

Pl.ÚS 77/06 ze dne 15.02.2007
37/2007 Sb.
N 30/44 SbNU 349
Legislativní přilepky (jezdci) a jejich ústavnost

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

pléna Ústavního soudu ve složení František Duchoň, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová (soudce zpravodaj) a Michaela Židlická ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky 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, (nález byl vyhlášen pod č. 37/2007 Sb.).

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 zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

I. A) Rekapitulace návrhu

1. Skupina 23 senátorů Senátu Parlamentu České republiky se řádným návrhem [srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)], doručeným 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 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 České republiky a nepravou (byť navrhovatel dále namítá spíše retroaktivitu pravou) retroaktivitou napadených ustanovení mohl být porušen čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy. Dále mohou ve svém důsledku porušit i vlastnická a majetková práva a právo na soudní ochranu, tedy čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), 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 2 Ústavy a čl. 1 a 4 Listiny) a zákazu svévole při legislativní proceduře (dovozeného z ustanovení čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny i z čl. 37 odst. 2, čl. 41 a čl. 44 Ústavy). 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 písm. g) Smlouvy o založení Evropského společenství, čímž porušují mezinárodní závazky České republiky plynoucí z členství v EU, a tím tedy i čl. 1 odst. 2 Ústavy.

(...)

14. Navrhovatelé upozornili i na fakt, že pro právní stát je také velmi podstatné pravidlo stanovené jak v Ústavě (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 [sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 38, nález č. 137; vyhlášen byl pod č. 331/2005 Sb.)], 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 48, čl. 50 až 52 Ústavy). 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 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.

(...)

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, o změně zákona č. 407/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou náhradu škod zemědělským subjektům postiženým suchem v roce 2000, a o změně zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, do kterého byla zcela nesystémově zahrnuta též změna zákona č. 424/1991 Sb.) 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.“ (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 25, nález č. 14, s. 97, vyhlášen pod č. 95/2002 Sb.).

37. Normativní princip demokratického právního státu je obsažen v čl. 1 odst. 1 Ústavy, 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, resp. účel fungování státu a státní moci. Stejný účel vyjadřuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

38. Z uvedeného plyne, že i Parlament České republiky, resp. jeho obě komory nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacímí řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod. 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 diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla. Zákonodárná procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem 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 Sbirce zákonů a o Sbirce mezinárodních smluv, předvídá, že územní samosprávné celky mají povinnost umožnit každému nahlížení do Sbirky 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 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. 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 (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.: Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, 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, racionálnímu zákonodárství, procedurální spravedlnost (slyšení stran, debatu) apod. (Kysela, J.: Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, 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 zákonodárná funkce byla vždy chápána jako dotváření práva v širších souvislostech (Court of Parliament). Zákonodárce tak plnil roli „urychlovače“, „usměrňovače“ 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 diskursu, 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.: Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, 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, akceptaci 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, s. 30). Obdobně mluví N. MacCormick o etice legalismu, pro kterou 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 zákonodárský 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 zákonodárského 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*, *Časopis 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 dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. Jestliže takto připomenuté zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly zákonodárského 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 ztráct 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 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.“ (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 28, náleze č. 117, s. 25, vyhlášen pod č. 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. Následující charakteristiku dělby moci provedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. 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 blíže 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.“ (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 26, náleží č. 78, s. 273, vyhlášen pod č. 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, viz níže).

48. Velmi intenzivně je nedostatek součinnosti mezi vládou a parlamentem v průběhu legislativního procesu pocítován 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 jednacími 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. Pro řešení případu je rozhodující odlišení pojmu „pozměňovací návrh“ a pojmu „návrh zákona“. Zatímco návrh zákona je upraven v různých souvislostech Ústavou (čl. 41, 42, 44 – 48), pozměňovací návrh zmiňuje toliko zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „JŘPS“), odhlížíme-li od Ústavou upravených vztahů mezi oběma parlamentními komorami (o „pozměňovacím návrhu“ se v této souvislosti Ústava zmiňuje – viz čl. 46 odst. 2, čl. 47 odst. 2, 3 a 4, čl. 50 odst. 2). Návěti ustanovení § 63 odst. 1 JŘPS stanoví, že poslanec může v rozpravě podávat návrhy „k projednáváné věci.“ Tyto návrhy se mají vztahovat „k určité věci projednáváného bodu.“ Ustanovení § 63 odst. 1 bod 5 JŘPS 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 jezdcí („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 jezdcí). 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 k souvisejícímu návrhu zákona (v tomto případě by se ovšem nejednalo o klasický přílepek, nýbrž spíše o pozměňovací návrh, vybočující svou intenzitou), 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.

(...)

55. Jak bylo výše uvedeno, Ústava České republiky 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 ovládan 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 (byť nevykonávanou) 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 ustanovení § 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, protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu.“ (Kysela, J.: *Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?*, Právní zpravodaj č. 7/2006).

58. Projednání návrhů zákona v druhé komoře Parlamentu České republiky, 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. 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 koncipován jako mimostranický ústavní orgán. Z hlediska koncepce Ústavy, bez ohledu na realitu, je touto svou charakteristikou předurčen ke kontrole dodržování ústavnosti legislativního procesu pomocí prostředků, které mu Ústava 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 ukládá, aby při rozhodování o souladu zákona s ústavním pořádkem mimo jiné zjišťoval, zda byl napadený zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Toto ustanovení ukládá Ústavnímu soudu posuzovat ústavnost legislativní procedury s vyvozením derogačních závěrů, což již v minulosti Ústavní soud využil – viz náleží sp. zn. Pl. ÚS 5/02. V tomto náleží Ústavní soud mimo jiné uvedl: „V zákonodárném procesu vystupuje do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však 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 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) zpochybněno 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 dovodit pořadí zde uvedených zkoumaných aspektů, neboť by nešlo o logicky 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 České republiky 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, předcházela. 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 čl. 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 stenozáznamu 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 (...). Nefér je především načasování tohoto přilepku, 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 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 doprojednáno, 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 ta 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 konkursu, 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, 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 mohl 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 konkursu, 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 začasté 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. Berger, V.: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, IFEC 2003, s. 455 – 6, bod 4: Kruslin c. Francie, Huvig c. Francie; s. 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 zákonodárny 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 České republiky vědomi, o čemž svědčí např. kritické usnesení Senátu č. 303 z 25.1. 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 zákonodárneho procesu znát názor vlády (Hujer, M.: Poslanecké pozměňovací návrhy často obsahově nesouvisí s projednávaným návrhem zákona, Parlamentní zpravodaj č. 8–9/2001, Kysela, J. in: Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, 2005, s. 236, Voříšek, V.: Hříchy páterů Lawgiverů, 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. Zákonodárny 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 zákonodárneho 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, Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2005, píšící o „legislativních neplechách či zvěrstvech“).

(...)