

PI ÚS 77/06 (odškodnění klientů některých bank)

Plénum Ústavního soudu ve složení JUDr. František Duchoň, JUDr. Vlasta Formánková, JUDr. Vojen Güttler, JUDr. Pavel Holländer, JUDr. Ivana Janů, JUDr. Vladimír Kůrka, JUDr. Dagmar Lastovecká, JUDr. Jiří Mucha, JUDr. Jan Musil, JUDr. Jiří Nykodým, JUDr. Pavel Rychetský, JUDr. Miloslav Výborný, JUDr. Eliška Wagnerová (soudce zpravodaj) a JUDr. Michaela Židlická, rozhodlo dne 15. února 2007 o návrhu **skupiny senátorů Senátu Parlamentu ČR**, zastoupené advokátkou JUDr. K. Š., na zrušení části zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí jeho přechodných ustanovení na základě zákona č. 443/2006 Sb., in eventum na zrušení části druhé zákona č. 443/2006 Sb., a to čl. II a čl. III., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a Senátu Parlamentu ČR jako účastníků řízení,

takto:

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, se z r u š u j e dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

O d ů v o d n ě n í:

I.

I. A) Rekapitulace návrhu

1. Skupina 23 senátorů Senátu Parlamentu ČR se řádným návrhem (srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doručeného dne 12. 10. 2006, domáhala zrušení části přechodných ustanovení výše uvedeného zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, na základě zákona č. 443/2006 Sb.
2. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 10.1.2007 navrhovatelé upřesnili petit svého návrhu následovně: navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud ČR pro rozpor s ústavním pořádkem České republiky zrušil napadená ustanovení citovaná v čl. I. jejich podání, 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.
3. Podstatu námitek navrhovatelé sami shrnuli tak, že překročením pravomocí Parlamentu ČR a nepravou (byť navrhovatel dále namítá spíše retroaktivitou pravou) retroaktivitou napadených ustanovení mohl být porušen čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy ČR. Dále mohou ve svém důsledku porušit i vlastnická a majetková práva a právo na soudní ochranu, tedy čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práva svobod (dále jen „Listiny“), stejně tak mohou vést i k porušení zásady řádnosti a jasnosti právních předpisů tvořící jednu ze zásad materiálního právního státu (dovozené interpretací čl. 1 a čl. 2 Ústavy ČR a čl. 1 a 4 Listiny) a zákazu svévole při legislativní proceduře (dovozené z ustanovení čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny i z čl. 37 odst. 2., čl. 41 a čl. 44 Ústavy ČR). V neposlední řadě jsou dle navrhovatelů napadená ustanovení v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 94/19/ES, o systémech pojištění vkladů, a v rozporu s čl. 87 a čl. 3 odst. 1 písmo g) Smlouvy o založení Evropského společenství, čímž porušují mezinárodní závazky ČR plynoucí z členství v EU a tím tedy i čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.
4. Napadená ustanovení výše uvedeného zákona a záměr zákonodárce jsou dle navrhovatelů

v rozporu s principem dělby moci, tedy v rozporu s jedním ze základních pravidel demokratického právního státu, jakým je ČR definována v čl. 1 odst. 1 a v čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, kde je stanoveno, že lid vykonává veškerou státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Parlamentu ČR náleží dle Ústavy ČR zákonodárná moc, přičemž zákon je normativní právní akt, který zavazuje blíže neurčený okruh subjektů a upravuje situace, které nastanou v budoucnosti. V případě napadených ustanovení jde o situace, které nastaly v minulosti, a o konkrétně známé subjekty. Zde navrhovatelé poukázali na nálezy (sp. zn. Pl. ÚS 24/04 či Pl. ÚS 55/2000), v nichž Ústavní soud konstatoval, že *"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)."* Ve svém rozhodnutí sp. zn. Pl. 12/02 Ústavní soud mj. uvedl, že zákon, jenž upravuje jedinečný případ *"vybočuje i z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost. Připomeňme, že požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona a tím rovněž právního státu (...). Zvláštním argumentem proti zákonům, týkajícím se jedinečných případů, je princip dělby moci, čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě."* Parlament ČR v tomto případě dle navrhovatelů provedl výjimku z pravidla pro konkrétní případy klientů zvýhodněných bank, případně pro jeden konkrétní subjekt - Českou pojišťovnu, a.s. (čl. III bod 4 napadeného zákona). A když již tuto výjimku z pravidla Parlament ČR v předchozím případě učinil, učinil ji legislativně čistším způsobem, bez zvýhodnění jednotlivého konkrétního subjektu, bez naplnění dalších vytčených protiústavních kroků a v době, kdy tato výjimka byla sociálně a morálně odůvodnitelná (ochrana klienta banky jako spotřebitele v době zvykání na tržní prostředí).

5. Parlament ČR dle navrhovatelů přijetím napadených ustanovení porušil rovněž čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, neboť uplatňuje moc způsobem, který zákon, resp. Ústava neukládá ani neumožňuje; Parlament ČR jednal nad rámec svých pravomocí stanovených v hlavě druhé Ústavy ČR.

6. Napadená ustanovení mají dle navrhovatelů protiústavní pravé zpětné účinky a jako taková jsou v rozporu s principy demokratického právního státu, ještě přesněji se zásadou ochrany důvěry občana v právo a se zásadou zákazu pravé retroaktivity, tedy s čl. 1 Ústavy ČR, neboť napadená ustanovení mění právní následky, které podle práva nastaly dávno přede dnem účinnosti napadených ustanovení. Zákonodárce dokonce novelizuje přechodná (intertemporální) ustanovení k jedné z předchozích novel zákona o bankách, která s touto novelou měla být zkonsumována. Pokud měl zákonodárce na mysli vyřešit problém přechodnými ustanoveními k zákonu č. 319/2001 Sb., měl tak dle navrhovatelů učinit, když je přijímal. Od přijetí tohoto zákona zákonodárce provedl několik dalších novelizací zákona č. 21/1992 Sb., o bankách (dále jen „zákon o bankách“) s vlastními přechodnými ustanoveními a nyní zasahuje zpětně do přechodných ustanovení o několik novel zpět. Vztahy vkladatelů Kreditní banky Plzeň, Plzeňské banky a Union banky vůči těmto bankám, resp. vůči Fondu pojištění vkladů (dále jen „Fond“), vznikly podle zákona o bankách v platném znění. Podle § 41d tohoto zákona vzniká nárok na vyplacení náhrady dnem, kdy Fond obdrží písemné oznámení ČNB o neschopnosti banky dostát závazkům vůči oprávněným osobám, resp. obdržetím obdobného písemného oznámení týkající se pobočky zahraniční banky. Oznámení musí být zasláno v poměrně krátké lhůtě 21 dní od zjištění, že banka není schopna dostát svým závazkům. Vztahy vyplývající z pojištění vkladů ke třem citovaným zkrachovalým bankám, resp. k Fondu tedy dle navrhovatelů prokazatelně vznikly nejpozději v květnu 2003 (konkurs Union banky k 29.5.2003, konkurs na druhé dvě banky byl prohlášen dříve). Navrhovatelé také poukázali na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/01, dle něhož *„pravá retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl „dostat ke slovu“, nicméně tak neučinil.“* Napadená ustanovení dle navrhovatelů rozšiřují okruh oprávněných osob, mění proceduru a vstupují do již jednou zákonem řešených vztahů. Předpis dává vzniknout vztahu nově vymezených oprávněných osob a Fondu ke stejnému dni, ke kterému vznikly obdobné vztahy oprávněných osob podle předchozí úpravy (tedy nejpozději v květnu 2003). A právě zejména v těchto aspektech se dle názoru navrhovatelů již jednoznačně jedná o nepřipustnou pravou retroaktivitu.

7. Dle názoru navrhovatelů dochází v případě napadených ustanovení k tomu, že stát nejprve

stanoví obecné pravidlo, jakým se mají odškodňovat klienti zkrachovalých bank, které vyvažuje ochranu spotřebitele bankovních služeb a odpovědnost občana jako investora svých prostředků, který má svobodnou vůli zvolit výnosnou riskantní investici či dát přednost bezpečnému méně lukrativnímu uložení peněžních prostředků. Poté však na úkor zajišťovacího fondu, hospodařícího s prostředky, odevzdanými soukromými subjekty, nakládá s těmito prostředky v rozporu s takto obecně stanovenými pravidly a v důsledku toho určitou skupinu či určitý subjekt zvýhodní oproti ostatním. V tom spatřují porušení zásad řádného fungování materiálního právního státu, garantovaného čl. 1 Ústavy ČR, spočívající i v zajištění ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu.

8. Navrhovatelé dále zdůraznili, že napadená ustanovení vedou k tomu, že soukromé prostředky placené bankami a vybrané od klientů bank, které jsou určeny na odškodnění klientů bank, které přispívají do Fondu, budou poskytnuty nad rámec pravidel, která platila v době, kdy banky do Fondu přispívaly, čímž zasahují i do ochrany soukromého vlastnictví a legitimních očekávání dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a mohou být v širším slova smyslu vnímána jako expropriace. Pokud by totiž vlastnictví Fondu jako takové nebylo interpretováno jako vlastnictví nositele základních práv a svobod, zprostředkovaně dochází k omezení vlastnictví a majetkových legitimních očekávání komerčních bank přispívajících do Fondu, neboť vzhledem k napadenými ustanoveními očekávaným důsledkům může dojít ke zvýšení jejich odvodu do Fondu či k poškození jejich klientů.

9. Fond je dle navrhovatelů jako věřitel omezen a diskriminován na svých právech a ochraně spravovaného majetku, protože vzhledem k časovému posunu by Fond byl v případě dodatečné výplaty dle napadených ustanovení zbaven možnosti se se svými pohledávkami přihlásit jako konkursní věřitel v konkurech dotčených bank. Stejně tak navrhovatelé uvedli, že jsou omezena i jeho práva na soudní ochranu spočívající v možnosti uplatnit jeho pohledávky, vzniklé z výplaty náhrad, za konkursními dlužníky. Podle § 41h odst. 2 zákona o bankách, který zůstává nadále v platnosti, se Fond dnem zahájení výplaty náhrad oprávněným osobám stává věřitelem banky ve výši práv oprávněných osob banky na plnění z Fondu. Z toho plyne i jeho zákonná povinnost uplatnit své pohledávky v konkursním řízení, které již bylo (1998 resp. 2003) zahájeno. Retroaktivní úprava prováděná napadenými ustanoveními mu však uplatnění tohoto práva znemožňuje, neboť propadlé lhůty pro přihlášení pohledávek do konkursu vedeného na předmětné banky již uplynuly. Z tohoto důvodu tedy dochází v popsané situaci k odmítnutí spravedlnosti - *denegatio iustitiae*, čímž jsou porušena i práva Fondu na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny.

10. Jako další argument navrhovatelé uvedli, že napadená ustanovení jsou protiústavní i svým příkrým rozporem s právem Evropské unie, který lze konstatovat ve dvou hlavních rovinách. Napadená ustanovení jsou dle navrhovatelů v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 94/19/ES ze dne 30. 5. 1994, o systémech pojištění vkladů, jejímž cílem je zajistit minimální harmonizovanou úroveň ochrany vkladů pro všechny vklady ve Společenství. Harmonizovaná česká úprava pojištění vkladů obsažená v novele zákona o bankách č. 319/2001 Sb. počítá s maximálním limitem náhrady ve výši 25.000 EUR, což je o 5.000 EUR více než předpokládá samotná směrnice jako minimální úroveň pojištění pro všechny členské státy EU, kde je většinou průměrná výše vkladu na občana vyšší než v ČR. Maximální limit náhrad ve výši až 4 miliony korun tak, jak jej zavádí napadená ustanovení, jde zcela nad rámec ochrany drobných vkladatelů a mýjí se tak se smyslem směrnice. Navrhovatelé dále uvedli, že pro směrnice přitom platí podle čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství, že je pro každý stát, kterému je určena, závazná, pokud jde o výsledek, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Výsledkem dotčené směrnice má být ochrana drobných vkladatelů bank a zamezení výplatám anonymních vkladů v souvislosti s ochranou před praním špinavých peněz. Napadená ustanovení mění již zavedenou harmonizovanou právní úpravu, kdy rozšířením okruhu oprávněných osob i na majitele vkladových listů na doručitele a depozitních certifikátů na doručitele a „ručitele pohledávek“ a jejich právní nástupce umožňují vyplácet náhrady i za anonymní vklady, což jde přímo proti smyslu směrnice a je tím tedy v přímém rozporu s právem Evropské unie.

11. Rozpor se směrnicí 94/19/ES není dle navrhovatelů jedinou rovinou, ve které napadená ustanovení porušují právo EU, a tím i závazky plynoucí z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Napadená ustanovení dle navrhovatelů prolamují dosavadní zásadu, že adresáty náhrad z Fondu jsou pouze poškození vkladatelé. Návrh počítá s odškodněním České pojišťovny, a.s., která v minulosti dobrovolně a zcela v souladu se svým podnikatelským záměrem vyplatila náhrady vkladatelům Kreditní banky Plzeň ve výši 1,78 mld. Kč. Toto bezprecedentní zvýhodnění podnikatelského subjektu porušuje zásadu neposkytování tzv. nedovolené veřejné podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, jímž je Česká republika vázána. Veřejná podpora je definována jako podpora poskytovaná v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, která narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňuje určité subjekty. Finanční prostředky uložené ve Fondu nejsou prostředky státního rozpočtu, jedná se však o veřejné prostředky, o jejichž použití stát rozhoduje. Náhrada ve výši 1,78 mld. Kč, která má být vyplacena z Fondu České pojišťovně je nedovolenou veřejnou podporou ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, neboť ji nelze podřadit pod výjimky uvedené v odst. 2 citovaného článku.

12. V návaznosti na výše uvedenou argumentaci navrhovatelé poukázali i na to, že stejné zvýhodnění České pojišťovny, a.s. (plynoucí z čl. III bod 4 napadených ustanovení) není ani v souladu s obecným principem rovnosti podmínek hospodářské soutěže vyjádřeným v čl. 3 odst. 1 písm. q) Smlouvy o založení Evropského společenství. Napadená ustanovení neodůvodněně výrazně zvýhodňují soukromý podnikatelský subjekt - Českou pojišťovnu, a.s. a její soukromé vlastníky.

13. Navrhovatelé rovněž konstatovali, že napadená ustanovení často nedávají smysl, znemožňují jakoukoli interpretaci či umožňují několik možných výkladů. Velmi zásadní je např. skutečnost, že napadená ustanovení jsou nesrozumitelná v otázce běhu lhůt (není jasné, které lhůty kdy začínají a končí), nebo, že napadená ustanovení obsahují právně neexistující pojmy („ručitel pohledávky“ nemůže existovat, ručit je možno jen za závazky). Velmi problematická z pohledu srozumitelnosti textu je dle navrhovatelů i skutečnost, že napadená ustanovení jsou novelizací přechodných ustanovení k zákonu, který byl přijat před pěti lety, přičemž tato přechodná ustanovení se vlastně zkonsumovala s příslušnou novelizací, přičemž zákon o bankách již byl od té doby novelizován znovu několikrát, kdy jednotlivé novelizace měly svá vlastní přechodná ustanovení. Novelizací přechodných ustanovení se opakovaně mění režim pro banky, které již byly před pěti lety zahrnuty do určité výjimky z režimu zákona a teď jsou zahrnuty do nové výjimky dle napadených ustanovení. V tom navrhovatelé spatřují rozpor se znakem materiálního právního státu, v Ústavě ČR explicitně neuvedeným, nicméně dovozeným interpretací čl. 1 a čl. 2 Ústavy ČR a čl. 1 a čl. 4 Listiny, kterým je zásada právní jistoty, kdy každý může mít důvěru v právo a jeho transparentnost a srozumitelnost, a tím i zásada řádnosti a jasnosti právních předpisů.

14. Navrhovatelé upozornili i na fakt, že pro právní stát je také velmi podstatné pravidlo stanovené jak v Ústavě ČR (čl. 2 odst. 3), tak i v Listině (čl. 2 odst. 2), kdy stát (státní orgán) je omezen pravidly, která si stanovil. Z tohoto pravidla pak plyne, že zákonodárce je povinen dodržovat při přijímání zákonů určitá legislativní pravidla, a odkázali na rozhodnutí Ústavního soudu (Pl. ÚS 23/04), dle něhož *„je způsob, jak k přijetí a vyhlášení zákona došlo, podroben kognici Ústavního soudu pouze v rámci, který ústavní pořádek vytyčuje (zejména čl. 1, čl. 39 odst. 1 a 2, čl. 41, čl. 44 až čl. 48, čl. 50 až čl. 52 Ústavy ČR). Předmětem přezkumné činnosti Ústavního soudu je proto schválený text zákona, zápisy z jednání sněmoven slouží jako hlavní důkazní prostředek při hodnocení jedné složky z tripartice hodnocení, tj. dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona.“* Zákonodárce je tedy při legislativní proceduře vázán Ústavou i zákony (např. jednacím řádem Poslanecké sněmovny). Pokud zákonodárce poruší při legislativní proceduře pravidla, která mu stanoví zákon, může to dle navrhovatelů být ve svém důsledku i porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny. Dle zákona je pozměňovací návrh omezen projednávaným bodem schůze, přičemž pozměňovací návrh poslance Doktora, na jehož základě se napadená ustanovení stala součástí zákona o bankách, nebyl uveden v programu příslušné schůze Poslanecké sněmovny, čímž

byla porušena legislativní procedura stanovená zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Dle navrhovatelů je v rozporu s předepsanou procedurou, tedy ústavními legislativními pravidly, aby bylo hlasováno o zákoně v rámci bodu schůze Poslanecké sněmovny, který je věnován jinému zákonu a kde není uvedeno, že by se zákonem měl zabývat. Obsahová i procedurální pochybení zákonodárce v případě napadených ustanovení jsou dle názoru navrhovatelů natolik četná a závažná, že společně ve svém součtu mohou již vést ke konstatování rozporu s ústavním pořádkem, a to se zásadou řádnosti a jasnosti právních předpisů tvořící jednu ze zásad materiálního právního státu a se zákazem svévole při legislativní proceduře.

I. B) Vyjádření účastníků řízení

15. Ústavní soud podle ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

16. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR zastoupená předsedou Ing. Miloslavem Vlčkem ve svém vyjádření ze dne 7. 11. 2006 uvedla, že uvedený návrh zákona č. 443/2006 Sb., kterým se též mění zákon č. 319/2001 Sb., byl předložen skupinou poslanců. Návrh Poslanecká sněmovna projednávala ve 4. volebním období nejprve jako sněmovní tisk č. 965. Po jeho neschválení ve 3. čtení dne 21. prosince 2005 byl předmětný návrh zákona navržen do sněmovního tisku č. 1222 na plénu Poslanecké sněmovny dne 19. dubna 2006 ve 2. čtení. Poslanecká sněmovna hlasovala o sněmovním tisku č. 1222 jako o celku ve 3. čtení dne 23. května 2006 a poměrem hlasů 156 pro návrh (ze 176 přítomných poslanců) návrh zákona schválila. Dne 21. června 2006 vyjádřil Senát vůli návrhem zákona se nezabývat. Předseda Poslanecké sněmovny podepsal návrh zákona dne 21. srpna 2006 a prezident republiky nechal marně uplynout patnáctidenní lhůtu, kterou mu Ústava ČR poskytuje, aniž zákon vrátil Poslanecké sněmovně anebo jej podepsal. Dne 8. září 2006 byl návrh zákona podepsán předsedou vlády ČR a řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů.

17. Podle názoru předkladatelů, uvedeného v důvodové zprávě zajišťuje návrh zákona částečné zrovnoprávnění těch klientů bank v konkurzu, kterým byly v minulosti pohledávky za bankami sanovány pouze na úrovni zákona, zatímco v jiných případech nad tento rámec, a zmírňuje tak zásadní nerovnost, která vznikla v důsledku nesystémových kroků při kompenzaci náhrad v minulosti. Požadavek na rovné zacházení s klienty všech bank nacházejících se v konkurzu, stejně jako požadavek na rovné dostatečné odškodnění takovýchto klientů, je nutné považovat za zcela legitimní. Zákonem č. 319/2001 Sb. byl zaveden dvojí systém odškodnění, diskriminující část klientů bankovního sektoru. Takovýto stav je z hlediska právní jistoty, předvídatelnosti práva a demokratické zásady rovnosti občanů České republiky zcela nežádoucí. Princip ochrany vkladů klientů bank formou příspěvků bankovních subjektů do Fondu pojištění vkladů je dle předkladatelů založen na solidární odpovědnosti všech subjektů bankovního trhu. Předkladatelé proto sledovali návrhem zákona dodatečné zhojení původní tvrdosti a nefunkčnosti systému odškodnění provedeného ve vztahu pouze k některým klientům bank nacházejících se nyní v konkurzu, namísto ve vztahu ke všem klientům bank nacházejících se nyní v konkurzu, a stejně tak odškodnění subjektů, které se na řešení tehdejší krizové situace, namísto Fondu pojištění vkladů, podílely. Podle předkladatelů je tedy nezbytné, aby byl i nadále zachovávan a dodržován princip solidární odpovědnosti všech subjektů bankovního trhu v České republice a s tím související a logicky navazující odškodnění zúčastněných nebankovních subjektů, participujících namísto Fondu pojištění vkladů na řešení celé situace. Závěrem svého vyjádření Poslanecká sněmovna uvedla, že zákonodárny sbor byl při projednávání a schvalování návrhu zákona v přesvědčení, že přijatý návrh je v souladu s ústavním pořádkem ČR. Je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadených ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

18. Senát Parlamentu České republiky zastoupený předsedou MUDr. Přemyslem Sobotkou ve vyjádření ze dne 7. 11. 2006 nejprve popsal proceduru posouzení zákona č. 443/2006 Sb. Senátem. Zákon č. 443/2006 Sb. byl Senátu Poslaneckou sněmovnou postoupen jako návrh zákona dne 25. května 2006 a organizační výbor Senátu jej jako senátní tisk č. 362 (5. funkční období) určil k

projednáni výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Tento výbor na svém zasedání dne 15. června 2006 senátní tisk č. 362 projednal, avšak k návrhu zákona nepřijal žádné usnesení. Plénum Senátu projednávalo návrh zákona obsažený v senátním tisku č. 362 na své 12. schůzi dne 21. června 2006. Po zpravodajské zprávě, ve které bylo pouze odkázáno na záznam z jednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, konstatující, že výbor nedospěl k většinovému stanovisku, bylo navrženo, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Před hlasováním o tomto návrhu vystoupila předsedkyně Klubu otevřené demokracie, senátorka S. Paukrtová, která vyzvala plénum Senátu, aby návrh zákona pro nesouhlasný postoj vlády České republiky, Ministerstva financí zvláště a České národní banky k němu, byl postoupen do obecné rozpravy. Dále vystoupil místopředseda Senátu, senátor P. Pithart, který též požádal o postoupení návrhu zákona do obecné rozpravy z důvodu, že jde „o normu svým způsobem retroaktivní, nespravedlivou a znerovnoprávnující bankovní domy“. Nicméně při hlasování o návrhu usnesení Senátu „návrhem zákona se nezabývat“ bylo z přítomných 69 senátorů, 39 senátorů pro, 18 proti.

19. K návrhu skupiny senátorů Senát dále uvedl, že nelze nepoukázat na skutečnost, že petit uvedený v návrhu na zrušení přechodných ustanovení je do jisté míry nepřesný a neúplný. Zákon č. 319/2001 Sb., není zákonem „o bankách“, jak je v návrhu uvedeno, nýbrž jeho název zní: „zákon, kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů“; nic na této skutečnosti nemění ani chybný nadpis části druhé zákona č. 443/2006 Sb. (formálně vzato zákon pod názvem „č. 319/2001, o bankách“ neexistuje), neboť z úvodní věty čl. II zákona č. 443/2006 Sb. je nepochybné, jaký zákon je novelizován. Je zřejmé, že novelizační ustanovení čl. II zákona č. 443/2006 Sb. byla inkorporována do čl. II zákona č. 319/2001 Sb., avšak následující čl. III zůstává nadále pouze součástí zákona č. 443/2006 Sb., a nedochází u něho k inkorporaci do jiného zákona; novelizace zákona č. 319/2001 Sb. je omezena jen na čl. II zákona č. 443/2006 Sb. Je nutno zdůraznit, že čl. III zákona č. 319/2001 Sb. obsahuje i po dalších novelizacích nadále jen ustanovení o jeho účinnosti, v žádném případě však ustanovení čl. III zákona č. 443/2006 Sb. jako samostatné ustanovení posledně jmenovaného zákona není inkorporováno do zákona č. 319/2001 Sb. Na tomto názoru Senát setrval i ve svém vyjádření ze dne 19. 1. 2007 reagující na podání ze dne 9.1.2007, jímž navrhovatelé upřesnili petit svého návrhu.

20. Senát dále konstatoval, že je možné připustit, že zákonodárcem přijatá povinnost odškodnit klienty některých bank v rozsahu uvedeném v části druhé zákona č. 443/2006 Sb. do určité míry zasahuje do soukromého vlastnictví a porušuje legitimní očekávání dotčených subjektů (rozuměj bank, resp. Fondu pojištění vkladů), neboť na základě těchto ustanovení budou soukromé prostředky placené bankami a vybrané od klientů těchto bank vyplaceny nad rámec jejich dřívějších povinností, tím spíše, že v mnoha případech se tak zasáhne do již proběhlého či probíhajícího soudního řízení, aniž by nové skutečnosti mohly být kvůli běhu lhůt zohledněny. Větší rozsah plnění z Fondu pojištění vkladů by mohl s velkou pravděpodobností znamenat v případě krachu dalších bank zvýšené nároky na ostatní banky ohledně výše plnění do fondu pojištění, nicméně nelze pominout, že k odškodnění nad rámec obecné úpravy v zákoně o bankách došlo, i když v menším rozsahu (a to jak z hlediska subjektů, tak předmětu), již na základě bodu 5 čl. II zákona č. 16/1998 Sb. V případě náhrad úspor zdaleka nejde o ojedinělý způsob odškodnění nad rámec obecné právní úpravy: např. na úseku pojištění vkladů u družstevních záložen bylo oproti platnému právnímu stavu v době krachu družstevních záložen odškodnění zvýšeno na základě bodu 1 čl. II zákona č. 212/2002 Sb. a stát dokonce vydal na pokrytí potřeb Zajišťovacího fondu družstevních záložen na základě zákona č. 215/2002 Sb. dluhopisy, neboť v Zajišťovacím fondu nebylo dostatek prostředků na výplatu náhrad stanovených zákonem.

21. Nad rámec argumentů navrhovatele, že napadená ustanovení trpí závažnými právními vadami, které by mohly ztížit či dokonce „znemožnit jakoukoliv interpretaci“ či umožnit různé výklady, Senát uvedl, že není vůbec zřejmé, v jakém vztahu či poměru je nová úprava uvedená v čl. II zákona č. 319/2001 Sb., ve znění bodu 1 a 2 čl. II zákona č. 443/2006 Sb. a úprava uvedená v čl. III zákona č. 443/2006 Sb. Vznikl totiž stav, podle kterého jsou stanoveny dva ve své podstatě nezávislé postupy týkající se klientů týchž bank, které se částečně překrývají, přičemž v obou těchto

úpravách je stanoveno, že „vkladatelům bank ani jiným osobám v souvislosti s výplatou dodatečné náhrady dle tohoto přechodného ustanovení zákona nenáleží jiné nároky než ty, které vyplývají z tohoto přechodného ustanovení zákona“; nadto ohledně klientů Kreditní banky Plzeň a.s., Plzeňské banky, a.s. a Union banky a.s. (všechny v konkursu) jde o postupy platné a účinné od téhož dne, tj. od 18. září 2006.

22. Pokud se týče námítky navrhovatele k proceduře, konkrétně k porušení zákazu svévole při legislativní proceduře, Senát konstatoval, že pozměňovací návrhy podané ve druhém čtení (a schválené ve třetím čtení), kterými byly do projednávaného zákona včleněny zcela nesouvisející novely zákona, byly zejména v posledním volebním období Poslanecké sněmovny zcela běžným jevem. Jde o jev, který nepřispívá k přehlednosti právního rádu a k právní jistotě adresátů těchto změn, nicméně z hlediska formálního je zřejmé, že poslanec při podávání pozměňovacích návrhu není ve smyslu Ústavy ničím omezen.

23. Senát dále uvedl, že při posuzování návrhu je třeba vzít v úvahu další velmi závažné aspekty spočívající zejména v charakteru napadených ustanovení, neboť na jejich základě nepochybně nejenže vznikla nová legitimní očekávání (k odškodnění klientů jiných zkrachovalých bank nad rámec obecné úpravy již v minulosti došlo), ale v mnoha případech vznikla po účinnosti zákona dokonce i nová práva. Je na Ústavním soudu, aby posoudil, zda námítky navrhovatele vůči napadeným ustanovením jsou tak závažné, že je na místě tato ustanovení zrušit, a tím připustit pozbytí již nabytých práv, což se jeví značně problematickým zejména u drobných vkladatelů zkrachovalých bank, kteří nejsou postupníky.

I. C) Vyjádření amici curiae

24. Ústavní soud si dne 2. 11. 2006 vyžádal stanoviska České národní banky a České bankovní asociace týkající se otázky ekonomických důsledků zahájení dodatečných náhrad za vklady z Fondu pojištění vkladů na základě přijaté změny zákona o bankách, a to jak z obecného hlediska, tak z hlediska dopadů na platební schopnost a fungování Fondu pojištění vkladů, a dále vyjádření k problematice souladu přijaté úpravy dodatečných náhrad s právem ES, kde je oblast pojištění vkladů upravena směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 94/19/ES.

25. Česká národní banka, zastoupena guvernérem Ing. Zdeňkem Tůmou ve svém stanovisku ze dne 20. 11. 2006 k problematice ekonomických důsledků uvedla, že finanční rezervy Fondu pojištění vkladu (dále jen "FPV") k 30. 9. 2006 představují cca 6,3 mld. Kč. Dodatečné náhrady vkladů budou představovat cca 3,84 mld. Kč (částka bude upřesněna až po předání podkladů k výplatě náhrad od všech bank). Rezervy FPV se tak sníží na cca 2,46 mld. Kč. Realizace výplaty dodatečných náhrad nebude mít okamžitý přímý dopad na odvod příspěvků bank do FPV, nicméně v případě nové pojistné události by velmi reálně mohlo dojít k situaci, že by FPV neměl dostatek finančních prostředků právě díky nyní uzákoněné výplatě dodatečných náhrad. Důsledkem toho by bylo zdvojnásobení odvodové sazby bank dle ustanovení § 41k zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Vyplacení nadstandardních náhrad samozřejmě výrazně oddaluje moment naplnění FPV na úroveň umožňující uzákonit pokles odvodové sazby, popř. úplně zastavit odvádění příspěvků. K tomu je třeba zmínit, že současná výše odvodové sazby představuje pro tuzemské banky značnou konkurenční nevýhodu. Sazba je relativně vysoká zejména z důvodu opakovaných novelizací zákona o bankách uzákonujících dodatečné nadstandardní odškodňování.

26. Novelizace zákona o bankách, které vedou k nadstandardnímu odškodňování, dle stanoviska České národní banky výrazně zhoršují pozici FPV jako potenciálního dlužníka. V ustanovení § 41i zákona o bankách je přitom zakotveno: „*V případě, že prostředky Fondu nepostačují k vyplacení zákonem stanovených náhrad, obstará si Fond potřebné peněžní prostředky na trhu. Fond je povinen dbát, aby podmínky, za kterých jsou peněžní prostředky Fondu poskytnuty, byly pro něj co nejvýhodnější.*“ Je zřejmé, že případní věřitelé nebudou ochotni půjčovat za nízké úrokové sazby dlužníkovi, jehož budoucí finanční situace je nepředvídatelná v důsledku reálného nebezpečí poslaneckých aktivit vedoucích k opakovanému vyčerpávání jeho zdrojů. Jako potenciální dlužník se tak FPV stává pro investory nečitelným a nemusí být proto trhem jako dlužník akceptován, popř.

bude akceptován pouze v pozici rizikového dlužníka, tedy za úrokové sazby výrazně vyšší, než jakých by mohl na trhu docílit za normálních okolností. V této souvislosti je třeba zmínit, že po integraci dohledu nad finančním trhem se vztahuje systém pojištění pohledávek z vkladů, zakotvený v zákoně o bankách, i na spořitelni a úvěrní družstva. Je proto jen otázkou času, kdy v Poslanecké sněmovně zazní požadavky na čtyřmilionové odškodnění pro členy dříve zkrachovalých spořitelních a úvěrních družstev.

27. K otázce souladu přijaté úpravy dodatečných náhrad s právem ES (směrnici č. 94/19/ES) Česká národní banka ve svém stanovisku uvedla, že nesoulad spatřuje zejména v těchto skutečnostech:

a) Rozpor s článkem 11 výše uvedené směrnice, který stanoví:

„Aniž tím jsou dotčena jiná práva, která mohou mít podle vnitrostátních právních předpisů, mají systémy provádějící platby z pojištění právo vstoupit do práv vkladatelů v likvidačním řízení až do výše svých plateb.“ V důsledku retroaktivního působení zákona budou z hlediska FPV zmeškány veškeré lhůty pro přihlášení pohledávek v konkursním řízení. Tím dochází k jednoznačnému porušení článku 11 s negativními dopady do hospodaření FPV.

b) Rozpor s duchem směrnice vyjádřeným v preambuli směrnice:

„...vzhledem k tomu, že by na jedné straně minimální úroveň pojištění předepsaná touto směrnicí neměla ponechat bez ochrany příliš velkou část vkladů v zájmu ochrany spotřebitele i v zájmu stability finanční soustavy: že by na druhé straně nebylo vhodné stanovit ve Společenství takovou úroveň ochrany, která by v určitých případech mohla ve svém důsledku podpořit nebezpečné řízení úvěrových institucí: že se zdá být rozumným stanovit harmonizovanou minimální úroveň pojištění ve výši 20.000 EUR; že může být třeba omezených přechodných opatření, jež by umožnila stávajícím systémům přizpůsobit se této částce.“ Napadená část zákona č. 443/2006 Sb. je podle názoru ČNB v rozporu se smyslem směrnice, jelikož jejím deklarovaným cílem není jen ochrana drobných vkladatelů a posilování stability bankovní soustavy, ale i boj proti tzv. morálnímu hazardu a nebezpečnému chování bank.

c) Rozpor s článkem 9, který v odst. 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby úvěrové instituce poskytly současným i případným vkladatelům informace potřebné k určení systému pojištění vkladů, jehož jsou instituce a její pobočky členy uvnitř Společenství, nebo alternativního uspořádání stanoveného v čl. 3 odst. 1 druhém pododstavci nebo v čl. 3 odst. 4. Vkladatelé musí být informováni o ustanoveních systému pojištění vkladů nebo případného alternativního uspořádání, včetně výše a rozsahu krytí poskytovaného systémem pojištění vkladů.“ Z uvedeného znění vyplývá, že všichni vkladatelé musí obdržet informace před uložením vkladů a musí jim být předem zcela zřejmé, jaké jsou podmínky pojištění. V důsledku série retroaktivních novelizací zákona o bankách vkladatelé v ČR dlouhodobě nedostávají pravdivé informace o fungování systému pojištění vkladů a jejich případná investiční rozhodnutí mohou být vlivem informací, které se následně ukáží jako nepravdivé, deformována.

d) Nad rámec dotazu ČNB upozornila i na možný rozpor napadených ustanovení s ustanovením článku 87 Smlouvy o založení Evropského společenství, který stanoví:

„Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem, nestanoví-li tato smlouva jinak.“ V případě napadených ustanovení jde podle názoru ČNB o podporu poskytovanou České pojišťovně státem, byť z prostředků FPV. Takto vyplácená náhrada přitom nemá z ekonomického hlediska žádné opodstatnění, jelikož dříve poskytnuté plnění této pojišťovny vkladatelům bylo v souladu s jejím tehdejším podnikatelským záměrem (eliminace reputačního rizika), vyplývalo z jejího postavení ve finanční skupině a bylo dobrovolné.

28. Stanovisko České bankovní asociace Ústavní soud obdržel dne 21. 11. 2006. V něm Česká bankovní asociace zastoupená výkonným ředitelem Ing. Petrem Špačkem uvedla, že podporuje

názor skupiny senátorů formulovaný v jejich podání, neboť se shodně domnívá, že ustanovení napadeného zákona jsou v rozporu s ústavním pořádkem ČR, a dále v rozporu s pravidly pro pojištění vkladů nastavenými v právu ES. Současně zákon retroaktivním založením nedovolené veřejné podpory představuje závažné porušení Smlouvy o založení ES. Dále ve svém stanovisku podrobně popsala vývoj pojištění pohledávek z vkladů a nadstandardního odškodňování od roku 1994 po dnes. Ve svém vyjádření také upozornila na relevantní komunitární právo a jeho obsah.

29. Dne 12. 2. 2007 Ústavní soud ČR obdržel nevyžádané vyjádření Občanského sdružení klientů UB. V tomto vyjádření je uvedeno, že v případě „zrušení zákona č. 443/2006 Sb. dojde ke zcela bezprecedentnímu porušení základních ústavních práv“ členů Občanského sdružení klientů UB, kteří se tak cítí být návrhem přímo dotčeni. Dále vyjádření popisuje vznik soukromých bank v České republice v období vytváření soukromého bankovního sektoru, tedy období transformace bankovníctví. Uvádí, že prakticky nefungoval kvalitní bankovní dohled a neexistovaly kvalitní záruky k vytvoření a zachování rovných soutěžních podmínek pro banky vlastněné státem na straně jedné a pro nově vznikající soukromé banky na straně druhé. Již z tohoto důvodu byla pozice soukromých bank, jakož i orientace vkladatelů na trhu bankovních služeb velmi obtížná. Tato situace spolu s opakovanými krizemi v hospodářství vedla k tomu, že se soukromé banky dostávaly do hospodářských potíží, v důsledku nichž přišla řada vkladatelů následně o své úspory. Šlo o špatnou bankovní a peněžní politiku státu, jakož i nedostatečně důslednou regulační politiku státu v bankovníctví a zřejmě z těchto důvodů bylo následně rozhodnuto o poskytnutí náhrady vkladatelům za znehodnocené vklady ze strany státu až do výše 4 mil. Kč na vkladatele. Nejprve poskytovala náhrady ČNB a Ministerstvo financí ČR, později byly poskytnuty náhrady klientům zkrachovalých bank na základě zákonných úprav. S ohledem na uvedené lze považovat za důvodné i očekávání vkladatelů Kreditní banky Plzeň, Plzeňské banky a Union banky, že jim jejich vklady budou hrazeny za stejných podmínek a ve stejné výši jako dříve odškodněným vkladatelům. Napadený zákon tedy odstraňuje faktickou diskriminaci vkladatelů Kreditní banky Plzeň, Plzeňské banky a Union banky ve srovnání s vkladateli např. Pragobanky, Universal banky, Moravia banky a dalších, a je tedy v souladu s požadavkem rovnosti v právech, který plyne z Listiny základních práv a svobod. Občanské sdružení klientů UB ve svém vyjádření zcela odmítlo argumentaci senátorů požadujících zrušení napadeného zákona, což dále odůvodnilo. Závěrem navrhli, aby byl návrh skupiny senátorů zamítnut.

30. Dne 13. 2. 2007 bylo Ústavnímu soudu doručeno podání klientky Union banky, a.s. nazvané jako vyjádření k návrhu na zrušení části zákona č. 319/2001 Sb., ve znění zákona č. 443/2006 Sb. Irena Linhartová zmocnila k podání vyjádření advokáta JUDr. Pavla Dejla, LL.M., Ph.D., což bylo osvědčeno předložením plné moci. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu ČR (např. Pl. ÚS 52/03) je okruh účastníků řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů dán zákonem a jejich výčet rozšiřovat rozhodnutím Ústavního soudu ČR nelze. Účelem řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů je ochrana v ústavním pořádku obsažených principů a veřejných statků, z čehož plyne, že v tomto řízení může Ústavní soud ČR akceptovat vyjádření „přátel soudu“, tj. takových osob, které nesledují pouze svůj soukromý zájem, nýbrž jsou schopny již ze své podstaty zohledňovat veřejný zájem v podobě zmíněných principů a veřejných statků. Zatímco v případě Občanského sdružení klientů UB, jako zájmového sdružení bylo možno naznačenou kvalitu dohledat, nelze totéž říci o soukromé osobě, která se cítí být návrhem senátorů bezprostředně dotčená a ve vztahu k Ústavnímu soudu ČR je v postavení osoby uplatňující toliko svůj soukromý zájem. Tomuto účelu však řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů neslouží, a proto Ústavní soud ČR podání Ireny Linhartové nemohl akceptovat jako vyjádření tzv. „přítele soudu“.

I. D) Důkazní materiály získané Ústavním soudem z veřejných zdrojů

31. Ústavní soud si jako podklad pro své rozhodnutí opatřil také stenozáznamy z jednání Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich výborů, dále jejich usnesení a sněmovní tisky volně dostupné v digitální knihovně na webových stránkách Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky na www.psp.cz a www.senat.cz, a také zápisy z 11., 12. a 13. schůze Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury dostupné na www.senat.cz.

I. E) Ústní jednání před Ústavním soudem

32. Při ústním jednání, které se konalo dne 15. 2. 2007, účastníci řízení ve svých závěrečných vyjádřeních pouze zopakovali a shrnuli svá stanoviska, jež byla obsahem jejich písemných podání doručených Ústavnímu soudu.

II.

Popis legislativní procedury přijímání napadených ustanovení zákona

33. Z vyjádření obou komor Parlamentu, připojených příloh a dokumentů dostupných elektronickou cestou Ústavní soud zjistil, že původní návrh zákona předložila Poslanecké sněmovně skupina poslanců dne 21. 12. 2005 (sněmovní tisk č. 1222/0 – Novela zákona o zrušení Fondu národního majetku), přičemž navrhli projednávání návrhu zákona tak, aby sněmovna s ním mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení. Tento návrh zákona byl vládě ČR předložen k vyjádření stanoviska dne 22.12. 2005. Její stanovisko s připomínkami k návrhu bylo rozesláno poslancům dne 20.1.2006 jako sněmovní tisk č. 1222/1. Organizační výbor dne 25.1.2006 projednání návrhu zákona doporučil, určil zpravodaje a navrhl přikázat k projednání rozpočtovému výboru. 1. čtení proběhlo dne 16. 3. 2006 na 54. schůzi, kde byl návrh projednán v obecné rozpravě. Sněmovna nesouhlasila s projednáváním tak, aby mohla s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvním čtení a přikázala návrh zákona k projednání rozpočtovému výboru (usnesení č. 2321). Rozpočtový výbor návrh zákona projednal a dne 10. 4. 2006 vydal usnesení doručené poslancům jako tisk č. 1222/2, v němž návrh doporučuje schválit. Ve 2. čtení původní návrh zákona nejprve prošel obecnou rozpravou dne 19. 4. 2006 na 55. schůzi a poté podrobnou rozpravou, v níž byl podán i napadený pozměňovací návrh, který byl obsahem tisku č. 1222/3. Tento pozměňovací návrh byl rozeslán poslancům dne 21. 4. 2006. 3. čtení proběhlo dne 23. 5. 2006 na 56. schůzi, kde bylo hlasováno pod pořadovým číslem 16 o napadeném pozměňovacím návrhu. Pro něj se vyslovilo ze 167 přítomných poslanců a poslankyň 142, proti 3. Nato byl schválen návrh zákona (usnesení č. 2470), poté, co s ním vyslovila Poslanecká sněmovna souhlas, když z přítomných 172 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 156, proti 3.

34. Poslanecká sněmovna postoupila dne 25. 5. 2006 návrh zákona Senátu jako tisk č. 362/0. Organizační výbor stanovil garančním výborem Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který návrh projednal dne 15. 6. 2006 a přijal usnesení č. 7, které bylo rozdáno jako tisk č. 362/1. Návrh byl projednán dne 21. 6. 2006 na 12. schůzi Senátu, kde bylo přijato usnesení se návrhem nezabývat (usnesení č. 499), když z přítomných 63 senátorů a senátorek bylo 39 pro, 18 proti a 6 se hlasování zdrželo.

35. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podepsání dne 21. 8. 2006. Prezident zákon v zákonné lhůtě nepodepsal ani nevrátil zpět Poslanecké sněmovně. Schválený zákon byl poté dne 11. 9. 2006 doručen k podpisu premiérovi. Zákon byl vyhlášen dne 18. 9. 2006 ve Sbírce zákonů v částce 144 pod č. 443/2006 Sb. a účinnosti nabyl dnem jeho vyhlášení.

III.

Referenční hlediska pro posouzení návrhu

III. A) Princip právního státu a demokratického legislativního procesu

36. V rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 21/01 Ústavní soud uvedl, že: „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. (Jako zřejmě nejmarkantnější příklad, kdy tak Poslanecká sněmovna zcela účelově a nevhodně

učinila, bylo přijetí zákona č. 170/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze smlouvy mezi vládou České republiky, vládou Slovenské republiky a vládou Spolkové republiky Německo, o ukončení vzájemného zúčtovacího styku v převoditelných rublech a vypořádání vzájemných závazků a pohledávek, které vznikly jako saldo v převoditelných rublech ve prospěch Spolkové republiky Německo a o změně zákona č. 407/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou náhradu škod zemědělským subjektům postiženým suchem v roce 2000, do kterého byla zcela nesystémově zahrnuta též změna zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.) Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“ (Sb.n.u.ÚS Svazek č.25 Nález č.14 str.97, 95/2002 Sb.).

37. Normativní princip demokratického právního státu je obsažen v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, který Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Úcta k právům a svobodám jedince je nepochybně také právě jedním z oněch principů právního státu, jak má na mysli Preambule Ústavy ČR, resp. 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.

38. Z uvedeného plyne, že i Parlament, resp. jeho obě komory nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou ČR a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejich orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod. Dodržování procedurálních pravidel obsažených v uvedených pramenech práva je třeba vyžadovat proto, že ač adresátem těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout jejich základních práv. Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskurzu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.

39. Požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí. Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom § 13 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv předvídá, že územní samosprávné celky mají povinnost umožnit každému nahlížení do Sbírky zákonů. O povinnosti poskytnout každému přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právních předpisů v elektronické podobě zákon mlčí. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivitu 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. Souvisejícím problémem je také prospektivnost práva, neboť řídit se jím mohou jen v budoucím konání.

40. V tomto kontextu má též význam mluvit – po vzoru práva na dobrou správu – též o „právu na dobré zákonodárství“, jež právní věda, a nejen česká, spojuje s principy demokratického právního

státu (viz Čebišová, T.: *Právo na dobré zákony (?)*, in: Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 84 násl.).

41. Podle L. Fullera patří mezi základní modely rozhodování v demokracii soudní proces a hlasování v rámci zastupitelských sborů (Fuller, L.: *Morálka práva*, Praha 1998, cit. dle Kysela, J.: *Zákonodárny proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu?*, Právník č. 6/2005). Parlamentní rozhodování se týká případů obecných; v jeho prospěch vyznívá výhrada zásadních rozhodnutí přijímaných v parlamentní proceduře, která zajišťuje zvažování předmětu, o němž je rozhodováno, za účasti politických stran, které představují organizované zájmy občanské veřejnosti. Zákon jako výsledek parlamentní deliberace je kompromisem mezi zájmy, do něhož se projektuje společenský konsenzus, který je třeba považovat za kritérium akceptace zákona. Každá z institucí tvořících či aplikujících právo je definována formálními znaky, mj. procedurami, jež slouží naplňování účelu dané instituce. Procedury se dotýkají i forem jednání parlamentu, jakož i dělby práce mezi jeho orgány, a mají garantovat demokracii, legitimizaci autority, racionalitu zákonodárství, procedurální spravedlnost (slyšení stran, debatu), apod. (Kysela, J.: *Zákonodárny proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu?*, Právník č. 6/2005). Parlamentní procedury jsou ostatně též významným prvkem dotváření podoby dělby moci a podmínek politické soutěže ve státě (Kabele, J.: *Z kapitalismu do socialismu a zpět. Teoretické vyšetřování přerodů Československa a České republiky*. Praha, Karolinum, 2005, s. 205).

42. Demokratické zákonodárství z historického hlediska lze vysvětlovat též jako přenesení myšlenky soudního procesu na politický proces v podobě tvorby zákonů. Jak známo, anglický parlament měl historické kořeny v *Curia Regis*, tj. v orgánu, který měl funkci judikatorní a funkci dotváření práva. Jeho zákonodárská funkce byla vždy chápána jako dotváření práva v širších souvislostech (*Court of Parliament*). Zákonodárce tak plnil roli „urychlovače“, „usměřovače“ a „nařizovatele“ další tvorby práva. *Common law* existovalo jako soudcovské právo ještě před zákony a vedle nich. Politická moc tak byla nucena k vyřizování mocenských, názorových a zájmových rozporů v procesně upraveném diskurzu, který ústil do závazného rozhodnutí (Kriele, M.: *Das demokratische Prinzip im Grundgesetz*, VVDStRL 29, WdeG Berlin 1971, s. 50 a násl.).

43. Konečně pro C. Schmitta je parlamentarismus jako forma vlády otevřenou argumentativní diskusí, v níž jsou konfrontovány rozdíly a názory – politická moc je tím nucena k diskusi, která umožňuje veřejnou kontrolu (Schmitt, C.: *The Crisis of parliamentary Democracy*, London 1994, cit. dle Kysela, J.: *Zákonodárny proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu?*, Právník č. 6/2005).

44. Podobně jako v soudním rozhodování, i v parlamentním rozhodování vyžaduje idea „spravedlivého rozhodnutí“, která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany. Zatímco před soudem jde o strany sporu, jde v parlamentu o možnost slyšení zástupců všech politických stran, v něm zúčastněných. Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. To je také hlavním důvodem preference parlamentního zákonodárství před přijímáním aktů se silou zákona uvnitř exekutivy.

45. Vedle materiální kvality však je složkou „správného“ nebo „dobrého“ práva též kvalita formální. Jde zde o tzv. formální hodnoty práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit existenci, akceptanci a aplikovatelnost: hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (Summers, R. S.: *Essays in Legal Theory*. Dordrecht – Boston – London: Kluwer Publishing, 2000, str. 30). Obdobně mluví N. MacCormick o etice legalismu, pro niž jsou příznačné pravidelnost, předvídatelnost, jistota, trvalost a jednota (cit. podle Příbáň, J.: *Disidenti práva*, Praha 2001). Podstatou těchto úvah je poznání, že podmínkou efektivního působení práva je jeho vytváření podřízené určitým principům, které mají odolávat i případným atakům zákonodárce, tj. mají jej zavazovat. Česká právní věda v této souvislosti zdůrazňuje požadavky bezrozpornosti, tj. souladnosti a jednoty právního řádu (Šín, Z.: *Tvorba*

práva a její pravidla. Olomouc, 2000).

46. Na důležitost dodržování parlamentních procedur ostatně upozorňuje i česká právní věda, a to tím spíše, že jejich převážná část má charakter zákonné úpravy. Východiskem je již teze V. Knappa: „*Nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže,*“ přičemž jedním z příkladů nezákonnosti je porušení kogentních předpisů o tvorbě práva (Knapp, V.: *Teorie práva*. Praha, C. H. Beck, 1995, s. 107). Je-li zákonodárny proces právním procesem s formálně přesně vymezenými pravidly, na jejichž dodržování je nutno s ohledem na důsledky přísně trvat, „*je na pováženou, že trvání na pravidlech parlamentní procedury je zažito daleko méně než na respektování např. soudních řádů, ačkoli výsledek zákonodárného procesu (zákon) má celospolečensky daleko závažnější dopad než procesní pochybení při vydání jednotlivého rozsudku.*“ (Filip, J.: *Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje*, Čas. pro právní vědu a praxi č. 4/2001, s. 343). Také Ústavní soud, a to v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 se vyjádřil k nutnosti dodržování procesních pravidel za účelem dosažení řádného (ústavně konformního) rozhodnutí říká: „*Ústavní soud v řadě svých nálezů, dotýkajících se kontroly rozhodování orgánů veřejné moci, opakovaně vyložil zásady, pro které – mimo jiné též z hledisek znaků právního státu – je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný; stručně poznamenáno: ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovedla, 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. Vystupuje tedy – v zákonodárném procesu – do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.*“ (Sb.n.u.ÚS Svazek č.28 Nález č.117 str.25, 476/2002 Sb.).

47. Z principu materiálně chápaného právního státu plyne i požadavek na dělbu moci, který má povahu hodnotovou. Dělbá moci je zároveň i strukturálním elementem Ústavy ČR. Následující charakteristiku dělby moci provedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 7/02, kde uvedl: „*v tomto státě je ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy zdrojem veškeré státní moci lid, vykonávající ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Již z tohoto úvodního konstatování lze dovodit, že v samotném základu našeho ústavního systému je zakotven princip dělby státní moci, princip, vycházející z myšlenky, že v přirozenosti člověka je zakotvena tendence ke koncentraci moci a jejímu zneužití, který se stal garancí proti libovůli a zneužití státní moci a v podstatě i zárukou svobody a ochrany jednotlivce, princip, který je výsledkem a reflexí dosavadního historického, myšlenkového a institucionálního vývoje, na němž se kupř. v novověku podílely takové výrazné osobnosti, jaké představují John Locke a Charles de Montesquieu, institucionálně pak kupř. britský parlament a britská justice. Není úkolem Ústavního soudu, aby v situaci, kterou lze považovat za již danou, se blížeji zabýval vývojem a příčinami vzniku tohoto principu. Leč přesto považuje za nezbytné jen ve stručnosti konstatovat, že v samotných základech uvedeného principu je obsaženo v empirických poznatcích zakotvené přesvědčení, že lidskému myšlení a společenským dějům nebylo možno nikdy přisuzovat jen racionální charakter, neboť obsahovaly i evidentní iracionální prvky, a*

navíc, racionalita myšlení se nikdy plně nekryla s racionalitou jednání. Jako vyjádření již existujícího stavu, je totiž „vláda všech“ pouhou ideologickou formulí, často zastírající zcela opačný sociální stav. V sociální situaci, vyznačující se vnitřní i vnější nedostatkostí jednotlivce i celé společnosti, mohou být základní lidské potřeby uspokojovány a současně i udržován alespoň směr k cíli, jaký představuje demokracie, pouze cestou konfliktního vyrovnávání jednotlivých zájmů.“ (Sb.n.u.US Svazek č.26 Nález č.78 str.273, 349/2002 Sb.). Toto hledisko nazírání na dělbu moci je také důvodem k ústavnímu vymezení součinnosti jednotlivých mocí, v daném případě specificky exekutivy a legislativy v průběhu legislativního procesu (čl. 41 odst. 2 a zejména čl. 44 odst. 1 Ústavy ČR, viz níže).

48. Velmi intenzivně je nedostatek součinnosti mezi vládou a parlamentem v průběhu legislativního procesu pocíťován v případě přijímání právních norem, které mají dopady na státní rozpočet. Je nepochybně odpovědností vlády dbát na dodržování státního rozpočtu jako klíčového nástroje vládnutí a má-li vláda této své povinnosti dostát, musí mít i účinné nástroje k tomu, aby zamezila subverzivnímu jednání parlamentu. Tento požadavek úzce souvisí právě s dělbou moci a s řádným výkonem funkcí jednotlivých ústavních orgánů v jejím rámci. Jen na okraj Ústavní soud zmiňuje, že v jiných státech je tento specifický požadavek řešen ústavami či jednacímí řády tamních parlamentů. Jako příklad lze uvést SRN a Španělsko, kde ke všem návrhům zákona, které mají dopady na státní rozpočet, musí dávat souhlas vláda.

III. B) Princip ústavně konformní interpretace pramenů práva upravujících legislativní proces

49. V daném případě je rozhodující odlišení pojmu „pozměňovací návrh“ a pojmu „návrh zákona“. Zatímco návrh zákona je upraven v různých souvislostech Ústavou ČR (čl. 41, čl. 42, čl. 44 – čl. 48), pozměňovací návrh zmiňuje toliko zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „JRPS“), odhlížíme-li od Ústavou upravených vztahů mezi oběma parlamentními komorami (o „pozměňovacím návrhu“ se v této souvislosti Ústava ČR zmiňuje – viz čl. 46 odst. 2, čl. 47 odst. 2, 3 a 4, čl. 50 odst. 2). Návěští ustanovení § 63 odst. 1 stanoví, že poslanec může v rozpravě podávat návrhy „*k projednávání věci*.“ Tyto návrhy se mají vztahovat „*k určité věci projednáváného bodu*.“ Ustanovení § 63 odst. 1, bod 5 JRPS opravňuje poslance k podání pozměňovacího návrhu, jímž se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. Právo podávat k návrhům zákonů během parlamentní rozpravy pozměňovací návrhy se odvozuje z práva zákonodárné iniciativy, nicméně není s ní totožné, neboť je přirozeně omezeno sférou vyhrazenou právě realizaci práva zákonodárné iniciativy. Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona (podobně Schorm, V.: *Bezstarostná jízda*, Správní právo č. 2/2000, s. 65 a násl.).

50. Vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům může nabýt povahy překročení intenzity daného návrhu, anebo povahy extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona. První případ bývá U.S. doktrínou označován jako tzv. legislativní jezdci („*legislative riders*“), jejichž používání je v USA často a vzrušeně diskutováno, nicméně je považováno sice za nežádoucí, avšak ústavně konformní formu pozměňovacích návrhů.

51. Od tohoto prvního případu je však nutné odlišit druhý případ, nazývaný „*wild riders*“ (tzv. divocí jezdci). V tomto případě jde o překračování kritérií testu uplatňovaného na základě tzv. *germaneness rule*, tj. pravidla úzkého vztahu. Jinými slovy jde o testování otázky, zda v konkrétním případě jde o řádný pozměňovací návrh anebo o návrh, pro který se v českém prostředí vžilo označení tzv. „*přílepek*“. V tomto případě se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího. Je zřejmé, že i intenzita změn obsažených v přílepku by mohla být sama o sobě problémem, byl-li by předkládán jako samostatný návrh zákona, což se ovšem v procesu přijímání „*přílepkového pozměňovacího návrhu*“ neřeší, neboť ve třetím čtení procesu přijímání zákonů není pro debatu tohoto druhu prostor. Tím se

jen násobí a rozšiřuje nebezpečí používání přílepkové techniky.

52. Pravidlo úzkého vztahu (*germaneness rule*) se v americkém Kongresu užívá od roku 1789 a dnes je obsaženo v jednacím řádu Kongresu a bývá uznáváno za fundamentální pravidlo legislativního procesu (obdobně klasická příručka *Mason's Manual of Legislative Procedure*, 1989, čl. 402 /Amendments Must Be Germane/, str. 264-265). Toto pravidlo vyjadřuje požadavek, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván. Je založeno na ideji, že sněmovna smí v určitou dobu projednávat pouze jedinou věcně vymezenou materii. 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 námítky kolize s tímto pravidlem, předsedající nejdříve posoudí povahu a účel ustanovení projednávaného návrhu zákona a poté vztah namítaného pozměňovacího návrhu k tomuto ustanovení. Z tohoto pravidla vyplývá, že pozměňovací návrh se musí úzce vztahovat k účelu konkrétního ustanovení projednávaného návrhu zákona anebo jeho části. Mezi posuzovaná kritéria patří zejména následující kritéria, přičemž ke konstatování kolize pozměňovacího návrhu s pravidlem postačí i nenaplnění jen některého z nich:

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

53. Prezidentský systém USA se nicméně vyznačuje vysokou mírou autonomie Kongresu odděleného od výkonné moci. Proto je inspirativnější zkoumat poměry parlamentních či poloprezidentských režimů. Např. velmi subtilně je nakládání s pozměňovacími návrhy upraveno ve Francii, a to ze značné části judikaturou Ústavní rady (viz Schorm, V. *Zákonodárny proces ve Francii*. Rigorózní práce obhájená na Právnické fakultě MU v Brně, 2000, str. 124 násl.). Vychází se z toho, že dodatek (pozměňovací návrh) musí mít vazbu na diskutovaný text návrhu zákona (akcesorický vztah: obsahová změna, upřesnění, provázání s jinými souvisejícími ustanoveními právního řádu). V případě myšlenkového nesouladu by šlo o nepřípustné „legislativní jezdce“, tj. cizorodá ustanovení. Ústavní rada začala již v 80. letech minulého století samostatně posuzovat vztah zákonodárné iniciativy a práva podávat pozměňovací návrhy, a to bez ohledu na to, jak ta která sněmovna posoudila přípustnost pozměňovacích návrhů. Motivována byla zvláště velkým nárůstem počtu pozměňovacích návrhů, jimiž chtěli poslanci a senátoři obejít podmínky zákonodárného procesu (zrychlit, uniknout pozornosti apod.).

54. Na Novém Zélandu jsou podmínky přípustnosti pozměňovacího návrhu jasně stanoveny jednak odlišením od návrhu na zamítnutí předlohy, jednak především kritériem relevance (vztah k věci, jež má být měněna – bod je dán zařazením do pořadu, tematicky omezuje řečníky i navrhovatele) (McGee, D.: *Parliamentary Practice in New Zealand*. Wellington, 3. vyd. 2005, zejm. str. 216-217). Obdobně tomu je v australském Senátu, kdy se pozměňovacím návrhem míní vypuštění slova, nahrazení slova jiným či doplnění nového slova, ovšem při respektování zásady vztahu pozměňovacího návrhu k návrhu měněnému (Evans, H. (ed.): *Odgers' Australian Senate Practice*. Canberra, 11. vyd. 2002, str. 184-185). Srovnatelnou pozornost věnuje tomuto problému i německá

nauka, včetně kritiky tzv. utajených zákonů (*Geheimgesetzgebung*), které jsou výsledkem nesouvisejících poslaneckých pozměňovacích návrhů, jež se nepromítají do názvu zákona. Taková praxe porušuje zásady transparency tvorby práva i iniciativního práva a mate jak poslance, tak i adresáty práva (Klein, E.: *Gesetzgebung ohne Parlament?* Berlin, De Gruyter Recht, 2004, str. 16-17). Pozměňovací návrhy mají být primárně připraveny odbornými výbory, mají měnit jen předloženou předlohu, případně být v bezprostřední souvislosti s ní, neboť „přidavky“ k zákonu by pouze obcházely zákonodárnou iniciativu (Schneider, H.: *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller, 2. vyd. 2002, str. 84).

55. Jak bylo výše uvedeno, Ústava ČR do jisté míry upravuje problematiku návrhu zákona, a to v Hlavě druhé pojednávající o moci zákonodárné. Je proto zřejmé, že institut návrhu zákona by měl být ovládnut principy, které jsou uplatňovány pro výkon moci zákonodárné. Tyto principy je třeba hledat ve spojení s funkcemi této moci, jak bylo naznačeno shora. Určující charakteristikou parlamentu jsou svobodné, rovné, všeobecné volby jeho členů, jejich svobodný mandát, dále zásada veřejnosti zásadně uplatňovaná při projednávání zákonů, jakož i většinový princip rozhodování. Princip veřejnosti směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti. A jakkoli bývá literaturou upozorňováno na neplodnost parlamentních debat, je třeba tyto debaty chránit již proto, že skrze ně se dosahuje informovanosti veřejnosti.

56. V parlamentu se také odráží idea pluralismu, která je základem a znakem každé svobodné společnosti. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednotlivých výborů parlamentu se dostává ke slovu opozice, která tak zároveň realizuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu. Často jen v parlamentu dostávají příležitost k vyjádření tzv. slabé zájmy, tj. zájmy takových společenských skupin, které nedisponují takovou kapacitou k prosazení se. Právě tyto vlastnosti parlamentních rozprav ukazují na zvláštní úlohu parlamentu při vyrovnávání a při integraci zájmů. Všechny tyto principy je třeba zohledňovat při úpravě i vykonávání procedury vztahující se k návrhům zákonů, a tím spíše k interpretaci toho, co jest třeba považovat za návrh zákona.

III. C) Pojistky ústavně konformního výkonu legislativního procesu

57. V první řadě je třeba považovat za garanta dodržování pravidel parlamentní procedury předsedu Poslanecké sněmovny, resp. předsedajícího. Těmto osobám jsou při projednávání návrhů zákonů v příslušné legislativní fázi doručovány všechny návrhy včetně návrhů označených jako pozměňovací návrhy. Nepochybně je oprávněním ba povinností těchto osob posoudit, zda návrh označený jako pozměňovací návrh jím skutečně v materiálním smyslu je tak, jak bylo osvětleno výše. K tomuto postupu předsedajícího nepochybně opravňují řádně interpretovaná ust. § 59 odst. 4 a § 63 odst. 1 JŘPS. Podle názoru právní vědy, „*je-li totiž pozměňovacím návrhem návrh, který mění obsah či vnější formu navrženého zákona, neměl by předsedající vůbec připustit hlasování o věcně nesouvisejícím, tzn. pouze zdánlivém pozměňovacím návrhu. Stejně tak by vláda měla u tzv. komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy ČR, protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu.*“ (Kysela, J.: *Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?*, in: Právní zpravodaj č. 7/2006).

58. Projednání návrhů zákona v druhé komoře parlamentu, tj. v Senátu představuje pojistku, 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.

59. Další pojistkou ve smyslu kontroly řádného legislativního procesu je využití práva prezidenta republiky vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně, jak předvídá čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR. Funkce prezidenta v rámci legislativního procesu jistě není politickou funkcí, neboť funkce prezidenta republiky nespočívá ve tvorbě konkurenční politiky ve vztahu k vládě. Prezident republiky je Ústavou ČR koncipován jako mimostranický ústavní orgán. Z hlediska koncepce Ústavy ČR, bez ohledu na realitu, je touto svou charakteristikou předurčen ke kontrole dodržování ústavnosti legislativního procesu pomocí prostředků, které mu Ústava ČR svěřuje, tj. cestou

uplatnění prezidentského veta.

60. Selžou-li předchozí výše naznačené pojistky, může přijít ke slovu Ústavní soud, je-li osloven řádným návrhem podaným aktivně legitimovaným navrhovatelem, neboť § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavnímu soudu umožňuje, aby při rozhodování o souladu zákona s ústavním pořádkem mimo jiné zjišťoval, zda byl napadený zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Toto ustanovení umožňuje Ústavnímu soudu posuzovat ústavnost legislativní procedury s vyvozením derogačních závěrů, což již v minulosti Ústavní soud využil - viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/02. V tomto nálezu Ústavní soud mimo jiné uvedl: „*V zákonodárném procesu vystupuje do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztačně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.*“

IV. Vlastní přezkum

61. Ústavní soud v první řadě považuje za potřebné vymezit v souzené věci způsob a míru ústavněprávního přezkumu. Ústavní soud především konstatuje, že navrhovatelé zpochybnili nejen meritorní podstatu napadených ustanovení zákona, nýbrž i způsob jejich přijetí. Při řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, je Ústavnímu soudu uloženo kromě posouzení obsahu zákonů z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, aby zkoumal, zda zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, a dále, aby zkoumal, zda byl zákon vydán ústavně předepsaným způsobem. Jelikož v projednávané věci je v rámci této tripartice (ústavní konformita obsahu, kompetence a procedura) zpochybňováno i dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí napadených ustanovení zákona č. 443/2006 Sb., musel se Ústavní soud nejprve zabývat ústavností procedury přijímání zákona. Je totiž zřejmé, že ze znění ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nelze dovést pořadí zde uvedených zkoumaných aspektů, neboť by nešlo logicky o navazující kroky. Namísto výkladu gramatického, resp. doslovného znění tohoto ustanovení je třeba použít jeho logický výklad, který velí nejprve zkoumat kompetenci, posléze proceduru a nakonec obsah napadeného ustanovení.

62. O kompetenci Parlamentu neměl Ústavní soud pochyb, a proto bylo možné přistoupit k přezkumu procedury přijímání napadených ustanovení.

63. Pro přezkum ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání napadených ustanovení zákona je nutné zabývat se průběhem legislativního procesu, který přijetí a vydání zákona, jehož součástí napadená ustanovení jsou, předcházeli. Jak bylo výše podrobněji popsáno (viz bod II.), byl dne 21. 12. 2005 předložen Poslanecké sněmovně návrh poslanců M. Haška, M. Krause a J. Dolejše na vydání zákona, 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) (sněmovní tisk č. 1222/0). Jak vyplývá ze stenografického zápisu 55. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 19. 4. 2006, byl při projednávání citovaného návrhu zákona ve 2. čtení v podrobné rozpravě přednesen poslancem M. Doktorem pozměňovací návrh, jenž obsahoval napadená ustanovení. Ostatně sám předkladatel tohoto pozměňovacího návrhu uvedl, což vyplývá ze stenografického zápisu 55. schůze i z příloh, které navrhovatelé k návrhu přiložili, 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. Tento samostatný návrh však poté, co k němu vydala vláda dne 26. 5. 2005 nesouhlasné stanovisko, nebyl na 51. schůzi PS dne 21.12.2005 ve 3. čtení schválen.

64. Předmětný pozměňovací návrh poslance M. Doktora byl přednesen ve 2. čtení a zařazen do tisku č. 1222/3. Tímto pozměňovacím návrhem byl doplněn název původního návrhu zákona o slova „...a zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů“. Dále jím za článek I návrhu zákona byla vložena nová část druhá, která včetně nadpisu zněla: „*Část druhá - Změna zákona č. 319/2001 Sb., o bankách*, a která obsahovala

napadená ustanovení, jež mění a doplňují úpravu vyplácení dodatečných náhrad z Fondu pojištění vkladů. O tomto pozměňovacím návrhu pak bylo ve 3. čtení dne 23.5.2006 na 56. schůzi hlasováno pod pořadovým číslem 16, kdy se pro jeho přijetí vyslovilo ze 167 přítomných poslanců a poslankyň 142, proti 3. Nato byl takto pozměněný návrh zákona Poslaneckou sněmovnou schválen (usnesení č. 2470).

65. Poté Poslanecká sněmovna postoupila dne 25. 5. 2006 návrh zákona Senátu jako tisk č. 362/0. Návrh byl Senátem projednán dne 21. 6. 2006 na 12. schůzi, kde bylo přijato usnesení se návrhem nezabývat (usnesení č. 499). Jak vyplývá ze stenoáznamu z 12. schůze Senátu, přednesl v průběhu jednání místopředseda Senátu, senátor P. Pithart návrh o postoupení projednávaného návrhu zákona do obecné rozpravy, neboť jde o vážné věci. Zároveň uvedl, „že to, co je přilepeno (k původnímu návrhu zákona), je proti dobrým mravům, nejen proti pravidlům korektního bankovníctví (...). Nefěr je především načasování tohoto přílepku, který se podobá vydírání.“ Toto vyjádření místopředsedy Senátu je totiž třeba vztáhnout k faktu, že se ve dnech 2. a 3. června 2006 konaly volby do Poslanecké sněmovny a bylo zřejmé, že pokud by Senát celý návrh zákona vrátil Poslanecká sněmovně s pozměňovacími návrhy, nebyl by návrh zákona přijat, neboť Poslanecká sněmovna v původním složení se do voleb již neměla sejít. Čl. 47 odst. 1 Ústavy ČR je právní vědou (K. Klíma a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň, 2005) i praxí vykládán tak, že projednávání návrhu zákona je vázáno na volební období Poslanecké sněmovny, která je mezi jednotlivými volebními obdobími činná na základě zásady diskontinuity, podle které, co není doprojedináno, končí. Pokud by Senát (a obdobně prezident republiky) vrátil Poslanecké sněmovně návrh zákona, má jeho usnesení důsledek tzv. kapesního veta, neboť nová Poslanecká sněmovna o návrhu zákona nemůže hlasovat. Totéž platí byl-li návrh zákona Senátem zamítnut nebo vrácen ještě před uplynutím volebního období Poslanecké sněmovny, avšak tato se již do voleb nesejde.

66. Pro Ústavní soud je při posuzování ústavnosti legislativní procedury přijetí napadených ustanovení v daném případě rozhodující posoudit otázku, zda předmětný návrh poslance M. Doktora označený jako pozměňovací návrh a zpracovaný do sněmovního tisku č. 1222/3 jím skutečně v materiálním smyslu byl tak, jak bylo osvětleno výše (bod III. B), tzn. posoudit, zda předmětný pozměňovací návrh v daném případě vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům, tj. zda šlo o nepřipustnou extenzi při výkladu toho, co jest pozměňovací návrh. Při tomto výkladu se Ústavní soud, a to z důvodů uvedených v části III tohoto nálezu, tj. z důvodu zvažování zde vymezených ústavních referenčních kritérií, zabýval i hlediskem tzv. pravidla úzkého vztahu (*germaneness rule*) (bod III. B).

67. Pro tento účel však bylo nejdříve nutné posoudit obsah a účel původního návrhu zákona a obsah a účel posuzovaného pozměňovacího návrhu. Ústavní soud zjistil, že ze sněmovního tisku č. 1222/0 a z důvodové zprávy k tomuto návrhu připojené vyplývá, že obsahem tohoto původního návrhu zákona bylo přijetí zákona, 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). Jeho přijetím navrhovatelé sledovali snahu získat finanční prostředky ve výši 2 miliard Kč za účelem jejich převodu na Ministerstvo práce a sociálních věcí na výstavbu domů pro seniory. Navrhovaná úprava tak alespoň částečně měla vyřešit nedostatek míst v těchto domovech.

68. Dále Ústavní soud zjistil, že obsahem sněmovního tisku č. 1222/3, do něhož bylo zpracováno znění posuzovaného pozměňovacího návrhu, byla změna zákona č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, a který konkrétně mění a doplňuje úpravu týkající se subjektů a způsobu vyplácení dodatečných náhrad za vklady z prostředků Fondu pojištění vkladů. Vzhledem k tomu, že v tomto případě jde o pozměňovací návrh, nebyla k němu přiložena důvodová zpráva. Nicméně, jak vyplývá ze shora popsání zjištění provedených Ústavním soudem, byl tento návrh obsahově totožný se samostatným návrhem zákona projednávaným Poslaneckou sněmovnou jako tisk č. 965, k němuž byla důvodová zpráva přirozeně přiložena. Z jejího znění vyplývá, že smyslem této novely, resp. doplnění předmětného ustanovení zákona bylo zajištění zrovnoprávnění těch klientů bank nacházejících se nyní v konkurzu, kterým v minulosti byly pohledávky za bankami

uhrazovány jen do výše stanovené zákonem, zatímco v případě jiných bank docházelo k úhradě pohledávek vkladatelů i nad tento zákonný rámec. Dále, že účelem této novely bylo poskytnutí jistoty Fondu pojištění vkladů, že osoba, popř. její právní nástupce, nebo postupníci pohledávek vzniklých z uspokojení takových pohledávek, která namísto Fondu v některých případech zajišťovala úhrady pohledávek vkladatelů bank, nebude vůči němu vznášet jiné nároky, než nárok na uhrazení peněžních prostředků, které tato osoba použila na vyplacení dodatečných náhrad vkladatelům bank až do výše 4 milionů Kč. V neposlední řadě bylo účelem této novely poskytnutí jistoty Fondu, že uspokojením vkladatelů bank uvedených v přechodném ustanovení budou jejich pohledávky za bankami uspokojeny v plné výši a že tito vkladatelé nebudou vůči Fondu vznášet žádné jiné nároky. Smyslem této novely byla též garance Fondu, že výplata dodatečné náhrady vkladatelům bank se vztahuje pouze na případy do minulosti, kdy jejím smyslem je odstranění shora popisované nerovnosti mezi vkladateli jednotlivých bank, zatímco v případě jiných bank nebudou jejich vkladatelé oprávněni se v budoucnu domáhat vůči Fondu úhrady náhrady ve výši nad zákonný rámec.

69. Po posouzení obsahu a účelu jak původního návrhu zákona, tak i předmětného pozměňovacího návrhu, dospěl Ústavní soud k závěru, že obsahy i účely obou zkoumaných předmětů se zásadně liší. Už z tohoto důvodu bylo třeba konstatovat, že předmětný pozměňovací návrh vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům. Jinými slovy je zřejmé, že šlo jen o tzv. pozměňovací návrh, který jím mohla být snad jen ve smyslu formálním, nikoli však ve smyslu materiálním.

70. Ústavní soud je nucen konstatovat, že posuzovaný pozměňovací návrh poslance M. Doktora se nevztahoval k předmětu původního návrhu zákona (tj. *převod finančních prostředků na podporu výstavby domovů důchodců*) a rovněž ani jeho fundamentální účel (tj. *zajištění zrovnoprávnění těch klientů bank nacházejících se nyní v konkurzu, kterým v minulosti byly pohledávky za bankami uhrazovány jen do výše stanovené zákonem a dále poskytnutí jistoty Fondu pojištění vkladů před určitými nároky a situacemi vzniklými z poskytnutí dodatečných náhrad*) neměl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona (tj. *snaha řešit nedostatek míst v domově důchodců*). Oba posuzované návrhy spolu obsahově vůbec nesouvisely, což mělo za následek, po schválení takto pozměněného návrhu zákona, že byl vydán zákon (č. 443/2006 Sb.), jímž jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející (zákon č. 178/2005 Sb. o zrušení Fondu národního majetku, a zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách), což představuje z důvodů uvedených v části III tohoto nálezu porušení subprincipů plynoucích z principu demokratického právního státu (dělby moci, demokratičnost legislativního procesu, atd.). Tato situace, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, a to začasť právě formou podaných pozměňovacích návrhů, byla, jak shora uvedeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 označena za jev „*nežádoucí, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu (...). 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.*“ Ústavní soud k tomu dnes dodává, že zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými. V obdobném duchu vyznívá i Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který klade srovnatelné požadavky na kvality příslušného zákona (přístupný, předvídatelný, přesný), byť to uvedený soud vyslovil v souvislosti s projednáváním stížností v konkrétních právních věcech (srov. např. V. Berger, judikatura Evropského soudu pro lidská práva, IFEC, 2003, str. 455-6, bod 4: *Kruslin c. Francie,*

Huvig c. Francie; str. 502-503 bod 4, Autronic AG c. Švýcarsko).

71. Jestliže Poslanecká sněmovna za výše zmíněných okolností přijala usnesení (ze dne 23. 5. 2006, č. 2470), jímž s takto pozměněným návrhem zákona vyslovila souhlas, tj. jestliže zatížila zákonodárný proces v rozsahu tzv. pozměňovacího návrhu vadou, kterou nelze přehlédnout, promítá se tento fakt do hodnocení ústavnosti celé legislativní procedury. Jde o situaci o to závažnější, že není excesem, ale stává se neblahou praxí, jíž si jsou navíc členové Parlamentu vědomi, o čemž svědčí např. kritické usnesení Senátu č. 303 z 25. ledna 2006, v němž se mj. uvádí: „*neustávající novelizace již mnohokrát novelizovaných zákonů a technika jejich provádění připojováním k obsahově nesouvisejícím návrhům zákonů ztěžují až znemožňují ustálení vědomí o tom, co jako právo platí*“. Literatura na to upozorňuje již léta, a to jednak jako na porušování zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, jednak jako na obcházení práva vlády vyjádřit se ke každému návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, jež lze chápat i jako právo dalších účastníků zákonodárného procesu znát názor vlády (Hujer, M.: *Poslanecké pozměňovací návrhy často obsahově nesouvisí s projednávaným návrhem zákona*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 8-9/2001, Kysela, J. in: Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň, 2005, str. 236, Voříšek, V.: *Hříchy páterů Lawgiverů*, in: *Právní rozhledy* č. 16/2006). K tomu je třeba doplnit poukaz na fakt, že pozměňovacím návrhům chybí důvodová zpráva, přičemž platí, že absence odůvodnění rozhodnutí vždy značí zvýšené riziko libovůle. V konkrétním posuzovaném případě ostatně uvažování o libovůli svědčí i to, že byl samostatný návrh zákona nejdříve zamítnut, aby byl posléze v období těsně předvolebním přijat ve formě nesouvisejícího pozměňovacího návrhu.

72. Zákonodárný proces v České republice obecně ale trpí i dalšími vadami, jimiž se Ústavní soud nemohl v tomto konkrétním případě zabývat (např. přibývání případů schválení zákonů s datem účinnosti stanoveným přede dnem přijetí), nicméně nemohl je nebrat v potaz jako doklad poměrů v tvorbě zákonů, zvláště pokud jde o jen omezenou funkčnost mechanismů kontroly z nitra zákonodárného procesu. Tím se samozřejmě zvyšuje tlak na působení kontroly vnější, představované ve vztahu k ústavnosti Ústavním soudem (viz též Filip, J.: *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 3/2005, píší o „legislativních neplechách či zvěrstvech“).

73. Poslanecká sněmovna nerozpoznala, že předkládaný pozměňovací návrh nelze za takový z hlediska materiálního považovat. Ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky, tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona. Toto odpovídá dle názoru Ústavního soudu ústavně konformní interpretaci návěti ustanovení § 63 odst.1 JŘPS. Tento požadavek však nebyl dle Ústavního soudu v daném případě splněn. Tím mj. došlo k porušení dělby moci, s důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu, dále k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy ČR a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy ČR.

74. Proto Ústavnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že napadená ustanovení zákona č. 443/2006 Sb., kterými se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, 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.

75. K derogaci předmětného zákonného ustanovení přistoupil Ústavní soud po té, co ve své předchozí judikatuře (viz zejména nález 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 derogální důvod dle čl. 1 Ústavy ČR. 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.

76. Tento závěr již sám o sobě činí nemožným přezkum ústavnosti jednotlivých ustanovení posuzovaného zákona z hlediska namítané obsahové protiústavnosti. Ústavní soud ČR tedy tímto nálezem nepředjímá ústavně konformní řešení problematiky upravené rušenými ustanoveními.

P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 15. února 2007

JUDr. Pavel Rychetský

předseda Ústavního soudu