolností (zejména z důvodu absence jeho přehlasování ze strany Poslanecké sněmovny) může změnit v pojistku jistící (tzv. absolutní prezidentské veto[574]), jejímž zapůsobením zákonodárný proces končí a tedy i existence v něm projednávaného návrhu zákona.

Dlužno dodat, že tento potenciál není v praxi téměř vůbec naplněn. Prezidentské veto nebylo v minulosti ani prezidentem V. Havlem, ani prezidentem V. Klausem příliš používáno, byť jejich počet úměrně narůstal[575], a pokud bylo uplatněno, tak především pro ony odlišné politické postoje, nikoliv (až na výjimky) z důvodu snahy zabránit některým negativním jevům a vadám objevivším se v průběhu zákonodárného procesu, který

---

[574] J. Filip rovněž hovoří o tzv. *suspenzívním vetu*, které však za určitých okolností (postoupení zákona k podpisu v posledních patnácti dnech do konce volebního období Poslanecké sněmovny) nabývá podoby tzv. *veta absolutního*, které poněkud nepřesně srovnává s *tzv. pocket veto* coby pravomoci prezidenta USA (blíže viz pozn. č. 584). Srov. FILIP, J. (2001), *op. cit.*, s. 283. K tomu považuji za vhodné učinit doplňující poznámku. Předně je dle mého názoru nezbytné uvedené tvrzení doplnit o podmínku, že prezident republiky jej (záměrně) uplatní (nebo lépe bude chtít uplatnit) v době, kdy již nebude nikdo (tedy Poslanecká sněmovna), kdo by o jeho přehlasování rozhodoval. Tak tomu bylo u prezidenta V. Klause ke konci 4. volebního období, resp. ke konci 5. volebního období Poslanecké sněmovny, a to hned v sedmi případech. Uvedené bezesporu platí a s ohledem na nedávný politický vývoj u nás je více relevantní i pro situaci, kdy dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny, i když samozřejmě tím fakticky její volební období také končí.

[575] Prezident V. Havel za svá volební období vetoval celkem 22 zákonů, z nichž pouze ve dvou případech veto nebylo přehlasováno, a zákon tedy nenabyl platnosti. V. Klaus byl v tomto směru aktivnější (62), nicméně ani jeho úspěšnost nebyla nijak vysoká. Prezident M. Zeman zatím prezidentského veta nepoužil. Blíže k tomu srov. SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.*, s. 297 - 300, a také údaje dostupné z www.psp.cz.

předcházel přijetí daného zákona Parlamentem. Proto lze souhlasit s hodnocením J. Syllové, že *„i když je úspěšnost prezidentského veta velmi nízká, je jeho odůvodnění často vodítkem pro další úkony směřující proti zpochybněným ustanovením zákona, ať už ze strany členů Parlamentu, tak ze strany občanů, např. ve formě ústavní stížnosti.“*[576] Nepřímo tak poukázala na skutečnost, že prezidentské veto coby pojistka ústavní konformity zákonodárného procesu ve skutečnosti nabývá „pouze“ podoby pojistky signalizační, nadto fungující pouze ojediněle.

### *VII. 2. 2 Podepsat či nepodepsat, to je oč u zákona běží…*

Další projev funkčnosti pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu zosobněné prezidentem republiky úzce souvisí s čl. 51 Ústavy ČR, zakotvující povinnost prezidenta republiky (a předsedy vlády a předsedy Poslanecké sněmovny) podpisu „přijatého zákona“.[577] Otázkou však zůstává, jaké důsledky či jaký význam vyvolává absence podpisu prezidenta republiky pod daným zákonem, která se v praxi relativně často vyskytuje.

Komentářová literatura vychází z názoru, že podpis prezidenta republiky (ani jiného ústavního činitele) nemá podle Ústavy ČR promulgační význam a není tedy právní podmínkou vyhlášení zákona.[578] R. Suchánek nadto konstatuje, že *„prezidentu republiky není Ústavou ČR svěřena v žádném směru ochrana ústavnosti, tedy ani ústavnosti zákonodárného procesu. Má-li prezident republiky pochybnosti o ústavnosti přijatého zákona (z hlediska postupu jeho přijetí nebo i jeho obsahu), může využít svého práva veta, považovaného i ÚS za jednu z „pojistek kontroly řádného legislativního procesu (nález vyhlášený pod č. 37/2007 Sb.). Pokud však jeho suspenzívní veto bylo překonáno, není ani ve smyslu uvedeného nálezu v pořadí další „pojistkou“ prezidentovo odepření podpisu pod*

---

[576] Cit. dle SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.*, s. 299.

[577] Uvedené, s personální obměnou v předsedovi Senátu, rovněž platí ve vztahu k zákonným opatřením Senátu, jak vyplývá ze znění čl. 33 odst. 4 Ústavy ČR, které je poněkud nesystematicky a nelogicky předřazeno úpravě v čl. 51 Ústavy ČR.

[578] Srov. např. HENDRYCH, D.; SVOBODA, C. a kol. (1997), *Ústava České republiky: komentář*, 1. vyd., Praha: Beck, s. 76, nebo SUCHÁNEK, R. (2010c), *Čl. 51*, in. BAHYĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, 620 – 628.

*zákonem, ale až řízení před ÚS o souladu zákona s ústavním pořádkem* (k jehož podání je oprávněn dle ZÚS) (…) *učinit tak ovšem může až poté, co byl zákon vyhlášen. Aby mohl prezident využít tohoto svého procesního oprávnění, neměl by proto vstupu zákona v platnost odepíráním podpisu bránit.*"[579] Jinými slovy, pokud prezident s daným zákonem důvodně nesouhlasil, mohl a měl k němu uplatnit své veto, pokud je jeho veto přehlasováno Poslaneckou sněmovnou, ale prezident republiky i nadále nesouhlasí a tento jeho nesouhlas vychází z názoru o protiústavnosti daného zákona, musí jej přesto podepsat a následně může podat návrh na zrušení daného zákona k ÚS [§ 64 odst. 1 písm. a) ZÚS)]. S uvedeným názorem se neztotožňuji, a to hned z několika důvodů.

Předně jeho závěr v podstatě popírá výše předestřený názor komentářové literatury, že „podpis prezidenta republiky nemá promulgační význam a není tedy právní podmínkou vyhlášení zákona", proto jeho odepíráním nelze ani „bránit" danému zákonu vstupu v platnost.

Dále se nachází v rozporu se stávající praxí, zavedenou již prezidentem V. Havlem, který se odmítal podepsat pod zákon, s nímž nesouhlasil, i poté, co bylo jeho veto přehlasováno Poslaneckou sněmovnou. Tuto praxi stvrdil následně i § 107 odst. 3 JŘPS[580] „*nezasíláním přehlasovaného zákona k podpisu prezidentu republiky*". Ačkoliv se lze setkat s názorem, že uvedená praxe se vyvinula *contra constitutionem* a i uvedená ustanovení JŘPS se nachází v rozporu s Ústavou ČR, která „předpokládá, že prezident republiky podepisuje každý zákon (ústavní zákon, zákon, u něhož bylo prezidentské veto přehlasováno apod.)[581], je možné namítat, že mohou nastat situace, předvídané J. Filipem, kdy je prezidentu republiky (opětovně) předloženo k podpisu něco, co zjevně zákonem nebylo a není, resp. jsou o tom vážné pochybnosti. „*Odmítnout podpis v případě, že nebyla dodržena stanovená procedura, je zřejmou povinností prezidenta republiky, která plyne z jeho slibu. Nepochybně se jím zavazuje nepodílet se na jednání contra legem*

[579] Cit. dle SUCHÁNEK, R. (2010c), *op. cit.*, s. 624.

[580] „*Podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo vrátí-li prezident republiky Sněmovně přijatý zákon a Sněmovna na vráceném zákonu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády.*" (§ 107 odst. 3 JŘPS).

[581] Srov. GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.,* s. 234 - 235.

*fundamentalem (čl. 59 odst. 2 Ústavy ČR).*"[582] Za takové situace, kterou leckdy již není možné zhojit ani opakovaným hlasováním Poslanecké sněmovny o prezidentovu vetu[583], je tedy odmítnutí podpisu prezidenta republiky zcela akceptovatelné[584], příp. se dokonce se jedná o jeho povinnost.

Ačkoliv tedy Ústava ČR skutečně explicitně nepočítá s tím, že by prezident republiky měl „pravomoc přezkoumávat ústavnost procedury zákona", který mu je předložen k podpisu, nelze dle mého názoru, i s ohledem na citovaný čl. 59 odst. 2 Ústavy ČR, dovodit, že prezident republiky nemá v tomto ohledu žádný prostor k diskreci, zda daný zákon podepsat či nikoliv z důvodu pochybností nad ústavností zákonodárného procesu předcházejícího jeho přijetí, resp. nad ústavností jeho obsahu. Takový výklad činí z institutu podpisu prezidenta republiky pod zákonem v podstatě formální, „ceremoniální" akt a v konečném důsledku pomíjí i jeho původní účel. Podpis prezidenta republiky totiž představuje formální vyjádření promulgace, které historicky právní teorie považuje za „prohlášení" právního normativního aktu za zákon, „*osvědčení regulérního vzniku zákona*"[585], jehož existence má bránit tomu, aby vadně přijaté zákony působit začaly.

Spornou tedy může být pedevším míra tohoto uvážení, neboť v Ústavě ČR se nenachází obdoba čl. 82 GG, podle něhož je Spolkový prezident při „vyhotovení" zákona

---

[582] Cit. dle FILIP, J. (2001a), *op. cit.*, s. 284. J. Kysela k tomu uvádí i několik praktických příkladů, jako je nedosažení většiny potřebné k přijetí návrhu zákona, porušení pravidel náležitého zákonodárného procesu, stanovených oběma jednacími řády (systém vícero čtení, práva menšin), či spor komor o kvalifikaci procedury potřebné k přijetí zákona (aplikace čl. 40 Ústavy ČR) atp. Srov. GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*, s. 235.

[583] Například nerespektování procedury vedoucí k přijetí zákona ve smyslu čl. 40 Ústavy ČR. Blíže k tomu srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.) („*Volební zákon" podle čl. 40 Ústavy* ČR): „*Obsahuje-li návrh zákona části vyžadující ke schválení odlišné procedury, nutno vyžadovat k ústavně konformnímu přijetí takového zákona proceduru nejnáročnější.*"

[584] Kupříkladu Ústava USA v čl. 1, oddílu 7 prezidentovi svěřuje pravomoc ve lhůtě 10 dnů vetovat k podpisu mu příslušnou komorou Kongresu předložený návrh zákona, které může být přehlasováno 2/3 hlasů členů každé z obou komor Kongresu. V takovém případě se ovšem zákon znovu k podpisu prezidentovi nepředkládá, přičemž absence podpisu není překážkou jeho platnosti. Tytéž důsledky má i „nečinnost" prezidenta, tj. marné uplynutí lhůty a současně nepodepsání daného zákona. Za situace, kdy je však vrácení návrhu zákona prezidentem fakticky znemožněno konáním Kongresu (odročení zasedání v dané lhůtě, adjournment), jedná se o tzv. *pocket veto*, které naopak vylučuje promulgaci daného zákona. V praxi však velmi často dochází k odročení zasedání a současně k ustanovení úředníka zmocněného speciálně pro přijetí případného veta ze strany prezidenta. Pro úplnost je vhodné dodat, že uvedené se stalo několikrát i předmětem sporu před NS USA, srov. např. rozhodnutí popularizované pod názvem *the Pocket Veto Case*, 279 U. S. 655 (1929), či rozhodnutí ve věci *Wright v. United States*, 302 U. S. 583 (1938).

[585] Srov. KREJČÍ, J. (1927), *Právní povaha podpisu presidenta republiky na zákonech*, Praha: Politeia, s. 5. Cit. dle GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*, s. 233.

(*Ausfertigung des Gesetzes durch Bundespräsidenten*), který časově předchází jeho vyhlášení (*Verkündung des Gesetzes*), povinen zkoumat, zda jemu předložený text zákona odpovídá textu zákona přijatého parlamentem (*Echtheit des Textes*) a rovněž ústavnost zákonodárného procesu, jenž vyústil v jeho přijetí (*Einhaltung des verfassungsmäßigen Verfahrens*).[586]

V této souvislosti nelze souhlasit ani s příliš zužujícím výkladem pojmu „pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu", jaký z citovaného „přílepkového" nálezu činí R. Suchánek.[587] Naopak jsem toho názoru, že v kontextu „přílepkového" nálezu odepření podpisu prezidenta republiky, byť pod přehlasovaným zákonem, je právě jeden z projevů funkčnosti prezidenta republiky coby „pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu".[588] Ačkoliv se v tomto případě nejedná o pojistku příliš efektivní[589], která by zafungovala při jakémkoliv náznaku protiústavnosti (formální i materiální) daného zákona, nepochybně má svůj význam, neboť (pomineme-li ryze politické motivy) alespoň může signalizovat výskyt pochybností či dokonce zjevných porušení ústavní konformity zákonodárného procesu vedoucího k přijetí a následně i vyhlášení daného zákona.

Jinými slovy, odepření podpisu prezidenta republiky tak nepředstavuje přímo funkční pojistku ústavní konformity zákonodárného procesu, ale za určitých okolností může představovat jakousi „signalizační kontrolku", kupříkladu i ve vztahu k případnému posouzení této otázky v řízení před Ústavním soudem, ať již zahájeného na návrh prezidenta republiky, anebo jiného aktivně legitimovaného subjektu. Jsem tak toho názoru, že odepření podpisu prezidenta republiky je porušením jeho ústavní povinnosti za

---

[586] Blíže k tomu srov. SCHNEIDER, H. P. (2002), *op. cit.*, 275 – 283.

[587] Srov. SUCHÁNEK, R. (2010d), *Vliv Ústavního soudu na legislativní proces*, in. GERLOCH, A.; TOMÁŠEK, M. et al., *Nové jevy v právu na počátku 21. století II. – Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*, Praha: Karolinum, s. 137.

[588] „*Proto Ústavnímu soudu nezbývá než konstatovat, že napadená ustanovení zákona (…) nebyla Poslaneckou sněmovnou přijata ústavně předepsaným způsobem. Umocněno to je absencí podpisu prezidenta republiky, který by měl být – s legální výjimkou přehlasování veta – podle čl. 51 Ústavy ČR a podle názorů nauky ověřením řádného dokončení zákonodárného procesu.*" Cit. dle nálezu sp. Pl. ÚS 77/06, bod 74.

[589] „*Strážcem korektnosti legislativních procedur je Poslanecká sněmovna jako jejich dominantní aktér*", nikoliv prezident republiky, proto je Poslanecké sněmovně svěřena možnost přehlasovat prezidentem uplatněné veto. Srov. GERLOCH, A. a kol. (2008), *op. cit.*, s. 235.

situace, kdy nebylo současně uplatněno veto (čl. 50 Ústavy ČR), které bylo následně přehlasováno, resp. kdy prezident republiky odmítl zákon podepsat s poukazem na zjevné a zásadní vady zákonodárného procesu.[590]

Nikoliv nevýznamnou otázkou zůstává, zda za stejné situace a ze stejného důvodu (doplněného o čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR) by nebylo možné dovodit i povinnost prezidenta republiky předložit daný zákon k přezkumu jeho ústavnosti před Ústavním soudem. Ačkoliv se dovození této povinnosti jeví z hlediska zachování konzistentního přístupu prezidenta republiky v rámci daného zákonodárného procesu jako žádoucí a smysluplné, pokud by tomu tak bylo, porušení této povinnosti by ovšem i tak obtížně vyvolávalo nějaké ústavněprávní konsekvence ve vztahu k prezidentovi republiky. Nadto by v této souvislosti vyvstala i další, ryze procesní otázka, a to, zda by podání návrhu k Ústavnímu soudu muselo nutně předcházet uplatnění prezidentského veta či vyslovení námitek ohledně existence zjevných a zásadních vad zákonodárného procesu.[591]

Bez ohledu na tyto ryze teoretické otázky, aktivní legitimace prezidenta republiky k podání návrhu na zrušení zákona či jeho jednotlivých ustanovení k Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) ZÚS, v praxi představuje poslední z funkčních projevů pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu ztělesněné prezidentem republiky. Na rozdíl od předešlých dvou, tento funkční projev nevyvolává takové kontroverze.[592] Nepochybně i z toho důvodu, že prezident republiky je ve svém návrhu limitován rozsahem přezkumu ústavnosti daného zákona, tj.

---

[590] Z tohoto hlediska naopak za porušení ústavní povinnosti proto lze označit odlišnou praxi, vykonávanou především prezidentem V. Klausem, které spočívala v odepření jeho podpisu a souběžně v neuplatnění veta k předkládanému zákonu, aniž by byl tento postup jakkoliv odůvodněn, tzn. protiústavní nečinnost (nedovolené opominutí). Blíže k tomu srov. SUCHÁNEK, R. (2010c), *op. cit.*, s. 626, nebo KLÍMA, K. a kol. (2005), *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, s. 277.

[591] Blíže viz kapitola *VIII. 3 Některé procesní překážky funkčnosti pojistky*.

[592] V dávné minulosti se Ústavní soud musel vyslovit k otázce, zda je k této pravomoci prezidenta republiky, která sice není výslovně uvedena ve výčtu obsaženém v čl. 62 a 63 Ústavy ČR, nicméně lze dovodit, že se jedná o tzv. jinou pravomoc stanovenou zákonem (ZÚS) ve smyslu čl. 63 odst. 2 Ústavy ČR, vyžadována kontrasignace předsedou vlády. Podání návrhu nelze považovat za rozhodnutí podle čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR, neboť takový výklad by ostatně zcela negoval účel zařazení prezidenta mezi aktivně legitimované subjekty, neboť v podmínkách parlamentarismu lze předpokládat, že přijatý zákon byl výsledkem dosažení většiny v poslanecké sněmovně, kterou disponuje vláda. Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.) nebo WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. (2007), *op. cit.*, s. 243.

může uplatňovat jen důvody spočívající v jeho rozporu s ústavním pořádkem, což ve vztahu ke zbylým dvěma výše prezentovaným funkčním projevům neplatí. Limitován ovšem není z hlediska obsahu uplatněných námitek protiústavnosti daného zákona či jeho jednotlivých ustanovení, tzn., namítat může jak materiální (obsahovou) protiústavnost, tak rovněž námitky zpochybňující ústavnost samotného zákonodárného procesu předcházejícího jeho vydání.

Otázkou zůstává, zda je výše popsaný a krátce zhodnocený způsob fungování pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu (ve všech jejích funkčních projevech) ztělesněné prezidentem republiky odpovídající a především dostačující.[593] Spíše se kloním k názoru, že nikoliv, neboť její působení se projevuje ve velmi omezeném počtu případů, který zřetelně kontrastuje s počtem výskytů negativních jevů a nedostatků zákonodárného procesu obecně, jehož je prezident republiky významným aktérem a je tedy spoluodpovědný za jeho výslednou podobu. Z této odpovědnosti se nemůže vyvázat kupříkladu tím, že zrovna hájí stejné barvy a souzní s politickými názory zastávanými parlamentní většinou a vládou a projektovanými i do podoby právní (zákonné) regulace.

Vedle výše zmíněného možného posílení jejího funkčního projevu (prezidentského veta) cestou ústavní změny a zavedením tzv. *souladného veta*, jejíž prosazení ovšem považuji s ohledem na setrvalý odpor Poslanecké sněmovny za spíše nereálné, je představitelná i jiná, méně komplikovaná cesta k posílení této pojistky směrem k efektivnějšímu fungování. Tu spatřuji v důkladnější a více systematické analýze zákonů předkládaných prezidentovi republiky k podpisu[594], která by byla použitelná nejen při zvažování, zda uplatnit prezidentské veto, ale rovněž k uvážení dalších možných kroků, tj. zda připojit podpis zákona či vznést závažné námitky zdůvodňující jeho absenci, resp. zda podat návrh k přezkumu jeho ústavnosti ze strany Ústavního soudu. Tedy

[593] Zcela jiné hodnocení by bezesporu vyvolala právní úprava odbobná jako v sousedním Polsku, kde je prezident republiky jediným aktivně legitimovaným subjektem k podání návrhu na zahájení řízení o preventivní kontrole ústavnosti jím napadeného zákona u polského *Trybunału Konstytucyjnego* (čl. 122 odst. 3 ve spojení s čl. 188 odst. 1 polské ústavy). Díky takovému návrhu mohl *Trybunał* vyslovit kupříkladu i protiústavnost „přílepkové“ praxe v polském parlamentu, stejně jako „retroaktivní“ účinnosti schválených zákonů. Blíže k tomu srov. rozhodnutí *Trybunału Konstytucyjnego* ze dne 24. 3. 2004, K 37/03.

[594] Koneckonců administrativní aparát Kanceláře prezidenta republiky, v čele s jeho legislativním odborem, k tomu nepochybně predispozice má, případně by mohl být za tímto účelem posílen.

v odpovědnějším a důsledném plnění funkce pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu za stávající podoby právní úpravy, byť jsem si vědom možných komplikací (krátké lhůty, neochota) a hrozeb s tím souvisejících, zejména hrozba z jejího účelového mocensko-politického zneužívání k soustavnému útoku na vládu ze strany prezidenta republiky a tedy napínání jí ústavně vymezených hranic na nejzazší možno mez.

# VIII. Ústavní soud jako funkční pojistka ústavní konformity zákonodárného procesu (?)

Z podtextu dosud prezentovaného výkladu o pojistkách ústavní konformity zákonodárného procesu a ostatně i z názvu samotné práce je zcela zřejmé, že mezi nimi jedna zaujímá klíčové postavení, a tou je Ústavní soud. Základní tezí této kapitoly je, že drtivá většina z výše jmenovaných pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu postupně selhává, resp. jsou účelově vyřazovány z provozu, o čemž svědčí intenzita výskytu nedostatků zákonodárného procesu, s nimiž se Ústavní soud musel ve své judikatuře vypořádat a které nadto představují pouze menší podmnožinu velké množiny nazvané „nedostatky zákonodárství a zákonodárného procesu v ČR." Ústavní soud, nadán autoritativním „posledním slovem", tak představuje klíčovou, neboť nejsilnější pojistku (či přímo „jistič") ústavní konformity daného zákonodárného procesu. Uvedené konstatování odůvodňuje, proč je Ústavní soud autorem práce mezi těmito pojistkami preferován, byť je nezbytné vymezit jaké postavení a význam mezi nimi skutečně zaujímá.

Jedním dechem lze totiž vyslovit několik pochybností. Jednak pochybnosti, zda je zcela žádoucí a vůbec možné, aby pouze a především Ústavní soud pravidelně plnil tuto funkci pojistky a do budoucna stabilně sehrával jistou roli „kultivátora" zákonodárného procesu či dokonce parlamentní kultury v ČR, navíc pokud by tak měl pravidelně i nadále činit proti vůli jejích samotných aktérů. Jednak pochybnosti o jejím efektivním a bezchybném fungování v praxi, které vzbuzuje přítomnost určitých překážek funkčnosti této pojistky, souvisejících jak s jejím vnitřním mechanismem, tj. problematické otázky samotného řízení o kontrole norem před Ústavním soudem, tak i s vlivem a intenzitou vnějšího působení, tj. závaznost judikatury Ústavního soudu a její reflexe v parlamentní praxi.

Obsahem této nejrozsáhlejší kapitoly práce proto bude - na teoretickém podkladě konfliktu mezi ústavním soudnictvím (konstitucionalismem) a konceptem suverenity parlamentu/zákona (reprezentativní demokracie) a jeho projevů - vymezit základní

charakteristické rysy role Ústavního soudu coby pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu v ČR, zdůraznit některé možné (spíše procesní) překážky jejího samotného fungování a pokusit se zhodnotit efektivitu jejího vnějšího působení v praxi. Tento výklad bude zasazen do kontextu jeho dosavadní judikatury k náležitostem ústavně konformního zákonodárného procesu či zásad tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva, jehož účelem nebude pouze praktické naplnění spíše teoretického úvodu této kapitoly, ale i vytvoření podpůrného argumentačního střeliva pro průběžné hodnocení funkčnosti této pojistky a upozornění na jisté projevy jejího selhání v praxi.

## VIII. 1 Ústavní soud a tvorba práva - obecná východiska

Ústavní soud se díky své ústavní kompetenci [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR] abstraktní i konkrétní (incidenční) kontroly norem (zákonů, včetně zákonů ústavních[595], zákonných opatření, podzákonných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení) z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem ČR, resp. se zákonem, a vydávat rozhodnutí (nálezy) s možnými derogačními důsledky, stává bezesporu významným aktérem procesu tvorby práva v ČR. Jeho působení na tvorbu práva je velmi různorodé a mnohostranné, jak zdůrazňuje J. Filip[596], který podrobně vymezuje jednotlivé způsoby či možnosti[597] působení Ústavního soudu v oblasti tvorby práva:

- kontroluje kompetence normotvorných orgánů, zejména v oblasti zmocnění k vydání prováděcích předpisů, popř. obecně závazných vyhlášek;
- kontroluje postup aktérů normotvorného (legislativního) procesu, který musí být v souladu s Ústavou ČR v případě zákonodárství a se zákonem v případě tvorby podzákonných předpisů;

[595] Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) (*Tzv. kauza Melčák*).
[596] Srov. FILIP, J. (2009), *op. cit.*
[597] I zde je opětovně nutné zdůraznit, že možnosti Ústavního soudu aktivně a iniciativně vstupovat do problematiky tvorby práva jsou výrazně omezené, nikoliv jen z důvodu pevných, ústavně vymezených sfér působnosti a svých pravomocí, ale i z důvodu jistých „sebeomezení" v rámci judikatorního přezkumu (hrozba z bezbřehého soudního aktivismu, tzv. *political question* doktrína aj.), byť hranice těchto omezení jsou leckdy velmi nestálé.

- kontroluje obsah právních předpisů z hlediska dodržení ústavních principů a zákonných požadavků u podzákonných předpisů (*secundum et intra legem*);
- svou judikaturou *pro futuro* vymezuje obsahový rámec příští normotvorby[598];
- svou judikaturou přispívá k vyjasnění problémů tvorby práva, vykládá sporné otázky, pojmy, kompetence, stanoví standardy a pravidla hodnocení;
- vymezuje pozice českého práva a své přezkumné možnosti ve vztahu k právu EU, které se omezují na posouzení zachování procedurálních a kompetenčních náležitostí normotvorby, nikoli již vlastního obsahu právního předpisu, popř. obsahu jen v tom rozsahu, který je národnímu zákonodárci ponechána.

Věnovat se podrobněji všem aspektům pojícím se s působením Ústavního soudu na proces tvorby práva je nad síly a možnosti autora této práce a ostatně i jejího obsahu a rozsahu, neboť Ústavní soud svou judikatorní činností výrazně zasahuje do všech částí „*tripartice základních problémů tvorby práva*“[599], tj. přezkum zachování právotvorné kompetence; dodržení ústavních pravidel přijetí a vyhlášení právního předpisu a posouzení jeho ústavnosti, resp. zákonnosti po stránce obsahové.

Pro nás má význam především ona oblast působení ve vztahu k dodržování ústavních pravidel a principů normujících zákonodárný proces, tedy z hlediska postavení Ústavního soudu coby významné (institucionální, heteronomní a jistící) pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu, ačkoliv je často obtížné ji oddělit od ostatních základních problémů tvorby práva.

---

[598] V tomto ohledu je možné s úspěchem polemizovat s názorem J. Filipa, že „*legislativní orgány počínaje legislativními odbory ministerstev a konče sněmovnami Parlamentu přizpůsobují své počínání jeho judikatuře, resp. že bychom nenašli mnoho případů, kdy nebyla jeho judikatura respektována.*“ Cit. dle FILIP, J. (2009), *op. cit.*, s. 61., či obdobně FILIP, J. (2005), *op. cit.*, s. 97 – 99. Zpochybněním prvého budiž i praktická část této práce, zpochybněním druhého pak kupříkladu protiústavní nečinnost Parlamentu opakovaně vyslovována v judikatuře ÚS ve vztahu k otázce regulace nájemného, viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), problematika financování politických stran či anabáze tzv. soudcovských platů.

[599] Srov. FILIP, J. (2007a), *op. cit.*, s. 205 - 206.

Konkrétněji řečeno, při řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 ZÚS[600] je totiž Ústavnímu soudu kromě posouzení obsahu zákonů z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem rovněž uloženo, aby zkoumal, zda zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou ČR stanovené kompetence, a dále, aby zkoumal, zda zákon byl vydán ústavně předepsaným způsobem. Ze samotného znění ustanovení § 68 odst. 2 ZÚS nelze dovodit pořadí v rámci zde uvedené tripartice zkoumaných aspektů (ústavní konformita obsahu, kompetence a procedura), neboť by nešlo o logicky navazující kroky.[601] Namísto výkladu gramatického, resp. použití doslovného znění tohoto ustanovení Ústavní soud ustáleně aplikuje jeho logický výklad, který velí nejprve zkoumat kompetenci, posléze proceduru a nakonec obsah napadeného zákona či jeho jednotlivých ustanovení.[602]

Jinými slovy, bez ohledu na skutečnost, zda byla navrhovateli v předmětném řízení zpochybňována normotvorná kompetence či ústavnost zákonodárného procesu, Ústavní soud (téměř) vždy *ex officio*[603] činí formální přezkum ústavnosti, kde nejprve zkoumá formální znaky právního předpisu (dodržení normotvorné kompetence, dodržení podmínek ústavní konformity zákonodárného procesu) (procesněprávní aspekt), a teprve poté (nikoliv nutně) následuje obsahový (materiální) přezkum ústavnosti napadeného

---

[600] „*Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.*“ (§ 68 odst. 2 ZÚS).

[601] Z jeho výše citovaného znění je zcela zřejmá nelogická posloupnost, když hovoří nejprve o obsahovém souladu [nadto nepřesně zmiňuje pouze „ústavní zákony“, ačkoliv referenčním kritériem je celý ústavní pořádek ČR ve smyslu čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR, kam dle výkladu v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) spadají i mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách] a teprve poté o dodržení kompetence a procedury přijetí právního předpisu.

[602] Přestože je § 68 odst. 2 ZÚS jeho součástí od samého počátku, podrobněji tento algoritmus přezkumu v řízeních o kontrole norem Ústavní soud ozřejmil až v „přílepkovém“ nálezu, bod 61., což ovšem neznamená, že v minulosti na něj Ústavní soud rezignoval.

[603] „*Při řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, musí Ústavní soud nejprve zkoumat, zda byl předmětný zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.*“ Cit. dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) (*Shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu – tzv. data retention*). Jedná se o jeden z projevů zásady oficiality, jíž je ovládáno řízení o kontrole norem před Ústavním soudem, společně s povinností návrh projednat (není-li dříve odmítnut) a rozhodnout o něm (nenastane-li výjimka v § 67 ZÚS vedoucí k zastavení řízení) i bez dalších návrhů (zpětvzetí návrhu není možné). Srov. FILIP, J. (2011), *op. cit.*, s. 425 – 426. Zde je nadto doplněna o zásadu vyhledávací, kdy záleží primárně na úvaze Ústavního soudu, které důkazy provede a vezme do úvahy, přičemž není vázán důkazními návrhy navrhovatelů.

zákona či jeho jednotlivých ustanovení (hmotněprávní aspekt).[604] Klíčovým pro obsah následujících kapitol je zejména onen procesněprávní aspekt přezkumu abstraktní i konkrétní kontroly ústavnosti zákonů (zákonných opatření) či jejich jednotlivých ustanovení.

## VIII. 2 Vybrané nedostatky zákonodárného procesu z pohledu judikatury Ústavního soudu

Ačkoliv již v dosavadním průběhu práce byly některé významné judikáty spadající do této oblasti citovány, pro větší přehlednost přesto považuji za nezbytné nyní učinit nástin judikatury Ústavního soudu[605] dotýkající se povahy, podmínek a náležitostí ústavně konformního zákonodárného procesu. Současně se pokusit o její diferenciaci a rovněž o obecné zhodnocení, a to zejména z hlediska míry ingerence do samotného zákonodárného procesu a intenzity zásahu do autonomie parlamentu, příp. z hlediska její soudržnosti.

---

[604] Ústavní soud z této povinnosti ve své judikatuře nicméně dovodil dvě stabilní výjimky. První výjimkou je situace, kdy je zpochybňována normotvorná kompetence či ústavnost zákonodárného procesu u zákona, který byl přijat před nabytím účinnosti Ústavy ČR, tj. před 1. 1. 1993. Ústavní soud z ust. § 66 odst. 2 ZÚS dovodil, že v těchto případech uvedený procesně-právní aspekt zkoumat nemůže. Srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (U 32/14 SbNU 309) či nález sp. zn. Pl. ÚS 3/09 ze dne 8. 6. 2010 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.) (*Protiústavnost § 83a trestního řádu – prohlídka jiných prostor a pozemků*): „*Ve vztahu k zákonu č. 558/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní řád a zákon o ochraně státního tajemství, na jehož základě bylo s účinností od 1. 1. 1992 dotčené zákonné ust. § 83a vloženo do trestního řádu, Ústavní soud nezjišťoval, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, jelikož u právních předpisů vydaných dříve, než nabyla účinnosti Ústava, je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat toliko jejich obsahový soulad se soudobým ústavním pořádkem, nikoli však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné pravomoci.*“
Druhou výjimkou je uplatnění obdoby překážky *rei iudicatae* v případech, kdy je vybraný zákon či přesněji jeho jednotlivá ustanovení u Ústavního soudu napadány opakovaně, výhradně z důvodu namítané protiústavnosti jejich obsahu. V těchto případech Ústavní soud logicky onen procesně-právní aspekt znovu nepřezkoumává (pokud tedy nedošlo k jejich přijetí na základě novelizace) a odkazuje na rozhodnutí, v němž tak učinil poprvé. Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.) (*Soudní kontrola bezpečnostního prověřování*): „*Legislativní proces přijetí zákona č. 310/2002 Sb. byl však Ústavním soudem shledán ústavně konformním již v nálezu ze dne 28. 1. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 32, str. 61; vyhlášen pod č. 98/2004 Sb.).*“ Blíže k tomu srov. WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. (2007), *op. cit.*, s. 270.

[605] Jak již bylo v průběhu této práce několikrát naznačeno, svou roli v procesu tvorby práva sehrává i judikatura obecných soudů, nicméně v rámci výkladu o pojistkách zákonodárného procesu lze její roli považovat za zcela marginální. Blíže k problematice vlivu judikatury obecných soudů na proces tvorby práva srov. Srov. FILIP, J. (2007a), *op. cit.*

Předně je ovšem nutné vymezit množinu nazvanou „*judikatura k náležitostem ústavně konformního zákonodárného procesu*“, a to z důvodu, že samotnou otázkou ústavní konformity zákonodárného procesu se Ústavní soud v rámci řízení o kontrole norem zabývá (téměř) vždy (§ 68 odst. 2 ZÚS) (viz níže), i když výrok i samotné nosné důvody z odůvodnění vydaného rozhodnutí (nálezu) cílí na materiální přezkum ústavnosti napadeného zákona či jeho jednotlivých ustanovení. Jak již bylo zmíněno, i díky těmto judikátům se Ústavní soud stává faktickým aktérem, ovlivňujícím proces tvorby práva (zákonodárství), ať již ve své typické a původní roli „negativního“ zákonodárce, tak i v roli „pozitivního“ zákonodárce, která v posledních letech nabývá na významu, zejména v oblasti „sociálních“ základních práv.[606] Z tohoto nepřeberného množství judikatury je proto žádoucí vyčlenit jednak množinu, která se přímo zabývá problematikou zákonodárství (legislativní tvorby práva *stricto sensu*)[607] a kterou lze považovat za součást tzv. pramenů zákonodárného procesu, vymezených dříve. Takovou množinu je pak nutné ještě strukturovat na podmnožiny, přičemž jednou z nich je právě judikatura k náležitostem ústavně konformního zákonodárného procesu, která se dotýká především onoho procesněprávního aspektu algoritmu přezkumu (kompetence a ústavní konformita zákonodárného procesu), vymezeného v § 68 odst. 2 ZÚS, tj. judikatura ve vztahu k povaze, principům, pravidlům, pojistkám a jiným podmínkám ústavně konformmího zákonodárného procesu.

---

[606] Pomineme-li razantní apely na zákonodárce či poměrně obsáhlá *obiter dicta*, vyjadřující se k možné protiústavnosti vybrané právní úpravy jako celku – např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) (*Shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu – tzv. data retention*), doposud za nejzazší mez (nikoliv však nutně problematickou), kam Ústavní soud v této své roli zašel, lze označit používání tzv. aditivních výroků, kdy nad rozsah návrhu konstatuje protiústavnost i jiných ustanovení, k čemuž dospěl v rámci svého přezkumu – např. nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), a tzv. interpretativní výroky, dospěje-li k názoru, že po zrušení napadené úpravy zůstává stávající právní úprava v podústavním právu dosti nejednoznačnou – např. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.), které v poslední době používá ve svých derogačních nálezech vydaných v rámci řízení o kontrole norem a které lze s trochou nadsázky označit i jako závazná vodítka, jak by měla vypadat příští podoba právní regulace dané otázky.

[607] Tato množina je pak sama podmnožinou ve vztahu k množině, kterou tvoří judikatura Ústavního soudu, příp. obecných soudů, týkající se problematiky obecné tvorby právních předpisů, tj. i podzákonných předpisů (včetně otázky limitů a podmínek zákonodárné delegace) a rovněž normotvorby v samostatné působnosti obcí a krajů, na jejíž podobu a charakteristické rysy má judikatura Ústavního soudu zásadní vliv. Blíže k této problematice srov. např. POSPÍŠIL, I. (2010), *Nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám*, 18 Časopis pro právní vědu a praxi 1, s. 51-59, nebo FILIP, J. (2007a), *op. cit.*

Obdobné rozlišení prezentuje zcela aktuálně i J. Kysela ve svém přehledu judikatury Ústavního soudu[608], který tak činí z hlediska tvorby právních předpisů a konkrétně oblastí jeho ingerence: a) *obsahové (formální) vymezení*[609]; b) *legislativní technika*; a c) *ústavní konformita zákonodárného procesu.*[610] Posledně zmíněná oblast je klíčová pro tento přehled a koneckonců celou kapitolu, nicméně ani zbylé oblasti nelze opomenout, a to jednak za účelem zhodnocení celkového judikatorního přístupu Ústavního soudu ve vztahu k otázce zákonodárství, jednak uvedené oblasti (množiny) nemají pevné hranice, neboť jednoznačnějšímu roztřídění brání i samotný rozsah a obsah přezkumu Ústavního soudu v některých rozhodnutích, kdy se vyjadřoval jak k principům ústavně konformního zákonodárného procesu, tak i k obsahovému (formálnímu) vymezení samotného výsledného produktu tohoto procesu. Za příklad lze uvést nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (*Tzv. Topolánkův batoh – procedura a daňová část*)[611], v němž se Ústavní soud k návrhu na zrušení části *zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů* (daňová část) podrobně zabýval jak otázkou ústavnosti zákonodárného procesu jeho předcházejícího jeho přijetí, dále legislativně-technickým aspektem tvorby zákonů a v neposlední řadě i jeho formálně-obsahovými požadavky. Tento přístup je zcela logický s ohledem na skutečnost, že porušení ústavní konformity zákonodárného procesu se

---

[608] Srov. KYSELA, J. (2013b), *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu*, 5 Správní právo, Legislativní příloha II-III. Dlužno dodat, že spolu s výše citovanými „přehledovými" příspěvky J. Filipa, příp. snad i příspěvkem J. Wintra, srov. WINTR, J. (2007), *Aktuální ústavní problémy tvorby zákonů*, in: HAMUĽÁK, O. (ed.), *Debaty mladých právníků 2007. Sborník z konference*, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, s. 217 – 220, nebo SUCHÁNEK, R. (2010d), *op. cit.*, s. 124 - 145, se jedná o ojedinělou snahu přehledněji vymezit a analyzovat judikaturu ÚS z této oblasti, přestože se dle mého názoru jedná o oblast již dosti obsáhle judikovanou a s ohledem na závažnost a možné dopady jejích závěrů na fungování parlamentu i oblast z výzkumného hlediska velmi zajímavou. Proto lze jen konstatovat, že i tuto mezeru by měl vyplnit komplexnější výzkum v rámci teorie zákonodárství.

[609] Užití tohoto zvláštního spojení J. Kysela odůvodňuje snahou vymezit charakteristiku právního předpisu jako formy, která je určena jeho obsahem odpovídajícím určitým formálním, resp. formálnostním požadavkům. Srov. KYSELA, J. (2013b), *op. cit.,* pozn. č. 6. Blíže k tomu viz kapitola *IV. 7 Aspekt legislativně-technický.*

[610] Podobné rozlišení užívá i J. Filip, který tak činí zejména z hlediska Ústavním soudem přezkoumávaných a vytýkaných problematických otázek a aspektů pojících se s tvorbou práva či konkrétněji se zákonodárstvím. R. Suchánek své rozlišení vymezuje dle referenčních hledisek používaných Ústavním soudem k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu, příp. z hlediska jeho komponentů. Proto rozlišuje judikaturu vztahující se k požadavku i) obsahové konzistentnosti návrhu zákona; ii) ustavně konformní interpretace práva upravujících legislativní proces; iii) demokratického legislativního procesu respektujícího dělbu moci a ochranu základních práv. Srov. SUCHÁNEK, R. (2010b), *op. cit.*

[611] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.).

poměrně často projevuje i na samotné obsahové kvalitě schvalovaného zákona, jako tomu je typicky u tzv. přílepků. Proto relativně samostatnou skupinu představují nálezy, v nichž se Ústavní soud obšírně zabýval všemi uvedenými aspekty, tj. hodnotil jak samotný zákonodárný proces, tak i formálně-obsahové náležitosti takto přijatého zákona a které také představují nejvýznamnější judikatorní přínos (kladným i negativním) Ústavního soudu k zákonodárství u nás.

### *VIII. 2. 1 Obsahové (formální) náležitosti zákona*

Vymezení této oblasti judikatorní ingerence Ústavního soudu činí největší obtíže, neboť přesahuje jak do ostatních oblastí, tak sem spadá nepřeberné množství rozhodnutí Ústavního soudu přijaté v souvislosti s obsahovým (materiálním) přezkumem ústavnosti napadeného zákona či jeho jednotlivých ustanovení. Z hlediska teorie zákonodárství tak judikatura z této oblasti, nazírající na zákon v jeho formálním i materiálním smyslu, napomáhá k prosazení a dodržování požadavků imanentních „dobrému" či racionálnímu zákonodárství projektovaných do obsahové podoby jednotlivých zákonů a prostřednictvím nich i do charakteristických rysů celého právního řádu, tzv. formální hodnoty práva, ne nepodobné dříve prezentovaným Fullerovým principům „vnitřní morálky práva". Z toho důvodu je také množinou nejrozsáhlejší, neboť již od samého počátku svého fungování je Ústavní soud v judikatuře prosazoval[612], když zdůrazňoval, že zákon musí být jak z hlediska formy, tak i co do svého obsahu srozumitelným[613], obecným, předvídatelným, určitým, jasným, atp., které představují předpoklady pro jeho řádné uplatnění v praxi bez závažných aplikačních i interpretačních obtíží. Tomu pak odpovídají požadavky na celkovou podobu právního řádu, jako jsou jednota, konzistentnost, předvídatelnost, přehlednost, vnitřní bezrozpornost atp. Potřeba dbát uvedených požadavků vyvěrá mimo jiné z nutnosti dodržování principu právní jistoty a zajištění

[612] Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.): „*Zákonodárce v rozporu s principy legislativní techniky a zároveň se zásadami jasnosti a určitosti zákona, které představují součást principu právní jistoty, a tudíž principu právního státu (čl. 1 Ústavy ČR), dvěma různými způsoby upravil začátek plynutí lhůt, navazujících na právní skutečnosti, založené účinností zákona č. 183/1993 Sb.*"
[613] K otázce srozumitelnosti práva i v judikatuře Ústavního soudu srov. SMEJKALOVÁ, T. (2013), *op. cit.*

ochrany důvěry v právo, jež jsou nedílnou součástí principu právního státu (ve formálním i materiálním smyslu), k jehož dodržování se ČR zavázala (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Jednání zákonodárce, který uvedené požadavky nerespektuje, tak lze hodnotit jako projev svévole a tedy jako protiústavní jednání.

Na druhou stranu je nutné konstatovat, že v rozhodovací praxi Ústavního soudu jejich nedodržení samo o sobě zpravidla nevede ke zrušení napadeného zákona.[614] Představují tak spíše doplňkový, leč důrazný apel na zákonodárce k jejich dodržování, vyřčený především v souvislosti s derogací napadeného zákona či jeho jednotlivých ustanovení z důvodu obsahového nesouladu s ústavním pořádkem, resp. při jejich ústavně konformní interpretaci, když z jeho znění nelze dovodit jeho jednoznačný normativní obsah. Proto se velmi často vyskytují i v nálezech, vydaných v rámci řízení o ústavních stížnostech.[615] Přesto existují některé výjimky.

Kupříkladu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/2000[616] Ústavní soud konstatoval (a z toho důvodu i přistoupil k derogaci přezkoumávaných ustanovení zákona), že *„jedním ze základních předpokladů fungování právního státu je i existence vnitřního souladu jeho právního řádu. Proto je také nutné, aby jednotlivé právní předpisy byly srozumitelné a aby z nich vyplývaly předvídatelné následky. V případě napadeného ustanovení je však zřejmé, že uvedené principy materiálního i formálního právního státu splněny nejsou.“* V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02[617] pak dospěl Ústavní soud k přesvědčení, že přezkoumávaná ustanovení *„neodpovídají kritériím zákonnosti, zejména principu předvídatelnosti. Zásah zákonodárce vykazuje silné znaky svévole. Takový postup narušuje důvěru v právo, která je jedním ze základních atributů právního státu. Postup zákonodárce neodpovídal základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti.“*

---

[614] Pokud by tomu tak bylo a tyto požadavky by byly striktně dodržovány, lze při pohledu na současnou úroveň zákonodárství a formální i obsahovou kvalitu jednotlivých zákonů jen spekulovat o kolik by se zvýšil počet přijatých derogačních nálezů Ústavního soudu.

[615] Koneckonců obdobné požadavky klade Ústavní soud i na obsah soudních rozhodnutí, při jejichž absenci konstatuje porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny).

[616] Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/2000 ze dne 4. 7. 2000 (N 106/19 SbNU 45; 261/2000 Sb.), týkající se přezkumu ústavnosti zákonných podmínek navrácení majetku Čs. červenému kříži.

[617] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.).

Za nejvýraznější z těchto výjimek lze patrně označit nálezy, v nichž se Ústavní soud vyslovoval k požadavku „obecnosti“ zákona, neboť musel čelit tehdy oblíbené praxi přijímání *ad hoc* zákonů či jeho jednotlivých ustanovení deklarujících veřejný zájem v konkrétně (individuálně) určené věci. V konečném důsledku tak dochází k porušení principu dělby moci, neboť úpravou takové otázky formou zákona zasahuje zákonodárná moc do činnosti moci výkonné, když k tomuto účelu slouží především individuální správní akty, příp. do moci soudní, kde nahrazuje soudní rozhodnutí. Jak Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (***Jezy na Labi***)[618]: „*K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec). Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěření všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož je nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním.*“ Mezi dalšími případy lze označit nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (***Zákon o transformaci Českých drah***)[619] či sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (***Dráha letiště Ruzyně***)[620] Ze stále platných předpisů lze pak zmínit kupříkladu zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně.

### *VIII. 2. 2 Legislativně-technické otázky*

Druhou ze zmíněných oblastí judikatury Ústavního soudu k otázce zákonodárství vymezují otázky, které se dotýkají ryze legislativně-technických otázek tvorby zákonů. Nepovažuji za nezbytné zde činit vyčerpávající výčet judikatury, proto pouze přehledově (s odkazy na relevantní literaturu) postačí konstatovat, že Ústavní soud se ve své

[618] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.).
[619] Nález sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.).
[620] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.).

judikatuře vyslovoval (byl nucen se vyslovit) kupříkladu k otázce povahy nadpisů právních předpisů[621], poznámek pod čarou[622], přechodných ustanovení[623], intertemporality[624] a retroaktivity právní regulace[625] (včetně tzv. ultraaktivity, kdy je přezkoumávána ústavnost již zrušeného zákona)[626], normativní povahou novelizujících zákonů (novel)[627], vhodností použitých definic u vybraných pojmů a institutů[628], legisvakanční lhůtou, problematikou vyhlašování právních předpisů a výkladem ustanovení o nabytí účinnosti zákona atp.

U posledně zmíněné otázky se ještě krátce pozastavíme, neboť formulace ustanovení o nabytí účinnosti zákona (právního předpisu) úzce souvisí s výše

---

[621] Blíže k tomu srov. FILIP, J. (2009), *op. cit.*

[622] Blíže k tomu srov. FILIP, J. (1999a), *op. cit.*

[623] Např. nález sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (42/2013 Sb.): „V posuzovaném případě přechodná (intertemporální) ustanovení nového právního předpisu řeší kontinuitu, resp. přetrvávání práva či právních vztahů vzniklých dřívější právní normou před nabytím účinnosti nové právní normy. Tato intertemporální ustanovení v závislosti na povaze upravovaných vztahů ponechávají nabytá práva či právní vztahy buď v režimu staré právní úpravy, nebo naopak na ně aplikují novou právní úpravu, a to zpravidla pod sankcí zániku práva, resp. právního vztahu.

[624] V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.) Ústavní soud zdůraznil, že *„pro oblast intertemporality v civilním i trestním procesu platí princip, dle něhož nestanoví-li zákon jinak, soud postupuje podle procesní úpravy platné a účinné v době rozhodování; tento postulát se plně uplatní pro rozhodování o meritu věci.*"

[625] Např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (220/2012 Sb.). V souvislosti s vymezením rozdílu mezi pravou a nepravou retroaktivitou Ústavní soud uvedl, že *„obecně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita, tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy vzniklé podle zrušené právní normy řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony se řídí zrušenou právní normou* (…)“.

[626] K tzv. ultraaktivitě pak např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.): „Dojde-li soudce obecného soudu k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito (tedy nikoli pouze v té době platný, ale také v té době již neplatný, avšak ještě aplikovatelný zákon), je v rozporu s ústavním zákonem, je povinen předložit věc Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Z tohoto ustanovení Ústavní soud dovodil svou povinnost o návrhu rozhodnout. Kdyby i Ústavní soud odmítl poskytnout obecnému soudu svým rozhodnutím o ústavnosti či protiústavnosti aplikovatelného zákona pomoc, vznikla by neřešitelná situace umělého právního vakua, protože v samotné věci okresním soudem souzené nelze požadovat, aby soud vyhověl požadavku žaloby na zaplacení částky, určené jako postih za černou jízdu, jestliže je přesvědčen, že se tento postih opírá o protiústavní ustanovení zákona. Kdyby však obecný soud sám o sobě rozhodl na základě svého přesvědčení o protiústavnosti aplikovaných ustanovení, jednal by v rozporu s Ústavou. Ústava se opírá o čl. 83 a čl. 95 odst. 1 a odst. 2, vyjadřující náležitost k takové koncepci kontroly ústavnosti, jež je koncentrována v jediné instituci, totiž v Ústavním soudu.“

[627] Blíže viz následující kapitola.

[628] Např. „soused“ a „sousední pozemek a stavba na něm“ - nález sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 43/17 SbNU 303; 96/2000 Sb.), nebo „lesopark“ - nález sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006 (N 164/42 SbNU 353; 520/2006 Sb.), byť se zde jednalo o normotvorbu obce.

předestřenými požadavky na jeho srozumitelnost, jasnost a určitost, což se ovšem v praxi ne vždy děje. Zatímco k platnosti zákona je nezbytné, aby byl řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů (čl. 52 odst. 1 Ústavy ČR), účinnost zákona představuje vymezení doby (zejména určení počátku), od kdy začne platný zákon působit na jím normované právní vztahy a vyvolávat právní účinky. Proto je jednak zcela nepřípustné, aby byl počátek účinnosti stanoven před okamžik nabytí platnosti, jednak nežádoucí, pokud je vymezení okamžiku účinnosti nejednoznačné, nesrozumitelné či neurčité, a to především s ohledem na právní sféru adresátů dané právní normy, jejichž práva a povinnosti jsou jí dotčeny. Nejčastěji se vymezení okamžiku účinnosti platného zákona děje cestou výslovného ustanovení o nabytí jeho účinnosti v samotném závěru textu (v závěrečných ustanoveních), v nichž je stanoveno přesné datum či lhůta (doba), jejímž uplynutím nabývá účinnosti.

Pro v praxi ojedinělé případy, kdy tomu tak nebylo, platí obecné pravidlo, zakotvené v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, podle kterého, pokud není stanovena účinnost pozdější, „*nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení.*“ Tohoto pravidla využil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ans 5/2007 – 60 (publ. pod č. 1791/2009 Sb. NSS.), v němž se musel vypořádat se situací, kdy byl okamžik účinnosti zákona č. 61/2006 Sb., který novelizoval zákon o svobodném přístupu k informacím, autorský zákon a některé další, stanoven před okamžik nabytí jeho platnosti. „*Stanoví-li právotvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné, a proto je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo. Nastane-li taková situace u právního předpisu, jenž se vyhlašuje ve Sbírce zákonů, použije se proto § 3 odst. 3 věta první zákona Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.*“

Naopak méně ojedinělými a o to závažnějšími jsou situace, kdy nabytí účinnosti zákona je stanoveno na den jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, tzn. na nejspodnější přípustnou časovou hranici[629], příp. kdy je časové období mezi platností a účinností zákona (tzv. *legiskvakanční doba*) neúměrně krátká, ať již ve vztahu k oné obecné patnáctidenní

[629] Ve skutečnosti zde ovšem dochází k retroaktivitě vždy, a to z důvodu, že den vyhlášení ve Sbírce zákonů je v předstihu k faktickému rozeslání dané částky Sbírky zákonů.

lhůtě, anebo s ohledem na závažnost a význam nově upravované materie, k jejímuž seznámení je zcela nezbytné adresátům poskytnout dostatečný časový prostor a celkově tak umožnit nové právní úpravě, aby postupně „zakořenila“ v povědomí společnosti.[630] Jak uvádějí J. Kněžínek a P. Mlsna[631], uvedené situace jsou „*zcela neadekvátní*“ a takové ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu se „*pohybuje na samé hraně ústavnosti, zejména z hlediska obecných požadavků právního státu.*“ Zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv možnost takového zkrácení legisvakanční doby váže na ojedinělé situace vyplývající z „požadavku naléhavého obecného zájmu“, který je nezbytné vždy individuálně konkretizovat, řádně odůvodnit, přičemž musí být vážena zejména ona možnost adresátů se s právní úpravou seznámit, nikoliv pouze vzít na vědomí, že vstoupila v platnost a nabyla účinnost. „*Účinnost právního předpisu dnem vyhlášení, respektive dříve než patnáctým dnem, lze pak stanovit pouze v případě, kdy naléhavý obecný zájem na urychlené regulaci určitých otázek právem je slučitelný s požadavky právního státu, tj. i s možností adresátů právní normy, včetně orgánů veřejné moci, nejen zjistit, že určitý právní předpis byl ve Sbírce zákonů vyhlášen, ale i seznámit se v potřebném rozsahu s jeho skutečným normativním obsahem.*“[632]

Zůstává tedy otevřenou otázka, jak by Ústavní soud tyto situace hodnotil z hlediska požadavků vyplývajících z principu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR).[633] Konkrétně tedy, zda by v prvním případě přistoupil k derogaci zákona pro neplatnost či nepřípustnou (pravou) retroaktivitu[634], což by ovšem i v tomto případě komplikovaly ony právní účinky *ex nunc* derogačních nálezů Ústavního soudu, anebo by zvolil výše citovaný přístup použitý Nejvyšším správním soudem. Ve zbylých dvou případech, zda by vůbec přistoupil k hodnocení a způsobu odůvodnění naplnění onoho požadavku „naléhavého obecného zájmu“, resp. adekvátnosti a přiměřenosti „délky“ legisvakanční doby prizmatem respektu

---

[630] Krátká legisvakanční lhůta, nadto doplněná o zcela neakceptovatelný způsob urychleného (a stejně nedostatečného) přijímání prováděcích předpisů, byla mj. předmětem kritiky NOZ a nabytí jeho účinnosti k 1. 1. 2014.

[631] Srov. rovněž KNĚŽÍNEK, J.; MLSNA, P. (2011), *Účinnost právního předpisu*, in. *Legislativní proces (teorie a praxe)*, s. 383 – 392; nebo KYSELA, J. (2005), *Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů*, Právní rozhledy 22, s. 812 – 816.

[632] Cit. dle KNĚŽÍNEK, J.; MLSNA, P. (2011), *op. cit.*, s. 386.

[633] Podrobněji srov. KNĚŽÍNEK, J.; MLSNA, P. (2011), *op. cit.*, s. 386 - 387.

[634] Obdobně např. cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/01.

k principům vážících se k principu právního státu. Tak jako tak je tato praxe neadekvátní, nežádoucí a skutečně na samotné hraně ústavnosti, a to právě s ohledem na požadavek (včasné) seznatelnosti a srozumitelnosti právní úpravy a v neposlední řadě na schopnost orientace adresátů v právním řádu v kontrapozici s přetrvávající přítomností zásady „neznalost zákona neomlouvá".[635]

### *VIII. 2. 3 Ústavní konformita zákonodárného procesu*

Jak již bylo zmíněno, při řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 ZÚS Ústavní soud *ex officio* přistupuje před samotným posouzením obsahového souladu zákonů s ústavním pořádkem přezkumu, zda napadený zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou ČR stanovené kompetence a zda byl zákon vydán ústavně předepsaným způsobem.[636] Judikatura dotýkající se těchto (procesních) aspektů spadá právě do této oblasti ingerence Ústavního soudu do zákonodárství (a obecně procesu tvorby práva), kterou lze označit za nejvýraznější a současně vyvolávající největší kontroverze, což platí zejména ve vztahu k rozhodnutím, v nichž se Ústavní soud v rámci řízení o kontrole norem vyslovoval k principům, pravidlům a náležitostem ústavně konformního zákonodárného procesu, jejichž shledané porušení a nerespektování často vedlo i k derogaci přezkoumávaného zákona.

Z hlediska počtu a aktuálního významu je možné konstatovat, že judikatura Ústavního soudu ve vztahu k zákonodárné kompetenci zůstává v pozadí.[637] Přesto nelze opomenout některé významné nálezy, v nichž se Ústavní soud musel zabývat bazálními otázkami zákonodárného procesu či dokonce výkladem k němu vážících se ústavních

---

[635] S notnou dávkou nadsázky lze konstatovat, že za situace, kdy okamžiky platnosti a účinnosti právního předpisu spadají v jedno, nejen, že jeho adresáti nemají vůbec prostor se s ním seznámit, ale s ohledem na složitost a nepřehlednost právního řádu, do kterého je zařazena další nová právní úpravy, již nemají ani příležitost spustit ony nezbytné specializované počítačové programy usnadňujících orientaci v něm, jejichž nezbytné použití při orientaci ve „smíšených zákonech" Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 nepřímo označil za průvodní jev „*probíhajících změn podoby právního systému.*"

[636] K procesním aspektům a možným problematickým otázkám viz následující kapitola.

[637] Uvedené konstatování by ovšem neplatilo, pokud bychom do této množiny zařadily i judikaturu ve vztahu k normotvorné kompetenci obcí a krajů, resp. pokud by nedošlo k rozpadu československé federace, kde by ústavní soud sehrával nepochybně významnou roli při řešení střetů o normotvornou kompetenci mezi orgány federace a jednotlivých států.

pojmů, ústavně vymezených kompetencí jednotlivých ústavních orgánů (aktérů) a jejich vztahu k zákonodárné moci.

Mezi takové otázky lze zařadit výklad pojmu „*zákon o státním rozpočtu*“ a k jeho přijetí předvídaný zákonodárný proces dle čl. 42 Ústavy ČR, zejména z hlediska účasti Senátu v zákonodárném procesu, jako tomu bylo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (***Zákon o státním rozpočtu z hlediska účasti Senátu v zákonodárném procesu***).[638] Ústavní soud zde musel řešit paradoxní situaci, kdy se skupina senátorů domáhala zrušení napadeného zákona[639], který současně novelizoval více zákonů, mimo jiné i zákon o státním rozpočtu, k jehož přijetí čl. 42 Ústavy ČR stanoví specifický zákonodárný proces, vylučující účast Senátu (princip jednokomorového zákonodárného procesu), neboť Senát jej projednal a přijal k němu pozměňovací návrhy, čímž porušil právě čl. 42 Ústavy ČR, jelikož projednával zákon měnící zákon o státním rozpočtu. Ústavní soud se s tímto názorem neztotožnil, když konstatoval, že Senát byl oprávněn projednávat a schvalovat též změnu jiných zákonů než zákona o státním rozpočtu, byť provedenou jediným zákonem. „*V opačném případě by totiž mohlo docházet k situaci, že novelizací zákona o státním rozpočtu spojenou se změnou (případně i přijetím) dalších zákonů, by byl Senát z legislativního procesu ohledně těchto dalších zákonů vyloučen.*“ Takový výklad dle jeho názoru odporuje ústavně zakotvenému principu bikameralismu, čl. 42 odst. 2 Ústavy ČR a rovněž i JŘPS. Z dikce ustanovení § 101 odst. 3 JŘPS, které zapovídá, aby součástí zákona o státním rozpočtu byly změny, doplnění nebo zrušení jiných zákonů, totiž Ústavní soud dovodil, že „*ani součástí "běžného" zákona nemůže být změna, doplnění nebo zrušení zákona o státním rozpočtu. Situace, kdy společně s návrhem zákona o státním rozpočtu jsou navrhovány též zákony jiné, případně kdy jedním zákonem je novelizován zákon o*

---

[638] Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb).

[639] Za účelem přímé konfrontace s požadavky srozumitelnosti, seznatelnosti a přehlednosti by bylo škoda jej necitovat přesně: „*Zákon č. 217/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, o změně a doplnění některých zákonů České národní rady a některých dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.*“ Ostatně i název zde měněného zákona č. 132/2000 Sb. o mnohém svědčí.

*státním rozpočtu i zákony další, je tedy - jak již bylo řečeno - stavem, který není v souladu ani s Ústavou ani se zákonem (JŘPS).*"

Význam tohoto nálezu je ovšem nezbytné spatřovat i v jeho přesahu nad uvedený výklad, neboť se Ústavní soud (prakticky poprvé významně se zabývající i problematikou ústavní konformity zákonodárného procesu) v něm vyjádřil k mnoha dalším otázkám, ať již procesním (tzv. eventuální petit, normativní povaha novelizujícího zákona, „obžívání" derogované úpravy atp.), tak i k některým problematickým praktikám tehdejšího (a vlastně i současného) zákonodárného procesu, především pak k praxi, kdy jedním zákonem je současně novelizováno několik různých zákonů.[640] Aniž bychom nyní zpětně hodnotili, zda měl přistoupit k derogaci napadeného zákona právě z důvodu absence jejich obsahové souvislosti (tzv. *pravidlo úzkého vztahu*), Ústavní soud zde vydal pomyslné varování, že do budoucna tuto praxi již tolerovat nebude, což se následně potvrdilo přijetím „přílepkového" nálezu, byť s odstupem několika let, v jejichž průběhu se tato praxe i nadále bezesporu používala.

V obdobném duchu se nesl i nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (***„Volební zákon" podle čl. 40 Ústavy ČR***)[641], kde Ústavní soud pro změnu musel vyložit pojem „volební zákon" ve smyslu čl. 40 Ústavy ČR. V tomto případě byla opět k návrhu skupiny senátorů Ústavním soudem přezkoumávána ústavnost zákonodárného procesu vedoucího k přijetí novely[642] zákona o střetu zájmů, která však měnila i úpravu v zákoně o volbách do krajských zastupitelstev, resp. do zastupitelstev obcí, ač to není z názvu vůbec patrné. Ačkoliv tedy opět zákonodárce přistoupil k výše kritizované praxi, Ústavní soud se soustředil primárně na otázku, zda pod rozsah pojmu „volební zákon" dle čl. 40 Ústavy ČR patří i zmíněné

---

[640] *„K tomu Ústavní soud v obecné rovině uvádí, že tato praxe je v zásadě ústavně konformní, leč pouze tehdy, jestliže novelizované zákony vzájemně meritorně souvisí. Naopak za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasté formou podaných pozměňovacích návrhů. Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.*"

[641] Nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.).

[642] Zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů).

zákony o volbách do zastupitelstev krajů a obcí. Za situace, kdy na ní Ústavní soud odpověděl kladně, napadený zákon zrušil z důvodu protiústavního zákonodárného procesu vedoucího k jeho přijetí, přičemž klíčovým derogačním důvodem bylo porušení principu bikameralismu a obejití role Senátu při schvalování zákonů podle čl. 40 Ústavy ČR, když zamítavé stanovisko Senátu k předmětnému návrhu „volebního" zákona nevyvolalo konec zákonodárného procesu, ale naopak proces pokračoval a vyústil ve vyhlášení daného zákona ve Sbírce zákonů. „*Již v Ústavě samotné je postavení Senátu postulováno nikoli pouze v rovině nevýznamné; Senát není jen reprezentativní parlamentní komorou. Ve skutečnosti je postavení Senátu v soustavě nejvyšších orgánů státní moci právě z hlediska role pojistky bránící excesům ohrožujícím samy základy demokratického právního státu nezastupitelné, přirozeně s výjimkou té možnosti, že by se ústavodárce (nově) rozhodl přiklonit k i dříve uvažované, avšak nepřijaté koncepci unikameralismu, kde však by vzájemné brzdy, protiváhy a pojistky jednotlivých státních mocí musely být nastaveny zcela jinak než v Ústavě existující. Má-li Senát plnit svoji stabilizační funkci, neexistuje žádný rozumný důvod, proč by při tvorbě volebních pravidel měl tuto funkci vykonávat pouze ve vztahu k volbám parlamentním, a nikoliv při tvorbě zákonů upravujících volby do těch orgánů, jimiž jsou samostatně spravovány obce a kraje.*"

Jinou bazální otázkou bylo posouzení povahy a časového vymezení lhůty pro uplatnění prezidentského veta dle čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR, kterou Ústavní soud řešil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (***Suspenzívní veto prezidenta republiky - počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR***)[643] v rámci střetu mezi Poslaneckou sněmovnou a prezidentem republiky ohledně ústavnosti zákonodárného procesu vedoucího k přijetí a vyhlášení novely[644] zákona na ochranu zvířat proti týrání. Ústavní soud rozhodoval k návrhu tehdejšího prezidenta V. Havla za situace, kdy prezident tento zákon vetoval, nicméně tak učinil až 17. den (pondělí) poté, co mu byl postoupen, a tedy po stanovené lhůtě, jak konstatovala Poslanecká sněmovna, která k tomuto vetu nepřihlížela, a daný zákon byl

[643] Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.).
[644] Zákon č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění zákona č. 162/1993 Sb. a zákona č. 193/1994.

vyhlášen, aniž by došlo k jeho přehlasování. Ústavní soud se přiklonil k názoru prezidenta a napadený zákon zrušil, když dovodil, že „*v situaci, kdy mezi subjekty, aplikujícími Ústavu, dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu. Tímto v posuzované věci je dělba moci mezi ústavními orgány v zákonodárném procesu.*“ Význam uvedeného nálezu J. Kysela spatřuje nejen v závěru „v pochybnostech ve prospěch uplatnění ústavní pravomoci“, k němuž se ostatně Ústavní přihlásil i ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05, ale i ve skutečnosti, že Ústavní soud v jeho odůvodnění „*zdůraznil význam a funkci právních principů v českém právním řádu jako součásti kontinentálního typu právní kultury, což časově koincidovalo s rostoucím zájmem o právní principy v české obecné teorii práva, zde hodně pod vlivem četby spisů R. Dworkina.*“[645] Stejně tak lze namítnout, že si zde Ústavní soud pro svou judikaturu do budoucna chystal silné „argumentační střelivo“, které pak velmi často používal, včetně rozhodnutí týkajících se náležitostí a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu.

Tato teze bezesporu platí pro nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (***Tzv. opakované hlasování Poslanecké sněmovny***)[646], v němž se Ústavní soud zabýval problematikou tzv. *opakovaného hlasování* (či „*4. čtení*“), kdy Poslanecká sněmovna usnesením ve 3. čtení přijala[647] návrh zákona č. 501/2001 Sb. (technické novely obchodního zákoníku) ve znění pozměňovacích návrhů, s nimiž ovšem většina následně nesouhlasila, neboť pozměněná ustanovení obchodního zákoníku vzájemně kolidovala (překlep při přípravě tisku). Proto nedošlo k povinnému postoupení Senátu, ale na základě přijetí „*doprovodného usnesení k tomuto návrhu zákona za účelem provedení s drobných technických změn v textu*“[648] byl tento návrh zákona předsedou Poslanecké sněmovny V. Klause opětovně zařazen na

[645] Cit. dle KYSELA, J. (2013b), *op. cit.,* s. XXXVIII. Koneckonců v roce 1998 R. Dworkin publikoval své dílo „*Law's Empire*“, v témže roce byla v ČR vydána publikace L. L. Fullera „*Morálka práva*“ v překladu J. Přibáně.

[646] Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.).

[647] Z celkového počtu 177 přítomných hlasovalo pro 159 a proti 2 poslanci a poslankyně. Blíže viz Sněmovní tisk č. 824, 3 volební období.

[648] Cit. dle Stenoprotokolu z 39. schůze Poslanecké sněmovny, konané dne 31. 10. 2001.

pořad další schůze, kde bylo původní usnesení revokováno[649], návrh zákona vrácen do 2. čtení, v němž byl podán pozměňovací návrh vyhovující poslanecké většině, která takto pozměněný návrh zákona posléze přijala.[650] Ústavní soud zřetelně vymezil referenční hlediska svého přezkumu, když konstatoval, že „*ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu.* (…) *Jakkoli - na rozdíl od předchozích ústav*

---

[649] Dle JŘPS je postup cestou revokace hlasování možný v období bezprostředně po vyhlášení výsledků hlasování a pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny, jak vyplývá z ust. § 76 odst. 5 JŘPS („Každý poslanec může vznést při hlasování nebo bezprostředně po něm námitku proti průběhu nebo výsledku hlasování. O takové námitce rozhodne Sněmovna bez rozpravy."). Pro zajímavost je možné citovat z vystoupení tehdejšího předsedy vlády M. Zemana na 42. schůzi Poslanecké sněmovny, konané dne 15. 11. 2001), v němž Poslaneckou sněmovnou následně zvolený a protiústavní postup obhajoval: „*Prosím i ty, kdo jsou proti revokaci, aby si, což je možné jedině v případě schválení stanoveného programu, vyslechli podrobnější argumenty pro tuto revokaci. A slibuji, že my si stejně tak pozorně vyslechneme argumenty proti revokaci. Jsem dokonce na základě předchozí výzvy ochoten připustit, že se náš poslanecký klub opravdu nechal oklamat, i když člověk nerad připouští, že se nechal oklamat, ale chci upozornit ty, kdo chtějí tak závažnou záležitost vůbec vyřadit z programu tohoto jednání, že trpí nedostatkem odvahy, nedostatkem odvahy předložit vlastní argumenty. A nedostatku odvahy se česky říká zbabělost.*" Pro doplnění, na jeho výzvu bezprostředně reagoval poslanec M. Výborný (KDU-ČSL, nyní soudce Nejvyššího správního soudu) s předzvěstí následujícího vývoje: „*Shodou okolností včera v Brně byla docela silně obsazená konference k desátému výročí Listiny základních práv a svobod. Paní a pánové, bylo tam shromážděno několik desítek osob, mnoho profesorů ústavního práva, politologie a dalších osobností. Informoval jsem je o tom, jaký pořad schůze je před námi. Ačkoliv se tito odborníci předtím nesmírně pohádali o některé aspekty Listiny základních práv a svobod, v této věci byli všichni naprosto jednoznační a ptali se mě, zda to někdo snad myslí vážně, že by se sněmovna po patnácti dnech vracela k přijatému zákonu a revokovala své usnesení. Pan premiér nazval ty, kteří nechtějí o této věci jednat, zbabělci. Pane premiére, já jsem argumenty předložil. Já si myslím, že je zbabělé nevyužít možností Senátu a prezidenta.*"

[650] Pro dokreslení celého postupu je vhodné dodat, že tento nový bod na pořadu 42. schůze Poslanecké sněmovny byl projednáván v režimu legislativní nouze (§ 99 odst. 1 JŘPS) a ve zkráceném jednání (§ 99 odst. 2 JŘPS) vyhlášeného předsedou Poslanecké sněmovny na žádost vlády M. Zemana, který na schůzi její trvání odůvodnil hrozbou značných hospodářských škod v podobě navýšení neočekávaných výdajů schváleného státního rozpočtu v důsledku navýšení platu zaměstnanců veřejné sféry, předvídané novelou zákona o platech (zákon č. 217/2000 Sb.), která by nabyla účinnosti 1. 1. 2002. Vláda proto urychleně předkládala „novelu této novely" (posléze vyhlášena dne 31. 12. 2001 (!) pod č. 492/2001 Sb.), jejímž účelem bylo posunutí této účinnosti o rok („v § 4 odst. 4 se číslice „2002" nahrazuje číslicí „2003"). „*Byli bychom samozřejmě velice rádi, kdyby se zvýšily mzdy pracovníků v rozpočtové sféře, byli bychom velice rádi, kdyby k 8% zvýšení platů došlo již od 1. ledna a nikoli od 1. dubna, kdyby zde nenastala situace, kdy se Česká republika stala rozhodnutím většiny politických sil součástí antiteroristické fronty - to není prázdná deklarace, to od nás vyžaduje i určité náklady a určité oběti -, tak bych jako předseda vláda vesele licitoval, jednal bych s jednotlivými politickými stranami o případném navýšení deficitu rozpočtu, riskoval bych rozpočtové provizorium, které by bylo sice nepříjemné, ale v normálních standardních podmínkách by zase tak dramatické změna neznamenalo. A postupoval bych tímto velmi jednoduchým a průzračným způsobem. Podmínky nejsou normální, podmínky nejsou standardní. A lituji ty, kdo si to nedokáží uvědomit.*" Cit. ze Stenoprotokolu vystoupení M. Zemana na této schůzi.

*(československého státu) - není obsah jednacího řádu Poslanecké sněmovny ústavně vymezen, není rozumného důvodu k pochybnostem, že základní zásady jednání zákonodárných sborů, a také zásady styku obou sněmoven mezi sebou (jakož i vládou) a navenek vůbec nemohou vykročit z ústavního rámce.*" Proto v daném případě shledal postup Poslanecké sněmovny i jejího předsedy protiústavním, když dovodil, že na usnesení Poslanecké sněmovny, vyslovující s návrhem zákona souhlas, „*je nutno nahlížet jako na rozhodnutí obsahující (v dané procesní fázi) výrok konečné platnosti, jímž byl zákonodárný proces v Poslanecké sněmovně ukončen.*"[651]

S obdobným postupem[652] Poslanecké sněmovny se musel Ústavní soud vypořádat rovněž v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (*Zákon o transformaci Českých drah*). Ústavní soud zde sice přistoupil k derogaci, nicméně pouze jednotlivých napadených ustanovení zákona, zčásti pro porušení požadavků na formální (obsahovou) kvalitu ustanovení zákona (jejich neurčitost), zčásti pro jejich obsahový nesoulad s ústavním pořádkem (porušení principu rovnosti a zásah do vlastnických práv), nikoliv tedy z důvodu protiústavnosti opakovaného hlasování. V daném případě tuto praxi ústavně aproboval výkladem účelu institutu revokace hlasování, zakotveného v ust. § 76 odst. 5 a odst. 6 JŘPS, byť dle mého názoru některé zjištěné okolnosti[653] nahrávali spíše opačnému

---

[651] „*Opakované hlasování, lhostejno zda o pozměňovacím návrhu nebo o usnesení, jímž se s návrhem zákona vyslovuje souhlas jako s celkem, je tak limitováno dvěma podmínkami, totiž bezprostředně vznesenou námitkou poslance a kladným rozhodnutím Poslanecké sněmovny o ní, a nadto pro jejich povahu lze je vztáhnout toliko k vadám (omylům) při vlastním hlasovacím aktu, tedy v podstatě k technice hlasování nebo ke zjištění jeho výsledku, nikoli však k meritu projednávaného návrhu (věcné nesprávnosti); k jejich odstranění jsou totiž ústavně určeny jiné mechanismy (čl. 47 odst. 2, čl. 47 odst. 1 a 3 a čl. 50 odst. 2 Ústavy ČR).*"

[652] Zásadní odlišnost spočívala v tom, že nyní se jednalo o hlasování o již Senátem vráceném (zamítnutém) návrhu zákona, tedy skutečně o poslední (řádné) hlasování o návrhu zákona.

[653] Jak rekapituloval Ústavní soud, o návrhu Senátem vráceného zákona hlasovala Poslanecká sněmovna dne 5. 2. 2002 ve 14.41 hod. na své 46. schůzi, kdy z přítomných 176 poslanců a poslankyň 97 hlasovalo pro a 69 proti, tedy návrh nebyl přijat s ohledem na potřebné kvórum 101 poslanců, jak stanoví čl. 47 odst. 1 Ústavy ČR. Tehdejší předseda Poslanecké sněmovny V. Klaus k tomu konstatoval, že „Návrh nebyl přijat. Vím, že jde o relativně těsné hlasování. Prosím, aby si všichni zkontrolovali, zda hlasovali v souladu se svým svědomím a či se svým stranickým příkazem. Rozumím tomu, že nikdo nemá žádné námitky. Končím projednávání bodu 52. Zákon nebyl přijat." O 10 minut později, již v průběhu projednávání dalšího bodu programu schůze se do rozpravy přihlásila poslankyně K. Čelišová: „Pane předsedo, kolegyně a kolegové, já se hrozně moc omlouvám, že vstupuji do tohoto bodu jednání, ale dovolila bych si zpochybnit hlasování č. 113, kde se na sjetině (pozn. ÚS - záznamu z technického hlasovacího zařízení) objevilo, že jsem hlasovala proti, ale hlasovala jsem pro. Děkuji Vám." Po jistém váhání dal předseda Poslanecké sněmovny hlasovat o revokaci původního hlasování, kdy z přítomných 179 poslanců hlasovalo pro 104, proti 66. K námitce

závěru a tedy derogaci celého novelizujícího zákona č. 77/2002 Sb., a to i z důvodů vymezených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02.[654]

Tento zjevně zdrženlivý přístup k ingerenci do autonomní sféry parlamentu a k přezkumu jeho rozhodovacích procedur se dle názoru J. Wintra[655] bezprostředně znovu projevil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (***Opravy v textu zákona po jeho schválení v Poslanecké sněmovně***)[656], s předzvěstí v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03.[657] V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 se Ústavní soud čelil namítané skutečnosti, že Senátu byl předsedou Poslanecké sněmovny postoupen návrh zákona v odlišném znění (po provedení 13 oprav v textu), než byl Poslaneckou sněmovnou schválen, tj. otázkou, zda došlo k vybočení z mezí legislativně-technické redakce[658] a tedy k obsahové nebo právní změně návrhu zákona oproti podobě schválené Poslaneckou sněmovnou.[659] Po provedeném rozboru předmětného vládního návrhu zákona[660] Ústavní soud dospěl k závěru, že nikoliv, když

---

poslance Z. Kořistky bylo i toto hlasování revokováno a následně byl návrh zákona přijat usnesením, pro jehož přijetí z přítomných 179 poslanců hlasovalo pro 104, proti 71. Tedy oproti prvnímu „řádnému" hlasování bylo nyní přijato usnesení opačného znění (přijetí zákona (!)), když se tohoto hlasování jednak zúčastnili tři zcela nově přihlášení poslanci, jednak došlo i ke změně poměru hlasů pro i proti, což zavdává pochybnosti o celkové účelovosti takového jednání, nikoliv však z hlediska naplnění původního účelu institutu revokace hlasování, jak dovodil Ústavní soud.

[654] Dlužno dodat, že ani navrhovatelé ve své argumentaci, a před nimi ani samotní poslanci v průběhu předmětné schůze nijak neargumentovali závěry z tohoto již téměř půl roku starého nálezu Ústavního soudu, což leccos z hlediska vázanosti zákonodárce judikaturou Ústavního soudu a jejího skutečného vlivu na zákonodárný proces může dokazovat. Blíže viz kapitola *IX. Závaznost judikatury Ústavního soudu a její reflexe v parlamentní praxi*.

[655] „*Dokladem zdrženlivosti Ústavního soudu ve vztahu k vnitřním poměrům parlamentních komor (ne však již k mocenskému poměru mezi komorami, jenž má ústavní charakter) je nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04.*" Srov. WINTR, J. (2009), *Parlamentní procedury ve světle ústavních principů*, in. KOKEŠ, M.; POSPÍŠIL, I. (eds.) op. cit., s. 218, pozn. č. 34.

[656] Nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.).

[657] Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) „Není-li úprava legislativního procesu, jež je součástí jednoduchého práva, vyjádřením ústavního principu, i její případné porušení derogační důvod, a to ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu, nezakládá." Dlužno dodat, že v tomto nálezu byl předmětem přezkumu normotvorný proces podzákonného právního předpisu (vyhláška ministerstva), konkrétně její soulad se zákonným zmocněním.

[658] Problém nesrovnalostí a chyb spočívá v tom, že předseda Poslanecké sněmovny měl potvrdit svým podpisem pravost textu, který však neodpovídá tomu, na čem se sněmovna podle názoru navrhovatelky usnesla.

[659] Blíže k této problematice i z historického a komparativního hlediska srov. FILIP, J. (2003), *Poznámky k problematice oprav nesrovnalostí v usneseních sněmovny*, 11 Časopis pro právní vědu a praxi 4, s. 281 – 288.

[660] Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, původně Sněmovní tisk č. 256, 4. volební období.

sice dovodil, že se jedná o otázku, „*kterou je třeba vykládat v duchu principu demokratického právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Z tohoto principu jednak vyplývá obecný požadavek jasnosti, srozumitelnosti, určitosti a nerozpornosti právních pravidel chování, což stanoví požadavky na konečnou legislativně-technickou redakční úpravu textu návrhu zákona, jednak požadavek respektování kompetence jednotlivých ústavních orgánů v rámci zákonodárného procesu.*“ Nicméně uzavřel, že je věcí reglementového práva, jehož úpravu nicméně shledal nedostatečnou, aby „*zajistilo, že kontrolu znění schválených usnesení a případné legislativně-technické úpravy bude provádět ten, kdo k tomu má mandát založený na volbě. Jiný postup by byl v rozporu s požadavky ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a v takovém případě by bylo úkolem Ústavního soudu případné námitky přezkoumat bez ohledu na to, zda je rovněž namítán obsahový soulad zákona s ústavním pořádkem.* (…) *Z ustanovení § 66 až 68 zákona o Ústavním soudu přitom plyne, že předmětem kontroly jsou právní předpisy, které jsou vyhlášeny zákonem stanoveným způsobem, nikoli usnesení sněmoven, která se jimi teprve mají stát.*“[661]

Z tohoto pohledu se tak dle mého názoru zásah Ústavního soudu v takových případech jeví do značné míry jako opožděný, neboť v souladu s ústavně vymezenými kompetencemi[662] nemůže aktivně vstupovat do průběhu zákonodárného procesu či iniciativně vstupovat do probíhajících diskuzí. Ke slovu se dostává až na základě návrhu aktivně legitimovaného navrhovatele, k jehož návrhu může (musí) ve smyslu § 68 odst. 2 ZÚS zpětně hodnotit celkový průběh zákonodárného procesu a jeho výsledek. A v tom tkví podstata této poznámky. Při absenci jakékoliv formy preventivní kontroly ústavnosti (návrhů) zákonů, je za situace, kdy takovým obdobným postupem dochází nejen k porušení principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, ale i k zásahu do ústavně garantovaných základních práv a svobod jednotlivých poslanců či

[661] „*Představa, že by Ústavní soud ve stejném rozsahu, v jakém pravidelně hodnotí dodržení požadavků kvora a většiny podle čl. 39 Ústavy ČR, začal přezkoumávat zápisy ze schůzí a hodnotit místo aparátu komor, jejich ověřovatelů, zpravodajů a předsedů, na čem se komora skutečně usnesla, je de constitutione lata nepřijatelná a stěží prakticky realizovatelná, šla by nad rámec příslušnosti Ústavního soudu podle čl. 87 Ústavy ČR a znamenala by zásah do dělby moci, které se jinak navrhovatelka dovolává.*“

[662] Dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR rozhoduje „o zrušení zákonů“ (ve smyslu do doby případného derogačního nálezu platných zákonů), nikoliv „o zrušení návrhů zákonů“.

senátorů (svoboda projevu, svobodný výkon mandátu, ochrana menšin atp.), v podstatě vyloučena možnost domoci se jejich včasné a efektivní ochrany a nápravy. Jak upozorňuje J. Filip[663], odvolání se proti rozhodnutí k plénu sněmovny (např. návrh k revokaci hlasování), které rozhoduje většinou hlasů, dostatečnou záruku včasné ochrany a nápravy patrně neposkytuje. Otázkou však zůstává, zda umožnění ingerence Ústavního soudu do průběhu zákonodárného procesu ve fázi mezi oběma komorami Parlamentu, by nepředstavovalo až příliš nadměrné a z důvodu hrozby jeho zneužívání i nežádoucí narušení parlamentní autonomie, vyloučení možnosti k zapůsobení jejích samoregulačních mechanismů, byť uvedené příklady naznačují, že příliš nefungují.

Ústavní soud se podrobně vyjádřil rovněž k povaze podpisu předsedy, jímž potvrzuje správnost znění vyhotoveného usnesení Poslanecké sněmovny, přičemž jeho funkce není toliko pouze funkce oznamovací a konfirmační (potvrzující), ale plní i identifikační a verifikační funkci, jako podpis veřejnoprávního aktu. „*Jeho úkolem je s pomocí dalších orgánů sněmovny (zpravodajové, ověřovatelé) a aparátu kanceláře sněmovny zajistit, aby konečný projev vůle sněmovny byl rovněž formulován v souladu s požadavky na zákon v podmínkách demokratického právního státu (určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost, jazyková a stylistická bezvadnost).*“[664] Vůči uvedenému závěru se kriticky vymezil J. Kysela, který v něm spatřuje riziko, že „*za projev vůle Poslanecké sněmovny může být prohlášeno jen to, co za něj prohlásí předseda Poslanecké sněmovny. Zjevným excesům (předseda Sněmovny postoupil Senátu neusnesený text, ignoroval jeho usnesení i prezidentovo veto) by tedy nakonec asi měl bránit předseda vlády (poslední podpis na zákoně) či dokonce redakce Sbírky zákonů, neboť zásah Ústavního soudu by přišel až v době, kdy domnělý zákon*

[663] J. Filip v této souvislosti vznesl polemickou námitku, zda se v takovém případě nejedná o mezeru v naší právní úpravě, která by mohla být případně v budoucnu překonána, obdobně jako tomu bylo v právní úpravě „soudního přezkumu voleb“, kdy dříve absentovala možnost volebních soudů vstupovat do volebního procesu před jeho ukončením, např. v registrační fázi, přičemž shledaná porušení zákonných podmínek již v této fázi volebního procesu mohla být zhojena jedině až cestou vyslovení neplatnosti voleb a jejich opakování. Srov. FILIP, J. (2005), *op. cit.*, s. 239 – 240.

[664] K tomu slouží předsedovi rovněž nástroj reglementového práva, jako je zápis, který se pořizuje na základě § 68 odst. 1 a 2 JŘPS a § 86 odst. 1 a 2 JŘS. „*Zápis plní funkci úřední, zatímco těsnopisecká zpráva jen funkcí informační. Po uplynutí 15 dnů je zápis autentickým záznamem o schůzi a osvědčuje vše, co je v něm a jeho přílohách uvedeno. Jeho zpochybnění je vnitřní věcí dané sněmovny, pokud není stanoveno jinak.*“

*mohl stejně stihnout působit.*"[665] V této souvislosti lze doplnit, že takto nazíraná funkce podpisu předsedy Poslanecké sněmovny, který jím stvrzuje pravost a správnost sněmovnou usneseného textu, se velmi podobá americké praxi spojené s tzv. *„Enrolled Bill" rule/doctrine*, o níž jsme se zmiňovali dříve.

Zůstaneme-li ještě u odvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04, lze z něho skutečně dovodit J. Wintrem namítaný zdrženlivý přístup ve vztahu k vnitřním poměrům parlamentních komor a k možnosti derogace zákonů z důvodu protiústavnosti zákonodárného procesu. Ústavní soud jej dal najevo přijatým názorem, že *„přijetí zákona je mnohovrstevný a komplikovaný proces, který je jen zčásti upraven ústavními předpisy. Pro Ústavní soud jsou však v daném případě závazným kritériem hodnocení pouze ústavně vymezená pravidla zákonodárné procedury.* (…) *Ústavní soud zdůrazňuje zásadu vzájemné autonomie rozhodování sněmoven. Každá sněmovna v rámci zákonodárného procesu přijímá samostatně svá rozhodnutí a je její věcí, jaký postup zvolí k jejich redakčnímu zpracování z hlediska zajištění požadavků legislativní techniky.* (…) *Vstup Ústavního soudu do autonomního prostoru usnášení se sněmoven by mu otevíral široký prostor pro to, aby svými rozhodnutími vykládal, na čem se vlastně příslušná komora Parlamentu usnesla, aniž se to ještě stalo součástí právního řádu. Tím by nahrazoval její autonomní rozhodování a současně narušoval principy dělby moci."* Přesto jej nepovažuji za natolik zdrženlivý a tedy z hlediska směřování judikatury Ústavního soudu problematický, jako tomu bylo v jiných případech, kde Ústavní soud již nemusel vážit onu míru ingerence do „probíhajícího" zákonodárného procesu, byť z časového hlediska přichází až posléze (opožděně).

Problém tohoto přístupu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 nicméně spočívá především v jeho roli, jakou do budoucna plnil, neboť se o něj Ústavní soud v některých nadcházejících nálezech často opíral jako o jakousi „záchrannou ruční brzdu" ve více z ústavního hlediska problematických případech, k nimž ovšem tento přístup nebyl zdaleka přiléhavý.

[665] Cit. dle KYSELA, J. (2013b), *op. cit.,* s. XLII.

A jsou to právě tyto nadcházející nálezy, které lze považovat za dosud nejvýznamnější rozhodnutí spadající do dané oblasti. Představují určitý „lakmusový papírek“ charakteru (stálost a soudržnost) přístupu Ústavního soudu k přezkumu ústavní konformity zákonodárného procesu a k prosazování jemu imanentních principů a pravidel, většinou proti vůli zákonodárce. Již nyní je nezbytné zdůraznit, že jejich význam a jistá komplexnost přímo úměrně narůstala s intenzitou výskytu sporných otázek a problematických praktik používaných aktuální parlamentní většinou a jí odpovědnou vládou. Vzhledem ke skutečnosti, že většina z těchto nálezů je průběžně citována a hodnocena v dalších kapitolách této práce, považuji za vhodné je zmínit toliko pouze přehledově.

Prvním z nálezů spadajících do této skupiny je ***„přílepkový“ nález***, v němž Ústavní soud, po množství dříve vznášených (nicméně nevyslyšených) apelů a kritických výtek vůči zákonodárci ohledně nezbytnosti respektování pravidel a principů ústavně konformního zákonodárného procesu i požadavků na tvorbu práva odpovídající principu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), poprvé přistoupil od výhrůžek k činům, a přistoupil ke zrušení části napadeného (novelizujícího) zákona[666], která byla přijata v minulosti v tolik kritizované formě tzv. přílepků. Na pozadí vymezených ústavních principů dotýkajících se demokratického zákonodárného procesu, ústavně konformního výkladu jednacích řádů a komparace právní úpravy týkajících se parlamentních procedur, zejména ze zemí s bohatou parlamentní historií a spadajících do skupiny zemí common law, přičemž nejvíce inspirujícím se stalo americké (federální) parlamentní právo a jeho způsob vypořádání se s tzv. přílepky[667] či jinak vybočujícími pozměňovacími návrhy

[666] Část druhá, a to čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, jenž byl tehdejším poslancem M. Doktorem (ODS) „přilepen“ k zákonu o zrušení Fondu národního majetku ČR a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku ČR.

[667] Onen způsob vypořádání se s tzv. přílepky představuje Ústavním soudem podrobně popsané a následně na projednávaný případ aplikované tzv. pravidlo úzkého vztahu (*germaneness rule*), používané ve Sněmovně reprezentantů amerického Kongresu (*Clause 7 of rule XVI Rules of House*) (americký Senát žádné takové pravidlo nemá), které vyjadřuje požadavek, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván., Toto pravidlo se sestává z testu předem stanovených kritérií (vztah k předmětu posuzovaného návrhu zákona; jeho fundamentální účel musí mít úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona; úprava specifického předmětu nesmí být pozměněna ustanovením obecné povahy; obecný předmět může být měněn

(*legislative/wild riders*[668], *killer amendments*), Ústavní soud shledal napadenou část zákona za protiústavní přílepek. Ten lze na základě odůvodnění nálezu vymezit pomocí dvou základních charakteristických znaků: absence onoho „úzkého vztahu", tedy věcně nesouvisející obsahy (upravované materie původního návrhu zákona a k němu „přilepovaného" návrhu), jednak účelové obcházení zákonodárné iniciativy.[669] Jinými slovy se jedná jen o pozměňovací návrh, který jím mohl být snad jen ve smyslu formálním, nikoli však ve smyslu materiálním.

---

specifickým návrhem; pozměňovací návrh obsahující trvalou změnu k návrhu zákona, který předvídá přechodnou změnu v právu, nelze považovat za návrh mající úzký vztah), které musí přezkoumávaný pozměňovací návrh splňovat, nemá-li být považován za tzv. přílepek. „*Jeho účelem je zabezpečit řádnou proceduru, ve smyslu řádně informované a věcně připravené rozpravy, a zabezpečit pružnost a efektivitu jednání sněmovny. Je-li vznesen pozměňovací návrh, který koliduje s tímto pravidlem, lze tento fakt jiným členem sněmovny namítnout. Na tom, kdo namítá také leží důkazní břemeno prokazovat kolizi pozměňovacího návrhu s pravidlem. Po vznesení námitky kolize s tímto pravidlem, předsedající nejdříve posoudí povahu a účel ustanovení projednávaného návrhu zákona a poté vztah namítaného pozměňovacího návrhu k tomuto ustanovení.*"

Dlužno dodat, že v americké parlamentní praxi tzv. přílepky nepředstavují tolik zásadní problém, jako je tomu např. u nás, a to bezesporu i z důvodu důsledného respektování uvedeného pravidla samotnými zákonodárci, příp. předsedajícím schůze, konajícím jak z vlastní iniciativy, tak k námitce (*point of order*) jednotlivých zákonodárců. Blíže k tomu srov. BACH, S. (1982), *Germaneness Rules and Bicameral Relations in the U. S. Congress*, 7 Legislative Studies Quarterly 3, s. 341 - 357. Přesto se v parlamentní praxi vyskytují, zejména v důsledku absence *germaneness rule* v Senátu a za účelem „uspokojení" svých věřitelů (donorů do volební kampaně). Pokud je zákon i s nimi přijat, bývá často označován za tzv. *Christmas tree bill*, které jsou (obdobně jako u nás) považovány za perličky zákonodárného kutilství, z poslední doby např. federální zákon o výstavbě dálnic, do něhož byly přilepeny návrhy, které přiřknuly vysoké dotace (v řádech desítek milionů USD) muzeím vozidel, námořní dopravy, dětských modelů aut atp. napříč jednotlivými státy. K dalším "perličkám" srov. např. BOAZ, D. (2005), *Congress's Latest Christmas Tree Bill*, Commentary, Cato Institute, dostupný na: http://www.cato.org/publications/commentary/ congresss-latest-christmas-tree-bill.

Častějším příkladem „jezdců" jsou ony *legislative riders*, objevující se zejména v rámci projednávání významných „reformních" návrhů zákonů, jejichž přijetí považuje exekutiva za klíčové, čehož zákonodárci využívají k předkládání nemalého množství pozměňovacích (doplňujících) návrhů (z poslední doby např. zákon v rámci zdravotnické reformy – „Obamacare" - *Health Care and Education Reconciliation Act of 2010*, k němuž byl připojen pozměňovací návrh významně pozměňující úpravu studentských půjček na studium na vysokých školách), jež se pak pohybují na samotné hraně praxe tzv. *killer amendments*. Účelem jejich předložení, jak již název vypovídá, je, pokud je schválen, zabránit přijetí schvalovaného zákona, k němuž je připojen a který jej pozměňuje do podoby v podstatě neakceptovatelné pro většinu členů zákonodárného sboru. Srov. WILKERSON, J. D. (1999), *"Killer" Amendments in Congress*, 93 The American Political Science Review 3, s. 535 – 552.

[668] K terminologické kritice českého překladu, ovšem bez zásadního dopadu na přijaté závěry Ústavního soudu srov. KUDRNA, J. (2007), *Racionální zákonodárce jako předpoklad existence právního státu*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.), *op. cit.*, s. 157 – 168.

[669] Jak vyplývá ze stenografického zápisu 55. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 19. 4. 2006 (4. volební období) sám předkladatel tohoto pozměňovacího návrhu (přílepku) uvedl, že návrh obsahově totožný s jeho pozměňovacím návrhem byl již nejméně jedenkrát předkládán Poslanecké sněmovně jako samostatný návrh zákona a projednáván jako Sněmovní tisk č. 965 (*Novela zákona o bankách*), 4. volební období. Tento samostatný návrh však poté, co k němu vydala vláda dne 26. 5. 2005 nesouhlasné stanovisko, nebyl na 51. schůzi Poslanecké sněmovny, 4. volební období, dne 21. 12. 2005 ve 3. čtení schválen.

Přesto lze konstatovat, že nosné důvody nálezu přesahují „pouze“ odůvodnění konkrétní protiústavní praxe tzv. přílepků, jak ostatně vyplývá i ze samotných derogačních důvodů, vymezených přehledně J. Wintrem[670]: a) porušení principů tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva jako jednoho z atributů demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR); b) porušení principu dělby moci; c) obcházení zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy ČR; a d) porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy ČR. Jeho přesahy pak J. Wintr nepřímo shrnuje, když konstatuje, že rozhodnutí Ústavního soudu v této věci vychází z určitého obrazu parlamentu v demokratickém právním státě. Pomineme-li mediální komentáře, které se soustředily spíše na materiální dopady přijatého nálezu[671], byl u odborné veřejnosti[672] a i u nemalé části zákonodárců přijímán spíše kladně. I s odstupem několika let je v právní teorii hodnocen jako do té doby ojedinělý a *„převratný vpád ústavních principů do sféry parlamentních procedur“*[673], jako *„vzepětí role Ústavního soudu coby „praeceptor iuris“;* prezentaci *„dobře zdůvodněné, avšak ideální představy zákonodárného procesu“*, kdy Ústavní soud vydal *„maximalistický“*[674] nález, jímž *„zašel dosud nejdále v požadavku na obsahovou konzistenci zákona“*[675].

Pouze zčásti lze souhlasit s dílčím hodnocením J. Kysely, že nález a jeho nosné důvody představovaly *„působivý, nicméně nikoliv nezbytný rámec k prohlášení praxe*

---

[670] Srov. WINTR, J. (2010), *op. cit.*, s. 37.

[671] Ve formě přílepku přijatá část zákona, novelizující zákon o bankách, totiž zakotvovala nové podmínky pro odškodňování klientů zkrachovalých bank. Přestože zrušení této právní úpravy skutečně zasahovalo nemalé množství „běžných“ klientů, které v této úpravě spatřovali možnost navrácení alespoň části vložených vkladů, média již nevěnovala tolik pozornosti doloženému faktu, že drtivou většinu z celkové sumy peněz vložené státem do Fondu pojištění vkladů a určené pro odškodnění, by připadla jedinému subjektu - České pojišťovně, a.s., což byl patrně i skutečný důvod prosazování této změny protiústavní cestou ve formě přílepku.

[672] Srov. např. zmínka o něm v příspěvcích J. Kudrny, J. Filipa, J. Kysely a dalších v citovaném sborníku - GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.) (2007), *op. cit.*, či J. Wintra a znovu J. Filipa ve „festschriftu“ E. Wagnerové - KOKEŠ, M.; POSPÍŠIL, I. (eds.) (2009), *op. cit.*; nebo příspěvek P. Molka – *„Tak nám zakázali přílepky, paní Müllerová!*, na blogu Jiné právo, dne 15. 2. 2007, dostupný na: http://jinepravo.blogspot.cz/2007/02/tak-nm-zakzali-plepky-pan-mllerov.html. Dlužno však dodat, že Ústavní soud sám v nálezu použil řadu odkazů na literaturu české (i zahraniční) provenience, v níž byla praxe přílepků kritizována. Srov. např. SCHORM, V. (2000), *Bezstarostná jízda*, Správní právo 2, s. 65n.; ČEBIŠOVÁ, T. (2005), *op. cit.*; KYSELA, J. (2005), *Zákonodárný proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu?*, in. VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.), *op. cit.*, s. 50 – 76, a další.

[673] Srov. WINTR, J. (2007), *op. cit.*

[674] Srov. KYSELA, J. (2013b), *op. cit.,* s. XL.

[675] Srov. SUCHÁNEK, R. (2010d), *op. cit.,* s. 130.

*věcně nesouvisejících pozměňovacích návrhů za protiústavní*", a to pokud jej budeme skutečně nazírat takto „zúženě", tedy pouze jako odvodnění derogace konkrétního zákona a šířeji protiústavnosti praxe tzv. přílepků.

Z odůvodnění nálezu je ovšem zřetelně patrné, že Ústavní soud jím sledoval ještě mnohem „vyšší" cíl, a to na pozadí relativně podrobně vymezené představy nikoliv „ideálního", ale skutečně ústavně konformního zákonodárného procesu vydat razantní varování směrem k zákonodárci, že do budoucna již nehodlá zastávat svůj dosud spíše zdrženlivý přístup. Ne však toliko k parlamentní autonomii, nýbrž k porušování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu jako imanentní součásti principu právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, jehož se zákonodárce v nemalém množství případů pravidelně dopouští. „*K derogaci předmětného zákonného ustanovení přistoupil Ústavní soud poté, co ve své předchozí judikatuře (viz zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01) vyslovil důrazný apel Parlamentu České republiky ve smyslu dodržování zásad srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu, jež patří mezi komponenty právního státu, jakož i respektování demokratických principů v legislativním procesu (čl. 1 Ústavy ČR). Přistoupil-li v této věci ke zrušení části druhé, a to čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., otevřel tím zejména pro futuro derogační důvod dle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.*"

Smutným budiž konstatování, že hned bezprostředně následujícím nálezem z této skupiny, tj. nálezem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (***Tzv. Topolánkův batoh – procedura a daňová část***), tento derogační důvod zase „zavřel". Ústavní soud zde musel poprvé (nikoliv však naposledy) čelit relativně novému a dle mého názoru zcela nežádoucímu a z hlediska ústavní konformity zákonodárného procesu neakceptovatelnému přístupu parlamentní většiny/vlády k zákonodárství a obecně k tvorbě práva. Vláda M. Topolánka totiž, nepochybně i z důvodu neustálého oslabování již tak křehké stability parlamentní (vládní) většiny, přistoupila ke hře vabank, kdy v podstatě v průběhu jednoho zákonodárného procesu vedoucího k přijetí zákona (označovaného jako „*Topolánkův reformní batoh*"), jenž v sobě v míře dosud nebývalé „balil" drtivou většinu právní regulace oblastí jako jsou daně, zdravotnictví, sociální sféra atp.), chtěla prosadit většinu reformních cílů, které si ve svém vládním prohlášení stanovila.

Tato praxe přijímání „super zákonů“, „všezahrnujících novel“, „reformních batohů či úsporných balíčků“[676] je pak v samotném zákonodárném procesu často doprovázena tzv. *válcováním parlamentní opozice*, kdy v duchu výroku „účel světí prostředky“ do popředí vystupuje snaha prosadit tyto navrhované zákony silou[677], urychleně a pod tlakem, a to často za cenu překračování a porušování dosud relativně respektovaných pravidel a zvyklostí parlamentního jednání. S ohledem na pozdější a velmi obdobné konání parlamentní většiny a vlády P. Nečase při prosazování svých „úsporných balíčků“ se takový přístup k zákonodárství a obecně tvorbě práva stal do značné míry běžným. O to více je zavrženíhodné, že Ústavní soud tomu neučinil včas přítrž, resp. se o to alespoň nepokusil, ačkoliv k tomu měl v citovaném nálezu ideální příležitost. I s odkazem na přísloví o pláči a rozlitém mléce nepovažuji za potřebné se znovu pouštět do podrobné polemiky s jednotlivými závěry nálezu. Přesto je za účelem zhodnocení charakteru přístupu Ústavního soudu k vynucování požadavku dodržování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu nezbytné několik, spíše kritických výtek k tomuto nálezu učinit.

V citovaném nálezu Ústavní soud k hned třem různým návrhům přistoupil k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu[678] vedoucího k přijetí napadeného „*zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů*“[679], a dle mého s velmi rozporuplnými (z

---

[676] Z pohledu legislativně-technického se patrně nejvíce přibližují tzv. soubornému zákonu, jež pod jednotným regulačním účelem (obsahová či věcná souvislost) mění větší množství stávající právní úpravy, bezprostředně se daného účelu regulace dotýkající. Z minulosti lze zmínit např. zákon č. 320/2002 Sb., v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, anebo zákon č. 188/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jenž v souvislosti s přijatou změnou právní úpravy této problematiky měnil veškeré zákony (a to v rozsahu několika slov, vět či ustanovení) s tím souvisejících, nezaváděl tedy zcela novou právní úpravu. Nicméně při absenci oné věcné souvislosti se také může jednat o tzv. sběrný zákon, účelově měnící co do obsahu vzájemně zcela nesouvisející právní úpravu napříč právním řádem. Blíže k tomu srov. VOŘÍŠEK, V. (2006), *Hříchy páterů Lawgiverů*, Právní rozhledy 16, s. 593, či nález sp. Pl. ÚS 21/01, který tzv. sběrné novely neshledal protiústavními potud, pokud jsou novelizované zákony vzájemně obsahově bezprostředně související.

[677] Převzato z odlišného stanoviska soudce F. Duchoně k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 *(Tzv. Topolánkův batoh – procedura a daňová část)*.

[678] Ve vztahu k protiústavnosti zákonodárného procesu byla namítána zejména nekonzistentnost zákona a porušení zásad tvorby souladného, předvídatelného a přehledného práva; přítomnost tzv. přílepků; protiústavní postup Senátu v podobě přijetí usnesení „se zákonem nezabývat“; porušení LPV aj.

[679] Jednalo se o vládní návrh zákona, který vláda schválila na základě usnesení č. 531 ze dne 23. 5. 2007, jehož původní název byl „*návrh zákona, kterým se v souvislosti se stabilizací veřejných rozpočtů mění*

hlediska dosavadní judikatury) a problematickými závěry. Sporné je již samotné legislativně-technické vymezení charakteru tohoto zákona, který v sobě absorboval nebývalé množství[680] novelizujících (části 1 až 36, 38 až 44, 48 až 50) i tří samostatných zákonů (části 37, 45, 46, 47)[681], jejichž jednotícím účelem byla prezentována potřeba stabilizace veřejných rozpočtů, a to tzv. *zákon smíšený*, tj. *„zákon, jenž je zčásti „sběrnou novelou" a zčásti novou zákonnou úpravou."* Za pomocí tohoto vymezení, které fakticky legitimizuje takový přístup, Ústavní soud shledal nedůvodnými námitky navrhovatelů stran porušení zásad tvorby souladného, předvídatelného a přehledného práva, a rovněž namítané obsahové nekonzistentnosti zákona. *„V případě, byl-li by předmětný zákon přijat formou 50 samostatných zákonů, z toho 46 novel a 4 samostatných zákonů, argument nekonzistentnosti by ztratil svoje opodstatnění. Jeho obsahem tudíž není námitka nemožnosti rekonstrukce normativního obsahu zákonných ustanovení pomocí obvyklých argumentačních postupů, ani námitka nedodržení rozdílné procedury vzhledem k jednotlivým částem přijatého zákona. Připomeňme, že u „sběrné novely" se novelizující ustanovení stávají součástí „úplných znění" jednotlivých novelizovaných zákonů a jsou adresátům takto přístupná v automatizovaných právních informačních systémech, ustanovení nová, nenovelizující, jsou adresátům přístupná stejně, jak je tomu u jiných zákonných úprav."*

---

*některé zákony a upravují ekologické daně."* Tento název, mnohem více vypovídající o jeho obsahu i charakteru, byl k připomínkám vlády na Legislativní radě vlády pozměněn na stávající název. O rozsahu jím upravované materie mnohé dokládá i skutečnost, že k jeho odůvodnění v Parlamentu byli pověřeni ministr financí, práce a sociálních věcí, životního prostředí, vnitra, zdravotnictví a informatiky.

[680] Ostatně i samotný Ústavní soud za účelem racionalizace přezkumu usnesením pléna ze dne 8. 1. 2008, č. j. Pl. ÚS 24/07-147, některé části vyloučil k samostatnému řízení, konkrétně návrhy na zrušení těch částí zákona č. 261/2007 Sb. a s tím související eventuální návrhy, které se týkaly obsahově samostatné problematiky financování zdravotní péče z veřejného zdravotního pojištění, a návrhy, které se týkaly obsahově samostatné problematiky sociálního zabezpečení. O těchto vyloučených částech návrhů pak byla vedena samostatná řízení, jež vyústila v přijetí zamítavého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) a zčásti vyhovujícího nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.). Otázka ústavnosti zákonodárného procesu byla předmětem přezkumu nyní projednávaného nálezu, přičemž u ostatních zakládala překážku *rei iudicatae*.

[681] Na dokreslení tohoto přístupu, tzv. legisvakanční doba u zákona, který se skládal z 52 částí a jenž v příslušné částce Sbírky zákonů obsáhl 110 stran, činila ve většině případů necelé tři měsíce (od 16. 10. 2007 do 31. 12. 2007).

Pro dokreslení svých úvah pak ještě Ústavní soud předložil svou vizi budoucí podoby zákonodárství, dle mého názoru spíše „zákonodárného armagedonu“[682], když konstatoval, že „*podstatné změny právního řádu v oblasti veřejného i soukromého práva jsou nevyhnutelnou součástí společenského vývoje a je v dispozici demokratického zákonodárce určovat přitom strukturu práva a vymezovat předmět právní regulace jednotlivými zákony – v tom rámci rovněž zvážit míru uskutečnění podstatných změn určitého segmentu právního řádu zčásti provedením novelizace platných zákonů a zčásti přijetím nové zákonné úpravy. Reforma, ve smyslu zásadní změny určitého segmentu soukromého a veřejného práva v jednom zákoně, není ekvivalentní s kodifikací, nýbrž lze ji provést i jinou legislativně-technickou metodou.* (…) *Tato úvaha Ústavního soudu není ale filipikou ve prospěch přijímání „sběrných novel“. Je toliko poukazem na měnící se podobu právního systému i na rozdílnost legislativních účelů současnosti a minulých dob. Je výrazem zdrženlivého hodnocení, nikoli ale bezvýjimečné akceptace.*“ Skrze tuto představu pak přistupoval i k hodnocení dílčích námitek stran porušení ústavní konformity zákonodárného procesu, obsažených v samotných návrzích.

Považuji za nezbytné učinit dvě krátké poznámky nejprve k obsahu samotných návrhů, což sice není již aktuální, nicméně to do jisté míry naznačuje, jakým způsobem (leckdy účelovým) si členové zákonodárného sboru vykládají některé významné závěry z judikatury Ústavního soudu, zejména pak výše citovaného „přílepkového“ nálezu.

První z nich je spíše jen povzdechnutím nad skutečností, že pokud by navrhovatelé se stejnou citlivostí vnímali a se stejnou razancí a odhodláním kritizovali v návrhu zmiňované nedostatky zákonodárství setrvale i ve svých funkcích zákonodárců, zákonodárný proces by byl o řadu z nich oproštěn a teorie zákonodárství by byla jen deskriptivní analýzou a rozborem hypoteticky možných excesů v oblasti tvorby práva. Ona razance a odhodlání, s jakou navrhovatelé hájili „férovost“ parlamentních procedur a odvolávali se k principům a pravidlům ústavně konformního zákonodárného procesu, jsou obzvlášť pozoruhodné, vezmeme-li v úvahu, že přístup tehdy aktuální parlamentní většiny nepředstavoval zcela ojedinělý exces, ale byl spíše projevem dlouhodobého

[682] Kriticky se k této vizi vyslovili rovněž soudci F. Duchoň, E. Wagnerová, P. Rychetský a J. Musil ve svých odlišných stanoviscích.

přístupu zákonodárců k těmto pravidlům a principům a jimi budované parlamentní kultury. Byť lze jakékoliv pokusy o zlepšení tohoto stavu, třeba i cestou podání takových návrhů kvitovat, míru jejich spoluodpovědnosti za tento stav ovšem nijak nesnižují.

S tím souvisí i druhá poznámka, neboť z argumentace návrhů bylo patrné, že navrhovatelé ústavněprávní argumentaci vztahující se primárně k protiústavnosti tzv. přílepků, extenzivně rozšířili i na samotné návrhy zákonů, což je sice do jisté míry akceptovatelné z hlediska teorie zákonodárství a kritiky zákonodárného kutilství, nicméně stěží akceptovatelné z hlediska ústavního přezkumu ze strany Ústavního soudu (přezkum schválených zákonů). Nicméně nepovažuji za žádoucí, aby Ústavní soud z tohoto důvodu zcela pomíjel a rezignoval na hodnocení způsobu přípravy vládního návrhu zákona (např. z hlediska dodržování LPV), což naopak může být významným pomocným měřítkem pro hodnocení „korektnosti" či „kvality" zákonodárného procesu jako celku (v širším slova smyslu) a podpůrným argumentem k jeho derogaci.

Zcela konkrétně tomu tak mohlo být (ale nebylo) v citovaném nálezu, neboť jednou z hlavních námitek byla skutečnost, že tento „smíšený zákon" v sobě zahrnoval i tři samostatné zákony, nově zavádějící tzv. ekologické daně (*Část čtyřicátá pátá až čtyřicátá sedmá*). Takový postup u vládního návrhu zákona lze považovat za porušení legistických směrnic, tj. LPV, a principů a pravidel v nich zakotvených, které jsou do značné míry konkretizací ústavně zakotvených principů tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva jako jedné z náležitostí demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Nehledě na významné ztížení možnosti orientace adresátů norem či negaci požadavků na transparentní zákonodárství, když ani z finálního názvu zákona není zřetelné, že zrovna zde je možné naleznout příslušná ustanovení regulujících tzv. ekologické daně. Tyto námitky nicméně Ústavní soud velmi razantně odmítl: „*V případě, byl-li by předmětný zákon přijat formou 50 samostatných zákonů, z toho 46 novel a 4 samostatných zákonů, argument nekonzistentnosti by ztratil svoje opodstatnění. Jeho obsahem tudíž není námitka nemožnosti rekonstrukce normativního obsahu zákonných ustanovení pomocí obvyklých argumentačních postupů, ani námitka nedodržení rozdílné procedury vzhledem k jednotlivým částem přijatého zákona.*

*Připomeňme, že u „sběrné novely" se novelizující ustanovení stávají součástí „úplných znění" jednotlivých novelizovaných zákonů a jsou adresátům takto přístupná v automatizovaných právních informačních systémech, ustanovení nová, nenovelizující, jsou adresátům přístupná stejně, jak je tomu u jiných zákonných úprav.*" Ústavní soud tak fakticky zvolil ryze zdrženlivý přístup, když ne každé porušení zákonných (či dokonce v tomto případě podzákonných) právních předpisů zakládá protiústavnost zákonodárného procesu a důvod k derogaci přezkoumávaného zákona, čímž zcela pominul a fakticky překonal závěry vyplývající z „přílepkového" nálezu a jeho důraz kladený na význam oněch ústavně zakotvených principů a pravidel tvorby práva (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), jejichž porušení by mohlo do budoucna zakládat důvod k derogaci zákonů.

Tento „originální" způsob metody *distinguishing*, kdy namísto konfrontace s dosavadními judikatorními závěry dochází k jejich přehlížení, se pak zřetelně projevil v té části odůvodnění, kde se Ústavní soud vypořádával s námitkou ohledně existence řady pozměňovacích návrhů[683] k původnímu návrhu zákona přijatých ve formě protiústavních přílepků.[684] Aniž bychom znovu přistupovali k přezkumu uvedených námitek prizmatem závěrů z „přílepkového" nálezu[685], Ústavní soud zde přinejmenším promarnil šanci

---

[683] Nelze nepřipomenout ojedinělou skutečnost, že samotný předseda vlády, která daný zákon předkládala, M. Topolánek, k uvedenému zákonu v podrobné rozpravě 2. čtení v Poslanecké sněmovně předložil velmi obsáhlý pozměňovací návrh, obsahující 81 změn na 37 stranách textu, *de facto* zavádějící nový systém regulace léčiv. Neméně rozsáhlým byl i pozměňovací návrh tehdejšího předsedy poslaneckého klubu ODS P. Tluchoře, který čítal 14 stran textu. Netřeba připomínat, že předložených bez jakéhokoliv podrobného zdůvodnění.

[684] Z citace Důvodové zprávy i z jejího zestručnění ve vystoupení M. Topolánka v Poslanecké sněmovně dne 6. června 2007 na její 15. schůzi při 1. čtení daného návrhu („*Snažíme se zatáhnout za záchrannou brzdu v několika oblastech. A tady vůči oponentům, kteří tvrdí, že to je neústavní, chci říci, že ten ústavní rozbor existuje. To není žádný přílepek, to je nazváno stabilizace veřejných rozpočtů a všechny normy se týkají stabilizace veřejných rozpočtů. Tam žádný přílepek není.*"), Ústavní soud dovodil, že napadený zákon se skládá ze tří rozhodujících částí – úpravy daní, sociálního systému a veřejného zdravotního pojištění – jež mají obsahovou vazbu na oblast veřejných rozpočtů. *Nelze v jeho případě tudíž dospět k závěru o extrémní systémové svévoli, jež by zakládala ve vztahu k němu jako celku derogační důvod pro porušení principů materiálního právního státu a parlamentní demokracie.* (...) *Připomeňme, že termín „přílepek" předseda vlády nepoužil ve významu, jenž byl použit Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 pro pozměňující návrh ve druhém čtení, u něhož absentuje úzký vztah s předmětem projednávané předlohy zákona, nýbrž ve významu odlišném, ve významu obsahové nekonzistentnosti částí původního návrhu zákona.*

[685] Ostré polemiky vyvolávalo nezrušení byť jen jediného pozměňovacího návrhu, ačkoliv mnohé vyvolávaly značné pochybnosti o své ústavnosti, kupříkladu Část padesátá, v původním návrhu zákona absentující, která měnila zákon o účetnictví, by požadavkům tzv. *pravidla úzkého vztahu* stěží odstála. Pokud bychom tedy jeho účel nespatřovali v tom, že i stávající (novelou nezměněná) právní úprava účetnictví „destabilizuje veřejné rozpočty."

prohloubit a rozšířit závěry vyplývající z „přílepkového“ nálezu jak směrem ke zdokonalení přezkumu ústavnosti podaných pozměňovacích návrhů a způsobu jejich projednávání, tj. nikoliv jen tzv. *pravidlo úzkého vztahu*, ale i obcházení zákonodárné iniciativy, „zastřené“ zákonodárství cestou nijak či velmi vágně odůvodněných pozměňovacích návrhů, tak rovněž směrem k upevnění celkové podoby či k dalšímu vylepšení „ideální“ představy ústavně konformního zákonodárného procesu, odpovídajícímu principu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Namísto toho Ústavní soud tuto představu trivializoval a do budoucna notně zdeformoval, neboť řadu ze zde objevivších se problematických otázek a praktik ústavně aproboval[686], aniž by je zevrubněji konfrontoval s principy a pravidly ústavně konformního zákonodárného procesu i tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva.

To se ostatně potvrdilo prakticky ihned, v bezprostředně následujícím nálezu z této oblasti, tj. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (***Tzv. squeeze-out***).[687] Vzhledem ke skutečnosti, že podrobnější rozbor závěrů tohoto nálezu bude zmíněn později, zmíníme jej nyní pouze ve stručnosti s konstatováním, že Ústavní soud zde zaujal dle mého názoru velmi problematický postoj, když sice v souladu s „přílepkovým“ nálezem, jehož závěry nadto ještě blíže rozvedl a konkretizoval, dospěl k závěru, že novelizující zákon[688] nebyl přijat ústavně konformním způsobem, nýbrž ve formě ústavně nepřípustného tzv. přílepku[689], přistoupil i k posouzení ústavnosti obsahu napadených ustanovení (§ 183i až 183n zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník), které shledal ústavně souladnými, a proto podaný návrh zamítl, bez ohledu na skutečnost, že způsob jejich přijetí shledal protiústavním.

---

[686] Vedle výše zmíněných lze doplnit i problematický institut (rozhodovací alternativu) v rozhodovací činnosti Senátu, a tím je „nezabývání se“ Poslaneckou sněmovnou postoupeným zákonem, či otázku stanovení způsobu nabývání účinnosti schválených zákonů a krátkou legisvakanční dobu aj.

[687] Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.).

[688] Část zákona č. 216/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

[689] „*Vazba původního návrhu poslance Pospíšila a pozměňovacího návrhu poslance Doležala je tedy jen formální, nikoli meritorní. Proti přípustnosti takového návrhu hovoří zejména jeho závažnost. Vláda neměla možnost se k tomuto návrhu vyjádřit, ačkoli odpovídá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky v otázkách vedení vnitřní i zahraniční politiky.*“ Bod 43. cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

O určitý návrat ke „starým pořádkům“, byť zdrženlivě, se pokusil nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (***Ústavnost tzv. komplexních pozměňovacích návrhů***)[690], v němž Ústavní soud k návrhu skupiny senátorů přezkoumával ústavnost zákonodárného procesu vedoucího k přijetí zákona[691], měnícího postavení funkcionářů soudů z hlediska jejich možné odvolatelnosti.[692] Pro nás je logicky zajímavý přezkum onoho procesněprávního aspektu, neboť tato úprava byla přijata v podobě tzv. *komplexního pozměňovacího návrhu*. Onen návrat zde představuje postup ve smyslu „znovuzahrnutí“ závěrů z „přílepkového“ nálezu do svých úvah o ústavnosti institutu tzv. *komplexního pozměňovacího návrhu.* Tento institut JŘPS blíže neupravuje, nicméně se jedná o relativně ustálenou parlamentní praxi v rámci projednávání návrhů zákona v Poslanecké sněmovně, kdy příslušný výbor předkládá za situace, kdy již není schopen vypracovat konzistentní text zákona s pozměňovacími návrhy. „*To znamená, že návrh (nebo jeho delší věcně ucelená část, například hlava zákona) je celkově přepracován, což umožňuje hlouběji do návrhu zasahovat.*“ Jinými slovy, komplexní pozměňovací návrh je v podstatě návrhem novým, který může i nemusí výrazným způsobem pozměňovat původní podobu návrhu zákona (většinou vládního, nicméně i poslaneckého), což se také v praxi často děje.[693]

Závažný problém je tedy třeba spatřovat zejména ve skutečnosti, že jím *de facto* dochází k obcházení zákonodárné iniciativy cestou „vloupání se“ do původního návrhu zákona a ponechání jej leckdy i ve zcela jiné podobě. Navrhovatel, nejčastěji vláda

---

[690] Nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.).

[691] Zákon, kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

[692] Blíže ke komentáři tohoto nálezu i z hlediska onoho materiálního aspektu srov. WINTR, J. (2010b), *Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu?*, 19 Jurisprudence 8, s. 22 – 32.

[693] J. Wintr předkládá jeden z nejhorších příkladů, kdy novely trestního zákona č. 320/2006 Sb., která výrazně rozšířila okruh trestných činů, jež lze trestat doživotím, cestou komplexního pozměňovacího návrhu poslankyně V. Parkanové takřka bez diskuze a za účasti pouhých 117 poslanců při hlasování. Srov. WINTR, J. (2010b), *op. cit.*, s. 25. Jiným křiklavým příkladem budiž schválení zákoníku práce (zákon č. 72/2006 Sb.) a další, které předkládá J. Syllová. Srov. SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.*, s. 267 – 270. Paradoxně byl touto cestou přijat i výše cit. novela obchodního zákoníku (zákon č. 216/2005 Sb.), která byla předmětem přezkumu Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (*Tzv. squeeze-out*).

(příslušný resort), která se přípravě daného návrhu zákona věnovala dlouhé období, v souladu s LPV musel projít připomínkovým řízením a jednáním na Legislativní radě vlády, být opatřen podrobnou důvodovou zprávou atp., se pak stává téměř bezradným pozorovatelem, byť na druhou stranu navrhovateli kupříkladu § 64 JŘPS umožňuje takový návrh vzít do ukončení rozpravy zpět, případně mu čl. 44 Ústavy ČR poskytuje právo se k takovému návrhu vyjádřit. Ústavní soud přesto tento institut na základě projednávaného případu shledal ústavně souladným a dlužno dodat, že na základě důkladného odůvodnění, které takový závěr činí spíše rozumným a akceptovatelným. Tuto kritiky hodnou, nicméně nikoliv protiústavní praxi by totiž měl změnit sám zákonodárce, nikoliv Ústavní soud, obzvláště za situace, kdy v daném případě s navrhovanými změnami vláda (ministr spravedlnosti) vyjádřila souhlas. Jak ovšem upozorňují J. Wintr[694] i J. Kysela[695], jiný závěr by patrně vyvolala (měla vyvolat) situace, pokud by jeho prostřednictvím byla přijímána věcně nesouvisející právní úprava, tj. nabýval by podoby tzv. přílepku, nadto komplexního. Stejně jako citovaní autoři, ani já nevidím důvodu, proč by takový přílepek měl být vyňat ze zkoumání jeho ústavnosti z hlediska tzv. pravidla úzkého vztahu, a pokud by jeho kritéria nesplňoval, měl by být shledán protiústavním.

Pokud jsme se u výkladu o podobě zákonodárného procesu „*Topolánkova reformního batohu*“ zmínili o některých jejích charakteristických rysech (prosazování zákona silou, *en block*, pod politickým tlakem a za pomocí tzv. válcování parlamentní opozice), pak v rámci zákonodárného procesu vedoucího k přijetí „*Nečasových úsporných balíčků*“ byly tyto charakteristické rysy znásobeny i časovým tlakem a celkově intenzivnějším napínáním mezí vymezených ústavně konformnímu zákonodárnému procesu jednotlivými ústavními principy, jednacími řády i parlamentními nepsanými pravidly. Obdobně jako ve filmu *Postřižiny* od J. Menzela i v tomto volebním (vládním) období se módním hitem stalo zkracování, v tomto případě zkracování časového prostoru pro projednání významných reformních návrhů zákonů a v důsledku tohoto i samotných práv parlamentní opozice, ústavně garantovaných a dovoditelných z čl. 6 Ústavy ČR. Významným pomocníkem se pak stal především institut zákonodárného procesu ve stavu

[694] Srov. WINTR, J. (2010b), *op. cit.*, s. 25.
[695] Srov. KYSELA, J. (2013b), *op. cit.*, s. XLI.

legislativní nouze, v jejím rámci ještě procedura zkráceného jednání o návrhu zákona a další postupy výrazně zkracující samotný zákonodárný proces, jak jsou předvídány v § 99 JŘPS. Budiž nálezu sp. zn. PL. ÚS 24/07 (*Tzv. Topolánkův batoh – procedura a daňová část*) ke cti, že již zde se Ústavní soud kriticky a s varovným prstem vyslovil k praxi zkracování procedur projednávání navrhovaných zákonů a dalším projevům tzv. válcování parlamentní opozice.[696]

Pomyslné „ucho ústavnosti" se utrhlo právě v souvislosti s projednáváním úsporných opatření (balíčků zákonů), předkládaných vládou P. Nečase na podzim roku 2010, na což reagoval Ústavní soud přijetím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (***Legislativní nouze a práva parlamentní opozice***)[697] a posléze obdobným způsobem i přijetím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10.[698] Vzhledem ke skutečnosti, že i prvně zmiňovaný nález bude podrobněji rozebrán i v následujících kapitolách a nadto mu byla médii věnována značná pozornost, a to již v samotném průběhu projednávání dané věci[699], postačí i v tomto případě učinit pouze stručné shrnutí. Ústavní soud zde k návrhu skupiny poslanců (tehdejších zástupců parlamentní opozice z řad ČSSD) přezkoumával „*zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.*" Zákon, který na svých 26 stranách novelizoval 18 samostatných zákonů, upravujících významné otázky z oblasti sociálních práv a sociální politiky (nemocenská,

---

[696] *„V této souvislosti došlo ale k jevu, jenž sice dopadá „toliko" do oblasti politické kultury, který ale nelze v posouzení průběhu projednávání návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů obejít. Princip demokracie se nevyčerpává toliko vládou většiny, ale nalézá svůj obsah v demokratické konkurenci názorů, v demokratické diskusi. Stěží si lze představit zákonnou předlohu, u níž by návrh na prodloužení lhůty k jejímu projednání s ohledem na její rozsah a složitost mohl být opodstatněnější. Byl-li uvedený návrh opozice zamítnut, nota bene bez jakékoli věcné argumentace, nelze než tuto skutečnost hodnotit jako deficit demokratické politické kultury na straně vládní většiny. Stejná výtka dopadá i na okolnosti přednesení pozměňovacího návrhu zákona předsedou vlády dne 15. 8. 2007, návrhu čítajícího 37 stránek textu – jakkoli byla lhůta 72 hodin mezi druhým a třetím čtením návrhu zákona dodržena (§ 95 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb.), ze strany vládní většiny nebyl učiněn pokus vytvořit parlamentní menšině adekvátnější časový prostor pro posouzení takového rozsahu a významu navrhovaných změn."*

[697] Nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.).

[698] Nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.). Ačkoliv v obou citovaných nálezech byly přezkoumávané zákony přijaty ve stejné době a prakticky za shodné situace, přesto se procedury jejich přijetí v určitých ohledech lišily. Z důvodu Ústavní soud v tomto pozdějším nálezu nemohl konstatovat v rámci přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu překážku *rei iudicatae.*

[699] Zatímco se již stalo dobrým zvykem, že průběh ústního jednání před Ústavním soudem ve významných kauzách je živě přenášen Českou televizí, přesto v tomto případě bylo ústní jednání specifické. Jednak byl jako svědek předvolán tehdejší předseda vlády P. Nečas (ODS) a rovněž tehdejší předsedkyně Poslanecké sněmovny M. Němcová (ODS), jednak se konalo ve dvou dnech (8. 2. 2011 a 22. 2. 2011).

porodné, sociální příspěvky apod.). Navzdory tomu, argumentace navrhovatelů se soustředila výhradně jen na onen procesní (formální) aspekt přezkumu ústavnosti, tj. zpochybňovala pouze ústavnost zákonodárného procesu vedoucího k přijetí uvedeného zákona, nikoliv tedy na možný obsahový nesoulad novelizovaných ustanovení.[700] Pomineme-li výše citovanou judikaturu Ústavního soudu (a návrhy k ní relevantní) z oblasti legislativně-technické, podání návrhu zpochybňujícího pouze ústavnost zákonodárného procesu napadeného zákona (nadto zákona upravující oblasti natolik politicky významné) bylo doposud událostí zcela ojedinělou[701] a lze jej označit za jisté specifikum tohoto případu.[702]

Ústavní soud se s touto argumentací částečně ztotožnil, když dospěl k závěru, že zákonodárný proces vedoucí k přijetí napadeného zákona byl protiústavní, neboť důvody umožňující užití konkrétních (mimořádných) procedur, tj. stav legislativní nouze a v jejím rámci zkrácené jednání (§ 99 JŘPS) neshledal legitimními a ústavně aprobovatelnými, a proto porušujícími ústavní demokratické principy (dovozené z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), které se vztahují i k parlamentním procedurám, a rovněž čl. 6 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny, jež na parlamentní půdě slouží k ochraně menšin (parlamentní opozice) a ochraně svobodné soutěže politických sil zde působících. Přestože tento nález nepochybně spadá

---

[700] „*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 …*“ Cit. dle návrhu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

[701] Nebylo tomu tak ani ve věci projednávané Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 53/10, v němž Ústavní soud přezkoumával zákon (č. 348/2010 Sb.), jenž byl přijat za stejných okolností a podmínek, jako výše uvedený. V tomto případě navrhovatelé předložili tzv. eventuální petit, v němž napadali jak novelizující zákon (ústavnost přijetí), tak i jím novelizovaná ustanovení (obsahový nesoulad).

[702] V tomto ohledu se tak do jisté míry projevila i ona „odvrácená strana“ jinak pozitivního účelu institutu návrhu na zrušení zákona jako projevu ústavně garantovaného principu ochrany menšin (čl. 6 Ústavy ČR), která spočívá v hrozbě jeho zneužití k „pokračování v „*politickém“ rozhodování soudními prostředky (politics by lawsuit), řízení, kde se stává z vládní většiny obžalovaný a z opozice, která v hlasování neuspěla, zase žalobce.*“ Cit. dle Odlišného stanoviska soudce J. Muchy k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10. Na druhou stranu nelze brát se zřetele, že se leckdy může jednat o jediný prostředek ochrany parlamentní menšiny (opozice) a jejích práv za situace, kdy je jednáním parlamentní většiny tzv. válcována nejen ona, ale i některé závažné otázky dotýkající se samotné podstaty a fungování politického systému, jako se ukázalo za období tzv. opoziční smlouvy a derogačním zásahům ze strany Ústavního soudu (byť hlavním iniciátorem byl prezident V. Havel).

do množiny nálezů z oblasti zákonodárství a tvorby práva, přesto se z této množiny v několika ohledech vyděluje, což jej z několika důvodů činí specifickým.[703]

Předně se jedná o rychlost[704], s jakou Ústavní soud přijal tento nález a k níž byl „přinucen" právě postupem parlamentní většiny a vlády, pokud nechtěl dlouhodobě udržovat stav právní nejistoty. Přesto to nebylo na újmu intenzity a rozsahu (hloubky) samotného přezkumu, který lze označit za doposud nebývalý, pokud jej budeme hodnotit z hlediska ingerence Ústavního soudu do parlamentní autonomie a jejích rozhodovacích procedur. Ostatně právě z toho důvodu se stal i předmětem kritiky odborné veřejnosti, dosud spíše pozitivně nakloněné k derogačním nálezům Ústavního soudu z této oblasti.

Zatímco ve svých předešlých (nikoliv zdrženlivých) nálezech Ústavní soud sledoval povětšinou dvě argumentační linie, které do jisté míry prolínal a vyvažoval, tj. na straně jedné linii ryze procesní v podobě vymezení požadavků na ústavní konformní zákonodárný proces a nezbytnost dodržování jemu imanentních principů a pravidel, na straně druhé linii obsahově (formální, tzv. *formální hodnoty práva*) projevující se v důrazu na zásady tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva, v tomto případě se soustředil především na linii první. V odůvodnění tak velmi razantním způsobem vyjádřil nezbytnou potřebu dodržování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu a požadavek férovosti při jejich používání v parlamentní praxi. Nadto je zasadil do širších idejí zákonodárného procesu coby racionálního diskurzu a 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.*"

Prizmatem těchto referenčních kritérií pak hodnotil předmětné jednání parlamentní většiny, fakticky omezující tuto výměnu, zkracující parlamentní deliberaci a

---

[703] Z nemalé části se na tom ovšem podílela i přezkoumávaná materie, kterou lze rovněž označit za ryze specifickou (svéráznou), nicméně zdaleka ne tolik překvapivou (s ohledem na současnou úroveň parlamentní kultury), jako samotný nález v této věci.

[704] Samotný návrh byl Ústavnímu soudu doručen dne 9. 12. 2010, přičemž k jeho vyhlášení došlo dne 1. 3. 2011 (!), a to až poté, co byla nařízena dvě ústní jednání, vyžadována vyjádření účastníků řízení (zde se Ústavní soud svezl na módní vlně zkracování, a to u zákonných lhůt k vyjádření, nicméně tak činil s výslovným souhlasem účastníků řízení), o vánočních svátcích nemluvě.

tím i práva parlamentní opozice, a to vše za pomocí zneužití[705] institutu legislativní nouze a zkráceného jednání. Ústavní soud tak musel nadto učinit za situace, kdy byl v dosavadní parlamentní praxi relativně často (nikoliv tedy mimořádně) využíván[706], na což ostatně reflektoval i nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/10[707], s jehož závěry se musel nyní Ústavní soud vypořádat.[708] Posledním specifikum pak představuje odložení vykonatelnosti nálezu, k němuž Ústavní soud přistoupil při vážení možných dopadů svého derogačního zásahu, což bylo s velkou dávkou nepochopení kritizováno u veřejnosti.

Na tuto argumentaci Ústavní soud opětovně navázal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11[709], v němž se Ústavní soud zabýval problematikou zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren. Aniž bychom se zabývaly některými problematickými aspekty tohoto nálezu, pro nás je klíčová skutečnost, že se Ústavní soud musel vypořádat i s námitkou navrhovatelů zpochybňující ústavnost zákonodárného procesu vedoucího k přijetí předmětného novelizujícího zákona č. 346/2010 Sb., a to z důvodu protiústavně vyhlášeného stavu legislativní nouze, v které byl návrh zákona projednáván, a rovněž výrazného zkrácení doby projednávání. Ústavní soud zde zdařile vyložil závěry z cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, když zdůraznil ono propojení mezi zneužitím stavu legislativní nouze a porušení čl. 6 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny, jež na

---

[705] „*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 aplikce 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.*“ Cit. dle bodu 83 nálezu.

[706] Srov. např. WINTR, J. (2010a), *op. cit.*, s. 157, nebo SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.*, s. 278 - 281.

[707] Nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.).

[708] Blíže viz kapitola *IX. 3 Jeden z vrcholných výtvorů českého zákonodárného kutilství.*

[709] Nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.)

parlamentní půdě slouží k ochraně menšin (parlamentní opozice) a ochraně svobodné soutěže politických sil zde působících[710], přičemž nezbytným předpokladem poskytnutí takové ochrany je včasné a bezprostřední podání návrhu k jejich ochraně, vycházející z „aktuálního" a akutního přesvědčení či vnímání takového postupu jako postupu porušujícího práva parlamentní opozice. Jinými slovy, domáhat se ochrany práv parlamentní opozice návrhem podaným v době několik měsíců po ukončení zákonodárného procesu vyhlášením předmětného zákona, nelze akceptovat. Fakt, že Poslanecká sněmovna i po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 v podstatě shodným způsobem interpretovala účel institutu legislativní nouze a při jeho vyhlášení použila obdobně vágní důvody, nicméně zůstává mementem a jedním z důkazů, jak zákonodárce při své činnosti reflektuje závazné judikatorní závěry Ústavního soudu.[711]

O tom, že závěry citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a tedy jeho ingerence do parlamentní autonomie a zde uplatňované praxe, a to i za účelem jisté kultivace parlamentní kultury (provázené módním zkracováním parlamentních procedur a tzv. válcováním práv opozice), nebyly jen nadbytečným a excesivním projevem soudcovského aktivismu, ale naopak nedostatečně varovným signálem, ostatně svědčí i okolnosti projednávání 14 zákonů ze sociální oblasti[712], předložených vládou v červnu 2011, resp. a

---

[710] „*Derogační pravomoc Ústavního soudu nenastupuje automaticky (objektivně) při jakýchkoliv pochybnostech o důvodnosti stavu legislativní nouze, nýbrž toliko za situace, kdy je materiálně dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse, což lze posuzovat toliko v relaci k postojům samotných aktérů parlamentní (sněmovní) rozpravy. Zatímco v návrzích sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 menšina poslanců (politická opozice) namítala absenci dostatečného prostoru pro právní a politickou rozpravu, tedy nemožnost ovlivnit rozhodnutí většiny eventuálními přesvědčivými menšinovými argumenty, ve vztahu k předloze posléze vyhlášené jako zákon č. 346/2010 Sb. politická opozice (skupina poslanců) tuto námitku nevznesla a návrh Ústavnímu soudu nepodala, ačkoliv ve vztahu k jiným zákonům tak učinila. Z uvedeného lze učinit jediný závěr, a to, že v případě materie projednávané v příslušném tisku nepovažuje proběhlou parlamentní rozpravu v režimu legislativní nouze ve výsledku za deficitní s poukazem na eventuální nepřípustné omezení parlamentních práv politické menšiny. Smyslem ústavní funkce parlamentní opozice totiž není vždy a za každých okolností zastávat postoj odlišný od vládní většiny a ani od ní nelze požadovat, aby svůj názor na projednávanou materii v průběhu času, tváří v tvář realitě, neměnila. Úkolem Ústavního soudu pak není - na základě podnětu členů jiné parlamentní komory - poskytovat ochranu právům parlamentní menšiny, která sama - ve vztahu ke konkrétní materii - nepovažuje výsledek projednávání uvedené předlohy na půdě Poslanecké sněmovny za protiústavní.*" Cit. dle bodu 36 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

[711] Blíže viz kapitola *IX. Závaznost judikatury Ústavního soudu a její reflexe v parlamentní praxi.*

[712] Mezi všemi se jednalo kupříkladu o zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí; zákon č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce; zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších

hůře při projednávání církevních restitucí, s nimiž se musel Ústavní soud v rámci svého přezkumu vypořádat v nálezech ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (*Sloučení parlamentní rozpravy k více návrhům zákonů*)[713], resp. Pl. ÚS 10/13 (*Církevní restituce*).[714] Velmi obdobným způsobem v nich Ústavní soud uvedené „napínání" principů a pravidel zákonodárného parlamentní většinou přisoudil celkově „pokleslé" úrovni parlamentní kultury. „*Ústavní soud tedy nepřistoupil ke zrušení napadeného zákona z důvodů porušení pravidel legislativního procesu, neboť neshledal, že by tento proces ve svém celku neumožňoval racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10).* (…). *Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúcty jedné části zákonodárců k druhým.*"[715]

### *VIII. 2. 4 Hodnocení a charakteristické rysy vývoje judikatury*

I na základě výše prezentovaného a zestručněného přehledu judikatury se můžeme pokusit o jisté zhodnocení celkového judikatorního přístupu Ústavního soudu, a to jak z hlediska časového vývoje, tak i současně z hlediska míry ingerence Ústavního soudu do autonomie parlamentu či míry tolerance k jeho problematickým praktikám v rámci

---

předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře; zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách); zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě; zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, a další. Navrhovatelé z řad parlamentní opozice především navrhovali porušení v nálezu sp. zn. PL. ÚS 55/10 vymezených principů, které mělo spočívat v „systematickém a účelovém zkracování procedur jejich projednávání" v rozporu s JŘPS poté, co byly se zamítavým stanoviskem vráceny Senátem, a to za účelem jejich projednání tak, aby nabyly účinnosti k 1. 1. 2012. Konkrétně zmiňovali postup předsedkyně Poslanecké sněmovny M. Němcové, která zařadila projednávání návrhů zákonů na pořad probíhající 25. schůzi Poslanecké sněmovny proti námitce nejméně 20 poslanců; dále sloučení rozprav ke všem čtrnácti návrhům zákonů a usnesením omezení řečnické doby poslanců na deset minut a počet jejich vystoupení ve sloučené rozpravě na nejvýše dvě atp.

[713] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (437/2012 Sb.).

[714] Nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (177/2013 Sb.).

[715] Cit. dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 92.

rozhodovacích procedur, pohybujících se na samotné hraně (či za ní) ústavně konformity zákonodárného procesu.

V úvodu této kapitoly předestřené rozčlenění do množin nabývá na významu i z hlediska vývoje judikatury a přístupu Ústavního soudu k problematice ústavnosti zákonodárného procesu či tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva[716], která za poslední dekády výrazně narostla a rozšířila se i do oblastí, kde to bylo dříve považováno spíše za nemyslitelné. Tento vývoj je pak lemován několika „judikatorními" mezníky daného období. S jistou mírou zjednodušení lze konstatovat, že uvedená judikatura kopíruje vývoj teorie zákonodárství, jejíž prazáklady rovněž spočívaly na dílech zabývajících se „uměním tvorby zákonů", tj. legislativní technikou, a až posléze svůj výzkumný zájem rozšířila i na chování jednotlivých aktérů zákonodárného procesu či na problematiku definice, náležitostí a podmínek „řádného" (ústavně konformního) zákonodárného procesu.

Pokud převezmeme do jisté míry již obecně akceptované rozlišení Ústavního soudu dle rozmezí funkčních období většiny ústavních soudců, příp. prezidenta republiky, který tuto většinu jmenoval, pak je možné konstatovat, že judikatura „prvního (Havlova)" Ústavního soudu k otázce zákonodárství či konkrétně ústavní konformitě zákonodárného procesu byla spíše zdrženlivou a relativně ojedinělou. Postupem doby ovšem narůstala, stávala se více razantní a gradovala v roce 2002 přijetím nálezů sp. zn. Pl. ÚS 21/01 a sp. zn. Pl. ÚS. 5/02, jež položily základy svým následovníkům při vymezení podmínek, principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu. Přijetí citovaných nálezů z tohoto období, v nichž Ústavní soud vymezoval základní pravidla jednání jednotlivých aktérů zákonodárného procesu (nezbytná spoluúčast Senátu, prezidentské veto, tzv. opakované hlasování v Poslanecké sněmovně atp.), představují sice významný počin, nicméně činěný v případech, kdy porušení ústavně zakotvených principů a kompetenčních ustanovení dosahovalo takové intenzity a bylo natolik flagrantní, že ani nebylo téměř možné jinak postupovat. Absence rozporů v judikatuře toho budiž jedině

[716] Samozřejmě je vždy nezbytné mít na paměti, že četnost i povaha judikatury je vždy předurčena charakterem a obsahem k němu podaných návrhů a v těchto případech i „kvalitou" a intenzitou zákonodárného kutilství.

dokladem. Přesto je samozřejmě nelze marginalizovat, neboť odůvodnění některých z nich výrazně přesahovalo dané případy (opakovaná varování a kritické výtky k některým praktikám) a skutečně položilo základy pro judikaturu z následujícího období, tj. „druhého (Klausova)“ Ústavního soudu.

Na judikaturu z tohoto období lze použít trefný příměr J. Kysely, který onu míru ingerence či tolerance charakterizující judikatorní přístup Ústavního soudu k parlamentní autonomii a jeho rozhodovacím procedurám přirovnává k sinusoidě s výraznými protilehlými póly, oscilujícími mezi požadavkem striktního dodržování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, resp. tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva na straně jedné, a (benevolentní) zdrženlivostí Ústavního soudu k přezkumu parlamentních rozhodovacích procedur, doprovázenou neochotou sankcionovat jejich porušení ve formě derogace přezkoumávaného zákona či jeho jednotlivých částí. Z hlediska adresáta právních předpisů a pozorovatele způsobu jejich přijímání v takovém zákonodárném procesu, by bylo možné aplikovat tzv. Cimrmanovu frustrační kompozici[717], díky níž mistr ve svých operetních předehrách u posluchačů záměrně vyvolává protichůdné pocity, když své hudební prvky komponuje tak, aby pocit očekávání byl ihned vystřídán pocitem zklamání. V přenesené podobě totéž platí i pro vývoj judikatury Ústavního soudu coby pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu.

Ať již tento přístup budeme připodobňovat k jednomu či druhému, oba v sobě odráží problematický jev, kterým je právě ona oscilace, tj. nestálost, nejednotný přístup a rozbíhavost judikatorních závěrů, což je skutečnost z hlediska požadavku na předvídatelnost soudního rozhodování velmi závažná. Tato závažnost je násobena navíc tím, že k tomu docházelo v relativně krátkých časových odstupech (několika měsíců), a proto lze hovořit skutečně o turbulenci názorových stanovisek jednotlivých soudců. Nejmarkantněji se to projevilo ve vztahu tzv. přílepkům a jejich hodnocení v „přílepkovém“ nálezu, který byl přijat v poměru 13:0 (tedy bez odlišných stanovisek a s absencí soudců S. Balíka a V. Formánkové), a o 11 měsíců, resp. o 13 měsíců později v

[717] Podrobněji je prezentována v odborné přednášce vědců z Divadla Járy Cimrmana, předcházející představení „Hospoda na mýtince.

nálezech ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (*Tzv. Topolánkův batoh – procedura a daňová část*), resp. sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (*Tzv. squeeze-out*), které, ač „přílepkový" nález přímo negují či významně zužují a trivializují, byly přijaty v poměru 11:4 (soudci F. Duchoň, J. Musil, P. Rychetský a E. Wagnerová s odlišnými stanovisky), resp. v poměru 13:0 (s absencí soudců S. Balíka a E. Wagnerové). O konkrétních důvodech takového postupu lze samozřejmě pouze spekulovat, nicméně s ohledem na povahu a obsah zákonů a jejich politický význam (reformní či úsporné „batohy" či „super balíčky"), které byly přezkoumávány Ústavním soudem právě v nálezech, v nichž se přiklonil spíše ke zdrženlivému přístupu, jistou roli mohlo sehrát ono politické „předporozumění" a vážení politických dopadů přijatého rozhodnutí, vše zahalené pod doktrínu *self-restraint*[718] příp. doktrínu *political question*, tj. doktrínu primárně uplatňovanou při materiálním přezkumu ústavnosti, nikoliv toliko ve vztahu k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu.

Pevně vymezit samotné příčiny „sinusoidního" charakteru přístupu Ústavního soudu k parlamentní autonomii a jeho rozhodovacím procedurám nebo lépe k důslednému prosazování požadavku na respektování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu či tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva, je relativně obtížné, neboť zde roli sehrává řada dalších faktorů (složení soudu, četnost a kvalita návrhů podaných k Ústavnímu soudu i samotná kvalita zákonodárství atp.) a které logicky variují v čase.

V počátcích lze příčiny zdrženlivého přístupu Ústavního soudu spatřovat v postupné rekognoskaci terénu a prostoru vymezeného ústavnímu soudnictví a autonomii parlamentu, že Ústavní soud vůbec vážil přípustnost své ingerence do autonomního prostoru Parlamentu a jeho rozhodovacích procedur. Když už tak činil, bylo to zejména z důvodu porušení samotných ústavních (kompetenčních) pravidel a ustanovení, které bylo natolik flagrantní, že v podstatě nebylo možné zvolit jiné řešení. Ruku v ruce se sílící kritikou úrovně politické (parlamentní) kultury, stavu zákonodárství a stále častějším výskytem různých parlamentních nešvarů, „zvěrstev" či jiných výtvorů

[718] K vymezení, vývoji a kritice této doktríny v rozhodovací praxi amerických soudů zcela aktuálně srov. POSNER, R. A. (2012), *Rise and Fall of Judicial Self-Restraint*, 100 California Law Review 3, s. 519 – 556.

zákonodárného kutilství, sílilo i odhodlání Ústavního soudu tomu prostřednictvím přezkoumávaných případů čelit, a to převážně cestou otevřené kritiky a varovných apelů. Za vrchol tohoto odhodlání lze patrně označit „přílepkový“ nález, jímž ovšem Ústavní soud, slovy J. Wintra[719] nastavil „*poměrně vysoko laťku*“ ústavní konformity zákonodárného procesu, kterou ale „*později snižovat*“, či lépe opakovaně shazoval, příp. dokonce podlézal a obcházel.

Uvedené hodnocení skutečně trefně vystihuje následně převažující přístup Ústavního soudu, a to nikoliv pouze ve vztahu k obecnému požadavku důsledného dodržování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, ale nepochopitelně i ve vztahu k samotné „přílepkové“ praxi. Jeho počátek lze vystopovat v již bezprostředně následujícím nálezu z této skupiny, tj. nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (*Tzv. Topolánkův batoh – procedura a daňová část*), a přestože se Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (*Legislativní nouze a práva parlamentní opozice*) a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 znovu pokusil tuto laťku nasadit zpět (či lépe ještě zvýšit), pravděpodobně nezabránily v rozhodovací činnosti Ústavního soudu vždy zjevně přetrvávajícím „sebeomezujícím“ a zdrženlivým tendencím ve vztahu k předestřeným otázkám. Tato zdrženlivost mohla mít do značné míry svůj původ v obavách z přílišné usurpace prostoru vymezeného výhradně parlamentní autonomii, které budil „přílepkovým“ nálezem otevřený derogační důvod čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, prostřednictvím něhož by Ústavní soud mohl a měl poměřovat doposud běžné a relativně pravidelné porušování principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, obsažených i v podústavních pramenech zákonodárného procesu či šířeji parlamentního práva. Ústavní soud tak k jeho zastávání mohl být motivován i snahou zabránit do budoucna vlně návrhů namítajících porušení těchto principů a pravidel, jejichž skutečným účelem je ovšem snaha „poražené“ parlamentní menšiny zvrátit pro ně nepříznivé a obsahově stěží akceptovatelné rozhodnutí parlamentní většiny. To samo o sobě nemusí být nutně hodnoceno jako přístup problematický a nežádoucí, pokud je ovšem setrvalý a stabilní a nedostává se do rozporu se závěry dosavadní judikatury, jako tomu bylo v minulosti. Zůstává tak otázkou,

[719] Srov. WINTR, J. (2010b), *op. cit.*, s. 23 – 24.

zda těmto tendencím „podlehne“ i „třetí (zemanův) Ústavní soud“, anebo se znovu pokusí onu laťku ústavní konformity zákonodárného procesu nasadit zpět. Koneckonců i ve skoku vysokém či ve skoku o tyči mají atleti k úspěšnému zdolání laťky k dispozici vždy tři pokusy…

## VIII. 3 Některé procesní překážky funkčnosti pojistky

Budeme-li vnímat Ústavní soud a jeho pravomoc přezkoumávat v rámci řízení o kontrole norem[720] ústavnost zákonodárného procesu napadeného zákona či jeho jednotlivých ustanovení jako pojistku ústavní konformity zákonodárného procesu, pak možné překážky omezující její funkčnost a efektivní zapůsobení jsou do značné míry propojeny s problematickými procesními aspekty tohoto řízení, přičemž je lze nazírat ze dvou hledisek. Tím prvním jsou normativní či institucionální překážky, které úzce souvisejí především s charakterem a některými problematickými otázkami samotného řízení o kontrole norem před Ústavním soudem. Druhé hledisko pak představuje závaznost judikatury Ústavního soudu, její reflexe v praxi a prostřednictvím ní hodnocený skutečný vliv či míra působení Ústavního soudu na charakter a celkovou podobu zákonodárného procesu a šířeji na parlamentní kulturu v ČR. Obě dvě hlediska (především ono druhé hledisko) jsou do určité míry spekulativní, neboť obtížně měřitelné,

[720] Pod pojem „řízení o kontrole norem“ bude nadále zahnuta jak abstraktní, tak i konkrétní (incidenční) kontrola norem, když ostatně ani ZÚS ve své Hlavě druhé, Oddílu prvním – „*Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů*“ mezi nimi příliš nerozlišuje, přestože „*odlišení těchto typů řízení o kontrole norem však bezesporu má své opodstatnění a zásadní význam jak pro vlastní rozsah přezkumu prováděného Ústavním soudem a pro vymezení překážky věci rozhodnuté, tak pro zkoumání podmínek řízení (v případě konkrétní kontroly norem by bylo nutné posoudit podmínku aktivní legitimace navrhovatele, pokud by zanikla vazba mezi konkrétním případem a řízením o kontrole norem například v důsledku zpětvzetí ústavní stížnosti, nebo v případě, kdy by obecný soud ukončil řízení, z něhož návrh vzešel.*“ Cit. dle WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. (2007), *op. cit.,* s. 241. Blíže k tomu srov. rovněž FILIP, J. (2010), *Čl. 87*, in. BAHYĽOVÁ, L.; FILIP, J.; MOLEK, P.; PODHRÁZKÝ, M.; SUCHÁNEK, R.; ŠIMÍČEK, V.; VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, s. 1160 - 1194. Nadto je třeba zdůraznit, že na rozdíl od abstraktní kontroly norem, v řízení o konkrétní kontrole norem může být přezkoumáván i zákon již neúčinný, resp. neplatný, neboť z něj v rozhodné době plynuly adresátům práva a povinnosti, jež se později staly předmětem sporu (řízení před soudy) a otázku ústavní konformity zákonného podkladu nemůže posoudit obecný soud sám. Případný nález pak bude postrádat zrušovací část výroku a bude toliko deklaratorního charakteru [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.)].

a nadto některé závěry lze označit za spíše hypotetické. Přesto celá řada indicií z praxe vzbuzuje reálné pochybnosti o efektivitě funkčnosti Ústavního soudu a jeho judikatury coby pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu. Za účelem dodržení logické struktury považuji za nezbytné začít výkladem o možných překážkách pojících se se samotným průběhem řízení o kontrole norem před Ústavním soudem, přičemž otázka závaznosti jeho rozhodnutí vydaných v rámci tohoto řízení bude řešena v následující kapitole.

### *VIII. 3. 1 Překážky na vstupu*

V obecném vymezení pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu jsme ponechali bez odpovědi otázku, zda lze za jejich charakteristický rys, resp. podmínku funkčnosti považovat princip subsidiarity. Relevantní se tato otázka logicky stává především v řízení před Ústavním soudem[721] při vypořádávání se s námitkami zpochybňujícími ústavní konformitu zákonodárného procesu obsaženými v návrhu na zrušení zákona či jeho jednotlivých ustanovení. Jinými slovy, jakou relevanci má při posouzení důvodnosti (či dokonce přípustnosti) takového návrhu skutečnost, že aktivně legitimovaný navrhovatel v tomto řízení (v úvahu zde připadá pouze prezident republiky a skupina 41 poslanců, resp. 17 senátorů) se domáhá zrušení konkrétního zákona, ačkoliv se na jeho přijetí aktivně podílel, resp. v průběhu zákonodárného procesu nenamítal či případně nevyužil žádných prostředků nápravy (ochrany)? Pro bližší představu lze v této souvislosti uvést několik hypotetických příkladů:

1) ve vztahu k prezidentovi republiky se nabízí situace, kdy prezident republiky vůči danému zákonu neuplatní své prezidentské veto ve smyslu čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR a bez jakýchkoliv výhrad pod něho připojí svůj podpis (čl. 51 Ústavy ČR), přičemž posléze ve lhůtě k tomu stanovené podá návrh k Ústavnímu soud na jeho zrušení pro namítanou protiústavnost zákonodárného procesu vedoucího k jeho přijetí;

[721] Jako inspiraci lze zde aplikovat princip subsidiarity ústavní stížnosti (§ 72 odst. 3 a § 75 odst. 1 ZÚS), podrobně vymezený v judikatuře Ústavního soudu.

2) ve vztahu k rozložení politických sil v Parlamentu se nabízí několik příkladů. Prvního z nich představuje situace, kdy se skupina poslanců složená z aktuální parlamentní opozice (menšiny) u Ústavního soudu domáhá vyslovení protiústavnosti daného zákona z důvodu porušení jejích práv ze strany parlamentní většiny v rámci procesu jeho přijímání, nicméně přímo proti jeho přijetí nehlasovali (např. z důvodu nepřítomnosti, zdržení se hlasování či demonstrativního odchodu ze sněmovny atp.) a rovněž ani nevyužili dalších nástrojů ochrany, které jim jednací řád či parlamentní pravidla v rámci probíhající rozpravy poskytují;

3) dalším příkladem, tentokráte v opačném gardu, může být situace, kdy návrh k Ústavnímu soudu podává skupina poslanců složená mj. i z poslanců (zástupců parlamentní většiny), kteří svým hlasem naopak přímo podpořili přijetí jimi posléze napadeného zákona;

4) obrysy předešlého příkladu lze použít i na případ, kdy přezkum ústavnosti před Ústavním soudem svým návrhem vyvolá skupina senátorů, nadto i za situace, kdy svým hlasem přímo podpořili přijetí usnesení, v němž Senát „projevil vůli se daným zákonem nezabývat" (ve smyslu § 107 odst. 1 JŘS).

Autor této práce nezastírá, že uvedené příklady (a mnohé další zde nevymezené) mají svůj reálný základ v judikatorní praxi, nicméně Ústavní soud neměl závažný důvod se k této problematice v daných konkrétních případech vyjádřit[722], resp. z ní neučinil překážku přípustnosti podaného návrhu. Přesto ji neponechal bez kritické poznámky. Tu vyslovil v cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10[723]: „*Kvalifikované podání k nestrannému a*

[722] K prvnímu příkladu lze odkázat mj. na „přílepkový" nález Ústavního soudu, když prezident republiky V. Klaus k „*zákonu č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), a zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů,*" tj. k zákonu, jehož část II. a III. byla Ústavním soudem zrušena, veto neuplatnil. Dlužno však dodat, že jej ani nepodepsal, aniž by ovšem vůči němu vyslovil jakékoliv námitky. K druhému příkladu pak na nálezy Ústavního soudu k přezkumu podmínek vyhlášení stavu legislativní nouze a zásahu do práv parlamentní opozice (sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

[723] Ústavní soud zde k návrhu skupiny poslanců, zastoupených poslancem M. Bendou (ODS), jako protiústavní (rozpor s čl. 10 odst. 3 a čl. 13 Listiny) zrušil napadená ustanovení § 97 odst. 3 a 4, která se stala

*nezávislému Ústavnímu soudu je často poslední možností, jak se parlamentní menšina může případné svévoli (či zvůli) v rozhodování parlamentní většiny bránit, neboť zástupci parlamentní opozice se v Parlamentu co do svého počtu zpravidla ocitají v menšině a nedisponují tak efektivními prostředky, jak přijetí takového rozhodnutí (vydání normativního právního aktu) v rámci legislativního procesu zvrátit či změnit. Naopak zástupci parlamentní většiny takovými efektivními prostředky zpravidla disponují a mají-li pochybnosti o správnosti, bezvadnosti či dokonce o ústavnosti přijímaných (či dříve přijatých) rozhodnutí, je nejen jejich právem, ale přímo i povinností je za tímto účelem využívat (viz slib dle čl. 23 odst. 3 Ústavy ČR). Institut podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR k Ústavnímu soudu tak v žádném případě neslouží jako prostředek, jak získat jakési „dobrozdání" či odborný posudek Ústavního soudu k parlamentní většinou přijatým rozhodnutím, ani jako nástroj, jehož uplatnění je projevem politického či dokonce předvolebního boje přeneseného z parlamentní půdy k Ústavnímu soudu. V posuzovaném případě nejen že skupina navrhovatelů je složena zejména ze zástupců politických stran, jež se v současnosti podílejí a rovněž v době podání návrhu se podílely na výkonu vládní moci a v Parlamentu ČR disponovaly a dále disponují většinou potřebnou ke změně napadené právní úpravy, ale navíc, a to nemůže Ústavní soud ponechat bez kritické poznámky, se z drtivé většiny svým souhlasným (!) hlasováním v průběhu legislativního procesu na přijetí napadené právní úpravy přímo podíleli. V takových případech jeho (zne)užití by Ústavní soud byl do budoucna nucen přistoupit k odmítání takto podaných návrhů.*"

Ústavní soud zde vycházel z jednoho z prvotních účelů zakotvení institutu návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR,

---

součástí zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, na základě „*zákona č. 247/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.*" Pro jeho přijetí přitom hlasovala většina ze skupiny navrhujících poslanců, včetně jejich zástupce, který se ve svých mediálních výstupech bezprostředně po vydání citovaného nálezu dokonce stylizoval do role zatvrzelého odpůrce *data retention*, resp. nastavení zákonných podmínek tuto praxi umožňující. Srov. k tomu např. *Soud zrušil 'špehovací' zákon. Ukládat data je protiústavní*, Lidovky.cz, 31. 3. 2011, dostupné na: http://www.lidovky.cz/zpravy-domov.aspx?r=ln_domov&c=A110331_101349_ln_domov_pks; nebo *Preventivní uchovávání údajů o komunikaci je protiústavní*, ČT, 31. 3. 2011, dostupné na: http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/119700-preventivni-uchovavani-udaju-o-komunikaci-je-protiustavni/

tj. nástroj ochrany parlamentní menšiny (opozice) proti případné svévoli (či zvůli) v rozhodnutích přijímaných parlamentní většinou v rámci zákonodárného procesu, založeného na principu většinového rozhodování.[724] Institut návrhu na zrušení zákona je v tomto smyslu projevem ústavně garantovaného principu ochrany menšin (čl. 6 Ústavy ČR), čemuž musí odpovídat i zákonné nastavení podmínek pro jeho užití [§ 64 odst. 1 písm. b) ZÚS].[725] Citovaná kritická poznámka Ústavního soudu tak směřovala především proti možnému zneužívání a nadužívání tohoto institutu k politickému boji a jeho pokračování jinými zbraněmi a na jiném bitevním poli.[726] Z tohoto hlediska je proto třeba přistoupit i k hodnocení kritických výtek z úst politických představitelů, že Ústavní soud se účelově mění ve „třetí parlamentní komoru", neboť vždy je třeba mít na paměti, že Ústavní soud v drtivé většině[727] jedná a rozhoduje na návrh podaný „vnějším" aktivně legitimovaným subjektem, jehož podoba je do značné míry odrazem aktuálního rozložení politických sil, četnost podání a obsah takových návrhů jsou pak odrazem jejich aktuálního rozpoložení.

### *VIII. 3. 2 Omezení funkčnosti*

Další možné spory (překážky funkčnosti pojistky) vyvolává obsah a rozsah samotného přezkumu ze strany Ústavního soudu. Jak již bylo uvedeno, Ústavní soud z ustanovení § 68 odst. 2 ZÚS vymezil algoritmus přezkumu v řízení o kontrole norem (normotvorná kompetence, ústavní konformita zákonodárného procesu a ústavní

---

[724] Srov. k tomu Zprávu Benátské komise CDL-AD(2010)025 „*Report on the role of the opposition in a democratic parliament*" ze dne 15. 11. 2010, která právo umožňující parlamentní opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů) zahrnuje mezi klíčová a základní práva parlamentní opozice.

[725] Je možné samozřejmě spekulovat, zda v ZÚS zakotvený způsob vymezení aktivně legitimovaných subjektů, tj. skupina 41 poslance, resp. 17 senátorů, není příliš striktní a nepředstavuje tedy restriktivní opatření vůči právům parlamentní menšiny (opozice), nebo naopak příliš benevolentní, což může mít za následek jeho nadměrné využívání. Mnohem více problematickou skutečností ovšem je, že Ústavní soud si v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 23/13 ze dne 10. 12. 2013 zavřel pomyslné dveře k přezkumu mj. i této otázky, když problematicky a zcela v rozporu s evropskou ústavněprávní teorií z ustanovení čl. 88 Ústavy ČR dovodil, že „*v zásadě není v pravomoci Ústavního soudu zrušit ustanovení zákona o Ústavním soudu.*" Ke kritice tohoto závěru srov. odlišná stanoviska soudců K. Šimáčkové a J. Filipa a tam citovanou literaturu.

[726] Blíže k tomu srov. BEYME, K. von (1997), *op. cit.*. s. 300n.

[727] Výjimky představují ust. § 64 odst. 1 písm. c) a ust. § 64 odst. 4 ve spojení s § 78 odst. 2 ZÚS.

konformita obsahu), k jehož prvním dvěma krokům *ex officio* přistupuje (až na uvedené výjimky) vždy, tzn. i tehdy, je-li návrhem zpochybňována pouze ústavnost obsahu napadeného zákona jako celku či jeho jednotlivých ustanovení, nikoliv proces jeho přijetí.[728] V opačném gardu totéž však neplatí, tzn., je-li návrhem zpochybňována pouze ústavnost zákonodárného procesu napadeného zákona, Ústavní soud je vázán petitem návrhu a smí tedy případně derogovat pouze ten právní předpis, který je výslovně uveden v petitu návrhu.[729] Jinými slovy, sám od sebe nepřistoupí k obsahovému přezkumu novelizovaného zákona (jeho příslušných novelou pozměněných ustanovení), pokud je namítána pouze protiústavnost procedury přijetí zákona novelizujícího (novely).[730]

K tomu je však nezbytné učinit několik spolu souvisejících poznámek. Předně tento požadavek klade nemalé nároky na samotného navrhovatele ve vztahu k vymezení petitu svého návrhu, neboť musí nezbytně rozlišovat mezi zákonem novelizujícím (novelou) a zákonem novelizovaným. Ústavní soud se k této problematice opakovaně vyslovil při řešení otázky, zda má novela samostatnou normativní existenci. Zatímco v minulosti striktně trval na stanovisku, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, ale stává se součástí novelizovaného právního předpisu[731], postupem

---

[728] Ústavní soud v této souvislosti zkoumá, jakým způsobem se dotčená ustanovení do předmětného zákona dostala, neboť v drtivé většině se nejedná o přezkum samostatných (nově přijatých) zákonů, ale o zákony, které byly mnohokrát novelizovány. Zkoumání historie jejich přijetí tedy nejčastěji vede ke zjištění a odhalení, kterým konkrétním (novelizujícím) zákonem se tato ustanovení do původního zákona dostala.

[729] Nelze však konstatovat, že uvedený požadavek platí striktně za každé situace. Ústavní soud totiž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.), za situace, kdy by se ust. § 276 věty čtvrté tr. řádu v důsledku zrušení ust. § 272 tr. řádu stalo ustanovením obsoletním, vymezil, že „*v situaci, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence, je tímto dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup ultra petitum. Platnost takového ustanovení zaniká totiž na základě principu cessante ratione legis cessat lex ipsa, derogace provedená Ústavním soudem má proto toliko evidenční, technickou povahu.*“

[730] Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (bod 106): „*Ústavní soud považuje za nutné vysvětlit, proč přistoupil toliko ke zrušení novelizujícího zákona, nikoliv zákona novelizovaného. 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.*“

[731] Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96 ze dne 8. 10. 1996 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.) nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271). Opačný názor vyslovil kupříkladu V. Knapp,

doby tento názor zpřesňoval, když z něj (a dlužno dodat, že i v důsledku „zákonodárného kutilství“ Parlamentu) činil určité výjimky.

Tak tomu bylo kupříkladu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/01[732]: „*Zákon č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje jednak ustanovení novelizující, která se stávají součástí novelizovaného zákona (čl. I), jednak ustanovení přechodná (čl. II), ustanovení závěrečná (čl. III), ustanovení zmocňující k vyhlášení úplného znění zákona o daních z příjmů (čl. IV) a konečně ustanovení o nabytí účinnosti novelizujícího zákona (čl. V). Petit navrhovatele nesměřuje proti doplnění zákona o daních z příjmů, ale proti ustanovení, které se z legislativně technického hlediska nestává součástí novelizovaného zákona neboť do něho nevnáší změnu či doplnění. Tato část novelizujícího zákona má samostatnou normativní existenci, a proto Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 ZÚS, přistoupil k přezkoumání, zda zákon č. 210/1997 Sb. byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem a k přezkumu samotného napadeného ustanovení.*“ Ústavní soud tak za situace, kdy je zpochybňována kompetence či ústavnost zákonodárného procesu, již dlouhodobě připouští posuzování novely právního předpisu v případě, je-li namítána její protiústavnost z důvodu absence normotvorné kompetence nebo nedodržení ústavně předepsaného způsobu jejího přijetí a vydání.[733]

---

když dovodil, že „*novela je, ač obsahově vázána na právní předpis novelizovaný, právním předpisem samostatným. Má svou vlastní platnost a svou vlastní účinnost. Ode dne své účinnosti se však její obsah stává obsahem právního předpisu novelizovaného. Je do něho inkorporována. Po novelizaci platí právní předpis ve své změněné podobě …*“ Srov. KNAPP, V. (1995), *op. cit.*, s. 114.

[732] Obdobně pak např. nález sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.).

[733] Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (*Tzv. opakované hlasování Poslanecké sněmovny*); nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.); nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (*„Volební zákon“ podle čl. 40 Ústavy ČR*) a další. Dlužno dodat, že tento postup nebyl právní teorií akceptován jednotně. Kupříkladu V. Mikule a V. Sládeček konstatují, že „*každý právní předpis je formálně samostatným projevem vůle orgánu veřejné moci jakožto normotvůrce. Je jím tedy jak předpis ‚původní', tak i každý pozdější právní předpis, jímž se původní předpis jakýmkoliv způsobem mění (doplňují se nová ustanovení, dosavadní ustanovení se zrušují nebo nahrazují ustanoveními s odlišným obsahem) (...) Návrhem na zrušení jednotlivého ustanovení právního předpisu (§ 64 zákona) má být proto napadána příslušná část toho právního předpisu, který napadené ustanovení do právního řádu vnesl, nikoliv toto ustanovení samo jako formálně implementovaná součást právního předpisu původního.*" Srov. MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V. (2001), *Zákon o Ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*, Praha: EURLEX Bohemia, s. 198 – 199.

Jinými slovy, pokud tedy navrhovatelé zpochybňují pouze ústavnost zákonodárného procesu vedoucího k přijetí napadeného zákona, v tomto případě Ústavní soud naopak považuje za nezbytné, aby se v petitu svého návrhu domáhali derogace novelizujícího zákona, jehož proceduru přijetí zpochybňují, nikoliv novelizovaného zákona. V praxi ovšem není ojedinělé, že navrhovatelé předkládají tzv. eventuální petit, když svým návrhem napadají novelizující zákon (především z důvodu protiústavnosti zákonodárného procesu předcházejícímu jeho přijetí), *in eventum* se domáhají zrušení konkrétních ustanovení novelizovaného zákona, která se stala jeho součástí právě v důsledku přijetí dané novely, neboť ve svém obsahu porušují příslušná základní práva a svobody.[734]

S uvedeným souvisí další poznámka či lépe hypotetická otázka. Pokud je Ústavní soud vázán toliko petitem návrhu a na jeho základě pak *ex officio* přistupuje k přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu (zásada oficiality a zásadu vyhledávací), zbavuje to navrhovatele povinnosti (břemene) tvrzení, tj. předkládat tvrzení a argumenty, v čem konkrétně spatřuje namítanou protiústavnost zákonodárného procesu? Kloním se k názoru, že nikoliv, ačkoliv by se v opačném případě patrně nejednalo z čistě procesního hlediska o podání vadné (nemožné k projednání), když Ústavní soud není striktně vázán obsahem ani rozsahem odůvodnění návrhu a může proto protiústavnost zkoumat i z dalších aspektů či ve světle jiných ústavních norem a principů, než které byly uváděny navrhovatelem. Ústavní soud tedy může dospět k názoru, že zákonodárný proces vedoucí k přijetí napadeného zákona byl protiústavní, aniž by to bylo namítáno samotným navrhovatelem, resp. z jiných důvodů, než které navrhovatel namítal.[735] Proto v tomto ohledu souhlasím s názorem J. Filipa, že kupříkladu i zkoumání přítomnosti

---

[734] Viz např. petit návrhu v „přílepkovém" nálezu: „*Navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud pro rozpor s ústavním pořádkem ČR zrušil napadená ustanovení (citovaná v návrhu), tedy část zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí jeho přechodných ustanovení na základě zákona č. 443/2006 Sb., in eventum navrhují zrušit část druhou zákona č. 443/2006 Sb., a to čl. II a čl. III.*" Dlužno dodat, že ne vždy tato praxe obstála, viz nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (*Zákon o státním rozpočtu z hlediska účasti Senátu v zákonodárném procesu*).

[735] Do jisté míry tomu bylo i v samotném „přílepkovém" nálezu, kde navrhovatelé (vedle obsáhlé argumentace ohledně obsahové protiústavnosti napadeného novelizovaného zákona) velmi opatrně vyjádřili kritickou výtku k dosavadní praxi „*vkládání zcela nesouvisejících novel zákonů*" do návrhu zákona cestou pozměňovacích návrhu v 2. čtení. Skutečnost, že by mohla být tato praxe shledána Ústavním soudem za protiústavní a zakládající dokonce derogaci napadeného zákona, nebyla pro ně patrně vůbec myslitelná, natožpak aby byla konkrétně namítána.

protiústavního přílepku (porušující tzv. *pravidlo úzkého vztahu*) by mělo být rovněž součástí obligatorního posouzení ústavnosti zákonodárného procesu ve smyslu § 68 odst. 2 ZÚS.[736] Tím se ovšem dostáváme do jistého střetu s výše uvedenou vázaností Ústavního soudu petitem návrhu, tj. vyvstává otázka, zda by za této situace měl Ústavní soud přistoupit k derogaci v petitu návrhu neuvedeného novelizujícího zákona.[737] Osobně se kloním k názoru, že ano. Představa, že by Ústavní soud, za situace, kdy v průběhu obligatorního přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu dotčeného zákona shledá protiústavnost jeho přijetí, nicméně k jeho derogaci nepřistoupí pouze z důvodu, že nebyl navrhovatelem v petitu vymezen, se mi jeví z hlediska požadavků materiálního právního státu neudržitelnou.

Bez ohledu na výše uvedené, je samozřejmě v zájmu navrhovatele (a samotná praxe to potvrzuje), aby své tvrzení o protiústavnosti podložil relevantní argumentací a případně i důkazy. A to i z prostého důvodu, že většina z aktivně legitimovaných navrhovatelů jsou subjekty přímo zúčastněné zpochybňovaného zákonodárného procesu a tedy do jisté míry obeznámeni se všemi jeho problematickými aspekty, které mohou zůstat Ústavnímu soudu i při důkladném dokazování skryty. V rozhodovací praxi Ústavního soudu je totiž průběh zákonodárného procesu nejčastěji zkoumán (prověřován) za pomocí dokumentů veřejně dostupných v elektronické podobě na webových stránkách obou komor Parlamentu (sněmovní tisky), tj. předkládané návrhy, usnesení, zápisy z jednání komory a ze schůzí výborů[738], stenoprotokoly z jednání atp., které jsou při existenci závažných

---

[736] Proto je třeba kriticky hodnotit, že tomu tak v rozhodovací praxi Ústavního soudu není, když ke zkoumání tohoto jevu dochází zpravidla pouze k námitce navrhovatele, což zakládá situaci, J. Filipem trefně označenou jako „relativní (namítanou) protiústavnost." Srov. k tomu FILIP, J. (2010), *op. cit.*, s. 1084. Jak kontrastující je tato praxe s případy, kdy Ústavní soud v řízeních o ústavních stížnostech často kritizuje obecné soudy, že nedostály své ústavní povinnosti poskytovat vždy ochranu základním právům a svobodám ve smyslu čl. 4 Ústavy ČR, když nevzaly v úvahu všechny možné aspekty daného řízení, které by jej mohly zatížit protiústavností.

[737] Důkaz, že se nejedná o ryze hypotetický příklad, ostatně potvrzuje i cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (*Tzv. squeeze-out*), ačkoliv v něm nakonec Ústavní soud k derogaci novelizujícího zákona nepřistoupil, byť shledal protiústavnost zákonodárného procesu vedoucího k jeho přijetí, a to z jiných důvodů (viz níže).

[738] *„Zápisy z jednání sněmoven slouží jako hlavní důkazní prostředek při hodnocení jedné složky z tripartice hodnocení, tj. dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona. Zápis plní funkci úřední, zatímco těsnopisecká zpráva jen funkci informační."* Cit. dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (*Opravy v textu zákona po jeho schválení v Poslanecké sněmovně*).

pochybností o průběhu zákonodárného procesu doplňovány kupříkladu o důkazy ve formě svědeckých výpovědí zúčastněných aktérů v rámci ústního jednání.

Co naopak téměř ztrácí význam a smysl, jsou zcela formální vyjádření „*toho, který zákon nebo jiný právní předpis, jehož zrušení je navrhováno, vydal*“ (§ 69 odst. 1 ZÚS), v případě zákonů tedy nejčastěji obou komor Parlamentu, které se jednotlivě[739] stávají účastníky řízení před Ústavním soudem.[740] Uvedená vyjádření, zasílaná předsedou příslušné parlamentní komory k výzvě Ústavního soudu ve lhůtě 30 dnů[741], totiž v drtivé většině případu obsahují pouhý stručný popis zákonodárného procesu ve formě přepsaného přehledu o historii sněmovního/senátního tisku, bez jakékoliv relevantní argumentace k námitkám zpochybňujícím ústavnost zákonodárné procedury, obsažených v návrhu. Opačným „extrémem“ je pak situace, kdy jsou do obsahu daného vyjádření předsedů parlamentních komor, příp. do přednesů jejich zástupců v rámci ústního jednání před Ústavním soudem projektovány vlastní (či „domovské“ politické strany) právně-politické názory[742], což je z hlediska institutu vyjádření se k návrhu rovněž nepatřičné, neboť její předseda má v něm formulovat vůli parlamentní komory, kterou zastupuje (§ 30 odst. 3 ZÚS). Budoucnost pak ukáže, zda změna v podobě novelizovaného § 69 ZÚS, jenž nově v odst. 2 a odst. 3 umožňuje za stanovených podmínek vládě, resp. Veřejnému

[739] Jak ovšem upozorňuje I. Pospíšil, děje se tak navzdory skutečnosti, že v případě zákona je orgánem, který jej vydal, Parlament jako celek (kromě zákonů podle čl. 42 Ústavy ČR). Srov. WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. (2007), *op. cit.,* s. 275.

[740] A to i za situace, je-li aktivně legitimovaným navrhovatelem namítáno, že napadený zákon byl přijat protiústavním způsobem, jenž konkrétně spočíval v účelovém obejití či odnětí možnosti jednoho z aktérů zákonodárného procesu spolupodílet se na jeho přijetí, typicky tedy Senátu, jako tomu bylo v případě ústících do vydání nálezů sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (*„Volební zákon“ podle čl. 40 Ústavy ČR*). Srov. k tomu FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. (2007), *Zákon o Ústavním soudu: komentář*, 2. vyd., Praha: C. H. Beck, s. 411 – 412.

[741] Vzhledem k formálnímu charakteru i samotnému obsahu těchto vyjádření bych nepovažoval za nijak problematické, kdyby tato lhůta byla zkrácena z důvodu urychlení řízení, v jehož průběhu se nikoliv výjimečně stává vzácným každý den z důvodu blížícího se data nabytí účinnosti napadeného zákona. V praxi se tak i leckdy děje, ovšem vždy se souhlasem vyzvaných účastníků.

[742] Viz např. projevy funkcionářů zastupujících Poslaneckou sněmovnu v rámci ústního jednání před Ústavním soudem, konkrétně V. Filipa (KSČM) v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 77/06, či L. Zaorálka (ČSSD) v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 27/09, anebo postup tehdejší předsedkyně Poslanecké sněmovny M. Němcové (ODS) ve věci sp. zn. Pl. ÚS 55/10, kdy jednak k výzvě Ústavního soudu zaslala vyjádření za Poslaneckou sněmovnu, jednak ze své vlastní vůle i osobní vyjádření k návrhu, v němž obhajovala své konání coby předsedající příslušné schůze Poslanecké sněmovny.

ochránci práv vstoupit do řízení v postavení vedlejších účastníků a vyjadřovat se tak k projednávanému návrhu, bude v tomto smyslu přínosná.[743]

### *VIII. 3. 3 Překážky na výstupu a účinky*

Přesuneme-li se v samotném průběhu řízení před Ústavním soudem až k jeho závěru, i zde vystávají některé možné problematické otázky a tedy překážky funkčnosti této pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu. Jedná se především o problematiku dopadů případného derogačního nálezu Ústavního soudu, přičemž důvodem k derogaci předmětného zákona je (má být) shledaná protiústavnost zákonodárného procesu vedoucího k jeho přijetí. Jedna z těchto otázek opět vyvstává v souvislosti s vymezením rozsahu přezkumu, tentokráte však ryze z pohledu uvážení Ústavního soudu. Jinými slovy, pokud Ústavní soud v rámci posloupných kroků onoho algoritmu přezkumu dle § 68 odst. 2 ZÚS dospěje k závěru, že přezkoumávaný zákon byl přijat protiústavním způsobem, zda má přezkum ukončit a nadále již nepřistupovat k obsahovému přezkumu dotčeného zákona či jeho jednotlivých částí (je-li samozřejmě obsahový nesoulad s ústavním pořádkem namítán).

V „přílepkovém" nálezu Ústavní soud takový postoj zaujal a poté, co dospěl k závěru, že napadený novelizující zákon, přesněji jeho část byla přijata v rozporu s demokratickými principy a pravidly ústavně konformního zákonodárného procesu, vyplývajícími z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, přistoupil k jeho derogaci, aniž by se nadále zabýval protiústavností jím přijímané materie. „*Tento závěr již sám o sobě činí nemožným přezkum ústavnosti jednotlivých ustanovení posuzovaného zákona z hlediska namítané obsahové protiústavnosti.*" Tím ovšem samozřejmě nevyloučil možnost přijetí obdobné či shodné materie právní úpravy v budoucnu.[744]

---

[743] Přínosným by v rámci přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu mohlo být vyjádření a argumentace vlády ohledně změn (a jejich účelu a vazeb), jichž doznal původní vládní návrh zákona v průběhu zákonodárného procesu v obou komorách Parlamentu, v němž se, jak již bylo zmíněno, z vlády stává spíše nečinný a téměř bezbranný pozorovatel přetváření svého díla.

[744] „*Ústavní soud tedy tímto nálezem zároveň nepředjímá ústavně konformní řešení problematiky upravené rušenými ustanoveními.*" Cit. dle bodu 76 „přílepkového" nálezu.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (*Tzv. squeeze-out*) nicméně Ústavní soud zaujal jiný a dle mého názoru dosti problematický postoj, který funkčnost pojistky zosobněné Ústavním soudem výrazně omezuje, ne-li vyřazuje z provozu. Ačkoliv zde v souladu s „přílepkovým" nálezem, jehož závěry nadto ještě blíže rozvedl a konkretizoval, dospěl k závěru, že novelizující zákon[745] (část zákona č. 216/2005 Sb.) nebyl přijat ústavně konformním způsobem, nýbrž ve formě ústavně nepřípustného tzv. přílepku, přesto přistoupil i k posouzení ústavnosti obsahu napadených ustanovení (§ 183i až 183n zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník).[746] J. Filip k tomu odkazem na uvedený nález uvádí: „(N)*utno posoudit i okolnosti, které by měly ÚS vést k tomu, aby se neomezil pouze na přezkum dodržení úzkého vztahu původního návrhu a pozměňovacího návrhu. To proto, že by ve skutečnosti zrušení přílepku neústavní stav nevyřešilo, protože základní, tj. obsahová otázka by zůstala nadále otevřená.*"[747]

S tímto názorem lze do jisté míry souhlasit, a to hned ze dvou důvodů. Jednak z důvodu současné podoby právní úpravy dotýkající se problematiky účinků derogačních nálezů Ústavního soudu, byť v tomto případě svůj souhlas považuji za vynucený, neboť uvedená právní úprava vyvolává v praxi problematické otázky (viz níže). Jednak tím Ústavní soud může (je-li to namítáno) *pro futuro* eventuálně v tom daném konkrétním případě zabránit situaci opakovaného přijetí (třeba již ústavně konformním způsobem) právní úpravy, jejíž obsah, podstata a účel se od samého počátku nachází v rozporu s ústavním pořádkem ČR a zakládá porušení některého ze základních práv a svobod jeho

---

[745] „*Východiskem posouzení uvedeného úzkého či meritorního vztahu je „původní návrh", tedy zákonodárná iniciativa (novelizující zákon) podle čl. 41 Ústavy ČR, nikoli zákon, který je předmětem této iniciativy (novelizovaný zákon). Nerozhoduje proto, zda předmětem novelizace je obchodní zákoník (široký vztah), nýbrž zda jde o novelizaci úpravy obchodního rejstříku v obchodním zákoníku a rejstříkového řízení v občanském soudním řádu (úzký vztah).*" Bod 42. cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

[746] Učinil tak odkazem na „přílepkový" nález, v jehož úplném závěru (bod 75) Ústavní soud konstatoval, že „*případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti Ústavní soud 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.*" Proto dovodil, že „*v projednávané věci formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.*" Bod 45. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

[747] Cit. dle FILIP, J. (2010), *op. cit.*, s. 1084.

případných adresátů.[748] Přesto bych byl k takovému přístupu pod hrozbou urychleného a neuváženého postupu v praxi zdrženlivý a rozhodně bych jej nepovažoval za obligatorní.

S čím ovšem zdaleka souhlasit nemohu, je způsob, jakým k této otázce přistoupil Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05. Předně dle mého názoru zcela popřel či výrazně marginalizoval roli Ústavního soudu coby pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu, neboť zpochybnil smysluplnost derogace napadených zákonů pouze z důvodu shledané protiústavnosti zákonodárného procesu vedoucího k jeho přijetí. „*Ústavní soud proto musel posoudit i další okolnosti případu, aby nebyla jeho role omezena pouze na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídících orgánů, aniž to mělo jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu. Pokud by Ústavní soud začal takto odůvodněným návrhům na zrušení zákona vyhovovat pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout.*“[749] Role Ústavního soudu při posuzování ústavnosti zákonodárného procesu nespočívá v roli konečného arbitra ve sporech o tom, zda došlo „jen“ k porušení („procedurálnímu pochybení“) jednacích řádů obou komor Parlamentu nebo jiných procesních předpisů (tzv. pramenů zákonodárného procesu podústavního charakteru). Stejně tak úlohou Ústavního soudu není zkoumat, zda by přijetí návrhu zákona ústavně konformním zákonodárným procesem vedlo k jinému výsledku (obsahu zákona), než tomu bylo na základě protiústavního zákonodárného procesu. Funkčnost a role pojistky Ústavního soudu zde spočívá v ochraně ústavnosti, a proto musí posoudit, zda v zákonodárném procesu byly dodrženy jemu Ústavou ČR stanovené požadavky (principy, pravidla). Jeho

[748] Jako jistý příklad opačného přístupu může sloužit dle mého názoru ne příliš rozumná judikatorní praxe Ústavního soudu, kdy z procesních důvodů, odkazem na porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny) často ruší napadená rozhodnutí, která však zcela evidentně zasahují do některého z hmotně-právních základních práv a svobod jednotlivců. Ústavní soud tím zakládá praxi tvorby „rozhodnutí pro rozhodnutí“, neboť vytýkaná procesní pochybení jsou povětšinou obecnými soudy zhojena a napravena, nicméně zásah spočívající v porušení hmotně-právních základních práv a svobod jednotlivců může přetrvávat.

[749] Cit. dle bodu 44 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

úkolem je chránit ústavní principy, které se k zákonodárnému procesu (a k jeho předepsané proceduře) vztahují.

Logickým důsledkem doslovného převzetí výše uvedených závěrů obsažených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (*Tzv. squeeze-out*) by bylo, že porušení podmínek ústavní konformity zákonodárného procesu by nikdy nemohlo vést k derogačnímu nálezu. Takový závěr by ovšem odňal význam těm ústavním principům, jež dopadají na průběh zákonodárného procesu, neboť by tak přestaly být referenčním kritériem pro přezkum ústavnosti právních předpisů, když ze zmíněných komponentů algoritmu přezkumu vymezeného v § 68 odst. 2 ZÚS, za relevantní Ústavní soud v cit. nálezu výslovně akceptoval pouze obsahový nesoulad, nikoliv však protiústavnost zákonodárného procesu (kompetence zmíněna není). Tím by se samotný algoritmus přezkumu stal obsolentním a nefunkčním, což však s ohledem na čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR není akceptovatelné, neboť zmíněné ustanovení ZÚS je jeho provedením. Pokud nález odmítl jako samotný derogační důvod *„nerespektování demokratických principů v legislativním procesu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR)*", vymezený v „přílepkovém" nálezu, negoval[750] tím nejen samotný „přílepkový" nález, ale i judikaturu, z níž vychází, zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02.[751]

Vyjdeme-li pak z výroku citovaného nálezu (návrh se zamítá) a k němu se pojícímu závěru, že *„právní úprava práva nuceného výkupu účastnických cenných papírů není, a to nejen z hlediska postupu při jejím vložení do obchodního zákoníku a při jejích změnách,*

---

[750] Je až zarážející, že plénum Ústavního soudu tento nález přijalo téměř ve stejném složení (paradoxně absentoval soudce zpravodaj „přílepkového" nálezu, E. Wagnerová, a rovněž absentovala soudkyně V. Formánková) jako tomu bylo v případě „přílepkového" nálezu, aniž by k němu některý ze soudců připojil odlišné stanovisko.

[751] *„Ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. Jestliže takto připomenuté zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly 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.*"

*příkladem právní úpravy, která by nevyvolávala řadu pochybností ústavního rázu. S využitím ústavně konformního výkladu lze tyto námitky překlenout*", pak výše předestřený argument, že by ve skutečnosti zrušení přílepku neústavní stav nevyřešilo, protože základní, tj. obsahová otázka by zůstala nadále otevřená, ztrácí opodstatnění a relevanci za situace, kdy tuto obsahovou otázku Ústavní soud shledá ústavně konformní. Zjednodušeně řečeno, Ústavní soud jím samotným shledanou protiústavnost zákonodárného procesu vedoucí k přijetí (platnosti i účinnosti) napadených ustanovení překlenul („zhojil") ústavně-konformním výkladem jejich obsahu.[752] A pak, že dle Knappova dicta „*nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže*"[753], či lépe dle jeho ústavně relevantnější verze v podání J. Kysely, že „*z neústavního postupu nemůže vzejít ústavně konformní akt.*"[754] Za akceptovatelné (s ohledem na podobu platné právní úpravy) řešení bych v tomto případě spatřoval postup, kdyby Ústavní soud za stejné situace přistoupil k derogaci citovaného novelizujícího zákona z důvodu protiústavnosti jeho přijetí, přičemž reálné a důvodné hrozbě možného výskytu závažných důsledků při vážení dopadů derogačního nálezu mohl předejít odkladem vykonatelnosti nálezu (§ 70 odst. 1 *a contrario* § 58 odst. 1 ZÚS).

A právě některé problematické otázky spojené s účinky a důsledky vyvolanými přijetím (vyhlášením) derogačního nálezu Ústavního soudu jsou posledním ze zkoumaných aspektů tohoto řízení, které mohou představovat možnou překážkou funkčnosti pojistky zosobněné Ústavním soudem. Není tím ani tak míněna překážka na straně zákonodárce, spočívající v nezohlednění judikatorních apelů Ústavního soudu do své činnosti[755]. Spíše se jedná o účinky a dopady samotných derogačních nálezů na právní řád, principy ovládajícími právní regulaci a v neposlední řadě do základních práv a svobod jednotlivců. Jak bylo uvedeno výše, Ústavní soud již v „přílepkovém" nálezu zdůraznil, že s otevřením derogačního důvodu v podobě *„nerespektování demokratických principů*

[752] Tento postup lze považovat za „svérázný" výklad principu priority ústavně konformní interpretace před derogací, k němuž se Ústavní soud setrvale hlásí v řízení o kontrole norem. Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.).
[753] Cit. dle KNAPP, V. (1995), *op. cit.*, s. 107.
[754] Cit. dle KYSELA, J. (2008), *op. cit.*, pozn č. 584.
[755] Blíže k tomu viz následující kapitola.

*v zákonodárném procesu"* ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR bude muset případné posuzování obdobných porušení zásad zákonodárného procesu v minulosti spojit s testem proporcionality, a tedy vážit dopady svého judikatorního (derogačního) zásahu „*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.*" Jinými slovy, Ústavní soud v této souvislosti musí vážit, zda derogací příslušného zákona či jeho jednotlivých ustanovení z důvodu protiústavnosti zákonodárného procesu vedoucí k jejich přijetí, se sám nedopustí neproporcionálního zásahu do uvedených ústavních hodnot, principů a základních práv a svobod jednotlivců.[756] Jiná situace totiž nastává, pokud Ústavní soud z uvedených důvodů přistoupí k derogaci zákona, který doposud nenabyl účinnosti, příp. je účinný relativně krátký čas (v řádech týdnů, maximálně měsíců), a zákona, který je v platnosti a účinnosti několik let. Jedinou „spodní" časovou hranicí je datum nabytí účinnosti Ústavy ČR, tj. 1. 1. 1993, které, jak již bylo zmíněno, představuje jednu z výjimek obligatorního přezkumu kompetence a ústavnosti zákonodárného procesu.

Český ústavodárce (a zákonodárce) naštěstí nepřevzal celou prvorepublikovou úpravu v zákoně č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě, která mj. velmi problematicky zužovala jeho pravomoci[757] a okruh aktivně legitimovaných subjektů oprávněných podat tento návrh[758], ale především k tomu byly oprávněny v pevně stanovené lhůtě „do tří let ode dne, kdy zákon, o který běží, byl vyhlášen"[759], což samozřejmě mělo (záměrně

---

[756] Politické dopady by zde naopak mít místo neměly, nicméně do hry se nepřímo dostávají skrze hodnocení ekonomických dopadů, které již jistý (nikoliv však klíčový) význam při hodnocení proporcionality zásahu do základních práv a svobod jednotlivců mají.

[757] „*Ústavní soud jest výlučně příslušný rozhodovati o tom, zdali vyhovují a) zákony republiky Československé a zákony sněmu Podkarpatské Rusi zásadě článku I. zákona, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky; b) prozatímní opatření podle § 54 ústavní listiny, ustanovení odst. 8. lit. b) tohoto paragrafu.*" (§ 7 cit. zákona č. 162/1920 Sb.).

[758] Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, volební soud, Poslanecká sněmovna a Senát, Sněm Podkarpatské Rusi (§ 12 cit. zákona č. 162/1920 Sb.).

[759] § 12 cit. zákona č. 162/1920 Sb. Podle důvodové zprávy byl ústavněprávní výbor motivován „*v zájmu právní jistoty a ekonomie práce ústavního soudu*". „*Doba vyměřená jest tak, že nelze se nadíti, že by zmíněné soudní tribunály (oprávnění aktivní navrhovatelé) v ní neměly ve své praxi dostatečné příležitosti seznati případnou vadnost zákonů.*" Obdobně se vyjádřil i jeho člen F. Weyr: „*Z důvodu právní jistoty, aby se vědělo, je-li zákon platný či nikoliv.*" O tom, jak se uvedené názory mýlily, svědčí četnost podání takových návrhů k ústavnímu soudu, tj. celkem tři (!). Dlužno dodat, že se objevila i řada kritických názorů, které uvedenou úpravu považovaly za protiústavní. „*Dokud ústava neurčí pro přezkoumávací právo*

sledovaný) vliv na význam jeho postavení i na jeho rozhodovací činnost.[760] Nicméně povinnost Ústavního soudu vážit dopady svého derogačního nálezu má mimo jiné svůj původ právě v tomto období, neboť je úzce spojena i s celkovou koncepcí (kelsenovským modelem) ústavního soudnictví, převzatou do našeho právního systému právě v dobách tzv. První republiky. Především „prvorepublikový" ústavní soud svými nálezy mohl pouze vyslovovat neplatnost zákona (či jeho jednotlivých ustanovení) z důvodu obsahového rozporu s ústavní listinou, resp. deklarovat, která z ustanovení zákona Národního shromáždění překročila jeho ústavně vymezenou působnost (kompetence). Ústavní soud nicméně nebyl nadán pravomocí přezkoumávat způsob přijetí napadeného zákona.[761] Účinky nálezu ústavního soudu zde byly vymezeny jako účinky *ex nunc*.[762] Pokud však v rámci svého přezkumu shledal, že zákon nebyl řádně vyhlášen, vůbec se jím meritorně nezabýval, jelikož dle J. Krejčího „*takový zákon ab initio neplatný není způsobilý, aby byl ústavním soudem zrušen s účinkem pro futuro, neboť to předpokládá platnost zákona až do okamžiku jeho zrušení.*"[763] J. Krejčí jde ještě dále, když tak může učinit nejen ústavní soud, ale v podstatě jakýkoliv obecný soud: „*Prohlásí-li soudce zákon (třeba jen pro vadné vyhlášení) nebo nařízení za neplatné, znamená to, že se zákonem nebo nařízením se*

---

*ústavního soudu žádné časové meze, tak to vůbec nemůže učinit prostý zákon. Navíc se neplatný zákon nemůže stát platným jenom tím, že vyprší lhůta.*" Srov. k tomu LANGÁŠEK, T. (2011), *op. cit.*, s. 34 - 35. J. Krejčí ji pak kritizoval z více praktického hlediska, „*lhůta tří let je vyměřena velmi krátce, nehledíc ani k tomu, že se počítá od vyhlášení, nikoliv od účinnosti zákona, takže při dlouhé vakační lhůtě je zákon vyloučen z přezkoumávání ústavním soudem dříve, než začne působiti.*" Cit. dle ŠIMÍČEK, V. (2005), *op. cit.*, s. 36.

[760] Jak zmiňuje dobová literatura, uvedená právní úprava představovala pojistky, jež měly bránit „nežádoucím důsledkům nové instituce", která byla spíše nechtěnou. „*Někteří členové ústavněprávního výboru se pozastavovali nad tím, že ústavní soud má býti postaven nad samého zákonodárce.*" Dalším omezením byl záměr spojit s případným nálezem o neplatnosti zákona toliko účinky do budoucna (*ex nunc*), a to dokonce i v případě, kdy návrh podával některý z nejvyšších soudů v souvislosti s jím projednávaným případem. Blíže k tomu srov. LANGÁŠEK, T. (2011), *op. cit.*, s. 25 – 42.

[761] „*Rovněž tak není a nestane se neplatným zákon, usnesený zřejmě vadným způsobem, ačkoliv i takovým způsobem ruší se platná ustanovení ústavní.*" Cit. dle LANGÁŠEK, T. (2011), *op. cit.*, s. 36.

[762] Roli zde hrály především výše naznačené obavy z ohrožení suverenity zákonodárce. Proto je dle důvodové zprávy ze dne 24. 2. 1920 k osnově zákona o ústavním soudě nezbytné čl. I odst. 1 ústavní listiny (zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky) vykládat restriktivně, „(…) a to tak, že žádný zákon, byť by sebe zjevněji odporoval ústavní listině, není již proto bez dalšího neplatným, nýbrž stane se jím teprve po případném výroku ústavního soudu (§ 18 osnovy), a to s účinky *ex nunc*." Cit. dle LANGÁŠEK, T. (2011), *op. cit.*, s. 40.

[763] Cit. dle ŠIMÍČEK, V. (2005), *op. cit.*, s. 36.

*nakládá tak, jako kdyby nikdy nebyly vydány, tj. považují se za bezúčinné.*"[764] Tím se dostal do rozporu s tehdy převažujícím názorem, opírajícím se o závěry normativní teorie práva, dle níž nemůže být součástí normativního, hierarchicky uspořádaného systému norma neplatná, neboť norma hierarchicky vyšší vždy určuje formu a obsah normy nižší. V případě nastalého rozporu mezi nimi stává se tato norma na nižším stupni zrušitelnou („zničitelnou"), nikoliv však neplatnou (nicotnou), a to až do doby, kdy dojde k jejímu výslovnému zrušení s účinky *pro futuro*, tedy např. cestou vyhlášení derogačního nálezu s účinky *ex nunc.*[765]

Vycházeje z této koncepce, právní úprava ústavního soudnictví v ČR při kontrole norem stanovuje případnému derogačnímu nálezu právní účinky *ex nunc* (§ 58 ve spojení s § 70 a § 71 ZÚS) [766], tj. derogační pravomoc Ústavního soudu působí toliko *pro futuro*, ode dne vykonatelnosti nálezu, právní normu tedy nelze zrušit zpětně.[767] Účinky nálezu Ústavního soudu působí od okamžiku jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (§ 58 odst. 1 ZÚS), přičemž Ústavní soud může rozhodnout o posunutí vykonatelnosti nálezu (§ 70 odst. 1 ZÚS) na dobu pozdější[768], nicméně v rozhodovací praxi již několikrát rozhodl o posunutí na dobu dřívější, deklarováním vykonatelnosti nálezu dnem jeho vyhlášení, tj. před

---

[764] Srov. k tomu KREJČÍ, J. (1932), *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém,* Praha, s. 85–98. Blíže k tomu i KOUDELKA, Z. (2013), *Obživnutí zrušeného právního předpisu*, 22 Jurisprudence 4, s. 8 – 14.

[765] Tak je vnímala i tehdejší komentářová literatura k ústavní listině, blíže k tomu srov. WEYR, F.; NEUBAUER, Z. (1931), *Ústavní listina československé republiky,* Praha/Brno, s. 10n. Ve stručnosti pak FILIP, J. (2010), *op. cit.,* s. 1073 - 1074.

[766] „*Smyslem takto koncipovaného ústavního soudnictví je zabránit vzniku možných protiústavních právních následků v případech, kdy posuzovaný právní předpis alespoň hypoteticky předpokládá do budoucna vznik právní skutečnosti, jež by takovou protiústavnost mohla vytvořit.*" Srov. k tomu usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (U 32/14 SbNU 309).

[767] Vzhledem k této skutečnosti bylo do ZÚS vloženo ustanovení § 71, jehož účelem je zmírnit, příp. odstranit důsledky spojené s neústavností právního předpisu, které v době působení tento právní předpis vyvolal. „*Jinak řečeno, smyslem tohoto ustanovení je odstranit právní důsledky v oblasti individuálních právních aktů založených na aplikaci neústavního předpisu. Zrušení právního předpisu se totiž automaticky nikterak nedotýká ani individuálních právních aktů vydaných na základě zrušeného předpisu, ani práv a povinností vzniklých na základě jiných právních skutečností (právních úkonů nebo ex lege).*" Cit. dle WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. (2007), *op. cit.,* s. 280.

[768] V minulosti tak učinil například při zrušení celé úpravy správního soudnictví, tehdy zakotvené v Části V. o. s. ř. - nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.), či v případě protiústavní regulace nájemného - nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.), a to na dobu 18 měsíců, anebo při zrušení části novely tehdy platného občanského zákoníku - nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.). K podrobnějším důvodům takového konání srov. FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. (2007), *op. cit.*, s. 423.

publikací ve Sbírce zákonů, *„pokud je zde zvýšený zájem na ochraně ústavnosti."* [769] Ve svém odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/93[770] se pak soudce P. Holländer zabýval otázkou, zda lze z dikce ustanovení § 70 odst. 1 ZÚS *„nálezem rozhodne, že takový zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují dnem, který v nálezu určí"* dovodit možnost přiznání mu účinků *ex tunc*.

Ačkoliv dospěl ke kategorickému závěru, že nikoliv[771], dotknul se tím problematické otázky, která je úzce spojena s derogační pravomocí ústavního soudnictví z důvodu shledané protiústavnosti zákonodárného procesu předcházejícího přijetí přezkoumávaného zákona či jeho jednotlivých částí, tj. zda považovat protiústavně přijatý zákon za platný (a nabude-li účinnosti způsobilý vyvolávat svou aplikací právní následky) až do doby, kdy je vydán derogační nález s účinky *ex nunc*, anebo zda na něj ve smyslu Knapp-Kyselova dicta nazírat jako na zákon od samého počátku neplatný (či přesněji nicotný) a tomu tedy i přizpůsobit právní účinky derogačního nálezu, tj. *ex tunc*.

Na konkrétní příklad z rozhodovací praxe Ústavního soudu upozorňuje J. Filip[772] při kritice nedostatečného zdůvodnění důsledků derogačního nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (*„Volební zákon" ve smyslu čl. 40 Ústavy ČR*), v němž Ústavní soud konstatoval, že v případě přezkoumávaného zákona nebyla dodržena ústavou vymezená procedura jeho

---

[769] Učinil tak mimo jiné i v cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 („Volební zákon" podle čl. 40 Ústavy ČR): *„V projednávaném případě Ústavní soud rozhodl, že nález nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení, neboť přihlédl k důvodům, jež vedly k přednostnímu projednání návrhu. K témuž možno závěrem dodat, že by bylo v rozporu s principy demokratického právního státu, kdyby v období od vyhlášení do publikace nálezu mohlo být (a to i výkonnou státní mocí – ředitelem krajského úřadu, resp. ministrem vnitra) aplikováno ustanovení § 55 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, resp. ustanovení § 48 zákona o volbách do zastupitelstev krajů o zániku mandátu člena zastupitelstva obce či kraje."* Onen důvod vedoucí k přednostnímu projednání Ústavní soud spatřoval především *„v potřebě neprodlužovat stav nejistoty, zda v důsledku odlišné interpretace jednoho z ústavních pojmů v čl. 40 Ústavy došlo či nikoliv k vadné legislativní proceduře, na jejímž základě byl přijat obecně závazný normativní akt."* Dále tak Ústavní soud učinil např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.) či v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (*Tzv. „kauza Melčák"*).

[770] Nález sp. zn. Pl. ÚS 37/93 ze dne 22. 3. 1994 (N 9/1 SbNU 61; 86/1994 Sb.).

[771] *„Pokud Ústava ČR obsahuje ustanovení, umožňující více interpretací, nutno odmítnout tu z nich, která vede k rozporu s jinými v ní vyjádřenými principy (v daném případě s principem právní jistoty), a tím jedním ze základů právního státu, postulát kterého zakotvuje čl. 1 Ústavy ČR). Jestliže ústavodárce neposkytl nálezům Ústavního soudu ČR účinnost ex tunc výslovně, a tudíž expressis verbis tím neprolomil v daném případě principy právní jistoty a právního státu, nutno cit. ustanovení interpretovat ve smyslu účinnosti nálezů ex nunc."*

[772] Srov. FILIP, J. (2005), *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*, 13 Časopis pro právní vědu a praxi 3, s. 236 – 246.

přijetí (absence souhlasu Senátu u „volebního zákona“ ve smyslu čl. 40 Ústavy ČR). „*Pokud Ústavní soud dospěl k závěru, že šlo o zákon podle čl. 40 Ústavy ČR, bylo třeba očekávat vysvětlení, proč se zabývá rušením zákona, když jeho návrh tím, byl Senátem zamítnut, podle Ústavy ČR vůbec nemohl vzniknout. Jedná se tudíž o nulitní akt, nicméně se s ním jednalo jako s platným a vyvolal řadu právních důsledků.*“

Obdobné kritické výtky lze vznést i ve vztahu k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (*Tzv. kauza Melčák*), v němž derogoval ústavní zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny zejména pro rozpor s čl. 9 odst. 1 a odst. 2 Ústavy ČR (materiální ohnisko ústavy), přičemž vykonatelnost nálezu stanovil (odložil) na den 10. 9. 2009. Z obsahu odůvodnění (či lépe z jeho struktury) se ovšem takový postup nejevil jako nutný a žádoucí. Nález totiž výslovně kritizuje[773] překročení ústavní působnosti (kompetence) Parlamentu takový ústavní zákon přijmout, „*vyložená východiska představují základ pro přijetí odpovědi na výše zformulované otázky, týkající se pojmových znaků ústavních zákonů, toho, zdali tyto musí splňovat kromě podmínky procedurální dle čl. 39 odst. 4 Ústavy i podmínku kompetence (zmocnění) dle čl. 9 odst. 1 Ústavy anebo dle jiného výslovného ústavního zmocnění (čl. 2 odst. 2, čl. 10a odst. 2, čl. 11, čl. 100 odst. 3), a podmínku materiální, stanovenou v čl. 9 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud stojí na stanovisku, dle něhož je platnost ústavního zákona dána naplněním všech tří uvedených podmínek: podmínky procedurální, podmínky kompetenční (zmocňovací) a podmínky materiální (souladu s nezměnitelnými principy demokratického právního státu).*“ Zřetelně se tak nabízel postup cestou vyslovení nicotnosti přezkoumávaného ústavního zákona, s účinky *ex tunc*, neboť zde došlo k překročení kompetence Parlamentu a tedy konání *ultra vires*.

---

[773] I s odkazem na stanovisko Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury na ze dne 27. května 2009 (6. schůze): „*S předmětným návrhem zákona jsou spojovány pochybnosti stran jeho ústavnosti. Komise uznává možnost existence „protiústavních ústavních zákonů“, či možná spíše jen domnělých, neboť mimo kompetence (ultra vires) ústavodárce přijatých ústavních zákonů, jsou-li v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jejichž změnu čl. 9 odst. 2 Ústavy prohlašuje za nepřípustnou. Pokud by tomu tak nebylo, nemělo by citované ustanovení žádný normativní význam.* (...) *Navržený ústavní zákon míří proti smyslu Ústavy jako řádu obecných a předem známých pravidel vládnutí, zasahuje do vztahů mezi poslanci a občany, jakož i do kompetencí Senátu.*“

P. Holländer[774] v této souvislosti poukázal na „*dva typické modely*“. První model označuje za „*model rakouský, vycházející z teoretického odkazu Kelsenovy ryzí nauky právní, jenž spojuje přezkum ústavnosti zákonů a jiných právních předpisů s pravomocí jejich derogace, a to s právními účinky ex nunc.*“ Druhý model pak za „*model německý, jenž spojuje přezkum ústavnosti s pravomocí autoritativní deklarace nicotnosti zákona (popř. jiného právního předpisu), a to s účinky ex tunc.*“[775] Ačkoliv lze vznést pochybnosti, zda se jedná přímo o „modely“, jeho vymezení podstatných rozdílů je zcela relevantní, neboť „*rakouský (kelsenovský) model*“ našel odraz i v koncepci českého (československého) ústavního soudnictví, byť v prvorepublikové právní úpravě s významnými modifikacemi.

Naopak inspirativním řešením může být zmíněný „*model německý*“, kdy je BVerfG nadán pravomocí autoritativní deklarace nicotnosti zákona (*Nichtigkeit*), a to s účinky *ex tunc* (§ 78 zákona o BVerfG[776]).[777]

Pokud zmiňujeme možné inspirativní zdroje, lze zde pouze ve stručnosti a bez hodnotících soudů zmínit i v předešlé kapitole popsaný „*model francouzský*“, kde se (izolovaně nazíráno) tyto problematické otázky ohledně dopadů derogace platného a účinného zákona stávají irelevantními, neboť je *Conseil Constitutionnel* svěřena pravomoc apriorní abstraktní kontroly norem, tj. pravomoc přezkoumávat (v některých případech obligatorně) napadené zákony ještě před nabytím jejich platnosti.[778] Za situace, kdy daný

---

[774] Srov. FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. (2007), *op. cit.*, s. 422.

[775] Uvedený závěr neplatí zcela jednoznačně, neboť, jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, H. Kelsen sám plédoval za zavkotvení apriorního přezkumu ústavnosti zákonů, tj. před jejich promulgací, a to především proto, aby při případné shledané protiústavnosti v právním řádu nevyvolávaly žádné účinky. Tedy derogace fakticky vyvolávala účinky *ex tunc*, neboť předpis se nestal platným.

[776] „(…) *so erklärt es das Gesetz für nichtig*“ – cit. dle § 78 *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* (Bundesverfassungsgerichtsgesetz), dále jen „zákon o BVerfG“. Blíže k tomu srov. SCHLAICH, S.; KORIOTH, S. (2007), *op. cit.* Z judikatury BVerfG pak např. rozhodnutí ze dne 19. 10. 1982, BVerfGE 61, 149 (*Amtshaftung*), nebo ze dne 27. 2. 2008, BVerfGE 120, 274 (*Online-Durchsuchungen*), v nichž řešil střet mezi spolkovými orgány a jednotlivými zeměmi o působnost (ústavně)právně regulovat vybrané otázky (odpovědnost úředníků, resp. užití vyšetřovacích nástrojů v rámci trestního řízení, zde prohlídky elektronické komunikace).

[777] Obdobně je tomu i v Belgii, Španělsku či Itálii. Blíže k tomu srov. VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* 317 – 320.

[778] Obdobný přezkum lze naleznout i v Polsku, kde, jak již bylo zmíněno, ve smyslu čl. 122 odst. 5 polské ústavy k podání návrhu na zahájení řízení o kontrole norem v době před vyhlášením zákona je aktivně legitimován pouze prezident republiky. Podání tohoto návrhu je za existence pochybností o ústavnosti

zákon ani nenabyl platnosti, je logické, že nemůže vyvolávat ani žádné důsledky spojené se svou aplikací v praxi, a proto ani *Conseil Constitutionnel* nemusí vážit dopady svého vyhovujícího rozhodnutí[779] do právních statků a individuálních práv. I z tohoto důvodu kupříkladu V. Schorm dává na zvážení, zda by především za účelem zefektivnění funkce Ústavního soudu coby pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu, nemohla francouzská úprava představovat inspiraci pro českého zákonodárce a právní úpravu v ZÚS. „*Z tohoto hlediska představuje předběžná kontrola ústavnosti dosti efektivní instrument, je-li spojena s poměrně snadným přístupem opozice ke kontrolnímu mechanismu. Lze jí zajisté vyčíst mnohé (funguje nutně pouze v abstraktní rovině a konkrétně ve Francii v krátkém čase řádově týdnů), ale pro prosazování procesních norem vztahujících se k zákonodárnému procesu je to, troufám si říct, ten nejlepší nástroj, kterým je navíc zabezpečena právní jistota. Na rozdíl od legitimního zájmu každého jednotlivce na respektování svých základních práv a svobod sami aktéři zákonodárného procesu sami nejlépe vědí, v jakém ohledu bylo zasaženo do kompetence některého z nich, nebo byla zkrácena práva opozice.*“ [780]

Jinou inspiraci můžeme hledat ve slovenské ústavní úpravě, kdy čl. 125 odst. 2 Ústavy SR svěřuje Ústavnímu soudu SR v rámci řízení o kontrole norem pravomoc pozastavit účinnost napadených právních předpisů (či jejich částí), pokud jejich pokračující aplikace může ohrozit základní práva a svobody jednotlivců, hrozí vznik značných hospodářských škod či jiný vážný nenapravitelný následek.[781] Tato možnost se

---

předmětného zákona konstruováno jako alternativní varianta postupu prezidenta republiky k případnému uplatnění svého prezidentského veta. Apriorní přezkum ústavnosti zákonů (či jiných právních předpisů, tedy nikoliv pouze mezinárodních smluv) je zaveden i v Rumunsku, Estonsku, Irsku a (staro)nově i v Maďarsku, samozřejmě s jistými modifikacemi, zejména co okruhu aktivně legitimovaných navrhovatelů. Blíže k tomu srov. VISSER, M. de (2014), *op. cit.,* s. 99 – 111.

[779] Nejedná se však o rozhodnutí derogační (není-li platný zákon, není co rušit), nýbrž toliko o rozhodnutí, jímž z důvodu pozastavení procesu vedoucího k nabytí platnosti napadeného zákona a tedy faktickému znemožnění jeho aplikace v praxi. Srov. KLOKOČKA, V. (2006), *op. cit.*, s. 382 – 383.

[780] Srov. SCHORM, V. (2011), *op. cit.*

[781] „*Ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1* (řízení o kontrole norem), *môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.*“ (čl. 125 odst. 2 Ústavy SR). Jak poukazuje Z. Koudelka, slovenský Ústavní soud této možnosti využil např. i v případu přezkumu ústavnosti napadených ustanovení zákona č. 350/1996 Z.z., o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, která měnila způsob volby Generálního

do jisté míry blíží institutu odložení vykonatelnosti rozhodnutí v řízení o kasačních stížnostech (§ 79 odst. 2 ZÚS), které Ústavní soud využil kupříkladu v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (*Tzv. kauza „Melčák"*), konkrétně v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/10[782], kterým odložil vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny, a *de facto* tím znemožnil konání „předčasných" voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2009.

Převzetí podoby „francouzského modelu", příp. polské či slovenské úpravy do české praxe by bezesporu vyřešilo jedno (z mnoha) úskalí, s nímž se musí Ústavní soud vypořádat za situace, kdy shledá protiústavnost zákonodárného procesu vedoucí k přijetí zákona, který však v době přezkumu již nabyl účinnosti. O jeho reálné prosaditelnosti skrze Parlament lze ovšem vznést vážné pochyby, obzvláště pokud je z judikatorní činnosti ústavních soudů, nadaných právě kompetencí apriorní abstraktní kontroly norem, patrná menší míra zdrženlivosti při hodnocení ústavní intenzity porušení principu a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu, resp. požadavku na tvorbu souladného, srozumitelného a přehledného práva, a to především z důvodu absence povinnosti vážit dopady svého případného derogačního zásahu do právní sféry jednotlivců. Na druhou stranu nelze tento přístup přeceňovat (i na základě vnějšího hodnocení úrovně zákonodárných procesů ve vyjmenovaných státech, které nebývají označovány za vzory „řádného" zákonodárství), neboť i zde významnou roli sehrávají „politické" dopady derogačního rozhodnutí, tím spíše, pokud se jedná o významné „reformní" zákony, jejichž schvalování bývá z politických důvodů dosti obtížné či velmi naléhavé, proto jejich zrušení představuje citelný zásah do vládní politiky.

### *VIII. 3. 5 Překážky na výstupu – konkrétní příklad*

Jako méně či více přiléhavý příklad lze použít nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (*Legislativní nouze a práva parlamentní opozice*) a v kontextu nynějšího výkladu

---

prokurátora SR z veřejné na tajnou. Viz usnesení ÚS SR ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 95/2011. Blíže k tomu srov. KOUDELKA, Z. (2013), *op. cit.*, s. 13.

[782] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09 ze dne 1. 9. 2009 (U 16/54 SbNU 607; 312/2009 Sb.).

především jeho vyústění. Přestože zde byla shledána protiústavnost zákonodárného procesu vedoucího k přijetí přezkoumávaného zákona, Ústavní soud se však v tomto okamžiku musel vypořádat a čelit několika specifickým okolnostem, které nutně ovlivňovaly jeho úvahy před vyslovením derogačního výroku. Pomyslné „pojítko“ mezi nimi pak sehrává časové hledisko (plynutí času).

Prvním specifikem je samotný derogační důvod (resp. jeho část), který spočíval mj. i v porušení ústavně garantovaných práv parlamentní menšiny (opozice). Ústavní soud zde zohlednil právě skutečnost, že navrhovatelé v pozici dotčených subjektů, do jejichž základních práv bylo zasaženo, svůj návrh podali bezprostředně poté, co byl zákonodárný proces, v jehož průběhu (opakovaně) došlo k onomu zásahu, ukončen publikací v něm přijatého zákona ve Sbírce zákonů. Tento závěr nepochybně brání výskytu situací, kdy by se v jiných případech oprávnění navrhovatelé domáhali se shodnou argumentací (zásah do jejich základních práv) zrušení zákona, jenž byl přijat s výrazně delším časovým odstupem, kupříkladu až po několika měsících nebo i dokonce letech. *„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.*“[783]

Dalším specifikem spojeným s časovým hlediskem je skutečnost, že Ústavní soud se v důsledku (následně vysloveného) protiústavního postupu vlády a většiny v Poslanecké sněmovně, jenž vyvolal bezprostřední reakci parlamentní menšiny (opozice) podáním návrhu k Ústavnímu soudu, dostal pod značný časový tlak, přičemž plynutí času činilo stále závažnějšími důsledky spojené s případným vydáním derogačního nálezu. Konkrétním důvodem zde byla skutečnost, že vláda považovala za nezbytné, aby tento zákon (jako součást reformního balíčku obsahujícího řadu dalších zákonů - „úsporných“ opatření v oblasti veřejných financí) nabyl účinnosti dne 1. 1. 2011, neboť příjmy z jím navrhovaných úsporných opatření (škrtů) byly zakalkulovány již do schváleného státního

[783] Cit. dle bodu 104 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

rozpočtu pro rok 2011, ačkoliv usnesení k jeho přijetí vláda vydala až dne 22. 9. 2010.[784] V této souvislosti nelze vzít ze zřetele zjevný kontrast mezi rychlostí zákonodárného procesu jako celku (návrh zákona byl podepsán prezidentem republiky pouhých 25 dní (!) po podání návrhu zákona) a pomalostí samotného vyhlašování přijatého zákona ve Sbírce zákonů, tedy 15 dní po prezidentově podpisu. Záměr umenšit časový prostor parlamentní menšině a potažmo i Ústavnímu soudu k přezkumu daného zákona ještě v době před nabytím účinnosti, jímž zástupci opozice v průběhu projednávání několikrát „vyhrožovali" a k němuž nakonec i podali dne 9. 12. 2010 návrh, zde sehrál nepochybně významnou roli.[785] Zjednodušeně řečeno, tímto postupem bylo (mohlo být) pojištěno, že Ústavní soud bude v případě vyhlášení derogačního nálezu muset brát v úvahu i onu závažnost důsledků pro právní postavení a vztahy dotčených subjektů souvisejících se zrušením napadeného (již účinného a tedy v praxi aplikovaného) zákona. Zrušení takového zákona by totiž dopadlo v důsledku plynutí času na stále se zvětšující množinu

[784] Posléze vláda tento návrh zákona (Sněmovní tisk č. 120, 6. volební období) Poslanecké sněmovně předložila dne 5. 10. 2010, přičemž z důvodu blížícího se konce roku navrhla jeho projednávání tak, aby sněmovna s ním mohla vyslovit souhlas již v prvém čtení (§ 90 odst. 2 JŘPS). Tento návrh byl však Poslaneckou sněmovnou odmítnut, a proto se vláda rozhodla vzít celý návrh zákona v průběhu 1. čtení zpět (dne 27. 10. 2010). Učinila tak již za situace, kdy den předtím přijala usnesení, v němž navrhla předsedkyni Poslanecké sněmovny M. Němcové (ODS), aby vyhlásila stav legislativní nouze (§ 99 odst. 1 JŘPS) na období od 1. 11. do 5. 11. 2010 pro projednání onoho celého úsporného balíčku, včetně původního vládního návrhu zákona a současně ji požádala, aby rozhodla, že uvedené vládní návrhy zákonů budou projednány ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze (§ 99 odst. 2 a odst. 3 JŘPS). Ve vztahu k předsedovi Senátu pak učinila žádost, aby Senát uvedené vládní návrhy zákonů projednal ve zkráceném jednání (§ 118 JŘS). Vládní návrh uvedeného zákona tak byl dne 29. 10. 2010 opětovně předložen Poslanecké sněmovně (Sněmovní tisk č. 155, 6. volební období). Oběma návrhům (žádostem) pak bylo v průběhu samotného zákonodárného procesu plně vyhověno, a proto mohl být přijatý zákon odeslán prezidentovi republiky k podpisu dne 19. 11. 2010, který jej téměř ihned podepsal (23. 10. 2010), a předložen k podpisu předsedy vlády, který tak učinil dne 30. 11. 2010. Až dne 8. 12. 2010 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 347/2010 Sb., s účinností od 1. 1. 2011.

[785] Pokud jsme u spekulativních závěrů, na druhou stranu nelze ponechat bez poznámky, že (kromě zákona č. 348/2010 Sb., který byl předmětem ústavního přezkumu v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 53/10) zbylé části onoho úsporného balíčku přijímaného shodným (protiústavním) způsobem (tj. zákon č. 345/2010 Sb., novelizující zákon o sdružování v politických stranách, a zákon č. 346/2010 Sb., měnící zákon o daních z příjmů) a tedy rovněž zasahující do základních práv zástupců parlamentní opozice, napadeny u Ústavního soudu nebyly. I z toho je zjevné, že primárním účelem podaných návrhů nebyla ani tak snaha o upevnění a dodržování podmínek a pravidel ústavní konformity zákonodárného procesu, jako spíše ono pokračování politického boje na půdě Ústavního soudu a vidina zisku pozitivního ohlasu ve společnosti v případě, že by díky postupu zástupců aktuální parlamentní opozice došlo k derogaci napadených zákonů, zavádějících i velmi nepopulární opatření (škrty v sociálních dávkách, snížení státní podpory u stavebního spoření nepopulárních atp.), což zbylé dva zákony v takovém rozsahu nečiní.

jeho adresátů, a přitom jeho dosavadní aplikace by nebyla z obsahového hlediska zatížena nalezením protiústavnosti.

Ačkoliv tedy „*nic nebránilo tomu, aby Ústavní soud přistoupil ke zrušení zákona, a to pro výše popsané procedurální pochybení parlamentní většiny dosahující ústavní relevance*“[786], Ústavní soud musel vážit onu závažnost dopadů a negativních důsledků svého derogačního nálezu, které by mohly nastat v případě zrušení napadeného zákona ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů (§ 58 odst. 1 ZÚS), resp. při jeho zrušení s účinky *ex tunc*. Proto postupem podle § 70 odst. 1 ZÚS ve výroku nakonec odložil vykonatelnost svého nálezu, když by ke zrušení napadeného zákona došlo marným uplynutím lhůty, končící dne 31. 12. 2011[787], a to jak s ohledem „*na ochranu právní jistoty adresátů dotčených právních norem, tak i s ohledem na dopad takového postupu na státní rozpočet.*“ Přestože je tento postup v sousedním Německu aplikován v rozhodovací praxi BVerfG poměrně často v rámci řízení o kontrole norem, v tomto případě se výrok Ústavního soudu setkal s nepochopením u veřejnosti, pro kterou se nic nezměnilo, čemuž přispěla i média, která jej hodnotila v duchu zásady „*(ústavní) vlk se nažrala a (parlamentní/vládní) koza zůstala celá*“ či jako jemné zdvižení varovného prstu, namísto žádoucího políčku.[788] Bez ohledu na tehdejší mediální kritiku, kterou považuji spíše za projev frustrace z promarněné příležitosti zrušit ona úsporná opatření, resp. plynula z nepochopení či přímo neznalosti závěrů nálezu, jen přece lze k uvedenému postupu Ústavního soudu učinit krátkou kritickou poznámku.

Nelze se totiž ubránit dojmu, že tento postup je výsledkem určitého kompromisu, do něhož se až příliš vmísily určité prvky politického „předporozumění“, když přezkoumávaný zákon byl nahlížen spíše z hlediska jeho účelu a možných přínosů a negativ při a jeho aplikaci v praxi, nikoliv z hlediska nezbytného dodržování principů a

---

[786] Cit. dle bodu 105 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

[787] K opětovnému přijetí obsahu předmětného zákona nakonec došlo ve shodném znění v důsledku přijetí zákona č. 364/2011 Sb., který byl vyhlášen dne 6. 12. 2011. Jen pro zajímavost, tento vládní návrh zákona byl vládou Poslanecké sněmovně předložen již dne 8. 4. 2011 (Sněmovní tisk č. 315, 6. volební období), přičemž Senát jej vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které však sněmovna neakceptovala a setrvala na původním návrhu zákona.

[788] Srov. např. *Další facka Nečasově vládě. Ústavní soud jí shodil škrty*, Lidové noviny, 15. 3. 2011; *Ústavní soud dal vládě políček*, Haló noviny, 15. 3. 2011, nebo *To je bordel! Ústavní soud se nažral, škrty zůstaly (zatím) celé*, Deník BLESK, 15. 3. 2011.

pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu. To se ostatně projevilo nejen v těsném poměru hlasů pro jeho přijetí[789], ale je to patrné i z odůvodnění tohoto postupu Ústavním soudem, které v tomto ohledu trpí jistou ambivalencí. Jak již bylo zmíněno, Ústavní soud při odložení vykonatelnosti vážil jednak možné závažné ohrožení principu právní jistoty, ochrany důvěry v právo a především závažnost zásahu do základních práv a svobod zákonem dotčených jednotlivců, jednak možné „dopady na státní rozpočet", tedy hledisko dosti nejednoznačné a velmi obecné, na což ostatně upozornil při zkoumání ústavní relevance důvodů vedoucích k vyhlášení legislativní nouze. Přesto lze s tímto postupem, který se velmi přibližuje ustálené rozhodovací praxi BVerfG, nakonec vyslovit souhlas, neboť na straně jedné prvně zmíněné hledisko, tj. prokazatelná závažnost dopadů a nepřiměřených zásahů do právní sféry dotčených adresátů a jejich základních práv a svobod nelze skutečně brát ze zřetele, což bylo v tomto případě násobeno i oblastí právní úpravy daného zákona (sociální dávky). Je však na místě ptát se, zda tuto hrozbu vzala do úvahy i samotná vláda při svém protiústavním postupu přijímání takto významné právní úpravy. Na straně druhé tento postup Ústavního soudu nijak nesnižuje závažnost samotného konání vlády a (tentokráte) jí podřízené parlamentní většiny, které je ovšem bohužel jen dalším z projevů úrovně či nedílnou součástí parlamentní praxe a obecněji politické kultury u nás.

Poslední z problematických otázek dotýkajících se řízení o kontrole norem, která úzce souvisí s derogačními nálezy Ústavního soudu, jimiž dochází ke zrušení napadeného zákona nebo jeho části (nejen) z důvodu protiústavnosti zákonodárného procesu vedoucího k jeho přijetí, je otázka (ne)ožívání již zrušených ustanovení zákona či zákona celého. Jinými slovy otázka, zda v důsledku derogačního nálezu Ústavního soudu obživne původně zrušený právní předpis, příp. původní jednotlivá ustanovení novelizovaného zákona. Na rozdíl kupříkladu od rakouské ústavy[790], v právním řádu ČR není výslovné

[789] Z kompletního pléna Ústavního soudu čítajícího 15 soudců si k nálezu vyhradilo 6 soudců odlišná stanoviska. Nález tak byl přijat nejtěsnější možnou většinou hlasů (§ 13 ZÚS).

[790] Ve smyslu čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouské republiky nabývají po zrušení protiustavního zákona opětovně účinnost ta zákonná ustanovení, která byla nahrazena (zrušena) zákonem, jež shledal VfGH za protiústavní a svým rozhodnutím je derogoval. V rozhodnutí pak musí být též konkretizováno, o které právní předpisy znovunabývající platnosti se jedná.

úpravy, která by předjímala znovunabytí platnosti jednou zrušeného zákona, mělo-li by být obnovení platnosti spjato s projevem vůle jiného státního orgánu než Parlamentu. Přestože právní teorie dlouhodobě zastávala v podstatě jednoznačný názor, že obecně tomu tak není[791], tj. jednou zrušený zákon bez opětovné vůle normotvůrce, směřující k obnovení platnosti a účinnosti zákona, tyto vlastnosti znovu nabýt nemůže, Ústavní soud ve své rozhodovací praxi již tak jednotný nebyl. Spíše lze konstatovat, že Ústavní soud se k této problematice opakovaně vyjadřoval a často velmi rozporuplně a nejednoznačně, jak je ostatně patrné z přehledu předestřeného v odůvodnění zamítavého nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09[792]. V něm se nakonec přiklonil k závěru, že „*samotným zrušením zrušovacího ustanovení v novele zákona nedochází bez dalšího k „obživnutí" původní právní úpravy*." Vycházel z teze, že Ústavní soud v řízení o kontrole norem vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. „*Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho ‚vyřazení' z právního řádu ČR, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou ‚ožívání' předpisu již dříve zrušeného*." Opačný názor by podle přesvědčení Ústavního soudu mohl vést ke vzniku značné právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu. Ve vztahu k citovanému nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09 je nadto třeba zdůraznit, že jím ústavně aproboval závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 4. 2009, č. j. 2 Afs 131/2008 – 137 (***Tzv. legislativní zombie***).

Uvedené tak zřetelně dokládá výše předestřené tvrzení, že i v judikatuře obecných soudů se vyskytly některé příklady, kdy měly příležitost se vyslovit k otázkám samotné tvorby práva (zákonodárství). Nejvyšší správní soud zde posuzoval dopady přímé derogace právního předpisu a zabýval se právě otázkou vyvolání účinků v podobě „obživnutí" předpisu původně zaniklého. Přiklonil se k obecně akceptovanému stanovisku, že „*prostým zrušením derogačního ustanovení bez výslovně provedeného projevu vůle zákonodárce nemůže dojít k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti dříve derogovaných zákonných ustanovení. Tento postup by totiž nebylo možno ani považovat za „tvorbu*

[791] Srov. FILIP, J. (2005), *op. cit.,* s. 243 – 244; ŠIMÍČEK, V. (2005), *op. cit.*, s. 245; FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. (2007), *op. cit.*, s. 432 – 433, nebo z poslední doby KOUDELKA, Z. (2013), *op. cit.*

[792] Nález sp. zn. I. ÚS 1696/09 ze dne 8. 2. 2011 (N 13/60 SbNU 127) (*K „ožívání" právních předpisů v důsledku zrušení derogujících předpisů*).

*zákonů", resp. legislativní proces, nýbrž spíše za jakýsi hybridní proces „reinkarnace", který je v oblasti normotvorby zcela nepřípustný.* (…) *Za situace přímé derogace je však totiž původní předpis zrušen a tedy přestal být součástí právního řádu. Je proto nutno trvat na tom, že k „obnovení" formálně zrušeného pravidla může dojít pouze jeho výslovným opětovným přijetím, případně výslovným obnovením. V opačném případě by totiž reálně hrozilo, že zákonodárný proces povede k porušení všech základních požadavků, na něj kladených (viz bod 39) a role zákonodárce by byla zcela degradována. Jinak řečeno: pokud spočívá podstata legislativního procesu ve stanovení určitého pravidla chování, a jestliže zákonodárce toto pravidlo zrušil, nic mu samozřejmě principielně nebrání v tom, aby v budoucnu stejné či podobné pravidlo opětovně zavedl, resp. výslovně obnovil. Ke stejnému výsledku však nesmí dospět tak, že pouze zruší původní derogaci.*").[793]

Předchozí výklad platí pro derogační nálezy Ústavního soudu vydané z důvodu obsahového (materiálního) rozporu přezkoumávaného zákona či spíše jeho jednotlivých ustanovení, která do něj mohla být „vložena" zcela nově, přijetím jej novelizujícího zákona. Přece jen jiný výklad (z hlediska důsledků) se objevuje, pokud je derogačním důvodem napadeného novelizujícího zákona absence normotvorné kompetence či protiústavnost zákonodárného procesu. Jak zdůrazňují V. Mikule a V. Sládeček[794], „*v takových případech jde o zrušení ustanovení novelizujících právní předpis pro jeho rozpor*

[793] Tento problém se v parlamentní praxi ukázal být aktuálním v případě, když by vládou předkládaná zákonná opatření, následně schválená Senátem, nicméně posléze neratihabována Poslaneckou sněmovnou, přímo derogovala (podoba přímých novel) některá ustanovení či celé právní předpisy. Ve smyslu uvedeného výkladu by jejich neschválení Poslaneckou sněmovnou vedlo k tomu, že by v novelizovaných zákonech vznikly mezery či díry, neboť nová ustanovení by tím pozbyla platnosti a původní ustanovení by „neobživla", neboť byla zrušena přímou derogací na základě zákonných opatření. Blíže k tomu srov. GRINC, J. (2013), *Kapitola zákonná opatření uzavřena*?, příspěvek na blogu Jiné právo, 4. 12. 2013, dostupný na: http://jinepravo.blogspot.cz/2013/12/jan-grinc-kapitola-zakonna-opatreni.html. Obecně k otázce „obživání" právních předpisů či „novelizace novel" srov. VEDRAL, J. (2011), *K některým otázkám novelizací právních předpisů*, in. *Legislativní proces (teorie a praxe)*, s. 393 – 430. Osobně se kloním k názoru, že pokud Ústava ČR v čl. 33 se zákonnými opatřeními nakládá jako s platnými zákony („vyhlašuje se jako zákon" a „pozbývá další platnosti"), jejichž úprava může přímo derogovat stávající právní úpravu, nezdá se mi rozumný jiný výklad, než s nimi nakládat jako se zákony - přímými novelami, jejichž změna či zrušení ze strany Ústavního soudu po nabytí účinnosti rovněž nezakládá „obživnutí" původní (před novelou) právní úpravy. Zjednodušeně řečeno, schvaluje se to jako zákon, vyhlašuje se to jako zákon, platí to jako zákon, není důvod, proč by s tím nemělo být nakládáno jako se zákonem. Jinou otázkou je dle mého názoru problematická konstrukce vztahu ratihabice a pozbývání platnosti dosud platných a účinných zákonných opatření.

[794] Srov. MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V. (2001), *op. cit.*, s. 199.

*zejména s ústavními zákony (ať už jde o postup při přijetí a vydání zákona nebo o obsah napadeného ustanovení), takže není dán důvod, pro nějž by mělo být ustanovením původního předpisu obnovení platnosti odpíráno (jejich neústavnost nebyla v řízení před ÚS tvrzena ani zkoumána), ale zájem na urychleném obnovení konzistence předchozí právní úpravy, a tedy i právní jistoty přímo pro automatické obnovení platnosti ustanovení původního předpisu svědčí.*" Příklon k uvedenému názoru Ústavní soud připustil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02, v němž přistoupil k derogaci derogačních ustanovení novelizujícího zákona. Zcela zřetelně jej pak vyslovil i v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10: „*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.*" Tento postup se sice jeví logickým ve smyslu Knapp-Kyselova dicta, nicméně mu odporují nejen některé doktrinální závěry[795], ale především koncepce přejatá do ZÚS a akceptovaná v minulosti Ústavním soudem, která předpokládá rušení právních předpisů s účinky *ex nunc*, která je ovšem pro uvedené případy nevyhovující, na rozdíl od deklarace nicotnosti s účinky *ex tunc*.[796] Tímto opětovně vysloveným povzdechem se tak pomyslný kruh této části uzavírá.

---

[795] Srov. kritickou poznámku k citovanému závěru nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 Z. Koudelky: „*Ústavní soud si zahrál na Boha, který může vzkřísit, ne ovšem člověka, ale zrušený právní předpis či jeho část.*" KOUDELKA, Z. (2013), *op. cit.*, s. 12.

[796] Jak se ostatně kriticky vyslovil i Ústavní soud v cit. nálezu I. ÚS 1696/09: „*Nejde jen o otázku akademickou: Může jít o posouzení "existence" zákonů, při jejichž přijímání nebyl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí a vydání, přičemž vzešly z vůle Parlamentu zatížené tak extrémní vadou, že by ve svém důsledku takové zákony měly být považovány za nulitní a nicotné. Za současného stavu však paradoxně mohou vyvíjet zamýšlené účinky, jejichž odstranění pak zatěžuje všechny orgány veřejné moci, v konečných důsledcích pak obecné soudy především.*"

# IX. Závaznost judikatury Ústavního soudu a její reflexe v parlamentní praxi

Pokud předchozí výklad zmiňoval či naznačoval existenci problematických otázek a hypotetických překážek funkčnosti Ústavního soudu coby pojistky ústavnosti zákonodárného procesu, které úzce souvisely s vnitřním mechanismem jejího fungování, pak následující výklad se bude soustředit na její vnější vliv a působení na úroveň a charakter zákonodárného procesu v ČR. Jinými slovy, posuzována bude reálná závaznost závěrů judikatury Ústavního soudu k náležitostem ústavně konformního zákonodárného procesu a hodnocen její vliv či intenzita působení, a to jak „dovnitř" Ústavního soudu, tak především navenek, ve vztahu k zákonodárci.

Závaznost judikatury ústavních soudů ve vztahu k zákonodárné moci se dle A. Stone Sweet[797] obecně projevuje ve dvou aspektech: a) přímá, bezprostřední, tj. *formální závaznost*, která v našem prostředí odpovídá dikci čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR, a b) *„pedagogická"*, kterou osobně vymezuji jako „podprahové" působení judikatury Ústavního soudu na tvorbu práva, a to jak ve fázi její přípravy, tak i v samotném průběhu zákonodárného procesu.[798] Zatímco první představuje institucionální záruku a garanci dodržování principů ústavního státu, úroveň druhé představuje jakýsi „lakmusový papírek" kvality vztahu mezi ústavním soudem a Parlamentem a tedy jeden z významných faktorů pro jeho zařazení pod jednu z výše vymezených dimenzí vztahu

[797] Svá tvrzení A. Stone Sweet dokládá na komparativním výzkumu ústavního soudnictví ve Francii, Itálii, Německu a Španělsku. Srov. STONE SWEET, A. (2000), *op. cit.*, s. 63 - 88. Pokud by do svého komparativního vzorku zařadil i ČR, pravděpodobně by své teze takto jednoznačně neformuloval, neboť naše současná parlamentní praxe některé jeho závěry zpochybňuje či přímo neguje.

[798] Jak již bylo naznačeno, A. Stone Sweet jde dokonce ještě dále, když ústavní soudnictví (nadané kompetencí kontroly norem) stylizuje do role specializované komory zákonodárné moci („*constitutional courts as a specialized legislative chambers*"), s níž nutně musí zákonodárce kooperovat. Byť je jeho působnost omezena tím, že musí přezkoumávat již přijaté zákony a do hry se dostává až tehdy, je-li kvalifikovaným návrhem osloven (až na výjimky z Francie), při svém rozhodování je rovněž nezávislý a svou judikaturou sám velmi výrazně ovlivňuje podobu budoucí právní regulace v dané oblasti, fakticky se tak podílí na tvorbě zákonů, včetně určování jejich obsahu. Provokativně pak dodává, že na rozdíl od zákonodárce a exekutivy, svá rozhodnutí musí v souladu s právem a srozumitelně odůvodnit. Srov. STONE, A. (1992), *The Birth of Judicial Politics in France*, New York: Oxford University Press, nebo STONE SWEET, A. (2000), *op. cit.*, s. 61 – 62.

mezi těmito aktéry, k čemuž ovšem leckdy napomáhá i občas se vykstující případy popírání existence první, formální závaznosti.

## IX. 1 Formální závaznost judikatury Ústavního soudu

Jak již bylo zmíněno, formální (normativní) závaznost judikatury Ústavního soudu představuje jeden z klíčových chrakateristických rysů ústavního soudnictví coby garanta ochrany ústavnosti a tedy i podmínek existence ústavního státu. Tomu plně odpovídá v čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR[799] zakotvený příkaz, který stanoví, že „*vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby*", tedy bezesporu i pro zákonodárce a rovněž pro Ústavní soud samotný[800].

Soustřeďme se nejprve na závaznost předmětné judikatury (nálezů) Ústavního soudu směrem „dovnitř". Obecně se závaznost nálezů Ústavního soudu pro Ústavní soud samotný projevuje ve dvou rovinách, ryze procesní a obecné.[801] V rovině čistě procesní zakládá překážku *rei iudicatae*, což v rámci řízení o kontrole norem současně představuje jednu z výjimek příkazu vyplývajícího z § 68 odst. 2 ZÚS, tj. povinnost *ex officio* přistoupit v rámci zde vymezeného algoritmu k přezkumu onoho procesně právního aspektu napadeného zákona (kompetence, ústavnost zákonodárného procesu). Její uplatnění nečiní žádné komplikace, je-li v krátkém časovém období napadán stejný zákon (či jeho jednotlivá ustanovení), anebo je-li opětovně namítána pouze protiústavnost zákonodárného procesu vedoucího k jeho přijetí. V tomto případě jsou vyloučeny i pochybnosti stran rozsahu dřívějšího ústavního přezkumu, neboť onen procesně-právní aspekt je zkoumán uceleně, nikoliv pouze z hlediska namítaných vad. V případě přezkumu materiální ústavnosti, je ovšem nezbytné s odstupem času a vzhledem k

---

[799] Podrobněji k různým aspektům tohoto článku srov. FILIP, J. (2010c), *Čl. 89*, in. BAHYĽOVÁ, L.; FILIP, J.; MOLEK, P.; PODHRÁZKÝ, M.; SUCHÁNEK, R.; ŠIMÍČEK, V.; VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, s. 1216 – 1241.

[800] Nálezy Ústavního soudu jsou tedy obecně právně závazné pro všechny subjekty práva, a to nejen jeho výrok, ale i nosné důvody odůvodnění nálezů vydaných v rámci řízení o kontrole norem. Blíže k tomu srov. WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. (2007), *op. cit.,* s. 284 – 285. Opačný a dosti problematický názor je prezentován např. v SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. (2007), *Ústava České republiky: Komentář,* 1. vydání, Praha: C. H. Beck, s. 734.

[801] Obdobně srov. WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. (2007), *op. cit.,* s. 285 – 286, či FILIP, J. (2010c), *op. cit.*, s. 1234 – 1235.

nebývalé intenzitě (inflaci) přijímaných změn právní úpravy, znovu podrobně zkoumat genezi napadených ustanovení v právním řádu, které mohly v mezidobí doznat zcela aktuálních změn v důsledku přijetí novelizujícího zákona, aby existence překážky *rei iudicatae* nevyvolávala pochybnosti.

V rovině obecné se jedná o otázku, zda jsou nálezy vydané v rámci řízení o kontrole norem závazné i pro plénum Ústavního soudu obecně, tj. zda je svým rozhodnutím vázáno, anebo je možné se od něj odchýlit postupem podle § 13 ZÚS.[802] Jak zdůrazňuje I. Pospíšil, určité hranice pro změny právních názorů si Ústavní soud formuloval v nálezu Pl. ÚS 11/02 (*Platy soudců IV*)[803], v němž stabilitu svých závěrů označil dokonce za podstatnou náležitost demokratického právního státu, nicméně stanovil jisté podmínky (okolnosti), za nichž je změna judikatury přípustná.[804] Přestože i v množině nálezů vztahujících se k otázce podmínek ústavní konformity zákonodárného

---

[802] K problematickým aspektům tohoto ustanovení, včetně rozporuplných výkladů v judikatuře Ústavního soudu srov. WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. (2007), *op. cit.,* s. 56 – 66. Kupříkladu v tam citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/96 ze dne 15. 5. 1996 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.) byl Ústavním soudem zamítnut návrh na zrušení části zákona, avšak nález byl meritorně odůvodněn, ačkoliv se pro zamítnutí návrhu vyslovila menšina sedmi soudců, navzdory požadavku většiny 9 soudců, vyplývajícího z § 13 ZÚS. Názor je v odůvodnění nálezu označen za „*stanovisko relevantní menšiny*". Ve svém odlišném stanovisku soudce V. Ševčík nicméně konstatoval, že „*zamítavý výrok přijatého nálezu (pro důvody vyložené dříve) je v rozporu s ustanovením §§ 13, 68 odst. 2, 70 odst. 2 ZÚS, a proto mám za to, že (s příslušným výkladem jinak mlčícího zákona o Ústavním soudu) návrh poslanců Poslanecké sněmovny měl být odmítnut, neboť ve věci tak politicky exponované a ústavně závažné není na místě vytvářet zamítavým výrokem - přes existující možnost v budoucnu odchýlit se od již zaujatého právního názoru (§ 13 ZÚS) - procesně významnou překážku rei iudicatae (§ 35 ZÚS.).*" Ač se zdálo, že uvedené rozpory a názory z 90. let minulého století byly již překonány, znovu se v rozhodovací činnosti Ústavního soudu objevily prostřednictvím odlišného stanoviska soudce R. Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 24. 1. 2014: „[Podmínka dle § 13 ZÚS] *platí nejen za situace, kdy se návrhu vyhoví a dotčený zákon nebo jeho část se ruší, ale také v případě jakéhokoliv jiného rozhodnutí ve věci samé, tedy i u tzv. negativního meritorního nálezu, tzn. nálezu, jímž se návrh zamítá. (...) Jelikož v dané věci šlo o řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR, měl být předmětný nález přijat hlasy většiny alespoň devíti soudců, a to tím spíše, pokud se většina pléna rozhodla do nálezu zařadit i tzv. interpretativní výrok č. II, kterým Ústavní soud na sebe bere úlohu aktivního quasizákonodárce (sic!).*"

[803] Nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.).

[804] „*První možností, kdy Ústavní soud může překonat vlastní judikaturu, je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi, nebo změna v jejich struktuře, anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu je změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku ČR, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, tj. nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu.*"

procesu, resp. tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva, jsou zřetelné projevy rozbíhavosti závěrů i nejednotnosti judikatorního přístupu, výše nadnesená otázka zde zůstává pouze hypotetickou. Jak již bylo ostatně zmíněno, Ústavní soud zde totiž poměrně často používá metody *distinguishing* (a to i v oné svérázné podobě), která mu vždy ve vztahu k projednávanému případu ponechává pootevřená zadní vrátka k odlišení (obejití) původních judikatorních závěrů, když v posuzovaném případě „nebyla shledána protiústavnost" či „intenzita porušení dosahující protiústavnosti", „nejedná se o totožný případ", „závěry z nálezu XY se na daný případ nevztahují", apod.

Jak bylo názorně ukázáno v přehledu judikatury k náležitostem ústavně konformního zákonodárného procesu, tímto přístupem se tak Ústavní soud paradoxně v prokazatelně totožných případech sám dopouští jednání, které tolikrát kritizoval u legislativních orgánů a jejich přístupu k tvorbě práva, tj. nesystémovost, nestabilita, nesoulad, nepředvídatelnost atp.

Neméně problematickou se pak jeví zřetelná distance mezi formální a skutečnou závazností judikatorních závěrů (nálezů) Ústavního soudu v konání samotného zákonodárce, a to i přes dikci čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR. Formální závaznost judikatury Ústavního soudu zavazuje, alespoň by tedy měl zavazovat zákonodárce do takové míry, že je nemyslitelné, aby konkrétní právní úprava (zákon či jeho jednotlivá ustanovení), která byla Ústavním soudem derogována z důvodu obsahové protiústavnosti, byla následně zákonodárcem připravena, projednávána a či dokonce opětovně schválená ve shodné či velmi obdobné podobě. V historii naší parlamentní praxe lze ovšem naleznout řadu příkladů, kdy zákonodárce nijak nereflektoval na opakované judikatorní výzvy Ústavního soudu konat[805], či dokonce vědomě (a opakovaně) nerespektoval jeho závěry.[806] Vyvrcholením takového přístupu zákonodárce by pak skutečně bylo přijetí zákona (či jeho jednotlivých částí) obsahově zcela totožných s dříve Ústavním soudem derogovanou

[805] Typicky regulace nájemného.
[806] Typicky problematika financování politických stran či anabáze tzv. soudcovských platů.

právní úpravou.[807] Více pozornosti bude ovšem věnována oné „pedagogické“ závaznosti či „podprahovému působení“ judikatury Ústavního soudu na činnost Parlamentu.

## IX. 2 *„Podprahové“* působení judikatury Ústavního soudu jako *„lakmusový papírek“* kvality vztahu s parlamentem

Již v závěru výkladu o dimenzích vztahu mezi ústavním soudem a parlamentem jsme zřetelně naznačili, že podobu vztahu mezi Ústavním soudem a Parlamentem lze charakterizovat především prostřednictvím dimenze pojmenované jako tzv. *dialog neposlouchajících*[808], v němž zejména Parlament zatvrzele setrvává na „mocensko-politických“ pozicích, doprovázených konkrétními formami jednání, jako je absence pozitivní zpětné vazby, vědomé nerespektování judikatorních závěrů Ústavního soudu, jejich obcházení či aplikace metody „pokus a omyl“ v rámci zákonodárného procesu. Uvedené pak mimo jiné nezbytně vyústilo ve stylizaci Ústavního soudu a jeho rozhodovací činnosti do role pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu, kde plní primárně funkci jistící (v konkrétním případě přezkoumávaného zákonodárného procesu), nicméně by mohla plnit funkci preventivní či funkci kultivující. Jinými slovy, působení Ústavního soud a jeho judikatury jako „kultivátora“ úrovně a kvality zákonodárného procesu. Užití kondicionálu je zde zcela na místě, neboť v předchozích kapitolách bylo zcela jednoznačně poukázáno na skutečnost, že tato pojistka ve všech uvedených funkcích do jisté míry selhává, ať již vlastním přičiněním Ústavního soudu, anebo z důvodů, které naopak již není schopen ovlivnit, neboť příčinou tohoto selhávání je sám zákonodárce a jeho (ne)ochota reflektovat či respektovat nejen judikatorní závěry Ústavního soudu (příp. roli Ústavního soudu jako takového), ale obecně i principy a pravidla ústavně konformního zákonodárného procesu.

---

[807] Zmíněná anabáze tzv. soudcovských platů se tomu výrazně přibližuje. A. Stone Sweet nicméně poukazuje i na řadu historických příkladů z jím sledovaných a komparovaných států (Francie, Německo, Španělsko, Itálie).

[808] V menší míře pak i prostřednictvím dimenze tam prvně představené, tj. *zpochybnění legitimity existence* Ústavního soudu a *kritika „za hranou“*, což se nejvíce projevovalo ve výrocích i chování bývalého prezidenta republiky, V. Klause.

Při hodnocení judikatury ve vztahu k tvorbě práva si J. Filip v jednom ze svých příspěvků[809] povzdechl nad absencí české obdoby ustanovení § 95 odst. 1 *in fine* zákona o BVerfG, který umožňuje BVerfG vyslovit, že opakování předmětného opatření představuje porušení GG. Ačkoliv se tato kompetence vztahuje k řízení o ústavních stížnostech (§ 13, Nr. 8a zákona o BVerfG), J. Filip jím cílil především na obecnou problematiku nedostatečného zohlednění a respektu závazných judikatorních závěrů Ústavního soudu. Uvedené tvrzení lze nepochybně vztáhnout i na judikaturu Ústavního soudu vztahu k ústavně konformní podobě zákonodárného procesu a v ní vyslovených kritických výtek, apelů či přímo zákazů některých protiústavních praktik. Vzhledem ke skutečnosti, že žádoucí (v naší teorii nicméně absentující[810]) podrobná analýza a evaluace dopadů nálezů Ústavního soudu na obecnou podobu zákonodárného procesu, zkoumání míry jejich reflexe v činnosti jednotlivých zákonodárců a celkově vyhodnocení jejich kultivační funkce ve vztahu k parlamentní kultuře, by vydaly na samostatný a velmi obsáhlý výzkum (budiž to rovněž úkolem teorie zákonodárství) přesahující téma rozsah této práce[811], pokusíme se výše nastolené otázky zodpovídat bez zevrubné analýzy, pouze z pozice vnějšího pozorovatele. I z této pozice je ovšem možné na základě analýzy některých výtvorů zákonodárného kutilství z doby po vydání relevantních nálezů Ústavního soudu, vypozorovat a vyhodnotit způsob, jakým zákonodárce ve své činnosti zohledňuje a reflektuje na judikatorní závěry Ústavního soudu, zejména zda představují určité měřítko či určitý sebeomezující faktor, jenž by vzal do úvahy při své činnosti. Pro účel vytvoření kontextu či předložení jednoho z důkazů nám poslouží následný exkurz do tajů současného českého zákonodárného kutilství.[812]

---

[809] Srov. FILIP, J. (2007a), *op. cit.*, s. 216.

[810] Pokud kupříkladu J. Kysela či R. Suchánek ve svých výše citovaných statích zmiňují či zkoumají vliv judikatury Ústavního soudu na zákonodárný procesu a jeho pravidla, jedná se dle mého názoru spíše o jednostranné (z pozice Ústavního soudu) hodnocení, bez „zpětné vazby" v činnosti zákonodárce.

[811] Pro inspiraci ze zahraničí lze zmínit podrobnou analýzu rozhodovací činnosti NS USA a její následné reflexe ze strany Kongresu, srov. např. HETTINGER, V. A.; ZORN, CH. (2005), *Explaining the Incidence and Timing of Congressional Responses to the U. S. Supreme Court*, 30 Legislative Studies Quarterly 1, s. 5 – 28, nebo IGNAGNI, J. M.; KING, K. L. (1998), *Statutory Construction and Congressional Response*, 26 American Politics Quarterly 3, s. 459 - 84, či SEGAL, J. A. (1997), *op. cit.*

[812] Další exkurz nám poskytuje J. Kysela ve vztahu k proceduře přijímání zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, Senátní tisk č. 44, 9. funkční období, a Sněmovní tisk č. 730, 6. volební období), kdy byl předsedkyní Poslanecké sněmovny M. Němcovou Senátu postoupen návrh tohoto zákona se zapracovaným

## IX. 3 Jeden z vrcholných výtvorů českého zákonodárného kutilství[813)]

Český zákonodárce se v průběhu roku 2012 musel vypořádat s úkolem, který mu uložil Ústavní soud svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 33/11 (*Platy soudců XIII*).[814] Ústavní soud jím totiž zrušil příslušná ustanovení zákona o platech[815], která pro soudce protiústavně zmrazila platovou základnu pro roky 2012 až 2014 na 2,5násobek průměrné měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře, přičemž k nápravě poskytl zákonodárci časový prostor až do 31. 12. 2012. Cílem této kapitoly není podrobně rozebírat sporné aspekty zákonodárcem zvoleného řešení v podobě přijetí zákona č. 11/2013 Sb., *kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb.*[816]*, a některé další zákony*.[817] Jejím cílem je spíše potřeba v širších souvislostech poukázat na problematické (až tragikomické) okolnosti a aspekty zákonodárného procesu vedoucího k přijetí zákona č. 11/2013 Sb. Ty totiž názorně prokazují, že v rukou českého zákonodárce se principy a pravidla ústavně konforemního zákonodárného procesu, resp. tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva účelově proměňují na pouhé vyprázdněné floskule, které jsou na povrch čas od času vytahovány jen jako určité „argumentační střelivo" v politickém boji, jenž se dle potřeby přesouvá z parlamentních lavic do plenárního sálu Ústavního soudu. Od jiných výše zmíněných příkladů zákonodárného kutilství či excesů se nyní sledovaný zákonodárný proces předcházející schválení cit. zákona č. 11/2013 Sb. odlišuje především tím, že v sobě absorbuje téměř veškeré neduhy a nedostatky zákonodárného procesu v ČR, které byly

---

pozměňovacím návrhem, který však Poslanecká sněmovna nepřijala a Senát si toho ani nevšiml. Srov. KYSELA, J. (2013), *op. cit.*

[813] Text této kapitoly vychází z článku autora práce, srov. KOKEŠ, M. (2013), *Soudcovské platy 2013 aneb prozatímní vrchol českého zákonodárného kutilství v kontextu judikatury Ústavního soudu*, Jurisprudence 3, s. 3 - 9.

[814] Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. 5. 2012 (N 95/65 SbNU 259; 181/2012 Sb.).

[815] 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.

[816] Konkrétně ust. § 3 odst. 3 věty první zákona č. 236/1995 Sb.

[817] Koneckonců samotnou anabázi tzv. soudcovských platů je možné označit za nekonečnou telenovelu a ani stávající řešení nepřispělo k jejímu konci, neboť z hlediska soudcovské nezávislosti se rozhodně nejedná o šťastné vyústění příběhu, kterému nechyběly ani prvky provokativní satiry. Za takový prvek považuji variantu platové základny ve výši 2,51násobku, která byla navrhovatelem (Ministerstvo práce a sociálních věcí) odůvodněna, že „*pokud byla Ústavním soudem platová základna vypočtená jako násobek číslovky 2,5 shledána jako protiústavní, ... ani při nejúspornější z nich se platová základna soudců oproti roku 2012 nesníží, a splňuje tedy i tato požadavek Ústavního soudu na nesnižitelnost platů soudců.*" Srov. Sněmovní tisk č. 763/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny.

Ústavním soudem v minulosti zákonodárci opakovaně vytýkány. Proto jej lze s trochou nadsázky označit za „*jeden z vrcholů českého zákonodárného kutilství.*“ Zcela zjevně lze na něm prokázat, do jaké míry jsou judikatorní závěry Ústavního soudu samotným zákonodárcem reflektovány.

### *IX. 3. 1 Legislativní nouze poprvé aneb neznalost zákona neomlouvá*

K prokázání tvrzené účelovosti jednání českého zákonodárce je nutné na sledovaný zákonodárný proces nazírat v širším kontextu, jehož lze použít i jako důkaz, že zákonodárný proces ve stavu legislativní nouze a za užití procedury zkráceného jednání do znančné míry nekoresponduje s požadavkem na tvorbu souladného, srozumitelného, přehledného a předvídatelného práva. Jeho začátek se datuje ke konci roku 2010, kdy byl přijímán zákon č. 346/2010 Sb., *kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.* Ten byl částí zmiňovaných „*Nečasových úsporných balíčků*“ a tedy přijímán v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze a za užití procedury zkráceného jednání. Tedy stejným způsobem (ve stejný den), jakým byly přijímány i zbylé balíčky, které se ovšem posléze staly historicky prvními případy zrušení zákona z důvodu zneužití režimu legislativní nouze a zkráceného jednání v procesu jeho přijímání, jak dovodil Ústavní soud citovaných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10. Lze jen spekulovat, proč zákon č. 346/2010 Sb. nebyl rovněž předložen k posouzení Ústavnímu soudu, což by patrně také vedlo k jeho derogaci z důvodu neústavnosti vyhlášení stavu legislativní nouze. Nicméně toto „opomenutí“ mnohým zákonodárcům způsobilo nemalé „sociální starosti“.

Několik týdnů poté, co tento zákon k 1. 1. 2011 nabyl účinnosti, se totiž v kuloárech Poslanecké sněmovny i v médiích začala objevovat nesouhlasná až hysterická vyjádření některých poslanců, původně hlasujících pro jeho přijetí, kterými reagovali na nemilou skutečnost, že společně se snížením (zmrazením) platů si poslanci a senátoři přijatou změnou „*dalšího souvisejícího zákona*“[818] zdanili funkční požitky a paušální

[818] Mimo jiné právě i ust. § 37 odst. 6 zákona o platech.

náhrady (podřazením pod tzv. s*uperhrubou mzdu*[819]), a to v takové míře, o níž netušili a nemohli ji tedy ani předvídat.[820] V úvodu citovaná zásada „*neznalost zákona neomlouvá*" jim tak musela nepříjemně rezonovat v uších, přestože Ústavní soud již v „přílepkovém" nálezu na zákonodárce apeloval, že uvedená zásada je za současného stavu právního řádu i úrovně kvality zákonodárného procesu značně problematizována. Dokonce se stává relativně běžnou situace, kdy ani samotní členové obou komor Parlamentu pod masivní lavinou nových či neustále pozměňovaných návrhů zákonů nejsou s to se s jejich obsahem podrobně seznámit, porozumět jim, vážit jejich možné dopady (včetně ústavních konsekvencí) a kvalifikovaně se pak rozhodnout o způsobu hlasování. Zatímco však tyto nedostatky většinou nebývají pro členy zákonodárného sboru nijak fatální, neboť jsou včas nahrazovány stranickou disciplínou ovládanými pokyny, jak hlasovat,[821] totéž rozhodně nelze konstatovat ve vztahu k jednotlivcům, jakožto adresátům drtivé většiny z právních norem, kde neporozumění či prosté přehlédnutí nové právní úpravy naopak může v duchu zmíněné zásady vyvolat zcela zásadní negativní důsledky. Nyní však i zmíněné „stranické brzdy" u zákonodárců selhaly, což se negativně projevilo především na výši jejich příjmů. Proto vyvstala potřeba ony „nepředvídatelné" důsledky přijaté právní úpravy[822] při vhodné příležitosti odstranit.

### *IX. 3. 2 Přílepek poprvé…*

Do role „spojence" v tomto úsilí byl zákonodárcem nečekaně stylizován Ústavní soud, a to právě díky citovanému nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11. Na základě veřejně proklamované povinnosti respektovat nálezy Ústavního soudu dle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR a pod falešným heslem: „*Ústavní soud nám to přikázal!*" byl Ministerstvem práce a

---

[819] Pro úplnost, tyto funkční požitky již od nabytí účinnosti cit. zákona č. 261/2007 Sb. podléhají odvodům na sociální a zdravotní pojištění.

[820] Srov. např. vyjádření poslanců M. Bendy či F. Laudáta (TOP09), uveřejněná v médiích – *Kalousek rozladil poslance, náhrady měnit nehodlá*, Aktuálně.cz, 10. 2. 2011, nebo *Poslanci pláčou: snížili si platy víc, než chtěli*, 10. 2. 2011, dostupné na http://www.top09.cz.

[821] Gesta zástupců poslaneckých klubů při jednání Poslanecké sněmovny nápadně připomínají pohyb paží z námořní praporkové abecedy, sloužící ke komunikaci v námořní dopravě, i když zde i kvůli lepší viditelnosti praporky nezbytné nejsou.

[822] Poslanci A. Michalík (ČSSD) a M. Doktor (nezař.) tuto právní úpravu v médiích otevřeně označovali za „*největší ekonomickou cypovinu*" či „*kočkopsa*" - srov. *Snížili jsme si plat o 20 tisíc. Nenormalita, cypovina, tvrdí poslanec*, iDnes.cz, 9. 12. 2012.

sociálních věcí vypracován návrh zákona, který předvídal zvýšení platů nejen soudců, ale všech ústavních činitelů a představitelů státní moci v několika variantách (platová základna v rozmezí od 2,51 až do 3násobku), a který byl Poslanecké sněmovně předložen koncem července 2012.[823] Po prvním čtení byl návrh přikázán Rozpočtovému výboru, který usnesením ze dne 21. 11. 2012 přerušil projednávání návrhu až do 4. 12. 2012, a to za účelem vypracování „*komplexního pozměňovacího návrhu*."

Z jeho obsahu[824] vyplývá, že skutečným důvodem přerušení a tedy celkového zdržení přijetí požadované právní úpravy byla ona snaha zabránit dříve přijatému zdanění funkčních požitků a paušálních náhrad poslanců a senátorů. K textu původního návrhu zákona tak byla „přilepena" Část druhá – „*Změna zákona o daních z příjmů*", která měla tento cíl zajistit cestou jejich výslovného osvobození od daně.[825] Dne 12. 12. 2012 o takto komplexně pozměněném návrhu zákona následně hlasovala Poslanecká sněmovna, nicméně jej ve třetím čtení neschválila. Ačkoliv tento tzv. přílepek ve formě komplexního pozměňovacího návrhu zřejmě nedosahuje „protiústavní kvality" ve smyslu „přílepkového" nálezu Ústavního soudu, přesto vyvolal řadu negativních následků. Ačkoliv měl totiž zákonodárce cit. nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 relativně dostatečný časový prostor k přijetí příslušné právní úpravy (téměř 7 měsíců), sledováním zmíněných soukromých zájmů, které projektoval do uvedeného přílepku, byl celý zákonodárný proces zdržen natolik, že se vláda se splněním stanovené povinnosti dostala do časového presu.

### *IX. 3. 3 Legislativní nouze podruhé…*

Proto ihned dne 14. 12. 2012 předložila Poslanecké sněmovně nový návrh zákona, v němž původní návrh zúžila pouze na jednu variantu (stanovení platové základny na 2,75násobek).[826] Souběžně požádala předsedkyni Poslanecké sněmovny o vyhlášení stavu legislativní nouze a jeho projednání (společně s novelou zákona o sociálně právní ochraně dětí) ve zkráceném jednání. Předseda vlády svou žádost odůvodnil „*mimořádnými*

[823] Sněmovní tisk č. 763/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny.
[824] Sněmovní tisk č. 763/2, 6. volební období Poslanecké sněmovny.
[825] Změnou ust. § 6 odst. 9 písm. s) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.
[826] Sněmovní tisk č. 880/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny.

*okolnostmi, kdy jsou zásadním způsobem ohroženy základní práva a svobody občanů.*" Předsedkyně Poslanecké sněmovny, věrna „parlamentním zvyklostem", těmto žádostem svými rozhodnutími č. 48 a č. 49 okamžitě vyhověla a vyhlásila stav legislativní nouze na dobu od 18. 12. do 21. 12. 2012. V tomto případě se ovšem nálezy Ústavního soudu tolik dříve proklamovaného respektu rozhodně nedočkaly a závěry vyplývající z nálezů sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 k ústavnosti (mimořádných) podmínek vyhlášení stavu legislativní nouze a procedury zkráceného jednání tak zůstaly zcela oslyšeny.[827]

Historické zkušenosti jednoznačně prokazují, že takto zvolený postup cestou vyhlášení stavu legislativní nouze není nijak ojedinělým.[828] Koneckonců i samotná právní úprava tzv. soudcovských platů byla ve stavu legislativní nouze přijímána již v roce 2009, přičemž otázka ústavnosti jeho vyhlášení byla i předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (*Platy soudců XI*).[829] V daném případě ovšem Ústavní soud k derogaci příslušných ustanovení zákona č. 236/1995 Sb. přikročil z „pouze" důvodu obsahové protiústavnosti, nikoliv pro neústavnost zákonodárného procesu novelizujícího zákona č. 418/2009 Sb., který byl přijímán ve stavu legislativní nouze. Nazíráno prizmatem závěrů vyplývajících z později přijatých nálezů sp. zn Pl. ÚS 53/10 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10, Ústavní soud tehdy zvolil („*maje na zřeteli i princip minimalizace zásahu*") spíše zdrženlivý přístup, když se v rámci přezkumu ústavní konformity a legitimity zákonných důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze (hrozba vzniku značných hospodářských škod) omezil pouze na otázku možného popření práv parlamentní opozice.[830] Ač měl k tomu Ústavní soud příležitost, dostatečně tak nezohlednil v pozdějších nálezech zdůrazněnou skutečnost, že ve stavu legislativní nouze zkrácením zákonodárných procedur dochází nejen k faktickému omezení práv

[827] Bezprostředně po vyhlášení cit. nálezu Pl. ÚS 55/10, předsedkyně Poslanecké sněmovny M. Němcová (ODS) v pořadu ČT *Události, komentáře*, ze dne 14. 3. 2011 (dostupný v archivu ČT na: www.ceskatelevize.cz), vyjádřila pochybnosti o jeho správnosti, předestřela hrozby o „*třetí parlamentní komoře*" a zopakovala, že daný zákonodárný proces proběhl řádně a v souladu s praxí. Ve stejné diskuzi předseda ČSSD B. Sobotka deklaroval budoucí snahu o změnu JŘPS vedoucí ke zpřísnění podmínek vyhlašování stavu legislativní nouze, doposud však nebyla naplněna.

[828] Jak dokládá J. Syllová na statistických údajích o celkovém počtu vyhlášených stavů legislativní nouze v minulosti. Srov. k tomu SYLLOVÁ, J. (2011), *K nálezům Ústavního soudu týkajícím se legislativní nouze*, 19 Časopis pro právní vědu a praxi 3, s. 249 – 258; nebo obdobně WINTR, J. (2010), *op. cit.*

[829] Nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.).

[830] Srov. bod 18. cit. nálezu Pl. ÚS 12/10.

parlamentní opozice, ale rovněž k relativizování řady principů a pravidel, jejichž dodržování je třeba vnímat jako *conditio sine qua non* ústavně konformního zákonodárného procesu.

Proto bez ohledu na skutečnost, zda je opozicí namítáno omezení či popření jejích práv, jedinou skutečnou překážkou případného zneužití stavu legislativní nouze, jdoucí i proti samotnému účelu tohoto institutu, zůstává zákonné vymezení a restriktivní interpretace podmínek pro jeho vyhlášení.[831] Přezkum legitimity a ústavnosti těchto důvodů[832] z hlediska možného vážného porušení principů a pravidel ústavně konformního zákonodárného procesu ze strany Ústavního soudu tak musí být nedílnou součástí přezkumu ústavnosti zákonodárného procesu, a to navzdory skutečnosti, že takový styl rozhodování a prosazování většinových stanovisek se může postupem času stylizovat do podoby ustálené „parlamentní praxe."[833] Tu lze sice díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury a tedy i za pramen „parlamentního" práva, kterými je Parlament při výkonu legislativní činnosti vázán, pouze však za předpokladu, *„lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod.*,"[834] tedy i s výše zmíněnými principy a pravidly ústavně konformního zákonodárného procesu. *A contrario*, pokud jsou tyto principy a pravidla danou parlamentní praxí permanentně relativizovány či přímo negovány, nelze ji v žádném případě považovat za ústavně souladnou a aprobovatelnou, ačkoliv se postupem doby stala i ustálenou a v zákonodárném sboru většinově akceptovanou.

---

[831] *„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."* Cit. dle bodu 83 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10..

[832] V praxi je vládou užíván pouze lakonický odkaz na v zákoně explicitně vymezené mimořádné okolnosti pro vyhlášení stavu legislativní nouze (ohrožení základních práv a svobod, bezpečnosti státu zásadním způsobem nebo hrozba značných hospodářských škod), bez bližší konkretizace či zdůvodnění.

[833] Obdobně srov. FILIP, J. (2001b), *op. cit.*

[834] Srov. bod 38. cit. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

### *IX. 3. 4 Přílepek podruhé aneb kruh se uzavřel*

Vraťme se ale k námi sledovanému zákonodárnému procesu. Poté, co Poslanecká sněmovna již ve vyhlášeném stavu legislativní nouze a ve zkráceném jednání dne 18. 12. 2012 upustila od obecné rozpravy, byl stvořen další díleček tohoto vrcholu zákonodárného kutilství, jímž se stal nový „přílepek". Na pozadí diskuze o možných změnách projednávané materie tzv. soudcovských platů tak, aby do budoucna způsob stanovení výše platové základny nevzbuzoval žádné ústavní pochybnosti a paradoxně se tak jedná o jeden z mála příkladů konstitucionální deliberace v průběhu zákonodárného procesu[835], byl poslancem J. Čechlovským (ODS) přednesen pozměňovací návrh, kterým byl k původnímu návrhu zákona přilepen návrh, jenž jej v názvu doplňuje o formulaci „*a některé další zákony*" a v obsahu o „*Část druhou*" a „*Část třetí*" měnící „*zákon o pojistném na sociální zabezpečení*" a „*zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.*"[836] Jeho zřejmý, zraku veřejnosti však ukrývaný účel spočívá ve snaze odstranit důsledky oné „*největší ekonomické cypoviny*" a změnou příslušných zákonů[837] do budoucna vyjmout funkční požitky poslanců a senátorů z povinnosti odvodů na sociální a zdravotní pojištění, jak to bylo zavedeno cit. zákonem č. 261/2007 Sb.[838] Pomyslný kruh se tak uzavřel, neboť tímto „přílepkem" pozměněný[839] a následně schválený návrh zákona, jehož předložení bylo motivováno snahou zmírnit negativní důsledky jiného laxního, urychleného (a protiústavního) přijímání zákona ve stavu legislativní nouze, byl schvalován opět v režimu legislativní nouze.

---

[835] Někteří poslanci (a také tehdejší ministr spravedlnosti P. Blažek) ve výši platové základny (2,75násobek) spatřovali hrozbu vzniku dalších soudních sporů, neboť dostatečně nereflektuje závěry cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11, a proto usilovali o její stanovení na 3násobek. Srov. Stenoprotokol ze 49. schůze PS ze dne 18. 12. 2012.

[836] Dostupný jako příloha ke Sněmovnímu tisku 880/0.

[837] Konkrétně § 3 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, resp. § 5 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

[838] Zcela pregnantně to vyjádřil R. John (VV) v průběhu rozpravy: „*Pozměňovací návrh pana Čechlovského, to je osvobození náhrad od platby sociálního a zdravotního pojištění, to znamená, že pokud to poslanci schválí, tak si zvýší příjmy.*"

[839] Pozměňovací návrh poslance J. Čechlovského byl přijat 69 hlasy poslanců z 94 přihlášených, 21 hlasů bylo proti, drtivá většina poslanců ČSSD a KSČM nebyla pro dané hlasování přihlášena, ač byli přítomni. Ostatně o následujícím bodu schůze o pár desítek minut později hlasovalo 167 přihlášených poslanců. Srov. Stenoprotokol ze 49. schůze PS ze dne 18. 12. 2012 a hlasování č. 243 – č. 245, resp. č. 246.

Zasadíme-li tento zákonodárný proces do kontextu výše prezentovaného výkladu o pojistkách ústavní konformity zákonodárného procesu, zřetelným způsobem se zde projevily funkční nedostatky některých z nich. Pokud jsem totiž mezi ně zařadili i Senát, resp. projednání návrhů zákonů v Senátu, u nyní sledovaného případu je zřejmé, že Senát, kterému byl předmětný návrh zákona postoupen dne 19. 12. 2012[840], se díky jednání Poslanecké sněmovny dostal do nelehké situace, kdy pod časovým presem (umocněným vánočními svátky) byl nucen neprodleně přistoupit k projednávání návrhu zákona, k čemuž obvykle potřebuje dobu trvající řádově několik týdnů.[841] Nicméně ani takto vyvinutý tlak zdaleka nemůže být důvodem k tomu, aby Senát opustil svou dílčí roli pojistky ústavní konformity zákonodárného procesu a rezignoval na jednu ze svých ústavních funkcí, tj. záchranná brzda proti svévolnému jednání dolní komory Parlamentu.[842] Navzdory skutečnosti, že dva ze tří určených senátních výborů vyjádřily svá nesouhlasná stanoviska s obsahem postoupeného návrhu zákona i s procedurou jeho přijímání v Poslanecké sněmovně[843], Senát dne 28. 12. 2012 na základě přednostního návrhu garančního výboru (Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu)[844] totiž přijal usnesení, v němž vyjádřil „vůli se návrhem zákona nezabývat".[845]

Ačkoliv se jedná o Ústavou ČR předvídaný institut (čl. 46 odst. 2 a čl. 48), jehož účelem je urychlení zákonodárného procesu v Senátu (již tak v kontrastu s Poslaneckou sněmovnou pevně časově ohraničeného), o jeho smyslu a především zákonném (ne)provedení lze mít určité pochyby. S návrhem, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, je v JŘS nakládáno jako s návrhem přednostním, o němž je třeba přednostně hlasovat, pokud je na počátku zákonodárného procesu v Senátu podán. V případě, že je přijat, dochází k vypuštění podrobné a dokonce i obecné rozpravy,

[840] Senátní tisk č. 10/0, Deváté funkční období.
[841] Srov. čl. 46 odst. 1 Ústavy ČR ve spojení s § 98 JŘS.
[842] Z chování vlády, která zde nepostupovala konzistentně cestou podání žádosti předsedovi Senátu k projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání dle § 118 JŘS, by bylo možné dovodit, že takové jednání Senátu nebylo nijak neočekávané.
[843] Srov. usnesení Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku č. 6, ze dne 28. 12. 2012 (senátní tisk č. 10/3) (zamítnutí návrhu zákona), resp. usnesení Ústavně-právního výboru č. 14 ze dne 27. 12. 2012 (senátní tisk č. 10/02)(návrh zákona vrátit s pozměňovacími návrhy v podobě navýšení platové základny na 3násobek a vypuštění poslaneckého přílepku).
[844] Usnesení č. 18 ze dne 28. 12. 2012 (senátní tisk č. 10/1).
[845] Usnesení č. 50, pro jehož přijetí z přítomných 74 senátorů hlasovalo 57, proti pouze 11.

k ukončení zákonodárného procesu v Senátu a tedy téměř k faktickému přijetí návrhu zákona.[846] Z ústavního hlediska osobně není příliš šťastné, aby horní komora Parlamentu byla Ústavou ČR zakotvením tohoto institutu přímo „povzbuzována“ a „tlačena“ k urychlenému projednání návrhů zákonů a byl tak fakticky ještě více snižován význam jejího postavení v zákonodárném procesu, k čemuž koneckonců „bohatě postačují“ jiná ústavní ustanovení.[847] Za problematickou je ovšem třeba označit zejména určitou nepředvídatelnost podání návrhu na vyjádření „vůle Senátu se návrhem zákona nezabývat“, kdy může být příslušným výborem či jednotlivým senátorem podán, aniž by byla legitimita důvodů vedoucích k jeho podání blíže zkoumána a podrobena hlubší diskuzi.[848] Ve srovnání s obdobnými instituty zkracujícími zákonodárný proces a omezujícími rozpravu v Poslanecké sněmovně, v JŘS absentuje zákonné vymezení určitých (zužujících) podmínek jeho možného využití[849] a také pojistek proti jeho zneužití, když za jedinou lze považovat prostou většinu přítomných senátorů.

Paradoxním vyvrcholením sledovaného zákonodárného procesu byla skutečnost, že prezident republiky, kterému byl schválený návrh zákona předložen k podpisu dne 28. 12. 2012, jej po nijak odůvodněném otálení podepsal až dne 11. 1. 2013. Prakticky tak zmařil celé úsilí zákonodárce, neboť k podpisu premiéra a následně k jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů mohlo dojít až dne 17. 1. 2013, ačkoliv jeho účinnost je stanovena již od 1. 1. 2013. Námitka, že i zde český zákonodárce zcela oslyšel výtky Ústavního soudu i právní vědy vůči této vadné praxi schvalování zákonů s datem účinnosti stanoveným přede dnem jejich přijetí, se již jeví spíše nadbytečnou.

S ohledem na předmětnou materii takto schvalovaného zákona by bylo naivní očekávat, že by se stejně jako při přijímání některých „Nečasových reformních balíčků“ našel v řadách zákonodárců potřebný počet horlivých a nekompromisních zastánců práv

---

[846] Čl. 46 Ústavy ČR ve spojení s § 107 JŘS

[847] O uvedeném tvrzení svědčí i „ústavní“ fikce v čl. 46 odst. 3 Ústavy ČR. Obdobně srov. SUCHÁNEK, R. (2010a), *Čl. 46*, in. BAHYĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, s. 582 – 583.

[848] Nemusí se tak dít ani na půdě senátních výborů, kde má tento návrh rovněž přednostní charakter, srov. § 101 odst. 2, § 102 odst. 1 JŘS.

[849] Výjimku tvoří zákaz jeho použití při projednávání ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy ČR dle § 113 JŘS.

parlamentní opozice k podání návrhu na zrušení předmětného zákona č. 11/2013 Sb. zpochybňující ústavnost vyhlášení stavu legislativní nouze v procesu jeho přijímání. Otázka ústavnosti procedury jeho přijímání se ovšem i tak může stát předmětem přezkumu Ústavním soudem, a to v rámci konkrétní kontroly norem, tj. při eventuálním předložení návrhu na jeho zrušení ze strany obecných soudů v rámci řešení obligátních žalob soudců, jako tomu bylo v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/10. Pokud se tak stane, bude zajímavé sledovat, jakým směrem se bude judikatura Ústavního soudu ve vztahu k ústavnímu přezkumu důvodnosti vyhlašování stavu legislativní nouze ubírat: zda se oklikou navrátí ke zdrženlivějšímu postoji zastávaného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, anebo bude následovat tendence nastolené v nálezech pozdějších.

## IX. 3 Negativní vysvědčení

Bezpočet v této práci předestřených příkladů, v čele s podrobněji představeným výtvorem zákonodárného kutilství, svědčí o permanentním selhávání pojistek ústavní konformity zákonodárného procesu, včetně Ústavního soudu. Smutným a zároveň alarmujícím budiž fakt, že sledovaný zákonodárný proces vedoucí k přijetí cit. zákona č. 11/2013 Sb. je jen logickým vyústěním celkového přístupu českého zákonodárce k principům a pravidlům ústavně konformního zákonodárného procesu, díky němuž se přeměňuje spíše na proces „zákonoborný“. Lze se tak důvodně obávat, že i v budoucnu budou přicházet další a nové vrcholy českého zákonodárného kutilství. Proto i na výše vznesené otázky ohledně míry reflexe a sebeomezení českého zákonodárce v důsledku judikatorních závěrů Ústavního soudu, lze odpovědět záporně a vystavit tak českému zákonodárci velmi negativní vysvědčení, byť samozřejmě existuje řada výjimek, zejména v činnosti Senátu[850], a v některých ohledech lze hovořit i o selhání samotného mentora, tedy Ústavního soudu.

[850] Ostatně kritika samotné přílepkové praxe a jiných problematických či přímo protiústavních praktik nebo celkový stav zákonodárství v ČR, stejně jako snahy vyvolat změny přicházely především ze Senátu, na čemž se výrazně podílí setrvalá, byť leckdy sisyfovská až donkichotská snaha Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury o zlepšení. S jistou dávkou nadsázky lze uvedené hodnocení jejích snah podložit i

Zjednodušeně řečeno, v minulosti byly i přes judikatorní „příkazy“ respektovat požadavek „obecnosti“ zákona opakovaně činěny pokusy o přijímání *ad hoc* zákonů (Jezy na Labi, letová dráha Ruzyně či stále platný dálniční obchvat Plzně); tzv. přílepky či extenzivně pojímané pozměňovací návrhy zdaleka nezmizely a troufám si tvrdit, že (pomineme-li jistý časový úsek bezprostředně následující po vydání „přílepkového“ nálezu) četnost jejich výskytu se výrazně nesnížila;[851] použití mimořádných institutů legislativní nouze a zkráceného jednání bylo a je i nadále odůvodňováno způsobem pohybujícím se na či spíše (prizmatem závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10) za hranou ústavnosti, a tak by bylo možné pokračovat s dalšími projevy nerespektování či účelového přehlížení judikatorních závěrů Ústavního soudu z této oblasti, o naprosté ignoranci požadavku na tvorbu souladného, srozumitelného a přehledného práva ani nemluvě. Stejně tak bylo možné se i po mnohých judikatorních výtkách a apelech nadále při parlamentních procedurách setkávat s projevy módního zkracování procedur, tzv. válcování opozice a jinými „pokleslostmi“ parlamentní kultury.

Stěží lze z takové činnosti zákonodárce dovodit ve vztahu k judikatorním závěrům Ústavního soudu přítomnost „podprahového“ působení či existenci jejich vážné a systematické reflexe či naplnění kultivační a preventivní funkce judikatury. Tím spíše nelze vyslovit závěr o reálné („pedagogické“) závaznosti zákonodárce judikaturou Ústavního soudu týkající se problematiky ústavní konformity zákonodárného procesu či tvorby souladného, srozumitelného a přehledného práva, byť z hlediska formální závaznosti je zcela neakceptovatelné a stěží představitelné, že by zákonodárce přijal zákon shodným postupem, který byl dříve v judikatuře Ústavního soudu prohlášen za protiústavní.

---

názvy některých zde v této práci citovaných článků jejího dlouholetého tajemníka, J. Kysely, pojednávajících o úrovni zákonodárství v ČR („truchlohra“) či o dlouhodobě se opakujících marných pokusech na prosazení změn vedoucích ke zlepšení („klepání na bránu očistce“).

[851] Přílepkové praxi nezůstal ušetřen ani zcela nově se v právním řádu objevivší institut zákonných opatření Senátu, kdy k zákonnému opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů, byl senátorem F. Bublanem (ČSSD) předložen pozměňovací návrh, přilepující k návrhu zákonného opatření „*Část dvacátou pátou – změna zákona o požární ochraně*“, zavádějící v zákoně č. 133/1985 Sb. změny ve způsobu náhrad ušlého výdělku členům jednotek sboru dobrovolných hasičů. Za uvedený poznatek děkuji kolegovi J. Neckářovi.

V praxi se tak ovšem děje a zákonodárce tak místo sebeomezení a sebereflexe volí spíše onu metodu „pokusu a omylu“, prostřednictvím níž neustále testuje stabilitu a jednotnost v judikatuře Ústavního soudu vyslovených závěrů k dané procedurální otázce či problematické praktice. Samozřejmě za předpokladu, že je vůbec Ústavní soud přímo osloven, což při srovnání jejich výskytu v praxi s počtem podaných návrhů zpochybňujících jejich ústavnost k Útavnímu soudu[852] nelze považovat za projev stability funkčnosti pojistky ústavnosti zákonodárného procesu ztělesněné jednotlivými zákonodárci či přesněji skupinou 17 senátorů, resp. 41 poslanců, aktivně legitimovaných k podání návrhu ve smyslu § 64 odst. 1, písm. b) ZÚS.

[852] Dle statistických údajů bylo ke dni 24. 10. 2013 podáno celkem 557 návrhů k Ústavnímu soudu na zrušení zákonů nebo jejich částí (abstraktní i konkrétní kontrola norem), z toho 242 obecnými soudy; 160 k ústavní stížnosti připojeného návrhu; 73 skupinou poslanců; 57 skupinou senátorů; 12 senátem Ústavního soudu a 12 prezidentem republiky. Blíže k tomu srov. statistické údaje v SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *op. cit.*, Příloha XII.

# X. Závěr, anebo začátek?

Jak již bylo v úvodu avizováno, konkrétní obsahovou náplň této práce především tvoří podrobný rozbor konkrétních příčin kladných odpovědí na tam nastolenou otázku, tj. zda lze i v ČR zákonodárný proces hodnotit jako bezzásadový, nekoherentní a nedůstojný nepořádek. Existence takových odpovědí, jež implikují negativní hodnocení tak zcela zásadního procesu, jakým zákonodárný proces bezesporu je, vyvolává řadu závažných důsledků.

Především je jím ovlivněna úroveň legitimity a prosaditelnosti práva ve společnosti. Je-li totiž již samotný právotvorný (zákonodárný) proces ústící do vydání závazných normativních aktů, tím je významným způsobem snížena pravděpodobnost, že takto přijímané právo se bude ve společnosti těšit vysoké míře důvěry, ovlivňující i míru ochoty jeho dodržování ze strany dotčených adresátů. Jinými slovy, ve společnosti obecně převažující nedůvěra v konání svých svobodně zvolených reprezentatntů má v tomto případě zcela zásadní dopady na fungování společnosti jako celku, kterou právo do značné míry pomáhá udržovat. Rozlišování „my a oni" zde zdaleka neplatí, neboť svým negativně hodnoceným chováním zákonodárce ovlivňuje chod společnosti. Tím spíše, pokud je takové hodnocení příznačné, čemuž odpovídá i kvalita takto přijímaných rozhodnutí.

Sestoupíme-li o úroveň abstrakce níže, stejně tak závažné negativní důsledky tato situace vyvolává pro fungování politického (ústavního) systému, neboť pokud tento stav bez sebemenších náznaků zlepšení dlouhodobě přetrvává, navzdory skutečnosti, že je dlouhodobě kritizovaný a negativně hodnocený ze strany Ústavního soudu, mnohé to vypovídá o vzájemném vztahu mezi Ústavním soudem a Parlamentem. Stěží lze očekávat, že z tzv. *dialogu neposlouchajících*, resp. z uraženeckých či mocenských stanovisek vzejde cokoliv konstruktivního, v tomto smyslu tedy kultivujícího zákonodárný proces.

Vyznění této práce skutečně nelze označit za harmonické, idylické či optimistické, neboť je vystavěna na pozadí celé řady dílčích konfliktů, které se leckdy přeměnily do „zákopové války" o pozice. Tím spíše nelze ani očekávat, že její závěr bude jakýmsi „happy

endem“, kdy s téměř mesiášským přístupem autor této práce předloží „všelék“ na zmíněné vymezené nedostatky zákonodárného procesu, které nadto nebyly zdaleka vyčerpávajícím a všezahrnujícím způsobem mapovány. Naopak, vyznění této práce může vést k ještě větší frustraci (jakási Cimrmanova zdokonalená frustrační kompozice, kdy prvky zklamání střídají prvky hluboké deprese a bezvýchodnosti), neboť jejím cílem bylo jednak prezentovat a přiblížit jiný možný úhel pohledu na zvolené téma, který představuje *teorie zákonodárství*, o jejíž nové vymezení v ČR se autor v úvodní teoretické části práce směle pokouší, jednak (i skrze její teoretické přístupy) upozornit na další problematický aspekt spojený s negativním hodnocením zákonodárství v ČR. Tím je zjištění, že nejen vnitřní mechanismy (pojistky), jejichž působení by mohlo kultivovat zákonodárný proces alespoň do podoby výrazně se přibližující podobě „ideálního“ (nikoliv však idealistického) ústavně konformního zákonodárného procesu, ale i heteronomní pojistky, v čele s klíčovou pojistkou zosobněnou Ústavním soudem a jeho judikaturou k náležitostem ústavně konformního zákonodárného procesu, ztrácejí na intenzitě svého funkčního působení a tedy i významu pro kultivaci zákonodárného procesu u nás. Koneckonců podrobněji prezentovaný výtvor zákonodárného kutilství tomuto tvrzení plně koresponduje. Z hlediska žádoucí či přímo nezbytné potřeby kultivace zákonodárného procesu ovšem výše uvedené hodnocení nelze zdaleka vnímat jako příznivou zprávu.

Přestože však tato práce vyznívá spíše pesimisticky a u autora převládá jistá skepse nad možnostmi objevení nových prostředků, léčících ne zrovna ideální stav současného zákonodárného procesu a obecně zákonodárství u nás, nelze na neustálé snahy o kultivaci a zlepšení tohoto neutěšeného stavu rezignovat a odevzdaně se s ním smířit. Nově by k tomu významnou měrou mohla přispět právě i teorie zákonodárství, v jejímž rámci by měly být zřetelné nedostatky zákonodárného procesu, na které dlouhodobě upozorňují jak Ústavní soud ve své judikatuře, tak i někteří významní ústavněprávní teoretici, systematičtěji a pdrobněji zkoumány, přičemž její závěry by mohly vyvinout intezivnější a téměř setrvalý tlak na nezbytnou kultivaci zákonodárného procesu. Otázkou však zůstává, zda je taková kultivace bez aktivního přispění a ochoty samotného zákonodárce vůbec možná. S ohledem na neustále se opakující a oslyšené apely judikatury Ústavního soudu,

jejíž intenzita i soudržnost nadto začíná ztrácet na síle, se autorovi této práce stále více vkrádá do mysli definice šílenství z úst A. Einsteina: „*Šílenství spočívá v činění jedné věci znovu a znovu stejným způsobem s očekáváním různých výsledků.*“ Proto lze vyslovit obavu, že bude možná lépe začít věřit na zázraky…

# Summary

On the previous pages of my thesis: "***Selected deficiencies of the legislative process from the perspective of the theory of legislation and decision-making of the Constitutional Court of the Czech Republic***" I have tried to point out some deficiencies, problematic issues and questions related to the legislative process and legislation in the Czech Republic. This thesis does not aim to be a work which would exhaustively showed all the the deficiencies in the legislation of the Czech Republic. The aim of this thesis is rather to present a different approach to research on the chosen topic, which represents a newly defined theory of legislation, which has been so far underestimated. This theory delivers complex legal-theoretical and social-science methods of research on legislation. Through its aspects is then provided a detailed examination of selected deficiencies of the legislative process in the Czech Republic, that were repeatedly points out in the case law of the Constitutional Court.

As it is shown in the introduction, this thesis is divided into two parts - theoretical and practical. However, these parts can not be strictly separated. They are closely linked. We could say that content of this thesis gradually and continuously oscillates from a theoretical basis, through theoretical concepts and their possible manifestations in practice to the purely practical part, which is (mostly critical) assessment of the true method of reflection and application of these theoretical conclusions in parliamentary practice.

The theoretical part is a particular attempt to define, in our conditions relatively new theory of legislation that is both theoretical and practice-oriented approach to the study and research on legislation. Like its inspirational prototypes, ie German Gesetzgebungslehre and "European" legisprudence, subject and area of interest "Czech" theory of legislation is structured into the aspects through which the issues related to legislation are examined and considered.

The practical part of this thesis consists of chapters that properly and in a comparative perspective explore the problematic aspects of the relationship between the constitutional judiciary and parliament related to the question of constitutionality of the legislative process. These conclusions are then applied on our conditions, ie the relationship between the Constitutional Court and Parliament of the Czech Republic. We will focus mainly on the means and tools (ie the "fuses" of the constitutionality of the legislative process) that control and potentially cultivate the legislative process from the outside. Among them is completely dominant the Constitutional Court with its competence of judicial review of legislation (abstract norm review). Thus, the aim of this thesis is to explore the role of the Constitutional Court as the fuse of the constitutionality of the legislative process and through different dimensions of the relationship between the Constitutional Court and Parliament to evaluate its effectiveness against defects and deficiencies in the legislative activities of Parliament.

The evaluation of this relationship and effectiveness of that role of the Czech Constitutional Court clearly shows how difficult it is and will be to cultivate the legislative process in a form that corresponds with the principles and rules of a constitutional legislative process, as defined in the case law of the Constitutional Court. Mainly because Parliament neither respects nor reflects this case law of the Constitutional Court to the issue of the constitutionality of the legislative process in its decision-making procedures. Neccesary change could bring, among other things, newly defined theory of legislation, its research on deficiencies of the legislative process and its proposed means of solving them. However, without the necessary cooperation from the Parliament, this change will never be viable, which is not good news for the legislation in the Czech Republic.

# Seznam použitých zdrojů

## *Monografie, sborníky a časopisecké články*


- ALLAN, T. R. S. (2004), *Legislative supremacy and legislative intention: interpretation, meaning, and authority*, 63 The Cambridge Law Journal 3, s. 685 - 711.
- ALLARD-TREMBLAY, Y. (2013), *Proceduralism, Judicial Review and the Refusal of Royal Assent*, 33 Oxford Journal of Legal Studies 2, s. 379 - 400.
- AVBELJ, M.; KOMÁREK, J. (eds.) (2008), *Four Visions of Constitutional Pluralism*, EUI Working Papers Law Nr. 21.
- BADURA, P. (2003), *Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 3., neubearb. Aufl, München: C.H. Beck.
- BADURA, P. (1987), *Die parlamentarische Volksvertretung und die Aufgabe der Gesetzgebung*, 2 Zeitschrift für Gesetzgebung 1, s. 307 – 311
- BACH, S. (1982), *Germaneness Rules and Bicameral Relations in the U. S. Congress*, 7 Legislative Studies Quarterly 3, s. 341 - 357.
- BALKIN, J. (2011), *Living originalism*, Cambridge: Harvard University Press.
- BAŇOUCH, H. (2009), *Vymezení funkčních domén práva a politiky a efektivnost práva*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *Vladimír Klokočka liber amicorum. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*, Praha: Linde, s. 15 – 42.
- BARBER, N. W. (2000), *Sovereignty re-examined: the courts, parliament, and statutes*, 20 Oxford Journal of Legal Studies 1, s. 131 - 154.
- BAROŠ, J. (2012), *Čl. 1*, in. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol., *op. cit.*, s. 55 – 78.
- BAROŠ, J. (2013a), *Od ústavní demokracie k ústavnímu soudnictví*, in. SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. (eds.), *op. cit.*, s. 34 – 51.
- BAROŠ, J. (2013b), *Mezi lidskými právy a suverenitou - koncepty politické filosofie a jejich aplikace v realitě České republiky*", Dizertační práce, Brno: FSS MU.
- BAROŠ, J. (2013c), *Cesty k suverenitě lidu: nástin genealogie jednoho konceptu*, 21 Časopis pro právní vědu a praxi 1, s. 1 – 10.
- BAROŠ, J. (2014), *Demokracie, konstitucionalismus a lidská práva*, in HOLZER, J.; MOLEK, P. (eds.), *Demokratizace a lidská práva*, Praha: SLON.
- BAR-SIMAN-TOV, I. (2008), *Legislative Supremacy in the United States: Rethinking the Enrolled Bill Doctrine*, 97 Georgetown Law Journal 3, s. 323 – 390.
- BAR-SIMAN-TOV, I. (2010), *Lawmakers as Lawbreakers*, 52 William & Mary Law Review, s. 805 – 867.
- BAR-SIMAN-TOV, I. (2011), *The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process*, 91 Boston University Law Review 6, s. 1915 – 1974.
- BAR-SIMAN-TOV, I. (2012), *Semiprocedural Judicial Review*, 6 Legisprudence 3, s. 271 - 300.
- BATEUP, Ch. (2005), *Dialogic Promise-Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*, 71 Brooklyn Law Review, s. 1109 – 1194.
- BENZ, A. (1994), *A forum of constitutional deliberation? A critical analysis of the joint constitutional commission*, 3 German Politics 3, s. 99 -117.
- BERNSTEIN, D. E. (2003), *Lochner Era Revisionism, Revised: Lochner and the Origins of Fundamental Rights Constitutionalism*, 92 George Mason University Law Journal 1, s. 1 – 61.
- BERTOMEU, J. F. G. (2011), *Against the Core of the Case*, 17 Legal Theory 2, s. 81-118.

- BEYME, K. von (1997), *Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum,* Opladen: Westd. Verlag.
- BEYME, K. von (2002), *The German Constitutional Court in an Uneasy Triangle between Parliament, Government and the Federal Laender*, in. SADURSKI, W. (ed.), *op. cit.* s. 101 – 118.
- BEYME, K. von (2010), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung*, Wiesbaden: Springer, zejm kapitola 10. *Bundesverafssungsgericht.*
- BEYME, K. von (2011), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 11 Aufl.; München: VS Verlag, s. 417 – 418.
- BICKEL, A. M. (1986), *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven: Yale University Press.
- BLAHOŽ, J. (2001), *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*, Praha: CODEX.
- BLOMQUIST, R. F. (2005), *Good American Legislator: Some Legal Process Perspectives and Possibilities*, 38 Akron Law Review, s. 895 - 949.
- BOAZ, D. (2005), *Congress's Latest Christmas Tree Bill*, Commentary, Cato Institute, dostupný na: http://www.cato.org/publications/commentary/ congresss-latest-christmas-tree-bill.
- BOBEK, M. (2012), *Čl. 3*, in. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol., *op. cit.*, s. 97 – 123.
- BOBEK, M.; KÜHN, Z. a kol. (2013), *Judikatura a právní argumentace*, 2. vyd., Praha: Auditorium.
- BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. (2001), *Teorie práva*, Praha: ASPI.
- BOHÁČKOVÁ, R. (1995), *Základy konstrukce Kelsenovy ryzí nauky právní*. Brno: MU.
- BORGMANN, C.E. (2009), *Rethinking judicial deference to legislative fact-finding*, 84 Indiana Law Journal, s. 1 – 56.
- BREWER-CÁRIAS, A. R. (2011), *Constitutional courts as positive legislators: a comparative law study*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BRÖSTL, A. a kol. (2013), *Teória práva*, Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk.
- BROZ, J. (2011), *Nový institucionalismus jako prostředek výzkumu českého parlamentarismu*, in. ANTOŠ, M.; WINTR, J. (eds.), *Parlamenty – funkce, kultura, procedury*, Praha: Leges, s. 9 – 24.
- BRÜNNECK, A. von (1992), *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien: Ein systematischer Verfassungsvergleich*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- BRYANT, A. CH. (2000), *Remanding to Congress: The Supreme Court's New "On the Record" Constitutional Review of Federal Statutes*, 86 Cornell Law Review 3, s. 328 – 396.
- BRZEZINSKI, M. F.; GARLICKI, L. (1995), *Judicial review in post-communist Poland: The emergence of a Rechtsstaat*, 13 Stanford Journal of International Law 1, s. 13 – 35.
- BUESO, J. C. (2008), *Die Bedeutung der konsultativen Organe Spaniens für die Qualität der Rechtssetzung*, 63 Zeitschrift für öffentliches Recht 1, s. 1-27.
- BUZBEE, W. W.; SCHAPIRO, R. A. (2001), *Legislative Record Review*, 54 Stanford Law Review 1, s. 87 – 161.
- CÍSAŘ, O. (2003), *Občanský republikanismus a deliberativní demokracie*, in. HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L. (eds.), *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*, Brno: MPÚ, s. 102 – 104.
- COENEN, D. T. (2000), *Constitution of Collaboration: Protecting Fundamental Values with Second-Look Rules of Interbranch Dialogue*, 42 William & Mary Law Review 5, s. 1575 - 1870.
- COENEN, D. T. (2002), *The Rehnquist Court, Structural Due Process, and Semisubstantive Constitutional Review*, 75 Southern California Law Review 6, s. 1281-1405.

- COENEN, D. T. (2009), *The Pros and Cons of Politically Reversible "Semisubstantive" Constitutional Rules*, 77 Fordham Law review, s. 2835 – 2891.
- COHEN, J. (1949), *Towards Realism in Legisprudence*, 59 Yale Law Journal, s. 886n.
- COHEN, J. (1983), *Legisprudence: Problems and Agenda*, 11 Hofstra Law Review 4, s. 1163 (1983).
- COLKER, R.; BRUDNEY, J. J. (2001), *Dissing Congress*, 100 Michigan Law Review 1, s. 80 – 144.
- CRAIG, P. P. (1991), *Sovereignty of the United Kingdom parliament after Factortame*, 11 Yearbook of European Law 1, s. 221 – 255.
- CROWE, J. (2012), *Building the judiciary: law, courts, and the politics of institutional development*, Princenton: Princeton University Press.
- ČEBIŠOVÁ, T. (2005), *Právo na dobré zákony(?)*, in. VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.), *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 84 – 96.
- DICEY, A. V. (1959) *Introduction to the Law of the Constitution*, 10th ed., London: Macmillan.
- DIXON, R. (2009), The *Supreme Court of Canada, Charter Dialogue, and Deference*, 47 Osgoode Hall Law Journal 2, s. 235 – 274.
- DUNN, Ch. W. (2003), *Playing by the Rules: The Need for Constitutions To Define the Boundaries of the Legislative Game with a One-Subject Rule*, 35 University of West Los Angeles Law Review, s. 129 - 197.
- DUPRAT, J.–P. (2012), *The Judicial Review of Ex Ante Impact Assessment in France: An Attempt to Fuse the Principles of Legal Certainty and Institutional Balance,* 6 Legisprudence 3, s. 379 – 396.
- DWORKIN, R. (2004), *Secular Papacy*, in. BADINTER, R.; BREYER, S. (eds.), *Judges in Contemporary Democracy: An International Conversation*, New York: NYU Press, s. 67 – 80.
- EICHENBERGER, K.; NOVAK, R.; KLOEPFER, M. (1982), *Gesetzgebung im Rechtstaat*, Berlin: de Gruyter.
- ELY, J. H. (1980), *Democracy and Distrust*, Cambridge: Harvard University Press.
- ENG, S. (2002), *Legislative Inflation and the Quality of Law*, in. WINTGENS, L. J. (ed.): *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford: Hart Publishing, s. 65 – 80.
- ENGEL, Ch. (2003), *The Constitutional Court - Applying the Proportionality Principle - as a Subsidiary Authority for the Assessment of Political Outcomes*, in. ENGEL, Ch.; WINDHOFF-HÉRITIER, A. (eds.), *Linking politics and law*, Baden-Baden: Nomos Verlag, s. 287 – 315.
- ESKRIDGE jr., W. N. (2003), *Three Ages of Legislation Pedagogy*, 7 *NYU Journal of Legislation & Public Policy* 1, s. 3 – 10.
- ESKRIDGE jr., W. N.; FRICKEY, P. P. (1988), *Cases and Materials on Legislation: Statutes and the Creation of Public Policy*, Minnesota: West Publishing Company.
- ESKRIDGE jr., W. N.; FRICKEY, P. P.; GARRETT, E. (2006), *Legislation and statutory interpretation*, New York: Foundation Press.
- FALLON, R. H. Jr. (1993), *Some Confusions About Due Process, Judicial Review, and Constitutional Remedies*, 93 Columbia Law Review 2, s. 309 - 373.
- FALLON, R. H. jr. (2008), *The Core of an Ureasy Case for Judicial Review*, 121 Harvard Law Review 7, s. 1693-1736.
- FARBER, D. A. (1988), *Originalism Debate: A Guide for the Perplexed*, 49 *Ohio State Law Journal 4,* s. 1085 – 1106.
- FELDMAN, D. (1999), *The Human Rights Act 1998 and constitutional principles*, 19 Legal Studies 2, s. 165 - 206.

- FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. (2002), *Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice*, in. SADURSKI, W. (ed.), *op. cit.*, s. 21 - 36.
- FERRERES COMMELLA, V. (2009), *Constitutional Courts and Democratic Values. A European Perspective*, New Haven: Yale University Press.
- FILIP, J. (1991), *Jak se dělají zákony*, Praha: Práce.
- FILIP, J. (1995), *Problematika nadpisů právních předpisů z hlediska legislativní techniky*, 3 Časopis pro právní vědu a praxi 1, s. 176 – 183.
- FILIP, J. (1998a), *Poznámky k návrhu zákona o jednacím řádu Senátu (senátní tisk č. 1998/6)*, 6 Časopis pro právní vědu a praxi 2, s. 246 – 251.
- FILIP, J. (1998b), *Ústava ČR po pěti letech – základní východiska*, in. ŠIMÍČEK, V. (ed.), *Ústava České republiky po pěti letech (sborník z konference)*, Brno: MU (Acta Universitatis Brunensis Iuridica č. 212), s. 9 – 37.
- FILIP, J. (1999), *Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury*, Právní zpravodaj, s. 7 - 8.
- FILIP, J. (2001a), *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva,* 2. vyd., Brno: MU.
- FILIP, J. (2001b), *Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje*, 9 Časopis pro právní vědu a praxi 4, s. 341 – 347.
- FILIP, J. (2003), *Poznámky k problematice oprav nesrovnalostí v usneseních sněmovny*, 11 Časopis pro právní vědu a praxi 4, s. 281 – 288.
- FILIP, J. (2005a), *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*, 13 Časopis pro právní vědu a praxi 3, s. 236 – 246.
- FILIP, J. (2005b), *Ústavní soud a problémy legislativy v ČR*, in. VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.), *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 96 – 116.
- FILIP, J. (2007a), *K postavení Legislativní rady vlády v České republice*, 15 Časopis pro právní vědu a praxi 3, s. 203 – 2010.
- FILIP, J. (2007b), *Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J., (eds.), *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie,* Praha: ASPI, s. 205 – 217.
- FILIP, J. (2009), *Přílepky a nálepky právních předpisů aneb Nigrum nunquam excedere debet rubrum*, in. KOKEŠ, M.; POSPÍŠIL, I. (eds.) (2009), *In dubio pro libertate: úvahy nad ústavními hodnotami a právem: pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*, Brno: MU, s. 59 – 76.
- FILIP, J. (2010a), *Čl. 87*, in. BAHYĽOVÁ, L.; FILIP, J.; MOLEK, P.; PODHRÁZKÝ, M.; SUCHÁNEK, R.; ŠIMÍČEK, V.; VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, s. 1160 - 1194.
- FILIP, J. (2010b), *Čl. 89*, in. BAHYĽOVÁ, L.; FILIP, J.; MOLEK, P.; PODHRÁZKÝ, M.; SUCHÁNEK, R.; ŠIMÍČEK, V.; VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, s. 1216 – 1241.
- FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. (2007), *Zákon o Ústavním soudu: komentář*, 2. vyd., Praha: C. H. Beck, s. 411 – 412.
- FINCK, D. E. (1997), *Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court*, 20 Boston College & International Comparative Law 1, s. 123 – 157.
- FLIEDNER, O. (2001), *Gute Gesetzgebung. Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen*, FES-Analyse Verwaltungspolitik, dostupné na: http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf.
- FLIEDNER, O. (Hrsg.) (2006), *Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

- FLORES, I. B. (2005), *The quest for legisprudence: Constitutionalism v. Legalism*, in. WINTGENS, L. J., *The theory and practice of legislation: Essays on legisprudence*, Aldershot: Ashgate, s. 28 – 52.
- FLORES, I. B. (2009), *Legisprudence: the Role and Rationality of Legislator--vis-à-vis Judges--Towards the Realization of Justice*, 1 Mexican Law Review 2, s. 91 – 109.
- FLORES, I. B. (2011), *Legisprudence: The forms and limits of legislation*, Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho 1, s. 247 – 266.
- FRICKEY, P. P. (2007), *Honoring Hans: On Linde, Lawmaking, and Legacies*, 43 Willamette Law Review 2, s. 157 – 174.
- FRICKEY, P. P.; SMITH, S. S. (2001), *Judicial Review, the Congressional Process, and the Federalism Cases: An Interdisciplinary Critique*, 111 Yale Law Journal 7, s. 1707 – 1756.
- FRIEDMAN, B. (1991), *When Rights Encounter Reality: Enforcing Federal Remedies*, 65 Southern California Law Review, s. 735-791.
- FRIEDMAN, B. (1993), *Dialogue and judicial review*, 91 Michigan Law Review 4, s. 577 - 682.
- FRIEDMAN, B. (1998), *The History of the Counter-majoritarian Difficulty, Part One: The Road to Judicial Supremacy*, 73 *N.Y.U. Law Review* 2, s. 333 – 433.
- FRIEDMAN, B. (2000), *Counter-Majoritarian Problem and the Pathology of Consitutional Scholarship*, 95 Northwestern University Law Review 3, s. 933 - 954.
- FRIEDMAN, B. (2004), *The Importance of Being Positive: The Nature and Function of Judicial Review*, 72 University of Cincinnati Law Review, s. 1257 – 1295.
- FRIEDMAN, B. (2005), *The politics of judicial review*, 84 Texas Law Review 2, s. 257 – 337.
- FRIEDMAN, B. (2007), *The Cycles of Constitutional Theory*, 67 *Law and Contemporary Problems* 2, s. 149 – 174.
- FRONĚK, M. (2007), *Legislativa ve světle nemožnosti ekonomické kalkulace za socialismu: Příspěvek Bruna Leoniho k právní vědě*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J., *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, s. 69 – 78.
- FROOMKIN, A. M. (1988), *Climbing the Most Dangerous Branch: Legisprudence and the New Legal Process*, 66 Texas Law Review 4, s. 1071-1095.
- FÜHR, M. (1998), *Rationale Gesetzgebung. Systematisierung verfassungsrechtlicher Anforderungen,* Sofia-Diskusions – beiträge zur Institutionensanalyse Nr. 98 -2, Darmstadt, dostupné na: http://www.sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Diskussion/1998/02-98.pdf.
- FULLER, L. L. (1998), *Morálka práva*, Praha: Oikoymenh.
- GANGHOF, S.; STECKER, Ch.; HÖNNIGE, Ch. (Hrsg.) (2009), *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler: Festschrift für Herbert Döring*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- GARDBAUM, S. (2012), *Reassessing the new Commonwealth model of constitutionalism*, 8 International journal of constitutional law 2, s. 167 – 206.
- GARLICKI, L. (2001), *Das Verfassungsgericht und das Parlament. Die Zurückweisung von Entscheidungen des polnischen Verfassungsgerichtshofs durch den Sejm*, in. HOFFMANN, M.; KÜPPER, H. (Hrsg.), *Kontinuität und Neubeginn. Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Fest-schrift für Georg Brunner aus Anlaß seines 65. Geburtstags*, Baden Baden: Nomos.
- GARRETT, E. (1998), *Legal Scholarship in the Age of Legislation*, 34 Tulsa Law Journal 3, s. 679 – 698.
- GERLOCH, A. (2005), *K možnostem stabilizace právního řádu České republiky a zvýšení efektivnosti legislativního procesu*, in. VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.), *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 11 – 18.

- GERLOCH, A. (2013), *Nad návrhem ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti*, in. ŠIMÍČEK, V. (ed.), *Finanční ústava*, Brno: MPÚ, s. 181 – 188.
- GERLOCH, A.; MARŠÁLEK, P. (eds.) (2005), *Zákon v kontinentálním právu*, Praha: Eurlex Bohemia.
- GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.) (2007), *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie,* Praha: ASPI.
- GERLOCH, A. a kol. (2008), *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: Wolters Kluwer.
- GERLOCH, A. (2013), *Teorie práva*, 6. vyd., Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk.
- GINSBURG, T. (2008), *The global spread of constitutional review*, in. WHITTINGTON, K. E.; KELEMEN, R. D.; CALDEIRA, G. A. (eds), *The Oxford handbook of law and politics,* Oxford: Oxford University Press, s. 81 – 98.
- GOETZ, K. H.; ZUBEK, R. (2005), *Stanowienie prawa w Polsce — reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warzsawa: Ernst&Young.
- GOLDFELD, V. (2004), *Legislative Due Process and Simple Interest Group Politics: Ensuring Minimal Deliberation Through Judicial Review of Congressional Processes*, 79 NYU Law Review 3, s. 367 – 420.
- GOLDSWORTHY, J. (1999), *The Sovereignty of Parliament: history and philosophy*, Oxford: Clarendon Press.
- GOLDSWORTHY, J. (2010), *Parliamentary sovereignty: contemporary debates*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GRABER, M. A. (1993), *The non-majoritarian difficulty: legislative deference to the judiciary*, 7 Studies in American Political Development 2, s. 35 – 73.
- GRIMM, D. (2007), *Proportionality in Canadian and German constitutional jurisprudence*, 52 University of Toronto Law Journal 2, s. 383 - 397.
- GRONWALDTOVÁ-WAGNEROVÁ, P. (2007), *Ještě k tomu, jak pomoci legislativnímu procesu*, iPrávník, 25. 7. 2007, dostupné na: http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_4994/jeste-k-tomu-jak-pomoci-legislativnimu-procesu.aspx.
- GUSY, CH. (1985), *Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre?*, 18 Zeitschrift für Rechtspolitik 11, s. 289 – 294.
- HAGE, J.; WINTGENS, L. J. (2007), *Editor's Preface*, 1 Legisprudence 1, s. 1.
- HAHN, R. W. a kol. (2000), Assessing the Quality of Regulatory Impact Analyses, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper, s. 859 – 862, dostupné na: http://www.aei.brookings.org.
- HAHN, R. W.; LITAN, R. E. (2002), *Recommendations for Improving Federal Regulation*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies 6, s. 1, dostupné na: http://www.aei.brookings.org.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, 44 Political studies 5, s. 936 - 957.
- HAMILTON, J.; MADISON, J.; JAY, J. (2002), *Listy federalistov*. Bratislava: Kalligram.
- HAMILTON, M. A. (1994), *Discussion and Decisions: A Proposal to Replace the Myth of Self-Rule with an Attorneyship Model of Representation*, 69 NYU Law Review 5, s. 477 – 536.
- HART, H. L. A. (2004), *Pojem práva,* Praha: Prostor.
- HART, J. (2006), *Několik poznámek k legislativnímu procesu*, Právní fórum 11, s. 406n.
- HENDRYCH, D.; SVOBODA, C. a kol. (1997), *Ústava České republiky: komentář*, 1. vyd., Praha: Beck.
- HERMES, G. (2009), *Grundrechtsbeschränkungen auf Grund von Gesetzesvorbehalten*, in. MERTEN, D.; PAPIER, H.-J. (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa: Band III: Allgemeine Lehren 2*, Heidelerg: C. F. Müller, s. 333 - 364.

- HESSE, K. (1995), *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: C. F. Müller.
- HETTINGER, V. A.; ZORN, CH. (2005), *Explaining the Incidence and Timing of Congressional Responses to the U. S. Supreme Court*, 30 Legislative Studies Quarterly 1, s. 5 – 28.
- HEYEN, E. V. (1986), *Historische und philosophische Grundfragen der Gesetzgebungslehre,* in. SCHRECKENBERGER, W. (Hrsg.), *Gesetzgebungslehre. Grundlagen – Zugänge – Anwendung,* Stuttgart: Kohlhammer.
- HILL, H. (1993), *Bemühungen zur Verbesserung der Gesetzgebung*, 8 Zeitschrift für Gesetzgebung, s. 1 – 11.
- HOFFMANN, G. (1990), *Das Verfassungsrechtliche Gebot der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren*, 10 Zeitschrift für Gesetzgebung, s. 97 - 103.
- HOFFMANN-RIEM, W (2004), *Two Hundred Years of Marbury v. Madison: The Struggle for Judicial Review of Constitutional Questions in the United States and Europe*, 5 German Law Journal 6, s. 685 -701.
- HOGG, P. M.; BUSHELL THORNTON, A.; WRIGHT, W. K. (2007), *Charter Dialogue Revisited-or Much Ado about Metaphors*, 45 Osgoode Hall Law Journal 1, s. 1 – 72.
- HOLLÄNDER, P. (2012)*, Filosofie práva*, Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk.
- HOLLÄNDER, P. (2012), *Základy všeobecné státovědy*, 3. vyd., Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk.
- HÖNNIGE, Ch.; GSCHWEND, T. (2010), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD–ein unbekanntes Wesen?*, 51 Politische Vierteljahresschrift 3, s. 507 – 530.
- HUSTER, S. (2003), *Die Beobachtungspfl icht des Gesetzgebers*, 24 Zeitschrift für Rechtssoziologie 1, s. 3 – 26.
- CHEMERINSKY, E. (1984), *Price of Asking the Wrong Question: An Essay on Constitutional Scholarship and Judicial Review*, 62 Texas Law Review, s. 1207 - 1261.
- CHEMERINSKY, E. (2004), *In Defense of Judicial Review: A Reply to Professor Kramer*, 92 California Law Review 4, s. 1013-1025.
- CHEMERINSKY, E. (2006), *Constitutional Law: Principles and Policies, 3rd ed.,* New York: Aspen Publishers.
- CHOPER, J. H. (2005), The Political Question Doctrine: Suggested Criteria, 57 Duke Law Journal 9, s. 1457 – 1523.
- IGNAGNI, J. M.; KING, K. L. (1998), *Statutory Construction and Congressional Response*, 26 American Politics Quarterly 3, s. 459 – 84.
- IPSEN, J. (1983), *Nichtigerklärung oder „Verfassungswidrigerklärung“ - Zum Dilemma der verfassungsgerichtlichen Normenkontrollpraxis*, 38 Juristenzeitung (JZ) 2, s. 41 - 45.
- ISSACHAROFF, S.; KARLAN, P. S.; PILDES, R. H. (2012), *The law of democracy : legal structure of the political process*, 4th ed., New York: Foundation Press.
- JACOB, K. a kol. (2008), *Improving the Practice of Impact Assessment*, IEEP Institute EVIA Policy Paper, dostupné na http://www.ieep.eu/publications/publications.php?pub=68469.
- JACOBS, C. (2005), *Improving the Quality of Regulatory Impact Assessments in the UK*, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester Paper No. 102.
- KARPEN, U. (1989), *Gesetzgebung -, Verwaltungs – und Rechtsprechungslehre: Beiträge zur Entwicklung einer Regelungstheorie*, Baden-Baden: Nomos, s. 14 – 15.
- KARPEN, U. (1996), *Germany – national report*, in. KARPEN, U. (ed.) *Legislation in European Countries*, Baden-Baden: Nomos Verlag., s. 197 – 201.
- KARPEN, U. (1996), *Introduction – Legislation and Legistics in European Countries*, in. KARPEN, U. (ed.), *Legislation in European Countries*, s. 11 – 12.
- KARPEN, U. (2006), *Gesetzgebungslehre - neu evaluiert*, Baden-Baden: Nomos Verlag.

- KARPEN, U. (2012), *Comparative Law: Perspectives of Legislation*, 6 Legisprudence 2, s. 149 – 189
- KAU, M. (2007), *Die Bedeutung des United States Supreme Court für die Errichtung und Fortentwicklung des Bundesverfassungsgerichts*, Band 187, Heidelberg: Max-Planck-Gesellschaft/Springer Verlag.
- KAVANAGH, A. (2009), *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*, Cambridge: Cambridge University Press.
- KELSEN, H. (1933), *Ryzí nauka právní: Metoda a základní pojmy*, Praha: Orbis.
- KELSEN, H. (2000), *Všeobecná teorie norem* (v českém překladu M. Kubína), Brno: MU.
- KIRKPATRICK, C. H.; PARKER, D. (eds.) (2007), *Regulatory impact assessment: towards better regulation?*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- KLEIN, E. (2004), *Gesetzgebung ohne* Parlament?, Berlin: De Gruyter Recht.
- KLÍMA, K. a kol. (2005), *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, s. 277.
- KLOKOČKA, V. (2006), *Ústavní systémy evropských států*, Praha: Linde.
- KNAPP, V. (1983), *Teoretické problémy tvorby československého práva*, Praha: Academia.
- KNAPP, V. (1995), *Teorie práva*, Praha: C.H. Beck.
- KNAPP, V. (1998), *Základní teoretické otázky tvorby práva*, in. KNAPP, V. a kolektiv, *Tvorba práva a její současné problémy*, Praha: Linde.
- KNĚŽÍNEK, J.; MLSNA, P. (2011), *Účinnost právního předpisu*, in. *Legislativní proces (teorie a praxe)*, s. 383 – 392.
- KOKEŠ, M. (2009), *Krátká reflexe současných debat a názorů na nález ÚS ČR Pl. ÚS 27/09 z hlediska jejich obsahu i způsobu prezentace*, in. *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*, 1. vyd. Brno: MU.
- KOKEŠ, M. (2010), *Užití ekonomických nástrojů v rámci procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) v ČR – mýtus či realita?*, in. *COFOLA 2010: Sborník příspěvků z konference*, 1. vyd., Brno : MU.
- KOKEŠ, M. (2012), *Čl. 35*, in. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., *op. cit.,* s. 707 - 724.
- KOKEŠ, M. (2013), *Rizika „třetího" Ústavního soudu*, Lidové noviny. Příloha Právo & Justice, 16. 2. 2013.
- KOKEŠ, M. (2013), *Soudcovské platy 2013 aneb prozatímní vrchol českého zákonodárného kutilství v kontextu judikatury Ústavního soudu*, Jurisprudence 3, s. 3 - 9.
- Kol. autorů (2011), *Legislativní proces (teorie a praxe)*, Praha: Tiskárna MV ČR.
- KOMMERS, D. P.; MILLER, R. A. (2012), *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Revised and Expanded*, Durnham: Duke University Press, s. 3 – 40.
- KOMOROWSKI, A. von; BECHTEL, M. (2006), *Gesetzgebungs-oder Justizstaat?: Zum (Macht-) Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Parlamentsgesetzgeber am Beispiel der aktuellen grundrechtsdogmatischen Entwicklung*, 36 Politische Vierteljahresschrift 4, s. 282 – 305.
- KOOPMANS, T. (2003), *Courts and political institutions: a comparative view*, Cambridge: Cambridge University Press.
- KOSAŘ, D. (2010), *Kritika soudců (a dalších představitelů soudní moci) v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva*. Soudní rozhledy, Praha: C.H. Beck, 2010, XVI, č. 8, s. 281-290.
- KOSAŘ, D. (2011), *Kritika soudců v České republice*, 17 Soudní rozhledy 4, s. 113 – 120.
- KOUDELKA, Z. (2013), *Obživnutí zrušeného právního předpisu*, 22 Jurisprudence 4, s. 8 – 14.
- KOVÁCS, K; TÓTH, G. A. (2011), *Hungary's Constitutional Transformation*, 7 European Constitutional Law Review 2, s. 183 - 203.

- KRAMER, L. D.(2004), *Popular Constitutionalism*, 92 California Law Review 4, s. 959 – 1011.
- KREJČÍ, J. (1932), *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém,* Praha, s. 85–98.
- KRUTZ, G. S. (2001), *Tactical maneuvering on omnibus bills in Congress*, 45 American Journal of Political Science 1, s. 210 - 223.
- KUBÁT, M. (2013), *Současná česká politika: co s neefektivním režimem?*, Brno: Barrister & Principal.
- KUBEŠ, V. (1987), *Theorie der Gesetzgebung*, Wien: Springer Verlag.
- KUDRNA, J. (2007), *Racionální zákonodárce jako předpoklad existence právního státu*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.), *op. cit.*, s. 157 – 168.
- KÜHN, Z. (2002), *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*, Praha: Karolinum.
- KÜHN, Z. (2007), *Česká legislativa jako Hupity Dupity*, blog Jiné právo, 15. 3. 2007, dostupné na: http://jinepravo.blogspot.cz/2007/03/esk-legislativa-jako-hupity-dupity.html.
- KÜHN, Z. (2007), *Postavení soudní moci v Evropě na počátku 21. století a výhledy do budoucnosti*, in. ŠIMÍČEK, V. (ed.), *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?*, Brno: MPÚ MU, s. 72 - 84.
- KUMM, M. (2004), *Constitutional Rights as Principles: On the Structure and Domain of Constitutional Justice*, 2 International Journal of Constitutional Law 3, s. 574 – 596.
- KYSELA, J. (2004), *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, Praha: Eurolex Bohemia.
- KYSELA, J. (2005a), *Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů*, Právní rozhledy 22, s. 812 – 816.
- KYSELA, J. (2005b), *Zákonodárný proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?*, in. VOSTRÁ, L.; ČERMÁKOVÁ, J. (eds.) (2005), *op. cit.*, s. 50 – 76.
- KYSELA, J. (2006), *Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci*, Praha: PrF UK.
- KYSELA, J. (2007a), *Souhrn problémů tvorby práva v České republice z pohledu teorie i praxe*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.), *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, Praha: ASPI, s. 327 – 338.
- KYSELA, J. (2007b), *Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii"?*, 146 Právník 12, s. 1257- 1289.
- KYSELA, J. (2008), *Stykový zákon jako popření, nebo naplnění Ústavy?*, 4 Právní zpravodaj 9.
- KYSELA, J. (2009a), *Měnící se struktura právního řádu a jeho atributy*, Eric Stein Working Paper Nr. 1, dostupné na: http://www.ericsteinpapers.eu/.
- KYSELA, J. (2009b), *Vladimír Klokočka jako inspirace na poli metodologie ústavního práva*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *op. cit.*, s. 107 – 124.
- KYSELA, J. (2013a), *Klepání na bránu očistce. K opakovaným snahám o změnu úpravy zákonodárného procesu,* 21 Časopis pro právní vědu a praxi 2, s. 111 -118.
- KYSELA, J. (2013b), *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu*, 5 Správní právo, Legislativní příloha II-III.
- KYSELA, J. (ed.) (2006), *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*, Praha: Eurolex Bohemia;
- KYSELA, J.; WINTR, J. (2011), *K čemu je praxi teorie? Nástin základních témat teorie tvorby práva*, in. *Legislativní proces (teorie a praxe)*, s. 33 - 58.
- LANDFRIED, Ch. (1984), *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität*, Baden-Baden: Nomos Verlag.

- LANGÁŠEK, T. (2011), *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948*, Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk.
- LEONI, B. (2007), Právo a svoboda, Praha: Liberální institut.
- LEPSIUS, O. (2005), *Sozialwissenschaften im Verfassungsrecht—Amerika als Vorbild?*, 60 JuristenZeitung 1, s. 1 - 13.
- LEVINSON, R. B. (2008), *Reining in Abuses of Executive Power Through Substantive Due Process*, 60 Florida Law Review 3, s. 519 – 587.
- LIMBACH, J. (2001), *The Concept of the Supremacy of the Constitution*, 64 The Modern Law Review 1, s. 1-10.
- LIMBACH, J. (2010), *Das Bundesverfassungsgericht*, 2. Aufl. München: C.H. Beck.
- LINDE, H. A. (1976), *Due Process of Lawmaking*, 55 Nebraska Law Review 2, s. 197 – 255.
- LÜCKE, J. (2001), *Die allgemeine Gesetzgebungsordnung,* 16 Zeitschrift für Gesetzgebung, s. 1 – 49;
- LUTTER, R. (1999), *The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform*, 22 CATO Institute – Regulation 2, s. 38n.
- MADER, L. (2001), *Evaluating the effects: A contribution to the quality of legislation*, 22 Statute Law Review 2, s. 119 - 131.
- MADER, L.; TAVARES de ALMEIDA, M. (Hrsg.) (2010), *Quality of Legislation - Principles and Instruments*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- MAK, E. (2012), *Judicial Review of Regulatory Instruments: The Least Imperfect Alternative?*, 6 Legisprudence 3, s. 301 – 319.
- MANFREDI, Ch. P. (2007), *The Day the Dialogue Died: A Comment on Sauve v. Canada*, 45 Osgoode Hall Law Journal 2, s. 107 – 122.
- MANN, T. E.; ORNSTEIN, N. J. (2006), *The broken branch: How Congress is failing America and how to get it back on track*, New York: Oxford University Press.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (2006), *Elaborating th „New Institutionalism"*, in. RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, BA. A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institution*, Oxford: Oxford University press.
- MARTENS, A. M. (2007), *Reconsidering Judicial Supremacy: From the Counter-Majoritarian Difficulty to Constitutional Transformations*, 5 Perspectives on Politics 3, s. 447 - 459.
- MCCLOSKEY, R. G. (2005), *The American supreme court*, 4th ed., Chicago: University of Chicago Press.
- MCLEOD, I. (2009), *Principles of legislative and regulatory drafting*. Oxford: Hart publishing.
- MEJSTŘÍK, M. (2008), *Přínosy a uplatnění hodnocení dopadu regulace (Regulatory impact assessment): teorie a praxe*, příspěvek na konferenci s tématem "Kvalita výstupů legislativního procesu v CR a možnosti jejího zlepšení prostřednictvím analýzy dopadu regulace (RIA)", konané dne 16. 1. 2008 v Praze, Institut ekonomických studií a FSV UK.
- MENDES, C. H. (2009), *Not the last word, but dialogue: Deliberative separation of powers II.* 3 Legisprudence 2, s. 191 – 246.
- MESSERSCHMIDT, K. (2008), *Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik: Entwicklungstendenzen der Legisprudenz – Teil 1* a *Teil 2*, 2 Zeitschrift für das Juristische Studium 2 a 3, s. 111 – 122 a 224 – 232.
- MEßERSCHMIDT, K. (2012), *The Race to Rationality Review and the Score of the German Federal Constitutional Court*, 6 Legisprudence 3, s. 347 – 378.
- MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V. (2001), *Zákon o Ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*, Praha: EURLEX Bohemia, s. 198 – 199.
- MLSNA, P. (2009), *Ústavní soudnictví ve státovědném myšlení*, 148 Právník 10, s. 1009 – 1053.

- MLSNA, P. (2011), *Ústavní základy tvorby práva: ústava, ústavodárce a zákon, zákonodárce*, in. *Legislativní proces (teorie a praxe)*, Praha: Tiskárna MV ČR, s. 79 – 82.
- MOKRE, J.; WEINBERGER, O. (Hrsg).(1976), *Rechtsphilosophie und Gesetzgebung: Überlegungen zu den Grundlagen der modernen Gesetzgebung und Gesetzesanwendung*, Wien: Springer Verlag
- MOLEK, P. (2009), *Hluboce inspirující nález Pl. ÚS 27/09 a utržené ucho materiálního jádra Ústavy*, Soudní rozhledy 10, s. 46 – 52.
- MURPHY, W. F. (2007), *Constitutional Democracy. Creating and Maintaining a Just Political Order*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MURPHY, W. F.; FLEMING, J.; BARBER, S. A.; MACEDO, S. (2008), *American Constitutional Interpretation*, New York: Foundation Press.
- NAVOT, S. (2006), *Judicial Review of the Legislative Process*, Israel Law Review 2, s. 182 - 247.
- NOLL, P. (1973), *Gesetzgebungslehre*, Hamburg: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- NOVÁK, F. (2013), *Legislativa v ČR v roce 2011: analytický i komparativní pohled*, 152 Právník 5, s. 473 – 485.
- OEHM, J. (2007), *Legislativní rada vlády jako poradní orgán vlády*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.), op. cit., s. 111 – 122.
- ÖHLINGER, T. (2003), *The genesis of the Austrian model of constitutional review of legislation*, 16 Ratio Juris 2, s. 206 – 222.
- OLIVER, D. (2011), *The United Kingdom*, in. OLIVER, D.; FUSARO, C. (eds.), *How Constitutions Change: A Comparative Study*, Oxford: Hart Publishing, s. 329 – 356.
- OOYEN, R. Ch., van; MÖLLERS, M. H. W. (Hrsg) (2006), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, Weisbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.*
- OSSENBÜHL, F. (1999), *Der verfassungsrechtliche Rahmen offener Gesetzgebung und konkretisierender Rechtsetzung*, 42 Deutsche Verwaltungsblatt, s. 1 – 7.
- PALOMBELLA, G. (2009) *The Role of Law and its Core, in Relocating the Rule of Law* , in. PALOMBELLA, G.; WALKER, N. (eds.), *Relocating the rule of law*, Oxford/Portland: Hart Publishing, s. 17 – 42.
- PATZELT, W. J. (Hrsg.) (2003), *Parlamente und ihre Funktionen: Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, zejm. s. 13 – 49.
- PAUKRTOVÁ, S.; KUŽÍLEK, O. (2007), *Zákon o legislativním stop-stavu. Principy návrhu*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.), *op. cit.*, s. 151 – 156.
- PAULSEN, M. S. (2003), *The Irrepressible Myth of Marbury*, *Symposium: Judging Judicial Review: Marbury in the Modem Era*, 101 Michigan Law Review 8, s. 2706 -2743.
- PFANDER, J. (2009), *One Supreme Court: Supremacy, Inferiority, and the Judicial Department of the United States*, Oxford: Oxford university Press.
- PICKERILL, J. M. (2004), *Constitutional Deliberation in Congress: The Impact of Judicial Review in a Separated System*, Durham: Duke University Press.
- PICKERILL, J. M. (2011), *Institutional interdependence and the separation of powers*, in. PEABODY, B. (ed.), *The politics of judicial independence: courts, politics, and the public*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, s. 100 -122.
- PODBORSKÝ, V. (1993), *Pravěké dějiny Moravy*, Brno: Muzejní a vlastivědná společnost.
- POLČÁK, R. (2010), *K promulgaci práva prostřednictvím plánované eSbírky zákonů*, 18 Správní právo 8, s. 98 – 109,
- POLSBY, N. W. (1975), *Legislatures*, in. GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (eds.), *Handbook of political science*, Reading: Addison Wesley Publishing, s. 257 – 319.

- PONTHOREAU, M-C.; ZILLER, J. (2002), *The experience of the French Conseil Constitutionnel: political and social context and current legal-theoretical debates*, in. SADURSKI, W. (ed.) *op. cit.*, s. 119 – 142.
- POPELIER, P. (2012), *Preliminary Comments on the Role of Courts as Regulatory Watchdogs*, 6 Legisprudence 3, s. 257 – 273.
- POSNER, R. A. (1988), *Book Review*, 74 Virginia Law Review 8, s. 1567 - 1571.
- POSNER, R. A. (2007), *The Evolution of Economic Thinking about legislation and its Interpretation by Courts*, in. WINTGENS, L. J.; THION, P. (eds.), *Legislation in context: essays in legisprudence*, Aldershot: Ashgate, s. 53 – 66.
- POSNER, R. A. (2012), *Rise and Fall of Judicial Self-Restraint*, 100 California Law Review 3, s. 519 – 556.
- POSPÍŠIL, I. (2010), *Nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám*, 18 Časopis pro právní vědu a praxi 1, s. 51-59, nebo FILIP, J. (2007a), *op. cit.*
- POST, R.; SIEGEL, R. (2004), *Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy*, 92 California Law Review, s. 1027 – 1093.
- PRAKASH, S. B.; YOO, J. C. (2003), *The Origins of Judicial Review*, 70 The University of Chicago Law Review 3, s. 887 – 982.
- PROCHÁZKA, R. (2002), *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, Budapest: CEU Press.
- PÜNDER, H. (2009), *Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A Comparative View on the American, British and German Law*, 58 International and Comparative Law Quarterly 2, s. 353 - 378.
- RADAELLI, C. M.; FRANCESCO, F. de (2007), *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes,* Manchester: Manchester University Press
- RAWLS, J. (1996), *Political liberalism,* New York: Columbia University Press.
- REDISH, M. H.; CHUNG, T. T. (1993), *Democratic Theory and the Legislative Process: Mourning the Death of Originalism in Statutory Interpretation*, 68 Tulsa Law Review 3, s. 803 – 890.
- RICHTER, T. (2007), *Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu*, 15 Právní rozhledy 3, s. 105 – 109.
- ROACH, K. (2001), *Constitutional and Common Law Dialogues between the Supreme Court and Canadian Legislatures*, 80 Canadian Bar Review 5, s. 481-533.
- ROACH, K. (2004), *Dialogic Judicial Review and its Critics*, 23 Supreme Court Law Review 2, s. 49 – 104.
- ROBERTSON, D. (2010), *The Judge as Political Theorist. Contemporary Constitutional Review*, Princeton: Princeton University Press.
- ROGERS, J. R. (2001), *Information and judicial review: A signaling game of legislative-judicial interaction*, 45 American Journal of Political Science 1, s. 84 – 99.
- ROGOWSKI, R.; GAWRON, T. (eds.) (2002), *Constitutional Courts in Comparison: The U. S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, New York: Berghahn.
- SADURSKI, W. (2002), *Constitutional Justice, East and West: Introduction,* in. SADURSKI, W. (ed.) *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, Dordrecht: Springer, s. 1-18.
- SADURSKI, W: (2005), *Rights before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht: Springer.
- SANDALOW, T. (1969), *Comment on Powell v. McCormack*." 17 UCLA Law Review 1, s. 164 - 74.

- SANDLER, D. (2007), *Forget What You Learned in Civics Class: The Enrolled Bill Rule and Why It's Time to Overrule Field v. Clark*, 41 Columbia Journal of Law and Social Problems 2, s 213 – 267.
- SCALIA, A. (1997), *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*, Princeton: Princeton University Press.
- SEGAL, J. A. (1997), *Separation-of-powers games in the positive theory of congress and courts*, 41 American Political Science Review 1, s. 28 – 44.
- SEMPRICH, Z. (2003), *Coraz gorsze prawo*, Rzeczpospolita, 19. 11. 2003.
- SCHÄFFER, H. (1989), *Wege zum besseren Gesetz*, 4 Zeitschrift für Gesetzgebung, s. 289 - 316.
- SCHÄFFER, H.; TRIFFTERER, O. (Hrsg.) (1984), *Rationalisierung der Gesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos Verlags.
- SCHAUER, F. (2006), *Legislatures as Rule-Followers*, in. BAUMAN, R. W.; KAHANA, T. (eds.), *op. cit.*, s. 168 – 179.
- SCHLAICH, S.; KORIOTH, S. (2007), *Das Bundesverfassungsgericht*: *Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, 7. Aufl., München: C.H. Beck.
- SCHNEIDER, H. P. (2002), *Gesetzgebung: ein Lehr- und Handbuch*. 3., neubearb. und erw. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- SCHNEIDER, H. P. (2004), *Meliora Legalia: Wege zu besserer Gesetzgebung*, 19 Zeitschrift für Gesetzgebung 2, s. 105 – 121.
- SCHNEIDER, H. P. (2009), *Grundrechtsschutz durch parlamentarische Kontrolle*, in. MERTEN, D.; PAPIER, H.-J. (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa: Band III: Allgemeine Lehren 2*, Heidelerg: C. F. Müller, s. 836 – 890.
- SCHNEIDER, H. P.; ZEH, W. (Hrsg) (1989), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin: de Gruyter.
- SCHORM, V. (2000), *Bezstarostná jízda*, Správní právo 2, s. 65n.;
- SCHORM, V. (2011), *Francouzská inspirace č. 2 aneb Ohlédnutí za fenoménem „přílepků“*, in. BOBEK, M.; ŠIMÍČEK, V. (eds.), *Jiné právo literární*, Praha: Auditorium.
- SCHRECKENBERGER, W. (1986), *Krise der Gesetzgebung?*, in. SCHRECKENBERGER, W. (Hrsg.), *op. cit.*, s. 21 – 45.
- SCHRECKENBERGER, W.; MERTEN, D.; KARPEN, U. (Hrsg.) (2000),*Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, Berlin: Duncker & Humblot.
- SCHULZE-FIELITZ, H. (1989), *Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz*, in. SCHNEIDER, H. P.; ZEH, W. (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland,* Berlin: Walter de Gruyter Verlag., s. 359 – 400.
- SCHUPPERT, G. F. (2003), *Gute Gesetzgebung: Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre*, Heidelerg: C. F. Müller.
- SCHYFF, G., van der (2010), *Judicial Review of Legislation: A Study of the United Kingdom, the Netherlands and South Africa*, London: Springer.
- SIEGEL, S. A. (2006), *The Origin of the Compelling State Interest Test and Strict Scrutiny*, 48 American Journal of Legal History 4, s. 355 - 408.
- SKHLAR, N. (1986), *Legalism: Law, Morals and Political Trials,* Cambridge: Harvard University Press.
- SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. (2007), *Ústava České republiky: Komentář,* 1. vydání, Praha: C. H. Beck, s. 734.
- SMEJKALOVÁ, T. (2013), *Srozumitelnost práva*, 152 Právník 5, s. 447 – 472.
- SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. (eds.) (2013), *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?*, Brno: MPÚ.
- STARCK, CH. (1995), *Der demokratische Verfassungsstaat: Gestalt, Grundlagen, Gefährdungen,* Tübingen: Mohr J.C.B

- STEFFANI, W. (1979), *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen: Westdt. Verlag.
- STONE SWEET, A. (2000), *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- STONE SWEET, A. (2003), *Why Europe Rejected American Judicial Review and Why it May Not Matter*, 101 Michigan Law Review 2, s. 201 - 237.
- STONE, A. (1992), *Where judicial politics are legislative politics: The French Constitutional Council*, 15 West European Politics 3, s. 29 - 49.
- STONE, A. (2008), *Judicial Review Without Rights: Some Problems for the Democratic Legitimacy of Structural Judicial Review*, 28 Oxford Journal of Legal Studies 1, s. 1 - 32.
- STRAUSS, D. A. (2010), *The living constitution*, New York: Oxford University Press.
- SUCHÁNEK, R. (2010a), *Čl. 46*, in. BAHYĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, s. 582 – 583.
- SUCHÁNEK, R. (2010b), *Čl. 50*, in. BAHYĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, 610 – 612.
- SUCHÁNEK, R. (2010c), *Čl. 51*, in. BAHYĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, 620 – 628.
- SUCHÁNEK, R. (2010d), *Vliv Ústavního soudu na legislativní proces*, in. GERLOCH, A.; TOMÁŠEK, M. et al., *Nové jevy v právu na počátku 21. století II. – Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*, Praha: Karolinum.
- SUMMERS, R. S. (2000), *Essays in Legal Theory,* Dordrecht/London: Kluwer Publishing.
- SUNSTEIN, C. R. (2001), *Cost-benefit default principles*, 99 Michigan Law Review 7, s. 1651 - 1723.
- SUNSTEIN, C. R.; FRANK, R. H. (2001), *Cost-Benefit Analysis And Relative Position*, 68 University of Chicago Law Review, s. 323 – 374.
- SVÁK, J.; KUKLIŠ, P. (2009), *Teória a prax legislatívy*. 2. vyd. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práv.
- SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P., KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. (2013), *Parlament České republiky*, 3. vyd., Praha: Linde.
- ŠIMÍČEK, V. (2002), *Odklad vykonatelnosti nálezů Ústavního soudu v řízení o kontrole norem*, 141 Právník 7, s. 756-768.
- ŠIMÍČEK, V. (2005), *Ústavní stížnost*, 3. vyd., Praha: Linde.
- ŠIMÍČEK, V. (2009), *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *op. cit.,* s. 217 – 234.
- ŠIMÍČEK, V. (2010), *Čl. 9,* in. BAHYĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L., *op. cit.*, s. 158 - 159.
- ŠÍN, Z. (2003), *Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika*, Praha: C. H. Beck, s. 21 – 22.
- ŠKOP, M. (2009), *Normativní škola a tvorba práva*, in. Sborník z konference *„Dny práva 2009",* Brno: MU.
- TIEFER, Ch. (2001), *How to Steal a Trillion: The Uses of Laws About Lawmaking in 2001*, 17 Journal of Law & Politics 3, s. 409 – 481.
- TREMBLAY, L. B. (2005), *The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures*, 3 International Journal of Constitutional Law 4, s. 617 – 648.
- TRIBE, L. H. (1976), *Structural Due Process*, 10 Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review 2, s. 269n.
- TRNKA, H. (1996), *France – national report*, in. KARPEN, U. (ed.) *Legislation in European Countries*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, s. 162 – 196.

- TROPER, M. (2012), *Sovereignty*, in. ROSENDFELD, M.; SAJÓ, A., *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, s. 350 - 369.
- TSEBELIS, G. (1995), *Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*, 25 British journal of political science 3, s. 289 - 325.
- TULLY, J. (2002), *The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy,* 95 The Modern Law Review 2, s. 204 - 228.
- TUSHNET, M. (2000a), *Taking the Constitution away from the Courts*, Princeton: Princeton University Press.
- TUSHNET, M. (2000b), *Constitutionalism without Courts?* , 92 Northwestern University Law Review, s. 983-1547.
- TUSHNET, M. (2003), *Alternative forms of judicial review*, 101 Michigan Law Review 8, s. 2781 - 2802.
- TUSHNET, M. (2006), *Can You Watch Unenumerated Rights Drift?*, 9 University of Pennsylvannia Journal of Constitutional Law 1, s. 209 – 222.
- TUSHNET, M. (2009), *Dialogic judicial review*, 65 Arkansas Law Review 2, s. 205 – 261.
- TUSHNET, M. (2010), How different are Waldron's and Fallon's core cases for and against judicial review?, 30 Oxford Journal of Legal Studies 1, s. 49 - 70.
- UNAH, I. (2010), *The supreme court in American politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- UNRUH, P. (2002), *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- VAN AEKEN, K. (2011), *From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation*, 5 *Legisprudence* 1, s. 41 - 68.
- VAN ALSTYNE, W. W.; MARSHALL, J. A. (1969), *Critical Guide to Marbury v. Madison*, *Duke Law Journal* 1, s. 1-47 .
- VANBERG, G. (1998), *Abstract judicial review, legislative bargaining, and policy compromise*, 10 Journal of Theoretical Politics 3, s. 299 - 326.
- VANBERG, G. (2001), *Legislative-judicial relations: A game-theoretic approach to constitutional review*, 45 American Journal of Political Science 2, s. 346 – 361.
- VANBERG, G. (2009), *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge: Cambridge University Press.
- VEDRAL, J. (2007), *K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J. (eds.) (2007), *op. cit.*, s. 87 – 103.
- VERHOEVEN, A. (2002), *Legisprudence and European Law: in Search of the Principles of European Legislation*, in. WINTGENS, L. (ed.), *Legisprudence: New Theoretical Perspectives on Legislation*, s. 109 – 126.
- VERMEULE, A. (2004), *The Constitutional Law of Congressional Procedure*, University of Chicago Law Review, s. 361 - 437.
- VERSCHUUREN, J. M. (ed.) (2009), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of" Ex Ante" Evaluation*, Leiden: BRILL.
- VILE, M. J. C. (1998), *Constitutionalism and the Separation of Powers,* Indianopolis: Liberty Fund.
- VISSER, M. de (2014), *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis (European and National Constitutional Law)*, Oxford: Hart Publishing.
- VOERMANS, W. (2002), *Rationality in Legislation by Employing Informatics?*, in. WINTGENS, L., *Legisprudence : New Theoretical Perspectives on Legislation*, s. 127 – 139.
- VOERMANS, W. (2009), *Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards*, Erasmus Law Reiew 2, s. 59 – 95.

- VOERMANS, W.; EIJLANDER, P. (1999), *Working out the Fundamentals for a Border Crossing Post-Instrumental Doctrine on Legis-Prudence*, in. MORAND, CH.-A. (éd.) *op. cit.*, s. 47 – 60.
- WAGNEROVÁ, E. (1996), *Ústavní soudnictví*, Praha: Linde.
- WAGNEROVÁ, E. (2009), *Koncept právního státu*, in. POSPÍŠIL, I.; WAGNEROVÁ, E. (eds.), *op. cit.*, , s. 235 - 250.
- WAGNEROVÁ, E. (2012a), *Úvod*, in. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol., *op. cit.*
- WAGNEROVÁ, E. (2012b), *Čl. 4*, in. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., *Listina základních práv a svobod s komentářem*, Praha: Wolters Kluwer.
- WALDRON, J. (1999a), *The Dignity of Legislation*, New York: Cambridge University Press.
- WALDRON, J. (1999b), *Law and Disagreement*, New York: Cambridge University Press.
- WALDRON, J. (2003), *Legislating with Integrity*, 72 Fordham Law Review 2, s. 373 – 394.
- WALDRON, J. (2006), *Principles of Legislation*, in. BAUMAN, R. W.; KAHANA, T. (eds.), *The least examined branch: The role of legislatures in the constitutional state*, New York: Cambridge University Press, s. 15 – 32.
- WALDRON, J. (2006), *The Core of the Case Against Judicial Review*, 115 Yale Law Journal 6, s. 1346-1406.
- WALDRON, J. (2007), *Legislation and the Rule of Law*, 1 Legisprudence 1, s. 91 – 124.
- WALDRON, J. (2009), *Representative Lawmaking*, 89 Boston University Law Review 2, s. 335 - 354.
- WALDRON, J. (2010), *The Rule of Law and the Importance of Procedure*, NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 10-73.
- WEATHERILL, S. (ed.) (2007), *Better regulation,* Oxford: Hart Publishing.
- WEBBER, G. C. N. (2009), *The unfulfilled potential of the court and legislature dialogue*, 42 *Canadian journal of political science* 2, s. 443 – 465.
- WEINBERGER, O. (1995), *Norma a instituce. Úvod do teorie práva*, Brno: MU.
- WEYR, F.; NEUBAUER, Z. (1931), *Ústavní listina československé republiky,* Praha/Brno, s. 10n.
- WILKERSON, J. D. (1999), *"Killer" Amendments in Congress*, 93 The American Political Science Review 3, s. 535 – 552.
- WILLIAMS, R. (2010), *The One and Only Substantive Due Process Clause*, 120 Yale Law Journal 3, s. 411 – 512.
- WINTERTON, G. (1976), *The British Grundnorm: Parliamentary Supremacy Re-examined*, 92 Law Quarterly Review 3, s. 591 – 618.
- WINTGENS, L. (2006), *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, 19 Ratio Juris 1, s. 1 – 25.
- WINTGENS, L. J. (2002), *Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence*, in. WINTGENS, L. J. (ed.), *Legisprudence: New Theoretical Perspectives on Legislation*, Oxford: Hart Publishing, s. 9 – 12.
- WINTGENS, L. J. (2012), *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*, Farnham: Ashgate.
- WINTGENS, L. J. (ed.) (2002), *Legisprudence : New Theoretical Perspectives on Legislation,* Oxford: Hart Publishing.
- WINTGENS, L. J. (ed.) (2005), *The Theory and Practice of Legislation,* Aldershot: Ashgate.
- WINTGENS, L. J.; THION, P. (eds.) (2007), *Legislation in context: essays in legisprudence*, Aldershot: Ashgate.
- WINTR, J. (2006), *Principy českého ústavního práva (s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního)*, Praha: EURLEX Bohemia.

- WINTR, J. (2007a), *Aktuální ústavní problémy tvorby zákonů*, in: HAMUĽÁK, O. (ed.), *Debaty mladých právníků 2007. Sborník z konference*, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, s. 217 – 220.
- WINTR, J. (2007b), *Evropská unie jako stimulace „legislativní smršti"?*, in. GERLOCH, A.; KYSELA, J., (eds.), *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, s. 312 – 321.
- WINTR, J. (2009), *Parlamentní procedury ve světle ústavních principů*, in. KOKEŠ, M.; POSPÍŠIL, I. (eds.) op. cit., s. 218, pozn. č. 34.
- WINTR, J. (2010a), *Česká parlamentní kultura*, Praha: Auditorium.
- WINTR, J. (2010b), *Desáté září českého ústavního systému*, Jurisprudence 1, s. 4 – 17.
- ZALASIŃSKI, T. (2008), *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

## *Judikatura*

### Ústavní soud ČR

- nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) (*Přílepkový nález*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.) (*Tzv. Topolánkův batoh – procedura a daňová část*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) (*Jezy na Labi*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.) (*Zákon o transformaci Českých drah*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) (*Dráha letiště Ruzyně*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb) (*Zákon o státním rozpočtu z hlediska účasti Senátu v zákonodárném procesu*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.) (*„Volební zákon" podle čl. 40 Ústavy ČR*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) (*Suspenzívní veto prezidenta republiky - počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) (*Tzv. opakované hlasování Poslanecké sněmovny*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.) (*Opravy v textu zákona po jeho schválení v Poslanecké sněmovně*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) (*Tzv. squeeze-out*)
- nález sp. zn. I. ÚS 1696/09 ze dne 8. 2. 2011 (N 13/60 SbNU 127) (*K „ožívání" právních předpisů v důsledku zrušení derogujících předpisů*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.) (*Ústavnost tzv. komplexních pozměňovacích návrhů*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) (*Legislativní nouze a práva parlamentní opozice*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (437/2012 Sb.) (*Sloučení parlamentní rozpravy k více návrhům zákonů*)

- nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) (*Tzv. „kauza Melčák“*)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. 8. 2011 (N 135/62 SbNU 99; 267/2011 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 7/2000 ze dne 4. 7. 2000 (N 106/19 SbNU 45; 261/2000 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 3/09 ze dne 8. 6. 2010 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (42/2013 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (220/2012 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 43/17 SbNU 303; 96/2000 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006 (N 164/42 SbNU 353; 520/2006 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (177/2013 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96 ze dne 8. 10. 1996 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.)
- nález sp. zn. Pl. ÚS 37/93 ze dne 22. 3. 1994 (N 9/1 SbNU 61; 86/1994 Sb.).
- usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09 ze dne 1. 9. 2009 (U 16/54 SbNU 607; 312/2009 Sb.)
- usnesení sp. zn. Pl. ÚS 23/13 ze dne 10. 12. 2013
- usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (U 32/14 SbNU 309)
- usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (U 32/14 SbNU 309)
- usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271)

## NSS

- rozsudek ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 160/2012 – 41
- rozsudek ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007 – 60
- rozsudek ze dne 17. 4. 2009, č. j. 2 Afs 131/2008 – 137 (*Tzv. legislativní zombie*)

## BVerfG

- rozhodnutí ze dne 19. 10. 1982, BVerfGE 61, 149 (*Amtshaftung*)
- rozhodnutí ze dne 27. 2. 2008, BVerfGE 120, 274 (*Online-Durchsuchungen*)
- rozhodnutí ze dne 9. 2. 2010, BVerfGE 125, 175 (*Hartz IV*)
- rozhodnutí ze dne 30. 6. 2008, BVerfGE 121, 317 (*Rauchverbot in Gaststätten*)

## NS USA

- *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803)
- *Baker v. Carr*, 369 U. S. 186 (1962)
- *Gomillion v. Lightfoot*, 364 U. S. 339 (1960)
- *Reynolds v. Sims*, 377 U. S. 533 (1964)
- *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976)
- *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969)
- *Dred Scott v. Sandford*, 60 U. S. 393 (1857)
- *United States v. Carolene Products Company*, 304 U. S. 144 (1938)
- *Sweezy v. New Hampshire*, 354 U. S. 234 (1957)
- *Lochner v. New York,* 198 U. S. 45 (1905)
- *Korematsu v. United States*, 323 U. S. 214 (1944)
- *INS v. Chadha*, 462 U. S. 919 (1983)
- *United States v. Lopez,* 514 U. S. 549 (1995)
- *Kimel v. Florida Board of Regents,* 528 U. S. 62 (2000)
- *Board of Trustees of the University of Alabama v. Garrett,* 531 U. S. 356 (2001)
- *the Pocket Veto Case*, 279 U. S. 655 (1929)
- *Wright v. United States*, 302 U. S. 583 (1938)

## Trybunal Konstytucyjny

- rozhodnutí ze dne 24. 5. 1994, K 1/94
- rozhodnutí ze dne 29. 10. 2003, K 53/02
- rozhodnutí ze dne 24. 3. 2004, K 37/03