

Soudcovské platy 2013 aneb prozatímní vrchol českého zákonodárského kutilství v kontextu judikatury Ústavního soudu

MGR. MARIAN KOKEŠ

Český zákonodárce se v průběhu loňského roku musel vypořádat s úkolem, který mu uložil Ústavní soud svým náležením ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 33/11 (181/2012 Sb.) (Platy soudců XIII.).¹ Ústavní soud jím totiž zrušil příslušná ustanovení zákona 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 (dále jen „zákon o platech“), 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 tohoto článku není podrobně rozebírat sporné aspekty zákonodárcem zvoleného řešení v podobě přijetí zákona č. 11/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., a některé další zákony.² Koneckonců samotnou anabázi tzv. soudcovských platů³ 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.⁴

Hlavním motivem sepsání tohoto článku byla spíše potřeba v širších souvislostech poukázat na problematiku (až tragikomickou) okolnosti a aspekty legislativního procesu vedoucího k přijetí zákona č. 11/2013 Sb. Ty totiž názorně prokazují, že v rukou českého zákonodárce se demokratické principy ovládající legislativní proces (např. princip pluralismu, princip veřejnosti, zachování formy racionálně-právního diskursu, předvídatelnost a seznatelnost zákona či princip většinového rozhodování a od něj neoddelitelný princip ochrany menšin)⁵ účelově proměňují na pouhé vyprázdněné floskule, které jsou na povrch čas od času vytahovány jen jako určité „argumentační střelivo“ v politickém boji, jenž se nadto dle potřeby často přesouvá z parlamentních lavic i do soudní síně Ústavního soudu. Od jiných legislativních exce-

sů, které opětovně u odborné veřejnosti vzbuzují údiv a pro svou protiústavní intenzitu leckdy (bohužel nikoliv konzistentně) přivodily i zásahy Ústavního soudu, se nyní sledovaný proces přijímání cit. zákona č. 11/2013 Sb. odlišuje především tím, že v sobě absorbuje téměř veškeré neduhy a nedostatky legislativní tvorby práva v ČR, které byly Ústavním soudem zákonodárci opakovaně vytykány.⁶ Proto jej lze s trochou nadsázky označit za „prozatímní vrchol českého zákonodárského kutilství.“⁷

Legislativní nouze poprvé aneb neznalost zákona neomlouvá

K prokázání tvrzené účelovosti jednání českého zákonodárce je nutné na sledovaný legislativní proces nahlížet v širším kontextu, jehož 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 vládního „reformního úsporného balíčku“, tj. další to z řady produktů nenapodobitelné legislativně-technické metody, kdy

¹ Dostupný na <http://nalus.usoud.cz>

² Konkrétně ust. § 3 odst. 3 věty první zákona č. 236/1995 Sb.

³ Ústavní soud se danou problematikou v minulosti mnohokrát zabýval, viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005 (355/2005 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (65/2007 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (104/2010 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. 8. 2011 (267/2011 Sb.), vše dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

⁴ Za takový prvek považují 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 číselky 2,5 shledána jako protiústavní, ... ani při nejúspěšnější z nich se platová základna soudců oproti roku 2012 nesníží, a splňuje tedy i tato požadavek Ústavního soudu na nesnížitelnost platů soudců.“ Viz Sněmovní tisk č. 763/0, veškeré citované dokumenty Poslanecké sněmovny jsou dostupné na www.psp.cz.

⁵ Blíže srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (37/2007 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (80/2011 Sb.).

⁶ Viz např. problematika opakovaného hlasování [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (476/2002 Sb.) a zčásti nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (83/2003 Sb.)]; vymezení pojmu volební zákon podle čl. 40 Ústavy ČR [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (283/2005 Sb.)]; tzv. přílepky [cit. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06]; či neústavnost podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze [cit. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (119/2011 Sb.)].

⁷ Tento termín si autor článku vypůjčil od prof. J. Přibáně, který jím („poslanecké kutilství“) zcela trefně označil finální znění zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

souhrnně pod hlavičkou jediného či několika málo zákonů je fakticky přijímáno velké množství zákonů, které buď významně pozměňují stávající zákonnou úpravu (novelizující zákony či novely novelizujících zákonů), anebo nepřehledně upravují zcela novou samostatnou materii.⁸ Dlužno ovšem dodat, že tuto metodu přijímání zákonů Ústavní soud dle mého názoru zcela nešťastně a bez ohledu na dosavadní judikaturu ústavně aproboval jako tzv. smíšený zákon či „sběrnou novelu“.⁹ Klíčovou budiž skutečnost, že byl přijímán v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze a za užití procedury zkráceného jednání.¹⁰ Tedy stejným způsobem (ve stejný den), jakým byly přijímány i zbylé části zmíněného balíčku, 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 ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/10¹¹ a sp. zn. Pl. ÚS 53/10.¹² Ústavní soud tehdy stručně řečeno konstatoval, že stav legislativní nouze (a rozhodnutí o jejich projednání ve zkráceném jednání) byl na žádost vlády¹³ předsedkyní Poslanecké sněmovny vyhlášen pouze z důvodu ohrožení jejich včasného přijetí (s účinností ke konci roku 2010), a to v důsledku nastalé politické konstelace (hrozba nenaplnění zákona o státním rozpočtu, průtahy v projednávání, obstrukční jednání opozičních poslanců). „Zjištěný důvod ovšem nelze považovat za legitimní a ústavně aprobovatelný důvod umožňující vyhlášení stavu legislativní nouze podle § 99 JRPS.“¹⁴

Jako důkaz, že v rámci legislativního procesu ve stavu legislativní nouze a za užití procedury zkráceného jednání jsou pomíjány a přehlíženy požadavky na kvalitu zákona vyvěrající z demokratických principů řádného legislativního procesu, tj. jeho předvídatelnost, srozumitelnost, seznatelnost, může posloužit pokračování sledovaného legislativního procesu. 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 skutečnost, že společně se snížením (zmrazením) platů si poslanci a senátoři přijatou změnou „dalšího souvisejícího zákona“¹⁵ zdanili funkční požitky a paušální náhrady (podřazením pod tzv. superhrubou

mzdu),¹⁶ a to v takové míře, o níž netušili a nemohli ji tedy ani předvídat.¹⁷ Odvěká zásada „neznalost zákona neomlouvá“ jim tak musela nepříjemně rezonovat v uších, přestože i Ústavní soud v minulosti na zákonodárce apeloval, že uvedená zásada je za současného stavu právního řádu (zahlcenost, nepřehlednost, nejednotnost) i úrovně kvality legislativního procesu (včetně samotných předkládaných návrhů)¹⁸ značně problematizována. „Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit.“¹⁹ V parlamentní praxi ovšem tento závazek není zdaleka respektován. Dokonce se stává relativně běžnou situací, kdy ani samotní členové obou komor Parlamentu pod masivní lavinou nových či neustále pozměňovaných legislativních návrhů nejsou s to se s jejich obsahem podrobně seznámit, porozumět jim, vážít jejich možné dopady a kvalifikovaně se pak rozhodnout o způsobu hlasování. Zatímco však tyto nedostatky většinou nebývají pro členy zákonodárského sboru nijak fatální, neboť jsou včas nahrazovány stranickou disciplínou ovládanými pokyny, jak hlasovat,²⁰ totéž rozhodně nelze konstatovat ve vztahu k jednotlivcům ja-

- 8 Za typický příklad lze uvést zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, kterým došlo k průřezovým změnám celkem 48 (!) stávajících samostatných zákonů („Část první“ až „Část padesátá druhá“), přičemž v částech „Čtyřicáté páté“ až „Čtyřicáté sedmé“ zcela samostatně a nově upravuje daň ze zemního plynu, daň z pevných paliv a daň z elektřiny.
- 9 Srov. k tomu náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (88/2008 Sb.).
- 10 Zákonodárský proces ve stavu legislativní nouze, podmínky jeho vyhlášení a možnost užití procedury zkráceného jednání jsou upraveny v § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „JRPS“).
- 11 Ústavní soud jím zrušil zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti MPSV, přičemž odložil jeho vykonatelnost („uplynutím dne 31. prosince 2011“).
- 12 Ústavní soud jím zrušil zákon č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spojení a státní podpoře stavebního spojení, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, a to zčásti pro neústavnost legislativní procedury, zčásti z důvodu protiústavního retroaktivního snížení státního příspěvku na stavební spojení.
- 13 V usnesení č. 759 ze dne 26. 10. 2010 její vláda stručně odůvodnila „hrozbou značných hospodářských škod“.
- 14 Bod 98. cit. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
- 15 Mimo jiné právě i ust. § 37 odst. 6 zákona o platech.
- 16 Pro úplnost, tyto funkční požitky již od nabytí účinnosti cit. zákona č. 261/2007 Sb. podléhají odvodům na sociální a zdravotní pojištění.
- 17 Srov. např. vyjádření poslanců M. Bendy (ODS) či F. Laudáta (TOP09), uveřejněná v médiích – Kalousek rozladil poslance, náhrady měnit nehodlá, dostupné na <http://aktualne.centrum.cz> (10. 2. 2011), nebo Poslanci pláčou: snížili si platy víc, než chtěli, dostupné na <http://www.top09.cz> (10. 2. 2011).
- 18 Brilantní článek T. Richtera na toto téma tak zůstal bez povšimnutí. Srov. Richter T. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu, Právní rozhledy 3/2007, s. 105–111.
- 19 Bod 39. cit. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
- 20 Gesta zástupců poslaneckých klubů při jednání Poslanecké sněmovny nápadně připomínají pohyb paží z námořní praporekové abecedy, sloužící ke komunikaci v námořní dopravě, i když zde i kvůli lepší viditelnosti praporky nezbytné nejsou.

1 kožto adresátům drtivé většiny z právních no-
2 rem, kde neporozumění či prosté přehlédnutí no-
3 vé právní úpravy naopak může v duchu zmíněné
4 zásady vyvolat zcela zásadní negativní důsledky.
5 Nyní však i zmíněné „stranické“ pojistky u záko-
6 nodárců selhaly, což se negativně projevilo pře-
7 devším na výši jejich příjmů. Proto bylo třeba ony
8 „nepředvídatelné“ důsledky přijaté právní úpra-
9 vy²¹ při vhodné příležitosti odstranit.

11 Přílepek poprvé...

12 Do role „spoence“ v tomto úsilí byl zákonodár-
13 cem nečekaně stylizován Ústavní soud, a to dí-
14 ky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11. Na základě
15 veřejně proklamované povinnosti respektovat
16 nálezy Ústavního soudu dle čl. 89 odst. 2 Ústa-
17 vy ČR a pod falešným heslem: „Ústavní soud
18 nám to přikázal!“ byl Ministerstvem práce a so-
19 ciálních věcí vypracován návrh zákona, který
20 předvídal zvýšení platů nejen soudců, ale všech
21 ústavních činitelů a představitelů státní moci
22 v několika variantách (platová základna v roz-
23 mezí od 2,51 až do 3násobku), a který byl Pos-
24 lanecké sněmovně předložen koncem července
25 2012.²² Po prvním čtení byl návrh přikázán Roz-
26 počtovému výboru, který usnesením ze dne
27 21. 11. 2012 přerušil projednávání návrhu až do
28 4. 12. 2012, a to za účelem vypracování „kom-
29 plexního pozměňovacího návrhu“. Z jeho obsa-
30 hu²³ vyplývá, že skutečným důvodem
31 přerušení a tedy celkového zdržení přijetí poža-
32 dované právní úpravy byla ona snaha zabránit
33 dříve přijatému zdanění funkčních požitků
34 a paušálních náhrad poslanců a senátorů. K tex-
35 tu původního návrhu zákona tak byla „přílepe-
36 na“ část druhá – „Změna zákona o daních
37 z příjmů“, která měla tento cíl zajistit cestou je-
38 jich výslovného osvobození od daně.²⁴ Dne
39 12. 12. 2012 o takto komplexně pozměněném
40 návrhu zákona následně hlasovala Poslanecká
41 sněmovna, nicméně jej ve třetím čtení neschvá-
42 lila. Ačkoliv uvedený komplexní pozměňovací
43 návrh zřejmě nedosahuje „kvality“ přílepku
44 v podobě tzv. divokého jezdce a tedy protiú-
45 stavní intenzity ve smyslu „přílepkového“ nále-
46 zu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, přesto
47 vyvolal řadu negativních následků. Byť měl to-
48 tiž zákonodárce nálezem Ústavního soudu dán
49 relativně dostatečný časový prostor k přijetí pří-
50 slušné právní úpravy (téměř 7 měsíců), sledo-
51 váním svých „sebestředných“ zájmů, které
52 projektoval do uvedeného přílepku, byl celý le-
53 gislativní proces zdržen natolik, že se vláda se
54 splněním stanovené povinnosti dostala do časo-
55 vého presu.

Legislativní nouze podruhé...

Proto ihned dne 14. 12. 2012 předložila Poslane-
cké sněmovně nový návrh zákona, v němž pů-
vodní návrh zúžila pouze na jednu variantu
(stanovení platové základny na 2,75násobek).²⁵
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 okolnostmi, kdy jsou zásadním
způsobem ohrožena základní práva a svobody
občanů“. Předsedkyně Poslanecké sněmovny,
věrna „parlamentním zvyklostem“, těmto žá-
dostem svými rozhodnutími č. 48 a č. 49 oka-
mžitě vyhověla a vyhlásila stav legislativní
nouze na dobu od 18. 12. do 21. 12. 2012. V tom-
to 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 le-
gislativní nouze a procedury zkráceného jedná-
ní tak zůstaly zcela oslyšeny.²⁶

Ústavní soud v nich vycházel ze své judika-
tury (pozn. č. 6), ve které nejen důrazně a opa-
kovaně apeloval na Parlament ohledně nutnosti
dodržování principů tvorby souladného, pře-
hledného a předvídatelného práva jako jednoho
z atributů materiálně chápaného právního stá-
tu, ale také ústavně odůvodnil nutnost respek-
tování demokratických principů v legislativním
procesu (s oporou v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), kte-
ré je třeba zohledňovat jak při právní úpravě,
tak i při samotné proceduře přijímání zákonů.
S ohledem na to, že z uvedených principů ply-
nou jisté nároky na podobu a interpretaci pře-
devším jednacích řádů parlamentních komor,
Ústavní soud konstatoval, že „byť je institut vy-
hlášení stavu legislativní nouze výhradně zá-
konným institutem, je třeba jej vykládat
prizmatem principů, které jsou odvoditelné od

²¹ Poslanci A. Michalík (ČSSD) a M. Doktor (nezaf.) 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, dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/> (9. 12. 2012).

²² Sněmovní tisk č. 763/0.

²³ Sněmovní tisk č. 763/2.

²⁴ Změnou ust. § 6 odst. 9 písm. s) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

²⁵ Sněmovní tisk č. 880/0.

²⁶ Bezprostředně po vyhlášení cit. nálezů Pl. ÚS 55/10, předsedkyně Poslanecké sněmovny M. Němcová (ODS) v pořadu ČT *Události, komentáře*, ze dne 14. 3. 2011 (dostupný v archivu na www.ceskatelevize.cz), vyjádřila pochybnosti o jeho správnosti, předestřela hrozby o „třetí parlamentní komoře“ a zopakovala, že daný legislativní 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 vyhlášení stavu legislativní nouze, zatím však nebyla naplněna.

normativního principu demokracie (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR)".²⁷

V tomto aspektu byly ovšem odbornou veřejností nejvíce kritizovány.²⁸ Ačkoliv je tato kritika vedena především z teoretické perspektivy, primárně z důvodu odlišného nazírání na šíři autonomie parlamentního rozhodování jako jednoho z klíčových aspektů principu parlamentarismu a tedy i na rozsah možné ingerence do ní ze strany Ústavního soudu, dle mého názoru ne zcela reflektuje na situaci, kdy se v praxi veškeré ústavně či zákonem předvídané pojistky ústavně konformního legislativního procesu stávají neefektivními (či jsou účelově pomíjeny)²⁹ a autoregulační mechanismy parlamentního rozhodování, které by je měly doplňovat a zesilovat, zcela selhávají či nefungují, jsou-li vůbec brány v potaz. A pokud takové instituty, jako je legislativní nouze (či jemu podobné), při nichž dochází ke zřetelnému zkrácení legislativních procedur a k faktickému omezení práv parlamentní opozice,³⁰ proti jehož užití nemají ani kvalifikované menšiny³¹ prakticky žádnou možnost se bránit, a jsou tak jimi relativizovány demokratické principy řádného legislativního procesu, se díky nejednoznačnému či nedostatečnému zákonnému vymezení³² nebo v důsledku svévolného jednání mohou v rukou parlamentní většiny stát účinným mocenským nástrojem³³ k popření práv opozice i demokratických principů parlamentního rozhodování, v takovém případě zásah Ústavního soudu osobně sledávám nejen akceptovatelným, ale i nezbytným, neboť je posledním možným prostředkem k ochraně a nápravě. „Ústavní soud je jediným orgánem, který svými derogačními a interpretačními nástroji může přimět Parlament, aby pod sankcí opakovaného rušení zákonů respektoval různé úrovně pravidel zákonodárného procesu, vždy konfrontované s klíčovým pojmem demokratického právního státu.“³⁴

Na první pohled se tato argumentace může ocitnout na pomyslném tenkém ledě oddělujícím meze nezbytného zásahu Ústavního soudu od nepřijatelné ingerence do autonomie parlamentního rozhodování, v případech, kdy je stav legislativní nouze vyhlášen za souhlasu drtivé většiny poslanců. Jinými slovy, kdy porušení práv parlamentní opozice není nijak namítáno. Historické zkušenosti zřetelně ukazují, že se nejedná o situaci nijak výjimečnou.³⁵ Koneckonců i samotná právní úprava tzv. soudcovských platů byla ve stavu legislativní nouze přijímána již např. v roce 2009, přičemž otázka ústavnosti jeho vyhlášení byla i předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (269/2010 Sb.) (*Platy soudců XI.*). V tomto

případě ovšem Ústavní soud k derogaci příslušných ustanovení zákona č. 236/1995 Sb. přikročil z důvodů materiálně právních, nikoliv pro neústavnost legislativního procesu novelizujícího zákona č. 418/2009 Sb., který byl ve stavu legislativní nouze přijímán. 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 zákonných důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze (hrozba vzniku značných hospodářských škod) omezil pouze na otázku možného popření práv parlamentní opozice.³⁶

Dle mého názoru však dostatečně nezohlednil výše zdůrazněnou skutečnost, že ve stavu legislativní nouze zkrácením legislativních procedur dochází nejen k onomu faktickému omezení práv parlamentní opozice, ale rovněž k relativizování řady dalších demokratických principů, jejichž dodržování je třeba vnímat jako *conditio sine qua non* ústavně konformního legislativního procesu. Proto bez ohledu na skutečnost, zda je opozicí namítáno omezení či popření jejích práv, jedinou skutečnou překážkou případného zneužití stavu legislativní nouze,

²⁷ Bod 83. cit. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

²⁸ Srov. např. Syllová J. K nálezům Ústavního soudu týkajícím se legislativní nouze, *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2011, s. 249–258.

²⁹ Při absenci jakékoliv míry nezávislosti většiny v Poslanecké sněmovně při hlasování o vládních návrzích, lze za takovou pojistku bezesporu označit roli předsedy Poslanecké sněmovny (či předsedajícího dané schůze). Tato pojistka se ovšem logicky stává rovněž nefunkční, pokud je tato funkce odvozena od „vládní“ většiny, příp. pokud osoba předsedy na ní nevykazuje žádné známky nezávislosti či nestrannosti.

³⁰ Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejich jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná, lze zařadit zejména právo účasti na parlamentních procedurách; právo umožňující výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné; práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i práva opozice domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů). Blíže k tomu srov. zprávu Benátské komise CDL-AD(2010)025 „Report on the role of the opposition in a democratic parliament“ ze dne 15. 11. 2010.

³¹ Na rozdíl od podobných institutů rovněž zkracujících legislativní procedury (např. procedura schválení návrhu zákona v prvním čtení dle § 90 odst. 2 a odst. 3 JŘPS nebo zkrácené jednání podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR), je zde vyžadován souhlas pouhé prostě, nikoliv kvalifikované většiny poslanců.

³² V tomto ohledu sdílím závěry J. Syllové, které *de lege ferenda* dovodila z obsahu cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10. Srov. Syllová J. op. cit., s. 250.

³³ V politické realitě je stav legislativní nouze vyhlášen na žádost vlády, která tak jedná s vědomím podpory ze strany své poslanecké většiny; je adresována předsedovi Poslanecké sněmovny, volenému Poslaneckou sněmovnou, ovládanou stejnou většinou. Existenci podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze pak v době před projednáváním jednotlivých bodů pořadu schůze posuzuje a následně o něm hlasuje Poslanecká sněmovna, opět ovládaná touž většinou. Blíže srov. Syllová J. a kol. *Parlament ČR*, 2. vyd. Praha 2008, s. 244.

³⁴ Cit. dle Kysela J. Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?, *Právní zpravodaj* 7/2006, s. 8–11.

³⁵ Jak dokládá J. Syllová na statistických údajích o celkovém počtu vyhlášených stavů legislativní nouze v minulosti. Srov. k tomu Syllová J. op. cit., s. 252–255. Obdobně i Wintř J. *Česká parlamentní kultura*, Praha 2010.

³⁶ Srov. bod 18. cit. nálezu Pl. ÚS 12/10.

jdoucí i proti samotnému účelu tohoto institutu, zůstává zákonné vymezení a restriktivní interpretace podmínek pro jeho vyhlášení. „Důvody jeho aplikace musí být nesporně legitimní a ústavně aprobovatelné, jejich hodnocení musí podléhat nejpřísnějším měřítkům. Za účelem zamezení svévole (či zvlůle) 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.“³⁷ Přezkum legitimacy a ústavnosti těchto důvodů³⁸ z hlediska možného vážného porušení demokratických principů řádného legislativního procesu ze strany Ústavního soudu proto rovněž považují za žádoucí, a to navzdory skutečnosti, že takový styl rozhodování a prosazování většinových stanovisek se může postupem času stylizovat do podoby ustálené parlamentní praxe.³⁹ 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.“⁴⁰ tedy i s výše zmíněnými demokratickými principy ovládajícími legislativní proces. *A contrario*, pokud jsou tyto principy 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.

Přílepek podruhé aneb kruh se uzavřel

Poté, co Poslanecká sněmovna v nyní sledovaném legislativním procesu již ve vyhlášeném stavu legislativní nouze a ve zkráceném jednání dne 18. 12. 2012 upustila od obecné rozpravy, byl vytvořen 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 nezbuzoval žádné ústavní pochybnosti,⁴¹ 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“.⁴² Jeho zřejmý, zraku veřejnosti však ukryvaný účel spočívá ve snaze

odstranit důsledky oné „největší ekonomické cypoviny“ a změnou příslušných zákonů⁴³ 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.⁴⁴ Pomyslný kruh se tak uzavřel, neboť tímto přílepkem pozměněný⁴⁵ 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.

Opět se tak potvrdila oprávněnost Ústavním soudem a právní vědou opakovaně vyslovovaná kritika „poslaneckých přílepků“, kdy je dle § 63 odst. 1 JŘPS jednotlivým poslancům umožněno právo podávat (i v průběhu rozpravy) k navrhovaným zákonům pozměňovací návrhy. Díky jejich nadužívání v praxi se totiž z nástroje sloužícího primárně k dílčím obsahovým a formálním změnám původního návrhu zákona, aniž by jeho struktura a obsah byly nenávratně znehodnoceny, stal spíše prostředek, prostřednictvím něhož jednotliví poslanci, sledující své partikulární zájmy, jednodušší (a leckdy i protiústavní) cestou mění přímo obsah celé řady dalších (často i co do předmětu regulace nesouvisejících) zákonů, čímž dochází k celkovému „zaplevelení“ a snižování tolik žádoucí přehlednosti, seznatelnosti a jednoty právního řádu.

Dokonáno jest

Mezi pojistky ústavně konformního legislativního procesu lze nepochybně zařadit i projednání

³⁷ Srov. bod 83. cit. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

³⁸ 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.

³⁹ Srov. např. Filip J. Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednacím řád výslovně nezakazuje, *Casopis pro právní vědu a praxi* 4/2001, s. 341–346.

⁴⁰ Srov. bod 38. cit. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

⁴¹ Někteří poslanci (a také 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, proto usilovali o její stanovení na trojnásobek – srov. Stenoprotokol ze 49. schůze PS ze dne 18. 12. 2012.

⁴² Dostupný jako příloha ke Sněmovnímu tisku 880/0.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.“

⁴⁵ 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.

návrhů zákonů v druhé komoře Parlamentu, tj. v Senátu, jehož úkolem je mimo jiné odhalit i chyby v legislativním procesu a adekvátně na ně reagovat v rámci kompetencí, které jsou mu svěřeny. V kontextu nyní sledovaného případu je zřejmé, že Senát, kterému byl předmětný návrh zákona postoupen dne 19. 12. 2012,⁴⁶ 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.⁴⁷ Nicméně ani takto vyvinutý tlak zdaleka nemůže být důvodem k tomu, aby Senát opustil svou dílčí roli ochránce demokratických principů legislativního procesu a rezignoval na jednu ze svých ústavních funkcí, tj. nezbytné pojistky proti svévolnému jednání dolní komory Parlamentu.⁴⁸

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,⁴⁹ Senát dne 28. 12. 2012 na základě přednostního návrhu garančního výboru (Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu)⁵⁰ totiž přijal usnesení, v němž vyjádřil „vůli se návrhem zákona nezabývat“.⁵¹ Ačkoliv se jedná o Ústavou ČR předvídaný institut (čl. 46 odst. 2 a čl. 48), jehož účelem je urychlení legislativního 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 legislativního procesu v Senátu podán. V případě, že je přijat, dochází k vypuštění podrobné a dokonce i obecné rozpravy, k ukončení legislativního procesu v Senátu a tedy téměř k faktickému přijetí návrhu zákona.⁵² Z ústavního pohledu osobně nepovažuji za příliš šťastné, aby horní komora Parlamentu byla Ústavou zakotvením tohoto institutu přímo „povzbuzována“ a „tlačena“ k urychlenému projednání návrhů zákonů a byl tak fakticky ještě více snižován význam jejího postavení v legislativním procesu, k čemuž koneckonců „bohatě postačují“ jiná ústavní ustanovení.⁵³ Ze zákonného hlediska za problematickou považuji určitou nepředvídatelnost podání tohoto návrhu, kdy může být příslušným výborem či jednotlivým senátorem podán, aniž by byla legitimita důvodů vedoucích k jeho podání blíže zkoumána a podrobena hlubší diskuzi.⁵⁴ Ve srovnání s obdobnými instituty zkracujícími legislativní proces a omezujícími rozpravu v Pos-

lanecké sněmovně, v JŘS absentuje zákonné vymezení určitých (zuzujících) podmínek jeho možného využití⁵⁵ a také pojistek proti jeho zneužití, když za jedinou lze považovat prostou většinu přítomných senátorů.

Paradoxním vyvrcholením sledovaného legislativního 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 vědy⁵⁶ vůči této vadné praxi schvalování zákonů s datem účinnosti stanoveným přede dnem jejich přijetí, se již jeví spíše nadbytečnou.

Závěr

V kontextu výše popsaných okolností by bylo naivní očekávat, že by se stejně jako při přijímání reformních balíčků našel v řadách zákonodárců potřebný počet horlivých a nekompromisních zastánců práv parlamentní opozice k podání návrhu na zrušení předmětného zákona č. 11/2013 Sb. zpochybňující ústavnost vyhlášeného 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 při řešení event. žalob soudců,

⁴⁶ Senátní tisk č. 10/0, dostupný na www.senat.cz.

⁴⁷ Srov. čl. 46 odst. 1 Ústavy ČR ve spojení s § 98 zákona č. 107/1999 Sb., o jednání Senátu (dále jen „JŘS“).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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 přílepu).

⁵⁰ Usnesení č. 18 ze dne 28. 12. 2012 (senátní tisk č. 10/1).

⁵¹ Usnesení č. 50, pro jehož přijetí z přítomných 74 senátorů hlasovalo 57, proti pouze 11.

⁵² Čl. 46 Ústavy ČR ve spojení s § 107 JŘS.

⁵³ O uvedeném tvrzení svědčí i „ústavní“ fikce v čl. 46 odst. 3 Ústavy ČR. Obdobně srov. R. Suchánek, in. Bahýřová L., Filip J., Molek P., Podhrázký M., Suchánek R., Šimíček V., Vyhnanek L. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha, 2010, čl. 46, s. 582–583.

⁵⁴ Nemusí se tak dít ani na půdě senátních výborů, kde má tento návrh rovněž přednostní charakter, srov. § 101 odst. 2, § 102 odst. 1 JŘS.

⁵⁵ Výjimku tvoří zákaz jeho použití při projednávání ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy ČR dle § 113 JŘS.

⁵⁶ Srov. bod 72. cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 či Filip J. *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu, Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2005, s. 236–246.

1 jako tomu bylo v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS
2 12/10. Pokud se tak stane, bude zajímavé sle-
3 dovat, jakým směrem se bude judikatura Ústav-
4 ního soudu ve vztahu k ústavnímu přezkumu
5 důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nou-
6 ze ubírat: zda se oklikou navrátí ke zdrženlivěj-
7 šímu postoji zastávaného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS
8 12/10, anebo bude následovat tendence nasto-
9 lené v nálezech pozdějších.

Smutným a zároveň alarmujícím budiž fakt, že sledovaný legislativní proces vedoucí k přijetí cit. zákona č. 11/2013 Sb. je jen logickým vyústěním celkového přístupu českého zákonodárce k principům ovládajícím zákonodárný proces a k procesu tvorby práva obecně, 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...

17 K temporálním dopadům rozsudku 18 Evropského soudního dvora ve věci 19 C-161/06 aneb opět Skoma-Lux 20 a odpovědnost za škodu způsobenou 21 při výkonu veřejné moci 22

23 *Předčasná aplikace řádně nevyhlášeného právního předpisu Evropských společenství (Unie) při*
24 *výkonu státní moci není zásadně důvodem pro překonání překážky věci pravomocně rozhodnuté*
25 *(rei iudicatae). Temporální účinky rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 11. 12. 2007 ve*
26 *věci C-161/06 jsou za takové situace omezeny pouze na zcela výjimečné případy závažného*
27 *porušení základních práv účastníka. Jedině tehdy by s přihlédnutím ke konkrétním zjištěným*
28 *okolnostem bylo podle judikatury možno pravomocné správní rozhodnutí zpochybnit a přiznat na*
29 *jeho základě náhradu škody způsobené v důsledku porušení unijního (komunitárního) práva.*

30 JUDR. JANA BÍLKOVÁ, ASISTENTKOU SOUDCE
31 NEJVYŠŠÍHO SOUDU ČR, BRNO
32

33 V roce 2007 Evropský soudní dvůr projednával
34 předběžnou otázku¹ vznesenou Krajským sou-
35 dem v Ostravě jako správním soudem ve věci
36 obchodní společnosti Skoma-Lux s. r. o. (dále
37 jen „Skoma-Lux“) proti Celnímu ředitelství Olo-
38 mouc. Kauza vyvolala s ohledem na v té době
39 rané členství České republiky v Evropské unii
40 u veřejnosti zájem. Skoma-Lux byla napadeným
41 správním rozhodnutím celního ředitelství ze
42 dne 10. 1. 2005 pokutována² za porušení celních
43 předpisů částkou 3 000 Kč. Proti stanovení uve-
44 dené povinnosti se však rozhodla brojit cestou
45 soudního řízení správního, v němž bylo v ná-
46 vaznosti na relevantní závěry ESD rozhodnutí
47 tohoto celního orgánu zrušeno.³ Důvodem byla
48 skutečnost, že povinnost k plnění uložená do-
49 tčeným správním aktem nemohla být vůči

adresátu uplatněna pro nedostatek publikace českého znění rozhodného právního předpisu Evropských společenství, na jehož základě orgán státní správy při svém rozhodování jednal. Soudní dvůr se k věci vyjádřil v tom směru, že neuveřejnění evropského předpisu v Úředním věstníku Evropské unie v jazyce nově přistou- pívšího státu vede k neaplikovatelnosti takové právní úpravy a tedy i rozhodnutí o ni se opíra- jících. V odůvodnění svého rozsudku ze dne 11. 12. 2007 však formuloval i výjimku spočívá- jící v jeho omezených temporálních dopadech na sporné případy. Dospěl k závěru, že v zájmu zachování právní jistoty je zapotřebí, aby i pro- tiprávní akt mohl v určitých situacích vyvolávat

1 Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 11. 12. 2007, C-161/06, Sb. rozh. s. I-10841.

2 Po právní stránce došlo k potvrzení rozhodnutí příslušného celního úřadu o uložení pokuty.

3 Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 1. 2008, sp. zn. 22 Ca 69/2005.