

# Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník V

II-III/2013

## Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

## Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

## Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Michaela Majstríková

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

**Mgr. Daniel H o d a,**

právník, Praha

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

**JUDr. Pavel O n d ř e j e k (po),**

Právnická fakulta Univerzity Karlovy,

**doc. JUDr. Zbyněk Š í n (zš),**

Praha

## AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

**Mgr. Ing. Tereza K r u p o v á,**

interní doktorandka Katedry politologie  
a sociologie Právnické fakulty Univerzity  
Karlovy,

**doc. JUDr. Jan K y s e l a,**

Kancelář Senátu,

## AUTOŘI PRAVIDELNÝCH RUBRIK:

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

**Mgr. Alena H á l k o v á,**

Kancelář veřejného ochránce práv,

## OBSAH:

**Jan K y s e l a:**

Vliv Ústavního soudu na pravidla  
zákonodárského procesu ..... XXXIV

**Tereza K r u p o v á:**

Právnické a legislativní nešvary.  
Subjektivní reflexe ..... XLV

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ .....LIII

Z LEGISLATIVY

EVROPSKÉ UNIE .....LXVIII

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK .... LXXIII

Jan Kysela

# Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu<sup>1)</sup>

## I. Čí pravidlo, toho vládá?

Je vcelku známo, že určit tvůrce právního pravidla formulovaného v právním předpisu není úplně snadné. Někdo sice text píše, ale již ve stadiu přípravy nad ním ztrácí kontrolu: často je vidět při projednávání návrhů právních předpisů v pracovních formacích Legislativní rady vlády, jak vyhovění připomínce resortu XY snižuje jistotu toho, kdo návrh právního předpisu připravuje, co a proč vlastně textová úprava znamená. Zdaleka ne vždy se totiž s připomínkou vnitřně ztotožní, nýbrž akceptuje ji jen proto, aby odstranil hrozící rozpor. Vedle technického tvůrce – pisatele je tu schvalovatel, což např. u vládních návrhů zákonů čítá několik instancí, včetně početného zákonodárného sboru, který zákon legitimizuje na základě konstrukce reprezentace, podle níž si zákon dává lid přítomný v parlamentu. Dále jsou tu recipienti, jejichž předporozumění (inteligence, vzdělání, zkušenost atd.) značně ovlivňuje to, jaký význam, a v jakém kontextu, budou slovům předpisu přiřkládat, tedy jak vlastně budou právní pravidlo vnímat. A konečně je na scéně také autoritativní interpret, který sjednocuje potenciálně rozdílné rozumné adresátů práva, aniž by byl nutně vázán doslovným zněním právního ustanovení, je-li pro to závažný důvod v účelu zákona, historii jeho vzniku, systematické souvislosti či v některém z principů komponujících právní řád do ústavně konformního významového celku.<sup>2)</sup> I mezi interprety ovšem existuje hierarchie a ne vždy musí být zřejmé, kde má vrchol (nejen vnitrostátní, ale i mezinárodní soudy apod.). Kdo tedy vytvořil pravidlo v podobě nakonec vyložené finálním interpretem? A žijeme-li pod vládou zákonů, kdo nám skrze ně vlastně vládne?<sup>3)</sup>

Pokud jde o obecné soudy, mají primárně vliv na to, co vlastně právní pravidla znamenají. Také z toho důvodu by v tvorbě práva měla být přítomna anticipovaná

---

<sup>1)</sup> Článek vznikl v rámci řešení grantu GA ČR č. P408/12/1255.

<sup>2)</sup> Nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 63/1997 Sb.

<sup>3)</sup> V britské literatuře (u H. Harta, ale nejen u něj) se občas objevuje citace anglikánského biskupa ze 17. století Hoadleyho: „*Kdokoli má absolutní autoritu interpretovat jakékoliv psané nebo nepsané zákony, je to on, kdo je skutečným tvůrcem práva, a nikoliv osoba, která je poprvé napsala nebo vyslovila.*“ V současné britské diskusi pěkně podmalovává úvahy o proměně suverenity parlamentu, resp. spory o suverenitu parlamentu, ústavy nebo soudů. Je to každopádně jedním z důvodů, proč úplně neoddělovat tvorbu práva od jeho interpretace, dotváření a aplikace; jde spíše o kontinuum procesu vytváření práva, kdy to, co a jaké právo je, zjistíme namnoze až v konkrétním aktu aplikace.

interpretace právní normy, a to nejen „běžným člověkem“ – adresátem, ale především soudy (se znalostí dosavadní konstantní judikatury a také metodologie soudcovské interpretace práva).<sup>4)</sup> Příležitostně však obecné soudy ovlivňují i prostředí, v němž právní předpisy vznikají, tedy tvorbu práva samotnou.<sup>5)</sup> Nám jde však především o soudnictví ústavní, resp. o roli Ústavního soudu ČR.

## II. Oblasti ingerence Ústavního soudu ČR

Zkoumáme-li judikaturu Ústavního soudu z hlediska tvorby právních předpisů, můžeme rozlišit přinejmenším tři oblasti: **a) obsahové (formální) vymezení;**<sup>6)</sup> **b) legislativní technika;** **c) procedura.** Nejde ovšem o zcela oddělené sféry, protože leccos z toho, co považujeme za podstatný znak vymezující zákon, se promítá v požadavcích legislativní techniky. Další nároky zase souvisejí s pravidly přípravy a projednávání návrhů zákonů – mají jimi být garantovány.

V prvním okruhu případů jde o to, co je vůbec zákonem, resp. zákonodárnou mocí. Ve vztahu k zákonu mohou být východiskem jednotlivé komponenty vnitřní morálky práva *L. L. Fullera*, jež vlastně představují předpoklady pro to, aby právo mohlo působit jako regulativ lidského jednání.<sup>7)</sup> Spadají sem nároky na právní jazyk, jeho srozumitelnost, jasnost, určitost, jejichž deficity mohou za určitých okolností znemožnit samu realizaci právního pravidla, protože není možné stanovit jeho normativní obsah (např. nálezy č. 210/2003 Sb. a č. 476/2004 Sb.).<sup>8)</sup> Další nálezy se vztahují třeba k obecnosti jako „ideálnímu, typickému a podstatnému znaku“, který odlišuje zákony v materiálním smyslu od soudních rozsudků a aktů správních

---

<sup>4)</sup> V posledních letech interpretačním postupům věnuje soustředěnější pozornost i česká doktrína – viz zejména MELZER, F.: *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010, nebo GERLOCH, A., TRYZNA, J., WINTR, J. (eds.): *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.

<sup>5)</sup> Takovým případem může být rozsudek Nejvyššího správního soudu, který vyložil ustanovení o účinnosti zákona, jež předcházelo dni vyhlášení, jako neexistující, a to s důsledkem nutnosti postupovat podle subsidiární úpravy v zákoně o Sbirce zákonů a o Sbirce mezinárodních smluv. To ovlivnilo faktický manévrovací prostor Senátu i prezidenta republiky jako aktérů zákonodárného procesu. Srov. KYSELA, J.: Nejvyšší správní soud k retroaktivnímu ustanovení o nabytí účinnosti zákona. *Legislativní příloha časopisu Správní právo, roč. 2010, č. 4*.

<sup>6)</sup> Použití obou adjektiv v jednom kontextu se může jevit paradoxním, jde mi však o to, že právní předpis jako forma, v níž jsou obsaženy právní normy, není charakterizován svým obsahem z hlediska předmětu (co upravuje, čeho se týká), nýbrž obsahem odpovídajícím určitým formálním, resp. formálnostním (adjektivum od substantiva formálnost) požadavkům (normativnost, obecnost aj., tedy jak upravuje). Máme sice k dispozici podstatná jména forma, formálnost a formalismus, zavedená přídavná jména jsou však jen formální a formalistický. Za možnost ujasnit si tuto delikátní, jakkoliv pro vlastní téma článku ne právě kardinální otázku, děkuji V. Bartošovi.

<sup>7)</sup> FULLER, L. L.: *Morálka práva*. Praha: Oikoyemh, 1998, shrnutí v kondenzované podobě na s. 41-42.

<sup>8)</sup> Obecněji srov. nedávné velmi pěkné pojednání T. SMEJKALOVÉ: Srozumitelnost práva. *Právník č. 5/2013*.

a vládních; zákonné ustanovení, jemuž chybí obecnost, představuje protiústavní zásah moci zákonodárné do moci výkonné a podle povahy věci i do moci soudní (nález č. 327/2005 Sb. s obšírnými citacemi z nálezů starších, nález č. 318/2009 Sb. ve vztahu k zákonům ústavním).

Tímto způsobem se ostatně můžeme snažit zodpovídat také otázku, co je zákonodárná moc, nespokojíme-li se s odpovědí, že je to moc, která dává zákony, když tak úplně nevíme, co jsou zákony. Existuje totiž rozhraní mezi mocí zákonodárnou a mocí nařizovací, která přísluší exekutivě, tedy vládě a správním úřadům. Rozsah nařizovací moci je u nás odvozen od úpravy ústavní, která předpokládá, že primární a originární úprava se má nacházet v zákonech (zásady legální licence a enumerativnosti veřejnosprávních pretenzí v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy + čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy), které svým obsahem vytvářejí pro různé typy právních nařízení limity (např. nálezy č. 96/2001 Sb., č. 410/2001 Sb. nebo č. 568/2004 Sb.). Brání se tím delegaci zákonodárné moci na moc výkonnou, k níž ve značném rozsahu docházelo za první republiky, a to judikatuře tehdejšího ústavního soudu navzdory.<sup>9)</sup>

Co se legislativní techniky týče, našli bychom nálezy dotýkající se nadpisů či poznámek pod čarou,<sup>10)</sup> zásahů do zrušovacích ustanovení, (ne)ožívání právních předpisů po derogacním zásahu,<sup>11)</sup> novelizační techniky v podobě tzv. sběrné novely s dopadem na identifikovatelnost v ní zahrnutých nových zákonů (nález č. 88/2008 Sb.) atd.<sup>12)</sup>

Nás však zajímají především nálezy k proceduře, tj. k postupu, jak tvořit zákon.<sup>13)</sup> Přibývá totiž názorů, které spojují kvalitu a legitimitu právní regulace (dobré zákony, správné právo) s náležitými postupy, na něž se uplatňují diskursivní pravidla (různé aspekty kvality tvorby práva: formální, materiální, organizační). Mluví se i o právu na dobré zákony, případně o povinnosti vytvářet dobré zákony.<sup>14)</sup>

---

<sup>9)</sup> Důkladně to rozebírá LANGÁŠEK, T.: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, zejm. s. 74-89.

<sup>10)</sup> Např. FILIP, J.: Nadpisy právních předpisů jako legislativní a ústavní problém. *Právní zpravodaj* č. 12/2008.

<sup>11)</sup> Nejčerstvější analýzou tohoto jevu, upozorňující na nejednoznačnou judikaturu Ústavního soudu (srov. jen nález č. 95/2002 Sb. s nálezem č. 80/2011 Sb.), je KOUDELKA, Z.: Obživení zrušeného právního předpisu. *Jurisprudence* č. 4/2013.

<sup>12)</sup> Přehledově k tomu zejména FILIP, J.: *Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR*. In: GERLOCH, A., KYSELÁ, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007.

<sup>13)</sup> Proto se dále nevěnuji subtilnímu problému legislativní nečinnosti, jehož si všimají soudy obecné i soud ústavní. Nečinnost normotvůrce může být stejně protiústavní jako činnost, nemá však procesní pravidla. Vedle roviny ústavní tu je přítomna i rovina evropská, tedy zejména neprovádění směrnic.

<sup>14)</sup> 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.

Výslovná ústavní úprava je u nás dosti kusá (subjekty zákonodárné iniciativy, relevantní většina poslanců a senátorů, poměr mezi komorami, primát Poslanecké sněmovny), takže se součástí souboru referenčních norem pro Ústavní soud stávají rovněž právní principy odvozené především z charakteristiky České republiky jako demokratického právního státu. Svou roli však sehrávají i odkazy na jednací řády obou komor, které mají navíc formu zákona. J. Krejčí pro podobný případ tvrdil, že dochází k „materiální subsumpci“ ústavní úpravě, která sama předpokládá své doplnění nižší složkou právního řádu, takže se dá mluvit o „ústavní regularitě v širším smyslu“.<sup>15)</sup> To nicméně neznamená, že by každé porušení jednacího řádu mělo být stavěno naroveň porušení ústavních pravidel. Přibývá ovšem případů, kdy stěžovatele namítají, že porušením jednacích řádů došlo k porušení obecných ustanovení Ústavy (typicky čl. 6 – rozhodování většiny šetřící menšin), případně principů, které z pojmu „demokratického právního státu“ odvodil Ústavní soud (např. nálezy ke stavu legislativní nouze nebo k církevním restitucím).

Zatímco při hmotněprávní protiústavnosti se dá mluvit o excesu z diskrece zákonodárce stran toho, jaký obsah právní úpravy je ještě ústavně možný, při protiústavnosti procesní vznikají pochybnosti, zda se vůbec jednalo o zákon. Alespoň kdybychom se drželi *Knappova dicta*, podle něhož „nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže“.<sup>16)</sup> Anebo slovy Ústavního soudu z nálezu č. 476/2002 Sb.: „...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. ... ne tedy každá vůle parlamentního orgánu, ale toliko taková, která zákon, ať by již šlo o zákon ústavní nebo prostý (o jejím jednacím řádu),<sup>17)</sup> respektuje a z jeho mezí vychází, se může stát zákonem.“

Značně však samozřejmě záleží na tom, co je onou nezákonností (protiústavností), resp. jak je zjevná: čím více argumentů principy se nakonec pro derogaci užije, tím méně si mohli být aktéři procesu jisti tím, že jej zatěžují nezhojitelnou vadou. Hmotněprávní protiústavnost zatěžuje konkrétní ustanovení, protiústavnost procesní celý zákon. Proto je také rušen celý vadně přijatý zákon. Nicméně i takový zákon stihl po nabytí účinnosti způsobit právní účinky. Co s tím?

Bez změny právní úpravy zřejmě nic. Kdyby se odlišila protiústavnost *ex tunc* (proces) a *ex nunc* (obsah), stejně bude se třeba vypořádat s následky aplikace zákona (vše neplatné?, co dobrá víra či legitimní očekávání?). Možná by se dalo pracovat s předběžným přezkumem ústavnosti na návrh před vyhlášením zákona: např. prezident republiky uplatňuje veto kvůli obsahu, zatímco při tvrzené vadě procesu se obrací

---

<sup>15)</sup> KREJČÍ, J.: *Promulgace zákonů, její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů*. Praha: Vesmír, 1926, s. 81 násl.

<sup>16)</sup> KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 107.

<sup>17)</sup> Rozuměj sněmovním – pozn. J. K.

na Ústavní soud z vlastní iniciativy či na návrh kvalifikovaného subjektu (námět se dá různě variovat). V minulosti to bývaly situace kryté promulgací jako ověřením řádného dokončení zákonodárského procesu podpisem hlavy státu, což už však dnes asi není možné v důsledku kombinace „odkouzlení“ podpisu prezidenta republiky, který se stal prakticky zbytným ornamentem (viz praxe „nepodpisu“), s „kulturou“ nerespektování limitů rolí a institutů – promulgaci se nelze vyhnout, takže při zneužití hrozí mít účinek absolutního veta, tedy zablokování zákonodárského procesu. Sístace vyhlášení by sice nezpůsobila škody z aplikace, mohla by však způsobit škody z neaplikace zákona. Zákonů „podezřele“ přijatých by sice asi nebylo mnoho, jelikož by ovšem procesní vada při jejich přijímání mohla být značně subtilní, nešlo by vyloučit delší trvání řízení před Ústavním soudem. S tím by bylo spojeno riziko zmaření regulačního záměru, případně i riziko změny politických poměrů (volby), které by mohlo vyústit ve změnu nebo zrušení zákona Parlamentem.

### III. Vybrané nálezy Ústavního soudu ČR

#### III. 1 Lhůty

Možná nejstarším nálezem s dopadem na pravidla zákonodárského procesu je náleze č. 30/1998 Sb. k počítání běhu lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Obecněji je významný tím, že v něm Ústavní soud dále rozvinul svou představu o roli jazykové interpretace práva spíše jako základu a východiska každé interpretace, než její koruny a konečné stanice. Krom toho věnoval velkou pozornost místu a funkci právních principů v českém právním řádu jako součásti kontinentálního typu právní kultury, což časově koincidovalo s rostoucím zájmem o právní principy v české obecné teorii práva, zde hodně pod vlivem četby spisů *R. Dworkina*.

Pro pravidla zákonodárského procesu bylo podstatné konstatování o konci prezidentovy lhůty připadající na mimopracovní den až v nejbližší den pracovní, stejně jako její počítání ode dne následujícího po dni rozhodné události. Později se tomuto výkladu uzpůsobilo i počítání lhůty senátní.

Zaznamenaníhodná je i teze, k níž se Ústavní soud později ještě vrátil: „*V situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu. Tímto v posuzované věci je dělba moci mezi ústavními orgány v zákonodárském procesu.*“ Na pořad přišla znovu v nálezu č. 283/2005 Sb., který se týkal výkladu pojmu „volební zákon“ v čl. 40 Ústavy, který vypočítává běžné zákony, při jejichž schvalování nelze Senát přehlasovat. Jelikož ji Ústavní soud v prvním případě použil ve „prospěch“ prezidenta republiky a v případě druhém ve „prospěch“ Senátu, tedy vždy „proti“ Poslanecké sněmovně, zdá se, že ji užívá ve smyslu ochrany slabší strany proti Poslanecké sněmovně.<sup>18)</sup> Její síla jako dominantní právotvorné komory je dále umocněna tím, že

---

<sup>18)</sup> Citovanou zásadu chápe podobně jako argument proti tyranii většiny J. WINTR: Co je a co není volební zákon podle čl. 40 Ústavy? *Jurisprudence*, č. 1/2006, s. 68.

její předseda má fakticky v rukou osud zákona, který postupuje Senátu, prezidentu republiky i předsedovi vlády (§ 97, 98 a 107 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů), tedy paradoxně provádí něco jako promulgaci, což je poněkud absurdní vzhledem k tomu, že je sám aktérem (součástí aktéra) zákonodárského procesu.

### **III. 2 Procesní a hmotněprávní „jezdci“ aneb míchání jablek s hruškami**

V celé skupině nálezů se měl Ústavní soud možnost vyslovit ke kombinaci ustanovení podléhajících různým procesním režimům ve formálně jediném zákoně (tzv. procesní jezdci) a dále k povaze pozměňovacích návrhů co se věcné souvislosti s pozměňovaným návrhem zákona týče (tzv. hmotněprávní jezdci, v domácí české terminologii „přílepky“). Spadá sem i tematika pozměňovacích návrhů komplexních.

Prvním z nich je nález č. 95/2002 Sb., posuzující přijatelnost spojení novely zákona o státním rozpočtu (princip jednokomorového zákonodárského procesu podle čl. 42 Ústavy) s návrhem zákona běžného (princip dvoukomorového zákonodárského procesu podle čl. 45 a násl. Ústavy). Ústavní soud zdůraznil nutnost chápat zákon o státním rozpočtu materiálně, neboť ne vše, co se v takto označeném zákoně vynachází, musí být nutně zákonem „o státním rozpočtu“; takovou situaci však je třeba vnímat jako výjimečnou, aby nedocházelo k ukřácení kompetence Senátu, který o zákoně o státním rozpočtu nejedná. S materiálně nazíraným zákonem o státním rozpočtu nelze spojovat jiná ustanovení, a to jednak kvůli odlišnému procesu (něco je přijato již schválením Poslaneckou sněmovnou, něco až hlasováním Senátu, nicméně to dvojí něco vytváří jeden formální celek, sněmovní či senátní tisk, který putuje zákonodárným procesem), jednak kvůli požadavkům právního státu. Těmi jsou mj. zásady předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti. V rozporu s nimi je novelizování vzájemně obsahově nesouvisejících zákonů zákonem jediným.

Na tento nález Ústavní soud navázal ve dvojím ohledu. Jednak již citovaným nálezem č. 283/2005 Sb. k výkladu čl. 40 Ústavy, kdy uvedl: „*Obsahuje-li návrh zákona části vyžadující ke schválení odlišné procedury, nutno vyžadovat k ústavně konformnímu přijetí takového zákona proceduru nejnáročnější.*“ (zde jednání podle zásady symetrického bikameralismu s rovností komor oproti modelu bikameralismu asymetrického).<sup>19)</sup> A dále v tzv. přílepkovém nálezu (č. 37/2007 Sb.), který ovšem dosti těžší také z nálezu č. 476/2002 Sb. (viz níže).

„Přílepkový“ nález představuje vzepětí Ústavního soudu v roli, kterou J. Filip

---

<sup>19)</sup> V kombinaci s materiálním pojmáním volebního zákona by to však mohlo a mělo znamenat, že zahrnutí ustanovení o volbách zastupitelských sborů do libovolného zákona by z takového návrhu zákona učinilo pro účely konkrétního projednávání zákon podle čl. 40 Ústavy. Jeho pozdější novelizace, v níž by nebylo dotčeno volební ustanovení, by se samozřejmě režimem čl. 40 Ústavy neřídila. Obdobně to platí pro zákony, které by se týkaly zásad jednání a styků obou komor Parlamentu mezi sebou, jakož i navenek.

příležitostně označuje jako „*praeceptor iuris*“.<sup>20)</sup> Ústavní soud zde totiž popsal dobře zdůvodněnou, avšak trochu ideální představu zákonodárského procesu,<sup>21)</sup> což představovalo působivý, nicméně nikoliv nezbytný rámec k prohlášení praxe věcně nesouvisejících pozměňovacích návrhů za protiústavní. Takové pozměňovací návrhy představují formu skryté zákonodárské iniciativy, obcházejí právo vlády vyjádřit se k iniciativním návrhům zákonů a snižují transparentnost parlamentního jednání. Přispívají k takovému stavu právního řádu, v němž není možné se orientovat bez použití právních informačních systémů. Chce-li se stát dovolávat zásady, podle níž neznalost zákona neomlouvá, tíží jej závazek znalost umožnit, resp. ji alespoň neznesitelnou. Přijetí věcně nesouvisejícího pozměňovacího návrhu (přílepku) zatěžuje zákon vadou, která představuje derogační důvod. Významnou roli přisoudil Ústavní soud předsedajícím schůzím parlamentních komor – tzv. přílepky by neměly být připuštěny k hlasování.

Nález č. 88/2008 Sb., jenž pojednával o zákonu o stabilizaci veřejných financí (tzv. Topolánkův batoh), představuje určitý ústup (také proto byl podroben ostré kritice v odlišných stanoviscích několika soudců). Věcnou souvislost, resp. téma zákona, totiž chápe poměrně široce, s nebytností právních informačních systémů se smiřuje. Navíc upřesňuje, že „přílepkový“ nález nemůže být vztahován k podobě zákonodárské iniciativy, nýbrž právě až k pozměňovacím návrhům podaným při parlamentním jednání. Návrh zákona Ústavní soud neposuzuje, přezkoumává až zákon přijatý a vyhlášený, který má být jistě obsahově konzistentní, což však nevyklučuje diskreci zákonodárce stran toho, jakou legislativní techniku použije. Ne všechny pochybné kroky v parlamentním projednávání zatěžují zákon ódiem protiústavnosti, leccos spadá do oblasti politické kultury.<sup>22)</sup>

Zajímavý je případ nálezu č. 257/2008 Sb. k tzv. squeeze-outu. Verbálně totiž na přílepkový nález odkazuje, současně však poukazuje na to, že by Ústavní soud neměl rušit zákony jen „z *procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva*“, a proto musí vedle pravidla úzkého vztahu, resp. bezprostřední věcné souvislosti zahrnout i další okolnosti (bod 44 odůvodnění) – z imperativu vedoucího k derogaci se tak stává komponent úvahy o proporcionalitě. V konkrétním posouzení věci navíc soud dosti operuje s technikou odlišování, takže vidí

---

<sup>20)</sup> Srov. např. dílo cit. v pozn. 12, s. 216.

<sup>21)</sup> J. Wintr podotýká, že Ústavní soud zde nastavil laťku ústavnosti poměrně vysoko a později ji snižoval. Nejde přitom ani tak o samo vymezení postulátu tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva a postulátu demokratičnosti a dělby moci, jako spíše o to, co se jimi míní. Viz WINTR, J.: Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu? *Jurisprudence č. 8/2010*, s. 23 a 24.

<sup>22)</sup> K tomuto odlišení se Ústavní soud vracel i později. Např. v nálezu č. 177/2013 Sb. k církevním restitucím poznamenal v bodu 92 odůvodnění: „Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to příčiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúčty jedné části zákonodárců k druhým.“



rozdíl mezi zákonem dosud nerealizovaným a již aplikovaným, v přítomnosti prvku transposice, faktické možnosti vlády se vyjádřit atd.; dovolává se též nálezu ze skupiny „zdrženlivých“ (viz dále).<sup>23)</sup> To vše mu umožňuje uzavřít: „*Ústavní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.*“ (bod 45 odůvodnění).

Stejně tak spíše zdrženlivost vůči extenzivnímu, či možná jen důslednému, čtení přílepkového nálezu dává najevo náleze č. 294/2010 Sb. Jeho procesní část se týká tzv. komplexních pozměňovacích návrhů, tedy takových návrhů, které hlasováním komory úplně (komplexně) nahradí obsah původního návrhu zákona, z něhož tak vlastně může zbýt jen číslo parlamentního tisku. Před Ústavním soudem byla napadena novela zákona o soudech a soudcích (zákon č. 314/2008 Sb.), která byla Poslaneckou sněmovnou schválena ve formě komplexního pozměňovacího návrhu, v němž se objevila i témata v původním návrhu zákona neobsažená (ovšem věcně s ním související), a tudíž také neopatřená důvodovou zprávou. Ústavní soud nicméně poukázal na to, že jde o dosti rozšířenou legislativní techniku, která úplně nevylučuje možnosti navrhovatele, jak se bránit (do konce druhého čtení může vzít návrh zákona zpět). V tomto konkrétním případě navíc navrhovatel, tedy vláda, dával ústy ministra spravedlnosti opakovaně najevo, že s návrhem zákona souhlasí, takže Ústavní soud neakceptoval ani poukaz na ukrácení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona po vzoru oněch „přílepků“.<sup>24)</sup>

Otevřenou otázkou ovšem je, jak by se Ústavní soud postavil ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, který by současně splňoval parametr chybějící věcné souvislosti – zkrátka návrh A by byl nahrazen úplně jiným návrhem B, a to v rámci „otevřeného“ novelizovaného zákona (chtěli jste řešit vraždu, my bychom se však rádi vypořádali se sprejery), anebo dokonce i mimo něj (obsah novely zákona o odpadech nahrazen novelou zákona o pozemních komunikacích).<sup>25)</sup>

### ***III. 3 Návaznost zákonodárného procesu mezi komorami***

Ústavní soud byl také konfrontován s „mocí“ parlamentních komor nad svými legislativními usneseními, resp. s jejich autonomií. Starší případ (náleze č. 476/2002 Sb.) se týkal tzv. technické novely obchodního zákoníku, která byla přijata ve znění, jež nevyhovovalo většině Poslanecké sněmovny. Ta to ovšem zjistila pozdě, tedy při vyhotovování znění návrhu zákona určeného pro postoupení

---

<sup>23)</sup> Jde o náleze, na něž měl značný vliv J. Filip, asistent soudce zpravodaje J. Muchy a proponent zdrženlivosti Ústavního soudu vůči parlamentním procedurám.

<sup>24)</sup> Ostatně celý komplexní pozměňovací návrh byl zřejmě připraven na Ministerstvu spravedlnosti. Nově zahrnutá témata (jmenování a odvolávání soudních funkcionářů, zavedení jejich funkčních období apod.) ovšem neprošla připomínkovým řízením, což byl nejspíše hlavní důvod celého postupu.

<sup>25)</sup> J. Wintr považuje věcnou souvislost za stěžejní – bez ní je dána protiústavnost komplexního pozměňovacího návrhu. Viz WINTR, J.: dílo cit. v pozn. 21, str. 25.

Senátu. Předseda Poslanecké sněmovny nicméně i tak přijatý návrh zákona Senátu nepostoupil, nýbrž zařadil na pořad další schůze Sněmovny (po 16 dnech), kde bylo revokováno usnesení o jeho schválení, dále byl návrh zákona vrácen do druhého čtení, v němž byl podán nový pozměňovací návrh upravující stav podle přání většiny. V této podobě byl návrh znovu přijat a postoupen Senátu, který odmítl postup Sněmovny akceptovat a spor skončil u Ústavního soudu.

Ústavní soud konstatoval, že opakované hlasování je možné pouze na základě bezprostředně vznesené námitky a se souhlasem Sněmovny. Není-li takové námitky, je třeba na závěrečné usnesení Poslanecké sněmovny ve třetím čtení hledět jako na „rozhodnutí obsahující (v dané procesní) fázi výrok konečné platnosti, jímž byl zákonodárný proces v Poslanecké sněmovně ukončen“. Chráněna je tím mj. vůle většiny, jež by se jinak nikdy nemohla mít za definitivní. Na řadě jsou další aktéři zákonodárného procesu.

V nálezu č. 331/2005 Sb. se Ústavní soud musel vypořádat s tvrzením skupiny senátorů, že ani tentokrát nebyl Senátu postoupen návrh zákona ve znění skutečně schváleném Poslaneckou sněmovnou, neboť mezi schváleným a postoupeným textem byly rozdíly. Ústavní soud však textové diference akceptoval jako legislativně-technické úpravy, jež považoval za nevyhnutelné. Navíc se poměrně razantně vyslovil k zásadě vzájemné autonomie parlamentních komor, která – podle jeho názoru – vede k respektu k těm aktům, jež byly řádně vyhotoveny a podepsány předsedou té které komory, bez možnosti kontroly jejich správnosti komorou druhou. Ústavnímu soudu přitom přísluší se zabývat až schváleným textem zákona.

Úskalím tohoto přístupu je riziko, že za projev vůle Poslanecké sněmovny může být prohlášeno jen to, co za něj prohlásí předseda Poslanecké sněmovny. Zjevným excesům (předseda Sněmovny postoupil Senátu neusnesený text, ignoroval jeho usnesení i prezidentovo veto) by tedy nakonec asi měl bránit předseda vlády (poslední podpis na zákoně) či dokonce až redakce Sbírký zákonů, neboť zásah Ústavního soudu by přišel až v době, kdy domnělý zákon mohl stejně stihnout působit.

### **III. 4 Ochrana parlamentní menšiny**

Jestliže se Ústavní soud v nálezu č. 476/2002 Sb. zmiňoval o právu většiny na to, aby bylo s jejím rozhodnutím nakládáno jako s definitivním, pojednal v dalších nálezech, místy pod zřetelným vlivem étosu „přílepkového“ nálezu a jeho líčení parlamentního jednání jako racionálního diskursu, také o právech menšin.

V již citovaném nálezu č. 88/2008 Sb. vytýká Ústavní soud projednávání návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů v Poslanecké sněmovně nedostatek demokratické diskuse i prostoru pro ni (opozici byly zamítnuty návrhy na prodloužení lhůt apod.), což je však spíše problém politické kultury. Podobně vyhodnotil i přijetí návrhu na přijetí usnesení, že se Senát nebude návrhem zákona zabývat, což s sebou

nese vyloučení rozpravy. Pokud by však takový postup měl být opakovaným, takže by většina vyřazovala druhou komoru z reálné participace na přijímání zákonů, mohlo by se jednat o derogační důvod.

Obšírně se právům opozice věnuje nálezný č. 80/2011 Sb., vedle „přílepkového“ nálezu druhý „maximalistický“;<sup>26)</sup> a to právě z pohledu na zákonodárný proces umožňující „racionální diskurz, slyšení stran a otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu“ (bod 75 odůvodnění). Aby bylo těchto práv šetřeno, je třeba přistupovat obezřetně k možnostem zkracování zákonodárného procesu, potlačování rozpravy atd. V tomto případě se Ústavní soud věnoval institutu stavu legislativní nouze (§ 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů), který považuje za institut povahy spíše ústavní (srov. úpravu v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky). Má-li být aprobevován, musejí být striktně naplněny zákonné podmínky pro jeho vyhlášení, a to se nestalo.

Konečně v nálezu č. 437/2012 Sb. k souboru 14 především úsporných zákonů upřesnil, že práva opozice nejsou samoučelná, protože je není možné pojímat např. jako neomezenou realizaci práva jednotlivých poslanců a senátorů vyjádřit se. Podstatná je názorová konfrontace napříč politickým spektrem, která souvisí s legitimační funkcí zákonodárného procesu. Rozprava má být prostředkem legitimize rozhodnutí, nikoliv překážkou jeho přijetí. Rozprava má rovněž korespondovat požadavku vnitřní bezrozpornosti zákona, resp. jeho obsahové kompaktnosti, takže sloučení rozpravy k více bodům pořadu je možné jen při jejich vzájemné souvislosti. Děje-li se to i v jiných případech, je to minimálně porušením jednacního řádu. Ústavní relevance do značné míry záleží na fázi zákonodárného procesu, kdy k nepřípustnému sloučení rozpravy došlo. V posuzovaném případě to byla fáze po vrácení či zamítnutí návrhů zákonů Senátem, kdy již byl znám jejich obsah a proběhly rozpravy a hlasování ve třech sněmovních čteních. Vzhledem k tomu Ústavní soud shledal, že napadené zákony byly přijaty ústavně předepsaným způsobem.

## V. Závěr

Předchozí stránky nemohly (a po pravdě řečeno ani nechtěly) nabídnout důkladnou a kritickou analýzu judikatury Ústavního soudu k pravidlům zákonodárného procesu, natožpak k pravidlům vzniku právních předpisů vůbec. Jednalo se spíše o naznačení kontextu s výčtem profilových nálezů. Každopádně by snad i z tohoto přehledu mělo být zřejmé, jak moc je třeba kodifikovaná pravidla zákonodárného procesu konfrontovat s jejich interpretací a dotvářením Ústavním soudem. Současně

---

<sup>26)</sup> Zřejmě není náhodou, že u obou byla zpravodajkou E. Wagnerová, řízením osudu t. č. senátorka předsedající ústavní komisi Senátu, jež se o zlepšení stavu zákonodárného procesu dlouhodobě pokouší.

je asi zřejmé, že se to poměrně často neděje. Ústavní soud tak osciluje na určitém kontinuu mezi větším a menším respektem k autonomii hlavních aktérů zákonodárského procesu, parlamentních komor; možná to připomíná sinusoidu.<sup>27)</sup> Limitem jeho respektu je a musí být skutečnost, že zákonodárský proces není vnitřní věcí Parlamentu, zejména Poslanecké sněmovny, případně kratochvílí jeho členů atakovaných lobbisty, nýbrž nejdůležitějším z právních procesů se zásadními dopady na život mimo zdi malostranských paláců. Při selhávání autonomní regulace vzrůstá význam regulace heteronomní, v tomto případě ve významné míře dotvářené Ústavním soudem z relativně kusých výslovných normativních opor. A naopak, čím více by byl Parlament schopen regulovat sebe sama, tím menší prostor a také důvod k zásahům bude Ústavní soud mít.

### **Shrnutí:**

Autor ve svém příspěvku seznamuje čtenáře se svými úvahami nad možným dopadem činnosti Ústavního soudu České republiky na legislativní proces v České republice. Své závěry opírá o vybrané nálezy Ústavního soudu a upozorňuje na řadu dosud nezodpovězených otázek týkajících se důsledků působnosti právních předpisů, které by byly Ústavním soudem posléze shledány protiústavními. Autor také otevírá otázku „respektu“ Ústavního soudu k autonomii hlavních aktérů legislativního procesu, přičemž upozorňuje na anglosaskou právněteoretickou literaturu, která úctu k zákonodárci označuje za jeden z významných korektivů soudcovského aktivismu. Ovšem, jak autor uvádí v závěru příspěvku, Ústavní soud bude mít tím menší prostor i důvod k zásahům, čím více bude Parlament schopen sebe sama regulovat.

### **The influence of the Constitutional Court of the Czech Republic on the rules of legislative process – summary:**

In the Article, the author deals with possible influence of decision-making of the Constitutional Court of the Czech Republic on legislative process in the Czech Republic. His conclusions are based on certain judgments of the Constitutional Court and he points out plenty of questions concerning consequences of applicability of legal regulations being held afterwards unconstitutional by the Constitutional Court. The author also focuses on the issue of “respect” of the Constitutional Court for autonomy of main participants in legislative process where he refers to Anglo-Saxon literature in the field of juristic theory which considers respect for legislator one of the significant correctives of judicial activism. Nevertheless, as the author states in the end of the Article, the more the Parliament will be capable of self-regulation, the less the Constitutional Court will have scope and reason for intervention.

---

<sup>27)</sup> Respekt, resp. úcta k zákonodárci se v nejnovější právněteoretické anglosaské literatuře objevuje jako jeden z korektivů nadměrného soudcovského aktivismu. Srov. např. WALDRON, J.: *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Tereza Krupová

# Právnícké a legislativní nešvary. Subjektivní reflexe<sup>1)</sup>

Každý obor lidské společnosti, každá sociální skupina, má určité své zvyky, svá pravidla a svůj žargon. Pokud se shodneme na tom, že právníci tvoří jistou společenskou skupinu, můžeme se ptát, co mají společného, co je pro ně typické. Jistě by se našlo mnoho pozitivního, třeba to, že chodí pěkně oblečení, někteří dokonce v talárech a najde se mezi nimi také pár těch, kteří pomáhají lidem. Tématem tohoto článku je ale opačná strana mince, tedy právnícké a legislativní nešvary.

V letech 2011 a 2012 jsem působila na Ministerstvu financí v legislativním odboru, mé postřehy se tedy týkají převážně legislativy.<sup>2)</sup> Na úvod chci zdůraznit, že se v žádném případě nepovažuji za legislativce, naopak, praxe ministerstva, kde na post legislativců najímají ve značné míře čerstvé absolventy, mi nepřipadá správná. Také netvrdím, že mám patent na pravdu, a chápu, že některá má tvrzení mohou budít spíše negativní reakce. Příklady, které ve svém článku uvádím, se týkají převážně zákonů daňových, přesto doufám, že tím čtenáře neodradím.

Vybírám některé z právníckých ošklivostí a zlozvyků, s nimiž jsem se ve své nedlouhé praxi seznámila, ale i takové, jež mi vadily již od dob studia a na které narážím nyní coby advokátní koncipientka a učitelka práva na gymnáziu (tam jimi bavím studenty). Text se věnuje vybraným legislativním otázkám a snad i perličkám (včetně ukázek). Zároveň se snažím poukázat na některé problémy, které jsou naopak zákonům často vyčítány, ale s nimiž je velmi obtížné něco dělat, často z důvodu, že požadavky na to, jaké bychom měli mít zákony, jsou obvykle velmi protichůdné.

## I. Aby to i „babička z Horní Dolní“ pochopila vs. zákon má být abstraktní

Jednou z prvních věcí, které si (nejen) na daňových zákonech všimnete, je, že se nedají číst, paragrafy jsou dlouhé, nepřehledné a mají množství odstavců (odvážlivec

---

<sup>1)</sup> Článek vznikl v rámci realizace Programu rozvoje vědních oblastí Univerzity Karlovy (PRVOUK) 04.

<sup>2)</sup> Jde ovšem spíše o soubor postřehů, nikoliv hlubinný rozbor problémů tvorby práva. K tomu srov. např. GERLOCH, A., KYSELA, J., KÜHN, Z., WINTR, J., TRYZNA, J., MARŠÁLEK, P., BERAN, K.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008; Kol. autorů: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011; SVÁK, J., KUKLIŠ, P.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislavská vysoká škola práv a Eurokódex, 2. vyd. 2009, případně i některé články publikované v tomto časopise.

necht' si nalistuje například § 24 zákona o daních z příjmů). Je zřejmě více důvodů, proč tomu tak je. Často citovaným požadavkem, který jsem při vyjednávání podoby zákonů slyšela, je, aby v textu normy byla odpověď na každou situaci, která může nastat. Zákon by podle některých měl tvořit jakousi **kuchařku**, ve které si každý (včetně často „užívané“ babičky z Horní Dolní) našel odpověď na daný konkrétní případ. Proti tomu ale stojí druhý požadavek na ideální zákon, který tuto praxi kritizuje a chce, aby zákony byly naopak **jasné, přehledné** a dostatečně **abstraktní**<sup>3)</sup>. Požadavek na srozumitelnost právní normy vystihuje Viktor Knapp, když hovoří o potřebě **formální** a **obsahové sdělnosti** a **srozumitelnosti** právních předpisů.<sup>4)</sup> Při tvorbě zákonů se pak tato přání dostávají do konfliktu a v rámci tvorby různých novelizací (a že jich je) vyhrává buď jeden, nebo druhý přístup. Často se také stává, že pokud se zákon novelizuje, je tendencí „neměnit koncept“, proto se ponechává styl starší legislativní techniky, jež dlouhým paragrafům přála, s odůvodněním, že by v případě částečné změny nebyl zákon jednotný.

Zde je třeba udělat malou odbočku a zdůraznit, že ani u těchto názorových proudů nelze zobecňovat. Velmi důležitou otázkou, která ale, zdá se mi, nebývá často kladena, natož zodpovídána, je **okruh adresátů** předpisu. Něco jiného je, nebo by alespoň měla být, tvorba norem, jejichž příjemcem je každý z nás (předpisy občanského práva, ale jistě i právě daňové zákony) a tvorba vysoce specifických předpisů (energetický zákon, atomový zákon atd.). Je legitimní, aby předpisy specifické, potažmo odborné, byly psány jiným jazykem s jinou mírou abstraktnosti a konkrétnosti, než jsou předpisy pro široké spektrum uživatelů.

Souhlasím s tezí, že čím podrobnější a kazuističtější zákon, tím je více prostoru pro chyby a mezery<sup>5)</sup>, na které je pak často třeba reagovat novými novelizacemi, což nahrává vzniku méně uživatelsky příjemnému textu. Upraví-li zákonodárce něco **abstraktně**, nechává praxi, ať dotvoří detaily, u **kazuistických** a podrobných zákonů přichází problém, kdy nějaká oblast, určitý problém upraveny nejsou. V případě takovéto absence úpravy totiž vyvstane otázka, zda je to opět na aplikační praxi, aby vyvodila konkrétní pravidlo, tedy zda se může uplatnit princip **legální licence**, nebo v případě veřejného práva naopak pravidlo je povoleno pouze to, co zákon připouští. Jinými slovy – čím podrobněji něco upravujeme, tím větší jsou problémy, pokud na něco zapomeneme.

---

<sup>3)</sup> Některé požadavky na to, jaký by měl být obsah právního předpisu, zmiňují Legislativní pravidla vlády, například článek 2 odst. 2 písm. d) požaduje při přípravě právního předpisu dbát na to, aby tento byl koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně, dále čl. 39 se zmiňuje o přehlednosti, které lze docílit tematicky monotónním obsahem předpisu či krátkými paragrafy (články), potažmo přehledným dělením předpisu, tato problematika je však rozebrána ještě v následujícím textu.

<sup>4)</sup> KNAPP, V.: *Teorie práva*, Praha: C. H. Beck, 1995 s. 117 a násl.

<sup>5)</sup> Rozhovor s J. Baxou na serveru aktualne [online] ke stažení <http://aktualne.centrum.cz/blogy-a-nazory/komentare/clanek.phtml?id=764097> a <http://aktualne.centrum.cz/blogy-a-nazory/komentare/clanek.phtml?id=764099> [cit. 30. 4. 2013].

Nastává otázka, co s komplikovanými zákony dělat. Možnost je hodit je do koše a napsat zákony nové. Což je většinou velmi nerealistické, jelikož oznámíte-li, že chcete psát nový zákon, hned se na vás sesype okolí s apokalyptickými předpověďmi o tom, že to praxe nemůže absorbovat a že to způsobí nepředstavitelný chaos (takto to velmi dlouho probíhalo a snad i probíhá při snaze sepsat nový zákon o daních z příjmů). Realističtější varianta je tedy pokusit se stávající normy zpřehlednit při novelizaci.

Jednou z možností, jak zákon při novelizaci zkrátit a tím ho učinit přístupnější je například **odstranění duplicit**. Pokud nějaké pravidlo vyplývá z jiného právního předpisu, který je podpurným předpisem, není přeci nutné je znovu opakovat. Tak se tomu často děje právě v daňových zákonech, kdy nějaké obecné pravidlo týkající se správy daní vyplývá z daňového řádu. Daňové zákony jsou ošidné v tom, že každý „hmotněprávní“ daňový zákon (zákon o daních z příjmů, spotřební daň, daň z přidané hodnoty atd.) v sobě obsahuje také **vlastní procesní ustanovení**. Ta však někdy opravdu kopírují pravidla jednou řečená v daňovém řádu. Snaha odstranit duplicity však ne vždy slavila úspěch. Při projednávání návrhu takové změny se bylo lze často setkat s výtkou ze strany nejen věcných odborů tohoto typu: „*Když to z toho zákonu škrtneme, tak si všichni budou myslet, že to doteď platilo a od novely to již neplatí*“. Argument a vysvětlení o specialitě a subsidiaritě většinou nepadal na úrodnou půdu.

Dalším pokusem může být „rozsekání“ sáhodlouhých paragrafů a odstavců na více kratších s použitím nadpisů. Přeci jen je orientace v textu zákona snazší, když je u každého paragrafu nadpis a zároveň paragraf není na 5 stran. S tím je však opět spojeno jedno úskalí. Pokud dojde k novelizaci a je cílem „**rozřezat**“ paragrafy, nevyhnete se použití tzv. **dělených paragrafů** (např. chcete rozdělit § 1 na několik kratších, musíte proto vložit § 1a, 1b atd.). Tento postup ale například spousta legislativců odmítá s tím, že takový zákon je pak také *ošklivý*. Jakékoliv snahy o zpřehlednění zákonů tedy většinou narážejí na různou představu různých lidí, kteří mají s legislativním procesem co dočinění, o tom, co je na zákonu *pěkné* a co naopak ne. Ve výsledku vyhraje (politicky) silnější, což ne vždy znamená moudřejší.

## II. Šup s tím pod čarou

Právníci jsou milovníky **poznámek pod čarou**. Tuto skutečnost není třeba dokazovat, stačí se podívat do libovolné právnické učebnice či článku. V některých publikacích tvoří poznámky pod čarou značnou část veškerého textu; podobné je to dílům historickým, kde se však odkazuje téměř výlučně na prameny. Není tedy divu, že se poznámky pod čarou dostaly a dostávají také do zákonů. Opět zde ale vzniká dilema. Legislativní pravidla vlády nám jasně říkají, že poznámka

pod čarou **nemá normativní povahu**<sup>6)</sup>, je tudíž cosi jako rada, nejedná se o právně závazný (a tím i vynutitelný) údaj. S tím je spojené také to, že existence poznámek pod čarou přináší potíže při potřebě jejich novelizace. Vzhledem k jejich nenormativnosti je v podstatě **nelze novelizovat**. Pokud tedy dojde ke změně předpisu, na který poznámka pod čarou odkazuje, nijak se to v zákoně nepromítne a zůstává tak „pomníček“.

Pro konkrétnost například odkazy v poznámkách pod čarou vedoucí nás k zákonu o správě daní a poplatků, který již od roku 2011 není v účinnosti. Zbytečnost poznámek pod čarou lze někdy vidět i v případech, že odkazují na něco, co je zjevné. Tak § 4 zákona o volbě prezidenta republiky (ať nepíše jen o daních) hovoří o překážce v právu volit, kterou je nedostatek způsobilosti k právním úkonům. Ihned v poznámce pod čarou odkazuje na § 10 a § 855 občanského zákoníku. V tomto případě považuji takový odkaz za naprosto zbytečný. Pokud měl zákonodárce za to, že je nutné tento pojem osvětlit tím, že adresátu normy ozřejmí, kde pojem způsobilost k právním úkonům hledat, pak je možné se ptát, proč nám stejným způsobem neosvětluje i další pojmy, které v zákoně jsou. Touto logikou bychom potřebovali poznámku pod čarou u slova prezident (ta by vedla do Ústavy), starosta (ta by vedla do zákona o obcích) atd., až by nám zůstaly pouze spojky a předložky.

Jeden proud legislativců tudíž, poměrně logicky, protežuje **vyhýbání se poznámám pod čarou**. I legislativní pravidla vlády zastávají názor, že stejnou funkci jako poznámka pod čarou má plnit **zvláštní část důvodové zprávy**<sup>7)</sup>. Mazači poznámek pod čarou proto často argumentují tímto postřehem. Na druhou stranu musíme vzít v úvahu fakt, že důvodová zpráva je k dispozici pouze pro verzi, v jaké jde návrh zákona do Parlamentu. Pokud však v tamním procesu zákon dozná úprav, žádná důvodová zpráva k těmto změnám není. Tudíž argument z Legislativních pravidel zase tolik přesvědčivý není. Navíc to, že nás někdy poznámka pod čarou odkáže na příslušný paragraf jiného předpisu, značně usnadní čtenáři **orientaci** v daném zákoně. Požadovat po adresátovi právní normy (včetně naší „babičky z Horní Dolní“), aby po večerech hledal důvodovou zprávu k zákonu, který zrovna čte (nutno dodat, že už to samo chce pevné nervy a často i notnou dávku štěstí), studoval ji a pídil se po tom, co kterým paragrafem legislativec myslel, mi přijde neadekvátní požadavek někoho, kdo píše zákony od stolu bez přemýšlení o tom, komu jsou určeny.

Poznámky pod čarou se také často užívají v souvislosti s evropskými předpisy, kdy nás informují, že ten který předpis evropského práva byl zapracován. V takovém případě zřejmě neexistuje jiná elegantnější možnost, jak tuto informaci do textu vpravit než použitím poznámky pod čarou.

---

<sup>6)</sup> Čl. 47 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

<sup>7)</sup> Více k poznámkám pod čarou (ale i jiným legislativním nešvarům) viz kol. autorů: *Legislativní proces. Teorie a praxe*. Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 346 a násl.



### III. Jen si zalistujte

Ustanovení § 135h odst. 1 písm. h) zákona o spotřebních daních říká:

*Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako osoba uvedená v § 134p odst. 8 nesplní povinnost podle § 134p odst. 8 písm. a) až c) a podle § 134p odst. 10.*

Opět zde se setkáme s dilematem krátký vs. přehledný a pochopitelný zákon. Časté používání **odkazů na jiné paragrafy** nás nutí neustále listovat zákonem sem a tam. Víze některých legislativců je proto odkazů se zbavit a nahradit je slovy a pojmy. Neznělo by lépe, kdybychom se dozvěděli přímo v citovaném paragrafu, jaké povinnosti má osoba splnit a vůbec, o jakou osobu se má jednat? Podle mého názoru ano. Problém však nastává v situaci, že ne vždy lze odkaz na paragraf nahradit přehlednou větou či pojmem. Navíc odkazy poskytují snadnou „údržbu“ zákona při novelizaci (mějme ustanovení, které definuje nějaký pojem, a ve zbytku zákona jsou na toto ustanovení pouze odkazy, tento pojem změníme, díky odkazům nemusíme nic více měnit). Na druhé straně může nastat opačná situace, kdy novelizujeme určité ustanovení a po této změně již nebude správné, aby na něj jiné ustanovení odkazovalo. To pak vyžaduje změny i těchto ustanovení a zrušení odkazů. V horším případě se na změnu odkazů zapomene. A jsme proto opět v začarovaném kruhu, kdy na jedné straně chceme přehlednost a stručnost, na druhou stranu co nejvyšší uživatelskou přívětivost.

### IV. Zkrátit, všechno zkrátit

Teď z jiného soudku. V zákonech je nezbytné občas používat zkratek. Nejen, že se tím usnadňuje naplnění požadavku, aby zákony nebyly zbytečně dlouhé, ale také mají zkratky pomoci čtenáři v lepší orientaci. Problém však nastává, pokud se zkratky v zákoně nedodržují, a jedna zkratka pak odpovídá několika pojům. Jako ukázka nám může sloužit § 56 odst. 1 zákona o spotřebních daních, který používá zkratku „topné oleje“:

*(...) minerální oleje podle § 45 odst. 1 písm. b) uvedené pod kódy nomenklatury 2710 19 41 až 2710 19 49 (dále jen „topné oleje“)*

Stačí však pokračovat do odstavce 2 téhož (!) paragrafu, kde najdeme taktéž zkratku „topné oleje“:

*(...) minerální oleje podle § 45 odst. 3 nebo ostatní benziny (dále jen „topné oleje“)*

Obdobný problém nalezneme v § 19 zákona o daních z příjmů, který zavádí zkratku „know how“:

*(...) práva na patent, ochrannou známku, průmyslový vzor, návrh nebo model, plán, tajný vzorec nebo výrobní postup, nebo za výrobně technické a obchodní poznatky (know-how)*

Zároveň § 22 téhož zákona činí totéž, ale opět s jiným obsahem:

*(...) výrobně technických a jiných hospodářsky využitelných poznatků (know-how)*

Nechť si tedy adresát normy zřejmě vybere, co daná zkratka znamená. Takovýchto příkladů bychom jistě našli mnohem více a je především vina legislativců, že nebyli dostatečně pečliví. Stejně tak bychom ale mohli kritizovat zákonodárny proces, jehož úlohou by také, mimo jiné, mělo být odhalení takových chyb. To, že pak do Sbírky zákonů padají zákony, jež v sobě obsahují chyby, ukazuje, jak od vzniku až po ukončení práce na zákonu jen každý spoléhá na to, že jeho případné chyby opraví někdo další.

Na zmíněný problém lze ale nahlížet také z druhé strany – je možné, že legislativci mají pocit zmaru, když vidí, že je jejich dílo často bezhlavě a bezzubě měněno v průběhu legislativního procesu v Parlamentu<sup>8)</sup>. V takovém případě pak patrně nelze mluvit o přehnané motivaci vkládat do psaní zákonů nadměrnou energii. Tuto myšlenku ovšem někdy odmítají zákonodárci, kteří své zásahy do navrženého textu zákona ve Sněmovně odůvodňují **špatnou kvalitou vládních návrhů zákonů**.

Jiný nešvar spojený se zkratkami ukazuje následující příklad § 23 odst. 17 zákona o daních z příjmů. Nejenže celý citovaný text je jedna věta, ale na první, druhé a možná ani na třetí přečtení není každému (snad až na autora zákonného textu) zřejmé, co vůbec je ta „přepočtená zahraniční cena“:

*Při nabytí majetku a závazků poplatníkem uvedeným v § 17 odst. 3 nebo stálou provoznou poplatníka uvedeného v § 17 odst. 4 na území České republiky vkladem, převodem podniku nebo jeho samostatné části, fúzí společností nebo rozdělením společnosti od poplatníka uvedeného v § 17 odst. 4 nebo při přemístění majetku a závazků ze zahraničí do stálé provozovny poplatníka uvedeného v § 2 odst. 3 nebo v § 17 odst. 4 na území České republiky se pro přepočet hodnoty majetku a závazků na české koruny použijí kursy devizového trhu vyhlášené Českou národní bankou ke dni převodu vlastnictví u majetku nabytého vkladem nebo převodem podniku nebo k rozhodnému dni u majetku nabytého fúzí společností nebo rozdělením společnosti od poplatníka uvedeného v § 17 odst. 4, který nemá stálou provozovnu na území České republiky, a to bez přihlídnutí k oceňovacím rozdílům vyplývajícím z přecenění majetku a závazků v souladu s právními předpisy příslušného státu (dále jen „přepočtená zahraniční cena“).*

## V. Definice, definice

Nejsou to jen zkratky, také definice činí jisté obtíže. První z nich je používání tzv. definic „**pro účely tohoto zákona**“. Právní řád jako celek má být bezroporný. Někdy se proto autoři zákona zřejmě bojí, aby nějaký rozpor nezpůsobili, a proto, používají-li nějaký pojem, který je v zákoně třeba definovat, vymezí si

---

<sup>8)</sup> Tento postup kritizoval např. Karel Schwarzenberg, který navrhuje „omezení lidové tvořivosti“ během procesu ve Sněmovně, viz Jak napravit tvorbu špatných zákonů? Omezit poslanecké pozměňovací návrhy. [online] ke stažení <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/karel-schwarzenberg.php?itemid=18490> [cit. 2. 7. 2013].

ho pro jistotu „pouze“ pro účely toho jednoho zákona. V některých situacích to jistě smysl dává, otázkou však jsou takové zákony, kde bychom naopak čekali, že nám přinesou definici obecnou **pro celý právní řád**. Takovou definici, od které se případně ostatní předpisy budou moci odchýlit, ale která zkrátka bude jednotná. Ukázkovým příkladem je zákon o bankách, který ve svém úvodu vymezuje, co se pro jeho účely rozumí pojmem *banka*. Vzhledem k tomu, že banka je definována pouze pro zákon o bankách, je nutné, aby v zákonech, které také hodlají pojem banka užít, bylo upřesněno, co to podle nich banka je. Jaký jiný zákon než zákon o bankách by měl definovat pojem banka pro celý právní řád?! Zde se opět dostáváme k první poznámce tohoto článku, kterou je požadavek na pokud možno krátké (tedy zbytečností prosté) zákony. Cesta „definic pro účely tohoto zákona“ vede opět ke zbytečnému prodlužování a komplikování právních předpisů.

Neodpustím si jednu perličku ze zákona o spotřebních daních, který definuje pojem běžná nádrž. A to hned dvakrát, nebo možná jednou, když § 63 odst. 2 praví:

*Pro účely tohoto zákona se běžnou nádrží rozumí*

- a)...
- b)...
- c)...

Pro případ, kdyby čtenář v četbě pokračoval o paragraf dále, autoři zákona nenechali nic náhodě a počítají i s děravou pamětí, a tak § 64 odst. 2 téhož zákona připomíná:

*Pro účely tohoto zákona se běžnou nádrží rozumí nádrž uvedená v § 63 odst. 2.*

A pak mají být zákony krátké. Veškeré výše vyjmenované legislativní nešvary jsou také důsledkem snahy zavděčit se všem požadavkům kladeným na ideální podobu zákona. Je třeba shrnout, že podle takových požadavků by pak zákon musel vypadat jako *Chytrá Horákyně*, tedy dostatečně krátký i podrobný zároveň, abstraktní i konkrétní, polopatický i odborný a tak dále. V pohádce se něco podobného vydařilo, právní řád má ale k pohádce daleko.

## VI. Závěr

Cílem tohoto článku bylo upozornit na několik vybraných problémů z oblasti legislativy, a to odlehčenější formou, než je v tomto časopise zvykem. Je možné tvrdit, že spousta z avizovaných nešvarů možná ani nešvary nejsou, spíše jsou to různé pohledy na věc. Nabízí se proto otázka, zda je vůbec možné napsat nějaký ideální zákon, který by se zalíbil všem, byl by bez chyb, rozporů a byl by výstižný. Obávám se, že tomu tak není. Můžeme se k tomu požadavku alespoň blížit, pokud si legislativci uvědomí, že zákony nepíší pro sebe, ale pro praxi, že nemohou chtít po

adresátu normy, aby řešil problémy, se kterými si hlavu lámou soudy, a že se nemají spoléhat na to, že jejich chyby se opraví během legislativního procesu.

V současné době, jak je ostatně uvedeno i na začátku tohoto článku, se dostávají k legislativní praxi mladí absolventi právnických (ale i jiných) fakult, kteří jsou realitou tvorby zákonů, tak jako to bylo u mne, často rozčarování. Doufám proto, že nejen jim tento článek ukáže, že nejsou sami, kdo mají z procesu tvorby zákonů rozporuplné pocity.

### **Shrnutí:**

Článek se věnuje vybraným právnickým a legislativním nešvarům, se kterými se autorka setkala během své roční praxe v legislativním odboru na Ministerstvu financí. Snahou je poukázat na některé přístupy, které jsou při tvorbě zákonů v exekutivě uplatňovány, z nichž jsou ovšem některé do značné míry v protikladu.

### **Legal and legislative abuses. A subjective reflection – summary:**

The article deals with some of the legal and legislative abuses the author has been facing during her one-year work experience at Tax Legislation Department at Ministry of Finance. The aim was to stress some approaches to law-making as well as to show that few of them are in contrary with each other.

# ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

## ÚSTAVNÍ SOUD

### **Ústavní žaloba Senátu proti prezidentu republiky.**

*Usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. Pl.ÚS 17/13.*

34. Absenci výslovné právní úpravy pro postup Ústavního soudu v případě, kdy po podání ústavní žaloby skončí funkce prezidenta uplynutím doby, na kterou byl zvolen, lze hodnotit jako mezeru v právu, kterou je zapotřebí vyplnit interpretací per analogiam. V deliktním právu se všeobecně uznává, že analogie ve prospěch obviněného (analogia in bonam partem), je přípustná, a to i v oblasti práva procesního. V této posuzované věci Ústavní soud pokládá za analogický důvod, srovnatelný s výslovně uvedeným důvodem vedoucím k zastavení řízení v § 98 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, též skončení funkce prezidenta uplynutím doby, na kterou byl prezident zvolen.

39. Pokud by v této věci mělo být aplikováno nové znění ust. § 98 odst. 3 zákona o Ústavním soudu o nemožnosti zastavit řízení proto, že prezidentská funkce zanikla uplynutím funkčního období prezidenta, došlo by k ústavně nepřijatelné pravé retroaktivitě zákona v neprospěch ústavně žalovaného.

40. Ústavní soud nepřehlédl, že obecně uznávanou právní zásadou, vymezující časové meze účinnosti procesních předpisů, je pravidlo, že nové procesní právo se zásadně uplatní též v dosud neskončeném řízení, zahájeném před účinností nového procesního zákona. Toto pravidlo však není bezvýjimečné. Bývá zcela běžnou legislativní praxí, že přechodná ustanovení, obsažená v novelách, umožňují kontinuálně pokračovat v dosud neskončených řízeních podle dřívějších procesních pravidel. V oborech deliktního procesního práva se začasť upřednostňuje dřívější procesní právo před pozdějším, je-li to pro obviněného příznivější. Příkladem takové úpravy je třeba ustanovení § 463 odst. 1 trestního řádu, které stanoví, že „podmínky pro povolení obnovy se... posuzují podle zákona, který je pro obviněného příznivější“ a to i tehdy, jestliže starší procesní předpis, podle něhož se konalo dřívější řízení, již neplatí.

51. Je úkolem samotného ústavodárce, aby znění ústavních norem formuloval natolik určitě a zřetelně, aby byly srozumitelné všem adresátům, jimiž jsou nejen orgány veřejné moci, ale koneckonců všichni občané. Lze postulovat obecný požadavek, aby interpretace ústavních předpisů nevyvolávala pokud možno žádné pochybnosti. Senát Parlamentu České republiky může k realizaci tohoto postulátu sám přispět v rámci svých kompetencí.

### **Právo na soudní přezkum rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12, (82/2013 Sb).*

41. Ústavní soud tedy shrnuje, že rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou a rozhodnutí o odvolání proti němu jsou rozhodnutími týkajícími se základního práva podle Listiny ve smyslu jejího ustanovení čl. 36 odst. 2, pročež je vyloučení těchto rozhodnutí ze soudního přezkumu protiústavní. S ohledem na zásadu přednosti ústavně konformní interpretace před derogací však Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Zamítavý výrok ovšem doplnil výrokem interpretativním, zavazujícím správní soudy poskytnout dobrodiní soudního přezkumu osobám brojícím správní žalobou proti rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

### **Ústavnost podmínek pro čerpání rodičovského příspěvku zavedených zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/09, (42/2013 Sb).*

37. V posuzovaném případě přechodná (intertemporální) ustanovení nového právního předpisu řeší kontinuitu, resp. přetrvávání práva či právních vztahů vzniklých dřívější právní normou před nabytím účinnosti nové právní normy. Tato intertemporální ustanovení v závislosti na povaze upravovaných vztahů ponechávají nabytá práva či právní vztahy buď v režimu staré právní úpravy, nebo naopak na ně aplikují novou právní úpravu, a to zpravidla pod sankcí zániku práva, resp. právního vztahu. Ústavní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci jde o retroaktivitu nepravou (ke shodnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 1. 2011 č. j. 3 Ads 111/2010-44). Podrobná argumentace k takovému závěru je stejná, jaká je obsažena v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (220/2012 Sb.); lze proto na ni z důvodu stručnosti odkázat. V posuzovaném případě tato nepravá retroaktivita nepředstavuje protiústavní zásah do právní jistoty a do nabytých práv.

39. Ústavní soud se ve svých nálezech většinou vyjadřuje zdrženlivě k realizaci sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, neboť si je vědom toho, že

rozsah sociálních práv (mezi něž patří též poskytování rodičovského příspěvku) je limitován možnostmi státního rozpočtu podloženými výsledky hospodaření státu. Teprve v rámci těchto možností se uplatní limity dané příslušnými články Listiny upravujícími sociální práva. Posouzení otázky účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti Ústavní soud ponechává v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jde totiž o otázky svou podstatou politické. Pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (čl. 41 Listiny). Tato absence přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich zákonného vymezení, které je pak současně i podmínkou konkrétní realizace jednotlivých sociálních práv [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)].

40. I když ustanovení článku 41 odst. 1 Listiny umožňuje zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv, jejich zákonné vymezení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinak řečeno, zákony, které je upravují, nesmí ústavně zaručená sociální práva zcela popřít či je anulovat. Stejně jako v případě základních práv a svobod přímo vymahatelných na základě Listiny musí i v případě sociálních práv zákonodárce respektovat pravidlo uvedené v článku 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. V posuzovaném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že zákonodárce tyto zásady dodržel.

#### **Církevní restituce.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (177/2013 Sb).*

77. K povaze lhůty obsažené v souvisejícím ustanovení § 97 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny (ve slovech „bez zbytečného odkladu“) se Ústavní soud již v minulosti vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) těmito slovy: „Na usnesení Poslanecké sněmovny vyslovující s návrhem zákona souhlas je proto nutno nahlížet jako na rozhodnutí obsahující (v dané procesní fázi) výrok konečné platnosti, jímž byl zákonodárny proces v Poslanecké sněmovně ukončen; požadavek zákona, aby (Poslaneckou sněmovnou) schválený návrh zákona byl předsedou Poslanecké sněmovny zaslán Senátu bez zbytečného odkladu (§ 97 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb.), nemá ani věcnou ani časovou spojitost s vlastním rozhodovacím procesem Poslanecké sněmovny a vlastně jako pokyn technické povahy, jímž se má čelit administrativním průtahům mezi (ukončeným) zákonodárným procesem v Poslanecké sněmovně a rozhodovací pravomocí Senátu (§ 97 odst. 2 až 4 zákona č. 90/1995 Sb.), nemá na vlastní rozhodovací proces Poslanecké sněmovny nijaký vliv, tím méně by jej pak mohl obnovit.“.

78. S tímto výkladem se Ústavní soud ztotožňuje i v případě ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a konstatuje, že lhůta stanovená slovy „na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů“ nemá ani věcnou ani časovou spojitost s vlastním rozhodovacím procesem Poslanecké sněmovny a je pokynem technické povahy směřovaným toliko předsedovi Poslanecké sněmovny, jímž se administrativně upravuje návaznost mezi ukončeným zákonodárným procesem v Senátu, který návrh usnesením zamítl, a opakovaným hlasováním Sněmovny. Kromě snahy čelit administrativním průtahům („na nejbližší schůzi“) obsahuje i lhůtu („nejdříve však za deset dnů“), která má poskytnout poslancům dostatečný časový prostor pro seznámení se s průběhem zákonodárného procesu v Senátu a důvody zamítnutí návrhu. Plynutí lhůty dle § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, resp. splnění povinnosti předsedy Poslanecké sněmovny v dané lhůtě, proto na vlastní rozhodovací proces Poslanecké sněmovny nemá žádný vliv, především se nejedná o propadnou lhůtu pro věcné hlasování adresovanou Poslanecké sněmovně. Citované ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny je ze strany předsedy Poslanecké sněmovny naplněno předložením vráceného zákona, kdy další časové či věcné otázky související s hlasováním přecházejí do sféry Poslanecké sněmovny (jako celku).

79. Ústava ve svém čl. 47 odst. 1 totiž výslovně stanoví, že o vráceném návrhu Sněmovna hlasuje znovu. Hlasování je ve smyslu Ústavy vždy pozitivním aktem, tedy nikoliv jednáním konkludentním, omisivním. Výjimečné situace, kdy nečinnost orgánu má v legislativním procesu konkrétní pozitivní důsledky, musí být v Ústavě explicitně stanoveny, což činí např. čl. 46 odst. 3 Ústavy. Ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny dle svého textu žádnou prekluzi pro hlasování Poslanecké sněmovny neobsahuje, což s ohledem na znění čl. 47 odst. 1 Ústavy ani obsahovat nemůže. Taková lhůta je obsažena toliko v ustanovení § 97 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., a to v přímé návaznosti na znění čl. 46 odst. 3 Ústavy.

80. Ani v rovině výkladu čistě podústavního práva není požadavek navrhovatelů přiléhavý. I pokud by se dala z § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny existence lhůty pro opakované hlasování Poslanecké sněmovny dovodit, zákon uplynutí této lhůty nespojuje s žádným následkem, zejména tedy nestanovuje fikci neschválení návrhu. Rovněž slova „aby o něm hlasovala“ svědčí o povinnosti hlasovat, nikoliv o volné úvaze Sněmovny, zda hlasovat o Senátem zamítnutém návrhu zákona bude.

81. Doktrinární závěry (Suchánek, R. In Šimíček a kol. Ústava České republiky, Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 589) lze potvrdit v tom rozsahu, pokud dovozují, že o Senátem zamítnutém či vráceném návrhu zákona může totiž hlasovat jen Poslanecká sněmovna, která jej schválila a postoupila Senátu. Je nepochybné, že lhůta (nejzažší časová hranice) pro hlasování Poslanecké sněmovny existuje. Neplyne však ze slov „na nejbližší schůzi“ dle čl. 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, nýbrž z čl. 34 odst. 4 Ústavy, dle něhož zasedání Poslanecké



sněmovny končí uplynutím jejího volebního období nebo jejím rozpuštěním, ve spojení s § 121 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, dle něhož v novém volebním období Poslanecké sněmovny zásadně nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období.

87. K obecnému zkrácení řečnické doby jednotlivých poslanců došlo podle Ústavního soudu v souladu s ustanovením § 59 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny ... Omezení řečnického projevu zakotvené v ustanovení § 59 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se vztahuje na všechny poslance (resp. řečníky), a to i v postavení poslance přednášejícího stanovisko poslaneckého klubu. Privilegium poslance přednášejícího stanovisko poslaneckého klubu se nemůže z podstaty legislativního procesu vztahovat na projevy nevěcné, neboť ani poslaneckému klubu nesvědčí právo zneužít možnosti veřejně demonstrovat své stanovisko „k věci“ (srov. ustanovení § 59 odst. 1 věty druhé a contrario). Bez povšimnutí nelze nechat ani skutečnost, že poslanec Babák byl na nevěcnost svého projevu několikrát ze strany předsedající upozorňován, a přesto z linie svého původního projevu nebyl ochoten ustoupit. Přiměřenost výše zmíněných omezení lze pak dovozovat i z pokročilé fáze a délky legislativního procesu, které jasně svědčí pro skutečnost, že odpůrci napadeného zákona měli dostatek času i prostředků k demonstraci svých názorů, neboť ještě téhož dne se k projednávanému návrhu vyjádřil velký počet poslanců opozičních stran.

88. Ústavní soud se rovněž neztotožňuje s námitkou o nepřípustnosti jednání Poslanecké sněmovny v nočních hodinách a ztotožňuje se s výkladem ustanovení § 53 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jak jej nastínila ve svém vyjádření Poslanecká sněmovna. Ústavní soud tedy považuje za ústavně konformní takový výklad zmíněného ustanovení, jenž Poslanecké sněmovně dává možnost v mimořádné situaci jednat a hlasovat i po 21. hodině večerní, neboť opačná, právo Poslanecké sněmovny omezující interpretace nevyplývá z žádného ustanovení ústavního pořádku. Schopnost vládních poslanců dopřát sobě i opozičním představitelům dostatek odpočinku je pak v principu znovu jen otázkou politické kultury v České republice. Jak ve svém vyjádření zdůrazňuje Poslanecká sněmovna, byl navíc takovýto postup v minulosti již několikrát praktikován a nebyly proti němu vzneseny žádné námitky. V tomto směru lze dle názoru Ústavního soudu hovořit o ústavně konformní ustálené praxi, kterou lze považovat za legitimní součást pravidel legislativního procesu [srov. bod 38 nálezu Ústavního soudu ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)].

89. Ústavní soud nemůže přisvědčit ani námitce, že by zákon byl záměrně přijat v čase přestávky, kdy již byli opoziční poslanci mimo jednací sál. ...

90. Za stejně irelevantní považuje pak Ústavní soud i námitku rychlého odeslání stanoviska prezidenta republiky k napadenému zákonu, neboť tato námitka nemá rovněž žádnou oporu ve skutkovém stavu. Prezidentu republiky nic nebránilo svůj

případný názor změnit a do patnáctého dne schválený zákon Sněmovně vrátit (čl. 50 Ústavy). To, že bylo jeho stanovisko zasláno poslancům čtrnáctý den této lhůty, na této jeho pravomoci nic nemění. Ústavní soud nemůže z takto ryze formalistického důvodu zrušit zákon č. 428/2012 Sb., a to zejména v situaci, kdy sám prezident republiky proti tomuto postupu zjevně nic nenamítal, neboť je sám nadán dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení napadeného zákona.

91. Ústavní soud nemůže rovněž přisvědčit námitce vedlejšího účastníka, že poslanci hlasující pro schválení napadeného zákona odepřeli občanům České republiky právo podílet se přímo na správě věcí veřejných prostřednictvím referenda. Ústavní pořádek České republiky zřetelně říká, že zákonodárná moc náleží Parlamentu (čl. 15 Ústavy) a pro rozhodování prostřednictvím referenda zná ústavní pořádek tzv. výhradu ústavního zákona (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Z toho je zjevné, že ústavodárce dal přednost schvalování zákonů prostřednictvím Parlamentu České republiky. Ze stejného důvodu je tedy lichá i námitka, že hlasováním pro schválení napadeného zákona došlo k porušení poslaneckého slibu.

92. Ústavní soud tedy nepřistoupil ke zrušení napadeného zákona z důvodů porušení pravidel legislativního procesu, neboť neshledal, že by tento proces ve svém celku neumožňoval racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podporených možnostmi aktivní participace účastníků v jeho průběhu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Ve vztahu k ostatním námitkám Ústavní soud podotýká, že není oprávněn přezkoumávat ústavnost takových aspektů zákonodárného procesu, jakými jsou zájem médií (včetně veřejnoprávních) o názory představitelů opozice, sliby mezi představiteli (bývalé) vládní koalice, vládní interpretace judikatury Ústavního soudu či ochota vlády reagovat na otázky opozičních poslanců. To vše jsou otázky především politické kultury v České republice, jejímž ochráncem Ústavní soud není (čl. 83 Ústavy a contrario). Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúčty jedné části zákonodárců k druhým.

97. Z dosavadní konzistentní judikatury Ústavního soudu v restitučních věcech je nepřehlédnutelné, že jako negativní zákonodárce v intencích shora zmíněného favoris restitutionis jako negativní zákonodárce nikdy nezrušil ustanovení restitučního předpisu v neprospěch fyzických a právnických osob, kterým zákonodárce formou zákona zmírnění jim spáchaných křivd umožnil. Derogační judikatura Ústavního soudu tak byla vždy v zásadě ve prospěch osob restituujících (trvalý pobyt, národní kulturní památky).

240. Je nutno též podotknout, že obavu vedlejšího účastníka 1) o „osud jiných registrovaných církví a náboženských společností“ (odst. 18, s. 13) nelze zhojit zrušením zákona č. 428/2012 Sb., neboť i při zrušení zrušovacího ustanovení § 19 bodu 1 (k tomu však dále) by zrušený zákon č. 218/1949 Sb. v legislativním smyslu „neobživl“, tedy že eventuelní další právní úprava je plně v rukou zákonodárce. Zároveň je možno nad rámec námitek poznamenat, že při politickém rozhodnutí zrušit systém tzv. hospodářského zabezpečení, je stanovení určitého kritického časového okamžiku, po němž již uvedené zvláštní právo nebude přiznáno, nevyhnutelným. Zákon č. 428/2012 Sb. především není založen na obecné povinnosti státu pečovat o všechny církve a náboženské společnosti (čímž nejsou dotčeny pozitivní povinnosti státu na poli základních práv), nýbrž na povinnosti vyrovnat se v současných ústavních podmínkách s určitým historickým dědictvím, které po právní stránce zákon č. 218/1949 Sb. pro demokratického zákonodárce představoval.

340. Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného zákona z důvodu porušení pravidel legislativního procesu, neboť neshledal, že by tento proces ve svém celku neumožňoval racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podporených možnostmi aktivní participace účastníků v jeho průběhu [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.)]. Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúčty jedné části zákonodárců k druhým.

### **Zrušení vyhlášky č. 484/2000 Sb. (tzv. přísudkové vyhlášky).<sup>1)</sup>**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (116/2013 Sb).*

Vyhláška Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. prosince 2000 č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších vyhlášek, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

105. Přísudková vyhláška se přičí zákonu – občanskému soudnímu řádu, podle

---

<sup>1)</sup> Viz k tomu sdělení Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2013 č. Org. 23/13 k účinkům nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/12 ze dne 17. 4. 2013, publikováno ve Sbírce zákonů č. 117/2013 Sb., dohledatelné na [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Aktualne\\_prilohy/Org\\_\\_23-13.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/Org__23-13.pdf).

něhož se přiznávají náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva (§ 142 odst. 1 o. s. ř.).

107. Dosavadní judikatura Ústavního soudu svědčí o tom, že napadená vyhláška neposkytuje dostatečnou právní úpravu v uvedené oblasti a potvrzuje nutnost přijetí nové právní úpravy, která zohlední rozhodnutí Ústavního soudu.

### **Regulace hazardu jako součást práva obcí na samosprávu (VLT aneb video-loterijní terminály).**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (112/2013 Sb).*

15. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu není zásadně možno návrhem brojit proti novelizujícímu právnímu předpisu, neboť takový právní předpis nemá obecně samostatnou právní existenci; tu získává až jako součást právního předpisu novelizovaného; právě novelizovaný právní předpis by proto měl být Ústavnímu soudu k posouzení postoupen [srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271), dostupno též – stejně jako všechna další rozhodnutí v tomto nálezu uvedená – na <http://nalus.usoud.cz>].

16. Uvedené však neznamená, že návrh směřující proti novele zákona či její části (jako je tomu v projednávané věci) nemohl by být Ústavním soudem podroben meritornímu přezkumu nikdy [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)]. Jednu skupinu výjimek přezkum dovolujících tvoří situace, v nichž je ověřována ústavnost procedury přijetí novelizujícího právního předpisu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)]. Další výjimku pak nepochybně představuje situace (jež nastala i v projednávané věci), v níž jsou napadena přechodná ustanovení novelizujícího právního předpisu. Přechodná ustanovení novelizujícího právního předpisu totiž normativně existují právě a jen jako jeho součást a součástí právního předpisu novelizovaného se nestávají. Za tohoto stavu – a s přihlédnutím ke skutečnosti, že i aplikací přechodných ustanovení novely lze zasáhnout do ústavně garantovaných práv (srov. dále) – shledal Ústavní soud podaný derogační návrh projednatelným.

17. Možnost přezkumu intertemporálních ustanovení připustil Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) či Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215, 145/2002 Sb.).

44. Ústavní soud tedy uzavírá, že napadené ustanovení zasahuje do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu, přičemž tento zásah nesledoval legitimní cíl. Vyústěním řečeného – aniž by bylo třeba přistupovat k dalším krokům testu proporcionality – je závěr o rozporu napadeného ustanovení s ustanoveními čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Z uvedených důvodů Ústavní soud čl. II

bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zrušil podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, neboť pro jiné určení vykonatelnosti nálezu důvody neshledal.

**Zdravotnické standardy a nadstandardy, zvýšení poplatku za hospitalizaci a sankční pravomoc zdravotních pojišťoven vůči poskytovatelům zdravotnických služeb.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.*

37. Možnost rozdělení zdravotní péče na standardní, tedy hrazenou z veřejného pojištění, a nadstandardní, tedy částečně či úplně hrazenou pacientem, Ústavní soud připustil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/95, kde se zabýval ústavností zákonů ustanovení rámcově vymezujících rozsah zdravotní péče hrazené ze všeobecného zdravotního pojištění a podzákonných předpisů stanovících konkrétní okruh této péče. V odůvodnění nálezu totiž – terminologií nyní napadeného zákona – s variantami péče imanentně počítá, ačkoliv se soustředil na podstatu případu, a to legislativní formu právní úpravy: „Právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky mají občané na základě veřejného pojištění a za podmínek blíže vymezených zákonem. Jestliže tedy tyto podmínky mohou být upraveny pouze zákonem, je zcela nezbytné, aby i rozsah a způsob jejich poskytování byl vymezen stejným legislativním režimem. Jiná než zákonná úprava by byla porušením Listiny, a tedy i ústavnosti. Nelze připustit, aby vymezení rozsahu výše poskytované zdravotní péče za plnou nebo částečnou úhradu byla ponechána na úpravě jiným než zákonným právním předpisům. Tím by se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k takovým pravomocím není oprávněna.“ ...

50. Ze čl. 4 odst. 2 Listiny vyplývá, že „požadavek zákonného základu pro možné omezení základního práva je vyvozován z demokratického principu, jakož i z principu materiálního právního státu. Jeho důvodem je znemožnit exekutivě realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva. Tím, že toto oprávnění bylo uděleno demokraticky legitimovanému parlamentu, má být zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu a navíc získává omezení základního práva i následnou demokratickou zpětnou vazbu“ (srov. blíže Wagnerová, Eliška, Šimíček, Vojtěch, Langášek, Tomáš, Pospíšil, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 128). Zákonodárce nemůže delegovat na moc výkonnou uložení primárních povinností, podzákonná úprava vždy musí ctít účel a smysl zákonem definovaný. Podzákonná úprava sama, bez opory v zákoně, vymezila definiční znak, na který je povinnost vázána. Jde proto o úpravu, která mj. koliduje i s požadavkem plynoucím ze čl. 4 odst. 1 Listiny. Ve vztahu k posu-

zované materii lze uzavřít, že některé podstatné definiční znaky, na něž je vázána povinnost úhrady zdravotní péče (buť po zvolení její ekonomicky náročnější varianty), jakož i povinnost poskytovatelů zdravotní péče týkající se nabízení variant či dokumentace souhlasu pacienta jsou (či mají být) primárně vymezeny teprve podzákonným předpisem.

51. Jak bylo řečeno, podzákonná normotvorba je protiústavní, jestliže meze základních práv a svobod nemůže stanovovat nic jiného než přímo zákon. Tak je tomu i v řešeném případě mezi práva na bezplatnou zdravotní péči. Problematika je sice upravena v základních rysech již v samotném zákoně o veřejném zdravotním pojištění, ovšem jen zčásti. Nutný základní rámec pro podzákonný právní předpis je proto příliš stručný a neurčitý. Kromě toho nelze přehlédnout mezeru zákonné definice, na kterou je poukázáno v bodě 42 odůvodnění.

60. Jak bylo řečeno, ústavní deficit navýšení poplatku je shledán právě v jeho nedostatečné diferenciaci a plošné aplikaci v kombinaci s absencí jakýchkoli limitů. Ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění tak staví do rozporu s čl. 31 Listiny, jakož i čl. 3 odst. 1 Listiny garantujícím základní práva všem bez rozdílu majetku. Ústavní soud proto přistoupil k jeho zrušení. Současně byla stanovena legisvakanní lhůta do konce roku 2013, neboť poplatek za lůžkovou péči je aktuálně nikoliv nevýznamným příjmem poskytovatelů zdravotních služeb a jeho okamžitý výpadek by je bezdůvodně a nespravedlivě ekonomicky postihl. Zákonodárci je tímto vytvořen časový prostor, aby mohl nastavit parametry platby v intencích tohoto nálezu.

67. Pokud jde o ustanovení § 13 odst. 8 zákona o veřejném zdravotním pojištění, to souvisí s povinnostmi poskytovatelů zdravotních služeb, které vzešly z nově vytvořeného rozdělení péče do variant z hlediska úhrady z veřejného pojištění. Konkrétně umožňuje sankcionovat porušení povinnosti poskytovatele zaznamenat do zdravotnické dokumentace pacienta jednak nabídku zdravotní služby v základní variantě a poučení o možnosti čerpat ji ve variantě ekonomicky náročnější a jednak souhlas pacienta a dále porušení zákazu upřednostňovat pacienta volícího ekonomicky náročnější variantu služby. Vzhledem ke zrušení základu materie umožňující poskytovat hrazenou péči ve variantách vyplývá z logiky věci, že je u tohoto ustanovení dalším důvodem pro zrušení, že se ruší sankce vynucující jeho plnění ze zrušeného ustanovení. Z toho důvodu toto ustanovení ruší Ústavní soud dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Ostatní ustanovení ruší ve lhůtě do konce roku 2013, což je lhůta dostačující k tomu, aby zákonodárci stihl provést úpravu znění napadených ustanovení v intencích tohoto nálezu. Zákonodárci by měl dále zvážít, zda nepromítnout úpravy v intencích tohoto nálezu i do sankcí za nevybírání poplatků za ostatní zdravotní péči, které posuzovaným návrhem nebyly dotčeny.

## **K právu na územní samosprávu v otázce územního plánování.**

*Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.*

Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují.

Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.

## **Obecně závazná vyhláška města Vimperk č. 1/2010 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, čistoty a bezpečnosti na veřejných prostranstvích.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12 (176/2013 Sb.).*

26. Ve vztahu k pojmům používaným v obecně závazných vyhláškách obcí lze navíc očekávat (a do jisté míry i tolerovat) jistou nižší kvalitu právotvorby; postačí (ale je přitom nezbytné), aby byl průměrně rozumný adresát vyhlášky obce schopen uvážit, co je po něm požadováno, resp. co je mu zakazováno. Bezpochyby přitom nelze předpokládat, že by každý její adresát obecně závaznou vyhlášku pečlivě studoval a podobně jako ministerstvo ve svém sistačním rozhodnutí (a posléze i v návrhu) zvažoval, je-li ten či onen pojem ve vyhlášce užitý v souladu s ústavním pořádkem.

## **NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD**

### **Stavební zákon, aktivní legitimace žalobce.**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, čj. 2 As 7/2011 – 282.*

Zde je především třeba upozornit, že stěžovatel žádným způsobem nezpochybňuje závěry městského soudu o souladu vnitrostátní úpravy účasti občanských sdružení hájících environmentální zájmy s Aarhuskou úmluvou či sekundárním právem EU. ... Je vhodné stručně připomenout, že argumentace městského soudu stojí na názoru, že vymezení účastníků stavebního řízení (§ 109 stavebního zákona)

je (na rozdíl od vymezení okruhu účastníků územního řízení) komplexní a uzavřené; vylučuje proto použití obecné úpravy definice účastníků řízení (§ 27 správního řádu). Zákon o ochraně přírody a krajiny i zákon o posuzování vlivů na životní prostředí sice zakládají občanským sdružením hájícím zájmy na ochraně životního prostředí, krajiny, zdravých životních podmínek, apod., právo účastnit se v (navazujících) řízeních, v nichž mohou být tyto zájmy dotčeny (tedy i v řízeních vedených v režimu stavebního zákona), nekonkretizují ovšem, o která řízení má jít; nelze přitom ignorovat úpravu účastníků řízení, jak je pro jednotlivé případy zakotvena ve stavebním zákoně. Pokud je alespoň v jedné fázi schvalovacího procesu úprava okruhu účastníků řízení kompatibilní s požadavky zvláštní úpravy a mohou-li být zároveň v této fázi environmentální otázky efektivně posouzeny, pak nemusí být těmto subjektům umožněna účast ve všech navazujících řízeních (pokud to úprava okruhu účastníků řízení v těchto řízeních vylučuje). Nelze přehlédnout, že argumentace stěžovatele s takto vyslovenými (a podrobně rozvedenými) právními názory městského soudu prakticky nepolemizuje a omezuje se pouze na tvrzení, že stěžovatel splňoval všechny podmínky vyplývající z ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, což bylo důvodem, pro který byl vzat za účastníka stavebního řízení, navazujícího na předchozí proces EIA (a nebylo naopak rozhodnuto o jeho vyloučení z řízení dle ustanovení § 28 správního řádu). Městský soud ovšem fakt, že stěžovatel podmínky citovaného ustanovení zákona splňoval, nikterak nezpochybnil, pouze vyjádřil (a opět podrobně zdůvodnil) názor, že oním navazujícím řízením, v němž mu postavení účastníka zaručoval § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, nemusí být všechna řízení, navazující na proces EIA; postačí, že je tato účast umožněna alespoň v jednom stupni, kterým zde bylo územní řízení. Výslovně též poukázal na fakt, že stěžovatel se tohoto řízení zúčastnil, uplatňoval v něm svá procesní práva a konečné rozhodnutí následně napadl i správní žalobou.

### **Důchodové pojištění – starobní důchod; koordinační pravidla.**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2013, čj. 3 Ads 25/2012 – 41.*

Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 bylo jako přímo aplikovatelný pramen sekundárního práva EU nahrazeno s účinností ode dne 1. 5. 2010 novým nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004, k němuž bylo vydáno i prováděcí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009. Tato nařízení upravují na základě koordinačního mechanismu mj. i problematiku poskytování důchodových dávek pro migrující pracovníky. Právní úprava obsažená v těchto nařízeních je založena na čtyřech základních principech – principu rovného zacházení, principu sčítání dob pojištění, principu zachování nabytých práv a principu aplikace jednoho právního řádu. Z dalších principů je zapotřebí akcentovat princip stejného posuzování skutečností (tzv. asimilace faktů) vyjádřený v čl. 5 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, který spočívá v tom, že skutečnosti, příjmy



a jiné okolnosti, které mají význam pro posouzení nároků migrujících pracovníků, nicméně nastaly v jiných státech, je třeba brát v úvahu stejně, jakoby nastaly v daném členském státě (viz k tomu Koldinská, K. et. al. Sociální zabezpečení osob migrujících v EU. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 57 – 58). Pro dávky založené na pojistném systému má největší význam zásada vyjádřená v čl. 6 nařízení, a to zásada sčítání dob pojištění, která je vymezena tak, že „*nestanoví-li toto nařízení, příslušné instituce členského státu, jehož právní předpisy podmiňují získání, zachování, trvání nebo opětné nabytí nároku na dávky, použití některých právních předpisů, nebo přístup k povinnému, dobrovolnému pokračujícímu nebo dobrovolnému pojištění nebo vynětí z něj, získáním dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení, přihlíží v nezbytném rozsahu k získaným dobám pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získaným podle právních předpisů kteréhokoli jiného členského státu, jako by byly získány podle právních předpisů, které tato instituce uplatňuje.*

Případný střet těchto dvou zásad v prostředí rozhodování o důchodových nárocích řeší samotná preambule nařízení č. 883/2004 v bodech 10 a 11, kde je uvedeno, že *zásada zacházení s některými skutečnostmi a událostmi, které nastaly na území jiného členského státu, jako by nastaly na území členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné, by však neměla být v rozporu se zásadou sčítání získaných dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydliště podle právních předpisů jiného členského státu s těmi dobami, které byly získány podle právních předpisů příslušného členského státu. Doby získané podle právních předpisů jiného členského státu by proto měly být brány v úvahu výhradně při uplatňování zásady sčítání dob. Stejně posuzování skutečností nebo událostí, které nastaly v členském státě, nemůže v žádném případě způsobit, že se jiný členský stát stane příslušným nebo jeho právní předpisy se stanou použitelnými.* Cílem těchto zásad je zajištění spravedlivého zhodnocení všech získaných dob pojištění v jednotlivých pojistných systémech členských států, nikoliv však vícenásobné zhodnocení doby pojištění získané v jednom členském státě (čl. 10 nařízení č. 883/2004). Evropský soudní dvůr v rámci rozhodování o předběžných otázkách označil soubor pravidel obsažených v těchto nařízeních za *vyčerpávající a jednotný systém kolizních norem, jejichž cílem je zajistit, že pracovníci pohybující se v rámci Společenství budou podléhat systému sociálního zabezpečení pouze jediného členského státu, čímž zároveň vylučují souběžnou aplikaci více systémů právních předpisů a předchází obtížím, které by taková situace přinesla.* Cílem evropského koordinačního mechanismu je tedy především usnadnit realizaci důchodových nároků migrujících pracovníků a umožnit jim zhodnocení veškerých dosažených dob pojištění při souběžné ochraně jejich nabytých nároků a výhod. Evropská koordinace však nezasahuje další důležité problémy rozhodování o důchodových nárocích, a to zejména otázku dosažení věku potřebného pro vznik nároku na důchod, které jsou předmětem vnitrostátní úpravy členského státu.

### **Ochrana osobních údajů; kamerový systém.**

*Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, čj. 1 As 113/2012 – 59.*

[16] Nejvyšší správní soud proto pokládá Soudnímu dvoru EU následující otázku:

Lze provozování kamerového systému umístěného na rodinném domě za účelem ochrany majetku, zdraví a života majitelů domu podřadit pod zpracování osobních údajů „prováděné fyzickou osobou pro výkon výlučně osobních či domácích činností“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 95/46/ES (Úř. věst. L 281, s. 31; Zvl. vydání 13/015, s. 355), třebaže takovýto systém zabírá též veřejné prostranství?

### **Právo na informace vs. ochrana soukromí.**

*Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, čj. 8 As 55/2012 – 23.*

[15] Předkládající osmý senát zastává názor, že skutečnost, že § 8 b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje „plošnou“ výjimku z poskytování údajů o příjemcích veřejných prostředků, neznamená, že povinnost poskytovat údaje o příjemcích ostatních veřejných prostředků je v ostatních případech absolutní. Stejně tak se domnívá, že ani znění § 8b odst. 1 zákona není schopné bez dalšího zcela popřít právo příjemců veřejných dotací na ochranu soukromí dle § 8a citovaného zákona, resp. čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Jinými slovy řečeno, ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze bez dalšího považovat za speciální ustanovení, které vylučuje aplikaci § 8a téhož zákona.

[16] Podstatou poskytování základních osobních údajů o příjemcích veřejných prostředků by neměl být *de facto* ničím nekontrolovatelný a žádnými pravidly neomezený přístup k údajům o výši a podmínkách poskytování veřejných prostředků a k dalším základním osobním údajům dotčených subjektů, kterými jsou ve smyslu rozhodnutí pátého senátu jak zaměstnanci veřejné správy, tak i osoby stojící mimo zaměstnanecký, služební či obdobný poměr (tj. adresáti různých dotací, subvencí a veřejných zakázek, smluvní strany při uzavření veřejnoprávních či jiných smluv povinným subjektem). Lze mít pochybnosti o tom, zda paušální poskytování informací o odměňování kteréhokoliv zaměstnance veřejné správy (tj. údaje o měsíčním platu, osobním ohodnocení, příplatcích za vedení, mimořádných odměnách aj.) ve všech situacích naplňuje veřejný zájem na informovanosti o využívání veřejných prostředků.

[17] Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by mělo zásadně sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Jistě i v těchto případech by však měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby

na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto podle předkládajícího senátu mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně zaručených práv před druhým a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace.

*Alena Hálková*

# Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Účelem této rubriky je podat přehled o vybraných významných právě připravovaných či již přijatých legislativních aktech Evropské unie, které mají z hlediska svého obsahu vazby na oblast správního práva nebo činnost správních orgánů a úřadů členských států nebo EU nebo jsou jinak významné co do předmětu úpravy. Cílem informací vztahujících se k jednotlivým návrhům či platným právním předpisům EU není detailní rozbor daného předpisu, ale spíše stručné upozornění na jeho nejdůležitější aspekty, jakými jsou cíle a působnost právní úpravy. V případě zájmu o hlubší studium daného předpisu je u názvu předpisu uveden též odkaz na číslo Úředního věstníku Evropské unie, ve kterém byl daný předpis publikován. Pokud jde o návrhy právních předpisů EU, lze jejich texty nalézt v databázi EU Pre-Lex.

Úřední věstník EU: <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

Databáze Pre-Lex: [http://ec.europa.eu/prelex/rech\\_simple.cfm?CL=cs](http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=cs)

## NÁVRHY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ EU

### **Návrh nařízení Rady na zřízení kanceláře Evropského veřejného žalobce** *COM(2013) 534 final*

V současné době je stíhání trestných činů týkajících se zneužívání prostředků z rozpočtu EU plně v kompetenci jednotlivých členských států, u nichž se samozřejmě liší jednotlivé právní úpravy, zejména pokud jde o trestněprávní oblast. Úřady EU, jejichž cílem je v obecné rovině potírání podvodů týkajících se nakládání s prostředky EU samozřejmě již existují, nicméně jejich pravomoci mají svá omezení. Tak např. úkolem a cílem Europolu a Eurojustu je zejména usnadnění výměny informací napříč členskými státy, které se týkají podvodů a trestních stíhání v jednotlivých členských státech. Důležitou roli v této oblasti hraje též OLAF<sup>1)</sup>, jehož úlohou je sice vyšetřování podvodů dopadajících na finanční zájmy EU, resp. týkajících se zneužívání finančních prostředků EU, nicméně jeho pravomoci jsou omezeny spíše na administrativní stránku vyšetřování a analytickou činnost. Návrh nařízení Rady na zřízení kanceláře Evropského veřejného žalobce, který zároveň navazuje na *návrh*

---

<sup>1)</sup> OLAF (z francouzského názvu *Office européen de lutte antifraude*) neboli Evropský úřad pro boj proti podvodům je úřadem EU, jehož posláním je vyšetřovat podvody a podvodnou činnost týkající se rozpočtu EU, případy korupce v orgánech a institucích EU a závažného pochybení ze strany jejich pracovníků. OLAF úzce spolupracuje v uvedené oblasti s Evropskou komisí, pro kterou zpracovává materiály a návrhy týkající se potírání podvodů.

směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie<sup>2)</sup> doplňuje stávající institucionální strukturu boje proti podvodům dopadajícím na finanční zájmy EU o novou instituci, kterou je tzv. Evropský veřejný žalobce.

V obecné rovině je cílem tohoto návrhu, prostřednictvím zřízení kanceláře Evropského veřejného žalobce, vymezení jeho kompetencí a dále vymezení procedur, ve kterých bude Evropský veřejný žalobce působit, založit jednotný evropský systém pro vyšetřování a stíhání trestných činů dotýkajících se finančních zájmů EU<sup>3)</sup>. Evropský veřejný žalobce je zřízen jako jedna z institucí EU s vlastní právní subjektivitou. Klíčovým principem pro jeho činnost je jeho nezávislost. Evropský veřejný žalobce, jeho zástupci i ostatní personál této instituce by neměli přijímat žádné pokyny a příkazy jak od jednotlivých členských států, tak od ostatních úřadů či institucí EU.

Konkrétní úkoly jsou vymezeny a formulovány v čl. 4 návrhu a jsou jimi:

- boj proti trestným činům dopadajícím na finanční zájmy EU,
- vyšetřování, stíhání a podávání žalob, s tím, že vyšetřování a stíhání bude přímo vykonáváno a řízeno Evropským veřejným žalobcem,
- Evropský veřejný žalobce bude přímo vykonávat funkci prokurátorů/ v České republice státních zástupců pro trestní řízení týkající se trestných činů dotýkajících se finančních zájmů EU včetně práva na odvolání.

Pokud jde o organizační stránku (čl. 6 návrhu), struktura kanceláře Evropského veřejného žalobce zahrnuje a) Evropského veřejného žalobce samotného, b) čtyři zástupce, c) personál kanceláře zajišťující chod a administrativu této instituce a konečně d) Pověřené evropské veřejné žalobce, kteří budou fungovat v jednotlivých členských státech. Díky Pověřeným evropským veřejným žalobcům by tedy struktura této instituce měla být decentralizovaná.

Úkolem samotného Evropského veřejného žalobce bude řízení instituce, dohled nad jejím fungováním a činností a organizace její práce. Zástupci Evropského veřejného žalobce budou čtyři, jejich úkolem je zejména zastupování Evropského veřejného žalobce v jeho nepřítomnosti, či pokud z nějakých důvodů nebude moci vykonávat svoji funkci. Jeden ze zástupců bude navíc pověřen dohledem nad rozpočtem instituce.

---

<sup>2)</sup> Viz *Správní právo č. 8/2012*. Návrh publikován pod č. COM(2012) 363 final. Jeho cílem je vymezit opatření v oblasti prevence a potírání podvodu a jiného protiprávního jednání poškozujícího finanční zájmy EU spočívající ve vymezení trestných činů a souvisejících sankcí.

<sup>3)</sup> Právním základem pro přijetí tohoto návrhu je čl. 86 Smlouvy o fungování Evropské unie, dle kterého „Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. (...)“

Pakliže Evropský veřejný žalobce a jeho zástupci představují spíše „evropský rozměr“ celé této instituce a jejich úkoly jsou spíše administrativní a řídicí, jako klíčová se jeví role Pověřených evropských veřejných žalobců, na nichž bude význam celé instituce stát a kteří se budou zabývat prací „v terénu“. V každém z členských států by měl působit alespoň jeden Pověřený evropský veřejný žalobce, který i přes své působení v daném členském státě bude pořád součástí kanceláře Evropského veřejného žalobce. Pod ním také Pověření evropské veřejné žalobce budou působit, jemu budou odpovědní ze své činnosti a pouze na základě jeho pokynů a pověření budou vykonávat svou činnost. Znamená to, že budou plně nezávislí na souvisejících vnitrostátních institucích, tzn. zejména prokuraturách/ státních zastupitelstvích. Pověřený veřejný žalobce nicméně může i přes výše uvedené působit jako běžný národní prokurátor či státní zástupce s tím, že pokud by v nějaké situaci došlo či mělo dojít ke konfliktu zájmů, pak je Pověřený evropský veřejný žalobce povinen toto ohlásit Evropskému veřejnému žalobci, který po dohodě s příslušným národním orgánem stanoví další postup či působnost Pověřeného evropského veřejného žalobce ve věci.

Návrh nařízení dále stanoví pravidla pro jmenování jak Evropského veřejného žalobce, tak Pověřených evropských veřejných žalobců a dále základní principy fungování kanceláře, kterými jsou například exkluzivita při vyšetřování a stíhání trestných činů zasahujících finanční zájmy EU a dále nestrannost a nezávislost na orgánech členských států.

Kapitola III (čl. 15 – 31) upravují „procesní pravidla“ pro výkon činnosti Evropského veřejného žalobce, týkající se zahájení a vedení vyšetřování; zpracování a ochranu informací týkajících se vyšetřování; opatření, která mohou být Evropským veřejným žalobcem činěna během vyšetřování, a dále pravidla pro ukončení vyšetřování.

Kapitola IV pak upravuje určité procesní záruky týkající se vyšetřovaných osob, jako jsou presumpce nevinny, právo na právní pomoc, právo na tlumočníka atd.

Další kapitoly nařízení se potom týkají zajištění ochrany osobních údajů a finančního a personálního zajištění fungování kanceláře Evropského veřejného žalobce.

K tomuto návrhu je nutné dodat, že je doprovázen návrhem nařízení **Evropského parlamentu a Rady o agentuře EU pro spolupráci v trestních věcech (Eurojust)**<sup>4)</sup>, publikovaným pod č. *COM(2013) 535 final*, který má v souvislosti se zřízením

---

<sup>4)</sup> **Eurojust**, jehož (zřídka používaný) formální název je „*Jednotka Evropské unie pro justiční spolupráci*“ je orgánem EU zřízeným s cílem zvýšení efektivity a posílení mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU, především v oblasti vyšetřování a stíhání závažné přeshraniční kriminality a organizovaného zločinu. Sídlo je umístěno v Haagu. Právním předpisem, který upravuje působnost a strukturu Eurojustu je rozhodnutí Rady 2002/187/SVV (Úřední věstník EU L 63 z 6. 3. 2002).

Evropského veřejného žalobce za cíl reformovat stávající Eurojust, zejména pokud jde o přesnější vymezení jeho úkolů a změny organizační struktury.

### **Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o porovnatelnosti poplatků souvisejících s platebními účty, změně platebního účtu a přístupu k platebním účtům se základními prvky**

*COM(2013) 266 final*

Návrh této směrnice je důkazem, že problematika bankovních poplatků, zejména jejich sazeb, stanovování a transparentnosti, nerezonuje pouze v České republice, ale že je vnímána na celoevropské úrovni. Právní úprava, která se týká bankovních poplatků, již na úrovni EU existuje, nicméně je velmi kusá a v zásadě se omezuje pouze na povinnost poskytovatele bankovní služby informovat klienta o uplatnění bankovních poplatků.<sup>5)</sup>

Cílem návrhu je tedy definovat pravidla týkající se transparentnosti a porovnatelnosti poplatků účtovaných spotřebitelům za užívání jejich platebních účtů a souvisejících služeb, které jsou vedené a poskytované poskytovateli umístěnými v EU a dále pravidla týkající se změny platebních účtů v rámci EU. Zajímavý je způsob, jakým tak má být transparentnosti a porovnatelnosti bankovních poplatků dosaženo.

Směrnice ukládá členským státům, potažmo jejich příslušným orgánům či úřadům (v České republice je odpovědným správním úřadem Ministerstvo financí) zajistit a vypracovat „seznam nejméně 20 platebních služeb představujících alespoň 80% nejreprezentativnějších zpoplatněných platebních služeb na vnitrostátní úrovni“ přičemž tento seznam pro každou z identifikovaných služeb obsahuje termíny a definice dané služby. V tomto rámci mají příslušné orgány zohlednit zejména služby, které spotřebitelé ve vztahu ke svému platebnímu účtu nejvíce využívají; které spotřebitelům jednotlivě vytvářejí nejvyšší náklady; které spotřebitelům vytvářejí nejvyšší celkové náklady; které poskytovatelům platebních služeb jednotlivě vytvářejí nejvyšší zisk a které poskytovatelům platebních služeb vytvářejí nejvyšší celkový zisk. Na základě těchto seznamů by Evropská komise měla vypracovat standardizovanou terminologii pro služby a související poplatky, které jsou společné, resp. využívané ve většině členských států a tuto terminologii vydat v prováděcím předpisu.

---

<sup>5)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2007/64/ES o platebních službách.

Členským státům je nicméně dále uloženo zajistit, aby:

- před uzavřením smlouvy o platebním účtu se spotřebitelem poskytovatelé platebních služeb poskytli spotřebiteli sdělení informací o poplatcích obsahující seznam nejrepresentativnějších služeb a odpovídající poplatky za každou službu;
- poskytovatelé platebních služeb poskytovali spotřebiteli alespoň jednou ročně výpis všech poplatků účtovaných za jeho platební účet;
- poskytovatelé platebních služeb ve svých smluvních a obchodních informacích používali tam, kde je to na místě, termíny a definice obsažené v seznamu nejrepresentativnějších platebních služeb;
- spotřebitelé měli na vnitrostátní úrovni přístup nejméně k jedné internetové stránce porovnávající poplatky, které poskytovatelé platebních služeb účtují za služby nabízené k platebním účtům;
- v případě, že je platební účet nabízen spolu s jinou službou nebo produktem jako součást balíčku, poskytovatel platebních služeb informoval spotřebitele o tom, zda je možné zakoupit si platební účet odděleně, a poskytl odděleně informace o nákladech a poplatcích spojených s každým produktem a službou nabízenými v rámci balíčku.

Směrnice dále obsahuje zvláštní pravidla pro situace, kdy spotřebitel požaduje změnu účtu, resp. přechází k jiné platební instituci a dále pravidla týkající se zákazu diskriminace spotřebitelů, kteří legálně pobývají v EU z důvodu své státní příslušnosti nebo místa bydliště, v situaci, když žádají o platební účet v jakémkoliv z členských států EU.

*Daniel Hoda*



# ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

## EVROPSKÁ UNIE

KLAUSHOFER, R.; PALMSTORFER, R.: **Rakouský ústavní soud používá Listinu základních práv Evropské unie jako kritérium přezkumu: účinky na unijní právo** /Austrian Constitutional Court Uses Charter of Fundamental Rights of the European Union as Standard of Review: Effects on Union Law/. *European Public Law*, roč. 19, č. 1, 2013, s. 1 – 12.

Autoři komentují jedno z nejdůležitějších rozhodnutí rakouského ústavního soudu z posledních let, jehož výsledkem je nově definovaný vztah evropského, mezinárodního a vnitrostátního systému ochrany lidských práv v Rakousku.

Do 14. března 2012, kdy rakouský ústavní soud vydal zmiňované rozhodnutí (rozhodnutí ve spojených věcech U 466/11-18 a U 1836/11), nebylo unijní právo využíváno jako obecné kritérium přezkumu ústavnosti; nově však mezi kritéria přezkumu ústavnosti kromě rakouské ústavy a mezinárodních smluv (zejména Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) přibyla i Listina základních práv Evropské unie.

Případ před rakouským ústavním soudem se týkal vyloučení ústního jednání v soudním řízení, kterým bylo přezkoumáváno rozhodnutí o odmítnutí udělení azylu dvěma žadatelům. Vzhledem k unijní úpravě azylového práva a širší ochraně poskytované Listinou základních práv EU, než je tomu v případě mezinárodních i vnitrostátních záruk ochrany azylantů, přistoupil rakouský ústavní soud k aplikaci článku 47 Listiny základních práv EU. Použil k tomu doktrínu ekvivalence a efektivity aplikovanou dosud v jiných oblastech unijního práva, než je ochrana lidských práv.

Na prvý pohled vstřícný postoj rakouského ústavního soudu k evropskému právu má však podle autorů článku několik otazníků. Předně je to neochota rakouského ústavního soudu předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, přičemž otázka výkladu článku 47 Listiny základních práv EU v otázce azylového práva není zcela jednoznačná. Dále si rakouský ústavní soud vyhradil posuzovat, zda Listina základních práv EU chrání lidské právo anebo „pouhý“ ústavní princip, který v důsledku aplikace výše zmíněné doktríny ekvivalence nepožívá stejné ochrany.

Tímto rozhodnutím sice evropské právo podstatněji vstupuje do vnitrostátního rakouského práva, avšak podle autorů se vzhledem k dalším souvislostem rozhodnutí jedná spíše o Pyrrhovo vítězství, neboť s ohledem na nově proklamované pravomoci rakouského ústavního soudu se relativizuje pojetí přednosti unijního

práva a pravomoci Soudního dvora jako konečného interpreta sporných ustanovení evropského práva.

(po)

JANČIČ, D.: **Francouzský parlament: evropský dozorce nebo vnitrostátní hráč?** /The French Parliament: A European Scrutineer or National Actor?/ *European Public Law*, roč. 19, č. 1, 2013, s. 126–160.

Článek zkoumá na dvou případových studiích roli francouzského parlamentu při tvorbě evropských předpisů. Případové studie se týkají procesu vnitrostátního projednávání jednak směrnice o službách na vnitřním trhu (2006/123/ES) a dále rozhodnutí Rady ze dne 26. 7. 2010 č. 2010/427 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Autor zkoumá samostatně roli každé z komor francouzského parlamentu a jejich interakci s Evropským parlamentem, který je vedle národních parlamentů vnímán jako zdroj demokratické legitimacy evropského práva.

Pokud jde o směrnici o službách, v obou komorách byl původní návrh Evropské komise přijat negativně, zejména s ohledem na francouzské zájmy. Národní shromáždění však více než Senát koordinovalo svou kritiku s poslanci Evropského parlamentu.

Rozhodnutí o Evropské službě pro vnější činnost je politicky obdobně citlivá problematika jako směrnice o službách. Zde obě komory francouzského parlamentu zaujaly kritický postoj k pravomocem Evropského parlamentu v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která měla podle jejich mínění i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstat primárně záležitostí pro členské státy.

Z případových studií dle autora plyne, že národní parlamenty představují autonomní hráče v „polycentrickém ústavním tělese Evropské unie“ (s. 158), jejichž názory mohou podporovat, ale i kritizovat postoje Evropského parlamentu i jiných evropských institucí.

(po)

SZYDLO, M.: **Národní parlamenty jakožto regulátoři síťových průmyslových odvětví: hledání dělící linie mezi regulačními pravomocemi národních parlamentů a národních regulačních úřadů** /National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities/. *International Journal of Constitutional Law*, roč. 10, č. 4, 2012, s. 1134–1166.

Autor článku, profesor hospodářského práva na vratislavské univerzitě, se věnuje dosud opomíjeným aspektům evropské regulace síťových odvětví (mezi něž patří

například pošta, energetika či elektronické komunikace). Tuto právní úpravu zkoumá nikoliv z pohledu rolí Evropské komise, evropských agentur nebo národních regulátorů (majících postavení nezávislých správních úřadů), nýbrž z hlediska rolí národních parlamentů.

Jeho hlavní tezí je, že i národní parlamenty mohou působit v rolích národních regulačních úřadů. Jednotlivé evropské směrnice o regulaci síťových odvětví předpokládají vydávání obecně závazných právních předpisů, v některých členských státech jsou tyto předpisy přijímány národními parlamenty. Problém však může nastat v případech, kdy tyto vnitrostátní parlamenty musejí splňovat stejné institucionální předpoklady, které podle evropské legislativy přísluší národním regulačním úřadům. Vůči předpisům přijímaným parlamentem, musí být umožněn soudní přezkum, přičemž návrh na tento přezkum musejí mít možnost podat každá dotčená fyzická nebo právnická osoba.

Souvisejícím problémem s nezávislostí národních regulačních úřadů požadovanou evropskými směrnici je i jejich ochrana před vnitrostátní regulací. Parlamenty proto například nemohou přijímat zákony, které by upravovaly podrobnosti výkonu pravomocí národních regulačních úřadů, které jsou založeny evropským právem.

V závěru autor negativně hodnotí dopad novější judikatury Soudního dvora EU (rozsudky ze dne 3. 12. 2009 ve věci C-424/07 Komise proti Německu a ze dne 6.10.2010 ve věci C-389/08 Base NV), která podle něj příliš omezuje pravomoci parlamentů při přijímání zákonů týkajících se síťových odvětví. Tím je tvorba zákonů v parlamentech nahrazována „administrativní expertokracií“ (s. 1164). Podle autora by se měly evropské předpisy upravující síťová odvětví změnit tak, aby obsahovaly větší prostor pro parlamentní normotvorbu, samozřejmě při stanovení základních mezí zaručujících nezávislost, nestrannost a transparentnost rozhodování národních parlamentů.

(po)

## USA

HAREL, A., SHINAR, A.: **Mezi soudní a zákonodárnou převahou: umírněná obrana omezeného modelu soudního přezkumu** /Between judicial and legislative supremacy: A cautious defence of constrained judicial review/. *International Journal of Constitutional Law*, roč. 10, č. 4, 2012, s. 950 – 975.

Článek izraelských autorů působících na amerických univerzitách se dotýká jedné z významných ústavněprávních otázek, akcentovaných zejména americkou právní vědou od druhé poloviny minulého století: Který orgán by měl mít poslední slovo při zkoumání ústavnosti zákonů – jedná se o zákonodárnou nebo soudní moc?

Na škále různých přístupů rozlišují autoři dva krajní, označované jako silný model soudního přezkumu a model nadřazenosti zákonodárné moci. Mezi nimi se nacházejí různé modely omezeného soudního přezkumu. Silný model soudního přezkumu určuje jako finálního interpreta vždy soud, přičemž se jedná o model vycházející z amerického ústavního systému, v němž soudy mohou s konečnou platností zrušit zákon pro jeho rozpor s ústavou. Naproti tomu model nadřazenosti zákonodárce soudní přezkum ústavnosti zákonů vylučuje.

Modely omezeného soudního přezkumu se vyskytují v různých podobách, kterým je společné to, že pravomoci soudů vůči zákonodárné moci jsou slabší než v případě výše uvedeného silného modelu. Příkladem může být Spojené království, kde soudy mohou pouze deklarovat inkompatibilitu zákona s lidskými právy zakotvenými zákonem *Human Rights Act* z roku 1998 a je pak pouze na zákonodárci, aby předmětný zákon změnil. Dalším modelem je klauzule kanadské ústavy, umožňující, aby v určitých případech parlament setrval na zákonu zrušeném předchozím soudním rozhodnutím.

Mezi základní argumenty ve prospěch omezeného modelu soudního přezkumu řadí autoři jednak legitimizační funkci rozhodování voleným parlamentem oproti nevolenému soudu, dále pak zkvalitnění tvorby práva, které plyne z nutné kooperace zákonodárné a soudní moci při určování ústavně konformní úpravy. Autoři článku k těmto dvěma argumentům, které nepovažují za dostatečné pro ospravedlnění omezeného modelu soudního přezkumu, připojují třetí, podle nich rozhodující. Jde o zdůraznění práva jednotlivce na soudní projednání případu. Omezený soudní přezkum totiž na rozdíl od modelu nadřazenosti zákonodárné moci nevylučuje možnost jednotlivce obrátit se na soud, avšak oproti silnému modelu soudního přezkumu nepřiznává soudnímu rozhodnutí vždy konečné slovo v otázce, jaká úprava je z hlediska ústavy optimální.

(po)

## ŠVÝCARSKO

KARPEN, U.: **Švýcarská tvorba práva a teorie tvorby práva – pohled zvenčí/** Schweizerische Rechtsetzung und Recht setzungslehre – ein Blick von außen/. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1/2012.

Švýcarsko se může těšit vysoko vyvinutou teorií a praxí tvorby práva. Srovnávací pohled uvádí Švýcarsko na první místo v přehledu dobře řízených států a přináší podněty, jak uskutečňovat „lepší zákony“ (Petr Nolls, „teorie zákonodárství“, 1973). „Umění zákonodárství“, jeho výzkum a praxe je ve Švýcarsku široce rozvinuto, v Evropě vedle Nizozemí a Švédska je na vrcholu. Oficiální „Zákonodárné (legislativní) směrnice“, vypracované Spolkovým úřadem pro justici, jsou se 450 stranami nejdůkladnějšími v Evropě; rovněž Švýcarská společnost pro zákonodárství je úspěšná a nejuznávanější v Evropě. Centra pro teorii zákonodárství ve Fribourgu,

Zürichu a Ženevě přitahují mnohé legislativní odborníky i studenty; jde o tematiku tvorby práva, ústavního zákonodárství a jejich teorie, zákonodárných (legislativních) subjektů, jejich organizace, legislativního procesu, cílů a prostředků zákonodárství, legislativní metodiku, legislativního jazyka, stavby právních pravidel, zvláště formy (novelizace zákonů, odkazovací normy), legislativní techniku aj.

Zákon je řídicím prostředkem demokratického právního a sociálního státu; spojuje státoprávní příkaz zákonnosti vládní a správní činnosti s demokratickým požadavkem na zákonné normování. Švýcarská Spolková ústava kodifikuje v čl. 164 I pojem zákona. Ústava se vyznačuje demokratickým modelem a spolkovou státností. Oba prvky mají vliv na organizaci, proces a obsah zákonodárství. Švýcarsko je naplňováno přímou demokracií s parlamentními zastupitelskými demokratickými komponenty. Podrobnosti práv jako referendum a lidová iniciativa jsou upraveny Spolkovou ústavou (čl. 138-141a). Švýcarsko není plebiscitní demokracií; bez silné zastupitelské báze se nedá řídit moderní stát; nespokojenost s parlamentním rozhodnutím se vyjadřuje v hlasování lidu. Zákon je považován více méně jako sociální smlouva než závazné rozhodnutí většiny nad menšinou; zákon je lidový, stálý, jednoduchý, krátký, jasný a přehledný. Demokracie je demokracií shody (konkordance).

Proces švýcarského zákonodárství se vyznačuje subsidiaritou, participací a lidovými právy, orientací na konsensus, nezávislostí poslanců, kontinuitou rozhodujících orgánů. Ustanovení Ústavy se respektují jako směrnice pro zákonodárství.

Jsou-li objasněny cíle a nástroje návrhu zákona, následuje redakce textu. Jde o účelný druh a obsah norem pro komunikaci s občany a organizacemi, o přehlednost, členění, jazyk, použití odkazů a fikcí, o legální definice, o optimální pojetí novelizace zákonů. Legislativní technika je ve Švýcarsku na výborné úrovni. Téměř polovina učebnice George Müllera je věnována těmto otázkám: jasná a přehledná uspořádání, co možná obecně srozumitelný jazyk; přiměřená podrobnost a určitost působí pozitivně na působení norem, bezproblémovost a správnost aplikace v praxi (anticipovaná interpretace během tvorby norem), překonání problematiky mnohojazyčnosti, přesnost, stručnost a jednoduchost.

Tvorbu a realizaci práva zásadně ovlivňuje kvalita, demokratický přístup, profesionalita a zkušenosti subjektů, které se na ni podílejí a za ni odpovídají.

(zš)

## POLSKO

LIPOWICZ, I.: *Úvahy o polském systému tvorby práva/Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa/Państwo i prawo* 7/2012.

V uplynulých letech nedošlo k zásadní úpravě v procesu tvorby práva. Negativní

jevy dosáhly již takového stupně, že je nezbytné, aby se co možná nejdříve staly předmětem reflexe parlamentu. Proces tvorby práva je z formálního hlediska blízko evropským standardům, hůře je to s jeho realizací. Lze konstatovat porušování systémových řešení v oblasti tvorby práva, inflace předpisů postupně pokračuje, legislativní centra neprokazují potřebnou koordinaci, převládají okamžitá rozhodnutí aktuálních řešení, která nemají nic společného s potřebnou systémovostí. Nedostatek stability vzbuzuje výhrady zejména u kodexů, dochází k chybám, vyžadujícím novelizaci (opravy) ještě před nabytím platnosti zákona; je nepostačující kvalita adaptační role přechodných ustanovení.

Nedostatky v legislativě se projevují i v důsledcích stížností zasílaných do Úřadu Ochránce práv občanů, tedy problematiky, která se týká občanů.

Nezačleňování přechodných ustanovení do nových zákonů, opoždění v provádění závazných zákonných zmocnění je nejen nepořádností, ale prostě nedostatkem dobrého legislativního řemesla. Ústavní tribunál upozorňoval na nedostatky v roli *vacatio legis*. Poznatky Ochránce práv občanů se týkají i jednoznačnosti úprav v kodexu o správním řízení se zohledněním specifiky tohoto řízení umožňujícího vydávání správních aktů.

To, co bylo uvedeno, by se nemělo ohraničit pouze na kritiku, nýbrž vést k propozicím naléhavých změn. Z hlediska poznatků a hodnocení i názorů Ochránce práv občanů a jeho úřadu je v současnosti účelné i potřebné řešit:

- za první,** aby předsednictvo Sejmu posílilo autoritu předsednictev komisí včetně pozice legislativců v nich, jež byla postupně oslabena; dále ustavit sejmovou nebo senátní komisi, zabývající se systematicky právními předpisy zbytečnými, zastaralými a rozpornými; rozhodnutí soudů a Ústavního tribunálu poskytující pro to dostatečné materiály;
- za druhé,** důsledky rozšíření přístupu do sítě internetu podněcují i společenské přiblížení se k tvorbě práva;
- za třetí,** analyzovat a upravit funkčně dosavadní systém, představující Vládní centrum legislativy, Legislativní radu, zejména ve vztahu k legislativní práci celého parlamentu;
- za čtvrté,** prověřit ovlivňování a nátlaky na průběh a obsah legislativního procesu na vládní a parlamentní úrovni, a to z hlediska účinnosti dosavadních opatření a modernizovat i archaický systém meziresortního projednávání;
- za páté,** zkvalitnit hodnocení skutečných důsledků tvorby práva (včetně finančních a organizačních), vytvořit pro to zejména v Kanceláři Sejmu odborný analytický kolektiv.

(zš)

## RUSKÁ FEDERACE

**Právní politika současného Ruska: formy a prostředky realizace**/Правовая политика современной России: формы и средства реализации/Государство и право, 2012, c. 108-116. (Přehled materiálů „kulatého stolu“).

Saratovská odbočka Institutu státu a práva Ruské akademie věd uskutečnila v květnu 2011 vědecko-praktickou konferenci na téma „Právní politika současného Ruska: formy a prostředky realizace“, a to za účasti zahraničních vědců.

V úvodu konference bylo poznamenáno, že právní politika má řídit procesy právního rozvoje konkrétní země, zvyšovat úroveň uspořádání a organizace právního života. Sama představuje systém priorit činností v právní sféře, spočívá na všeobecně uznávaných normách mezinárodního práva, má svůj výraz především v právních aktech a právní ideologii konkrétní země.

V dalším bylo uvedeno:

Cílem právní politiky je zvýšení úrovně a kvality právního života ruské společnosti a jeho organizačních institucí, zabezpečujících garantované uskutečňování práv a svobod člověka a občana, zájmů osobnosti.

Úkolem právní politiky je optimalizace mechanismu právní regulace a právního systému jako celku, upevnění disciplíny, zákonnosti a právního pořádku, zvyšování právní kultury státních zaměstnanců a občanů.

Prostředky právní politiky jsou podmíněny cílem a úkoly i zaměřením na zabezpečení jejich realizace. Jako právní prostředky fungují různé nástroje (ustanovení) a činnosti (technologie), schopné realizovat dané cíle (ideály).

Právní politika současného Ruska obsahuje hlavní orientace, považované za formy její realizace: 1. právotvorná; 2. právo-realizující; 3. právo-interpretací; 4. doktrinální; 5. právně-vzdělávací.

Právní politika státu se rozpracovává a uskutečňuje součinností všech subjektů začleněných do politického systému společnosti; dostává se jí vyjádření ve federálních programech: v koncepcích rozvoje, v mezinárodních dohodách Ruska, v zákonech a jiných právních normách a aktech Ruské Federace, a v dalších oficiálních státních dokumentech.

K realizaci právní politiky v Rusku je nezbytné provádění komplexního výzkumu forem a prostředků její realizace.

Na konferenci bylo rovněž zdůrazněno, že státní kontrola je jedním z důležitých prostředků realizace právní politiky.

Ústava Ruské Federace svěřuje povinnost určit základní směry státní politiky prezidentu Ruské Federace, který je formuluje v každoročním Poselství Federálnímu shromáždění Ruské Federace.

Na konferenci byly diskutovány problémy uskutečňování právní politiky.

Nedostatečně efektivně realizované, málo využívané a chráněné právo nemůže zabezpečit potřebný právní pořádek a působit jako autoritativní síla ve společnosti.

Mechanismus realizace právní politiky v Ruské Federaci představuje praktickou činnost subjektů občanské společnosti a orgánů státu ve sféře mocenské realizace ustanovení (norem) práva, a rovněž v oblasti právní regulace vztahů, spojených s ochranou právních norem před jejich porušováním. Důležité je předcházet porušování norem právního pořádku a narušování procesu realizace právní politiky v současném Rusku.

(zš)