

Marek Antoš<sup>1)</sup>

# Zákonodárny proces po rozpuštění Poslanecké sněmovny

## 1. Úvod

Vedle ustanovení, která se používají dnes a denně, obsahuje právní řád i instituty dlouhodobě „spící“. Ukolébána jejich nečinností, má právní obec dojem, že jsou srozumitelné a jasné, a tak vlastně ani není důvod se přít o jejich výklad. V okamžiku, kdy konečně nastane příležitost pro jejich uplatnění, se však najednou ukáže, že vlastně tak srozumitelné a jasné nejsou, a objeví se řada výkladových problémů. Do této kategorie patří i rozpuštění Poslanecké sněmovny upravené v čl. 35 Ústavy: nejen poté, ale dokonce ještě těsně předtím, než byl tento institut po více než dvaceti letech od přijetí Ústavy poprvé použit, se vyrojila řada otázek, na které neexistují jednoznačné odpovědi. Ani tento článek, o jehož sepsání jsem byl požádán redakcí<sup>2)</sup>, si neklade ambici je poskytnout. Místo toho nabízí shrnutí dosavadních debat a nástin možných řešení, nad kterými lze v diskusi pokračovat. Konkrétně se budu věnovat dvěma základním otázkám: 1. Může legislativní proces pokračovat i po rozpuštění Poslanecké sněmovny? 2. Jaké jsou procesní a materiální podmínky vydávání zákonných opatření Senátu?

## 2. Legislativní proces po rozpuštění Poslanecké sněmovny

Ještě předtím, než Poslanecká sněmovna potřebnou třípětinovou většinou schválila návrh na své rozpuštění podle čl. 35 odst. 2 Ústavy a prezident o jejím rozpuštění rozhodl, se objevila otázka, jaký bude osud návrhů zákonů, které Poslanecká sněmovna ještě před svým rozpuštěním schválila, ale legislativní proces u nich dosud nebyl ukončen. Například předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, alespoň podle médií, zaujal názor, že rozpuštěním Sněmovny legislativní proces končí,<sup>3)</sup> což by dopadlo i na návrhy zákonů, které čekají na schválení Senátem, případně i na podpis prezidenta republiky. Následně se o tomto problému vedla diskuse i na blogu Jiné právo,<sup>4)</sup> kde se objevil následující argument ve prospěch tohoto výkladu.

---

<sup>1)</sup> Autor působí na katedře ústavního práva PF UK v Praze, e-mail: antos@prf.cuni.cz. Článek vznikl s finančním přispěním Grantové agentury ČR (projekt č. P408/11/P366).

<sup>2)</sup> *Readakce časopisu požádala autora o napsání příspěvku bezprostředně po rozpuštění Poslanecké sněmovny, autor článek dodal 26. září 2013.*

<sup>3)</sup> Srov. NĚMEC, J. a KROBOVÁ, T. Sněmovna nemusí otálet. Schvalování zákonů poběží dál. *Aktuálně.cz*, 12. srpna 2013, <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=787456>.

<sup>4)</sup> KINDL, J. Spadnou přijaté zákony pod stůl? *Jiné právo*, 22. srpna 2013, [http://jinepravo.blogspot.cz/2013/08/spadnou-prijate-zakony-pod-stul\\_22.html](http://jinepravo.blogspot.cz/2013/08/spadnou-prijate-zakony-pod-stul_22.html).

Podle ustanovení čl. 51 Ústavy přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády. Tomu odpovídají i ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny,<sup>5)</sup> podle nichž předseda Poslanecké sněmovny postupuje přijatý zákon k podpisu prezidentu republiky (§ 98 odst. 1, § 107 odst. 2) a následně předsedovi vlády (§ 107 odst. 3). Není-li ovšem funkce předsedy Poslanecké sněmovny obsazena, protože jeho mandát rozpuštěním Poslanecké sněmovny zanikl [čl. 25 písm. e)], pak zákon podepsat ani poslat dalším ústavním činitelům nemůže.

Tento argument je bezesporu validní, což může vést ke třem způsobům řešení. Zaprvé, v souladu s názorem Pavla Rychetského, legislativní proces končí a v Senátu ani u prezidenta republiky v něm nelze pokračovat: nepodepsaný zákon nemůže vstoupit v platnost, a protože jednací řád Poslanecké sněmovny v § 121 odst. 1 zakotvuje tzv. princip diskontinuity (§ 121 odst. 1),<sup>6)</sup> nelze tento nedostatek zhojit ani po zvolení nové Poslanecké sněmovny. Zadruhé, v legislativním procesu sice pokračovat lze (Senát může o návrhu jednat a schválit jej, prezident republiky jej může podepsat), ale jakmile se návrh zákona či zákon opět vrátí do Poslanecké sněmovny a čeká na úkon jejího předsedy, musí čekat tak dlouho, než bude tato funkce po volbách opět obsazena. Tento výklad, který zastává např. Pavel Hasenkopf,<sup>7)</sup> se od předchozího liší tím, že na základě doslovného výkladu § 121 odst. 1 jednacího řádu vztahuje princip diskontinuity pouze na jednání Poslanecké sněmovny, nikoliv na úkony jejích funkcionářů, tedy i jejího předsedy. Z téhož ale vyplývá, že ani při tomto výkladu nelze projednat návrhy zákonů, které Senát zamítl nebo vrátil s pozměňovacími návrhy, stejně jako zákony, které vrátil prezident republiky. Z jejich suspenzivního veta se tak v těchto případech stává veto absolutní.<sup>8)</sup>

Osobně se však domnívám, že správný je výklad třetí, zastávaný např. Maximem Tomoszkem či Pavlem Uhlem,<sup>9)</sup> podle něhož může po rozpuštění Poslanecké sněmovny legislativní proces nejen pokračovat, ale i být úspěšně dovršen, a to bez ohledu na to, že pod zákonem bude chybět podpis předsedy Poslanecké sněmovny.

---

<sup>5)</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v účinném znění (dále též „jednací řád“).

<sup>6)</sup> „*V novém volebním období Sněmovny nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období, s výjimkou peticí a návrhů, o nichž je ústavním zákonem oprávněn po rozpuštění Sněmovny rozhodnout Senát, a návrhu vlády podle § 109i.*“ Uvedené výjimky se týkají zákonných opatření, o jejichž schválení nově zvolená Poslanecká sněmovna rozhodne podle čl. 33 odst. 5 Ústavy, rozhodnutí přijímaných na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v účinném znění, a některých závažných rozhodnutí v orgánech Evropské unie, ke kterým je třeba souhlasu komor Parlamentu.

<sup>7)</sup> HASENKOPF, P. Jedna bleskova. *Blog.aktualně.cz*, 18. srpna 2013, <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/pavel-hasenkopf.php?itemid=20747>.

<sup>8)</sup> V případě prezidenta republiky se někdy hovoří také o tzv. „kapesním vetu“, což je pojem inspirovaný terminologií používanou pro vzdálené podobný institut ve Spojených státech.

<sup>9)</sup> O některé z jejich argumentů, které uvedli ve výše citované diskusi na *Jiném právu*, se v této pasáži budu opírat.

Přestože Ústava v čl. 51 předepisuje, že zákony podepisují předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády, nečiní z těchto podpisů výslovnou podmínku vyhlášení zákona. Tomu, že nemají promulgační účinek, nasvědčuje i skutečnost, že v případě neobsazení úřadu prezidenta republiky jeho pravomoc podepisovat zákony [čl. 62 písm. i)] na nikoho nepřechází, přičemž nelze očekávat, že by tím racionálně uvažující ústavodárce chtěl způsobit, že se v takovém případě zákonodárný proces zcela zastaví. Odpovídá tomu i ustanovení § 107 odst. 3 jednacího řádu, podle něhož se zákony, které vrátil, a Poslanecká sněmovna jej přehlasovala, již prezidentovi znovu nezasílají a jsou tak vyhlášeny bez jeho podpisu.<sup>10)</sup> V neposlední řadě lze ve prospěch výkladu, že absence podpisu některého ze tří uvedených ústavních činitelů není překážkou vyhlášení zákona, uvést i odpovídající ústavní zvyklost,<sup>11)</sup> která se v tomto směru vyvinula.<sup>12)</sup>

Vedle chybějícího podpisu je nutné se vypořádat i s tím, že podle jednacího řádu předseda Poslanecké sněmovny zákon nejen podepisuje, ale také zasílá prezidentu republiky a předsedovi vlády. Připouštím, že zákon neupravuje žádnou náhradní proceduru, výše uvedený výklad, že se z tohoto důvodu celý proces musí zastavit, však považuji za extrémní formalismus. Základní úprava legislativního procesu je obsažena přímo v Ústavě, která o způsobu doručování mlčí. Ustanovení jednacího řádu týkající se legislativního procesu je potom namísto vykládat jako ustanovení zajišťující jeho hladký a řádný chod, a ne způsobem, který jeho chod naopak blokuje. Skutečnost, že jednací řád neupravuje alternativní způsob doručování, pokud je funkce předsedy Poslanecké sněmovny neobsazena, je proto třeba vnímat jako mezeru v zákoně a překlenout ji *per analogiam legis*.<sup>13)</sup> Jako vhodné řešení se jeví tuto úlohu svěřit předsedovi Senátu, analogicky k ustanovení čl. 66 Ústavy, podle něhož

---

<sup>10)</sup> Podle Václava Pavlíčka toto ustanovení není v souladu s Ústavou, u Ústavního soudu však jeho ústavnost dosud zpochybněna nebyla (srov. PAVLÍČEK, V. et al.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 839-840).

<sup>11)</sup> O tom, nakolik jsou ústavní zvyklosti závazné, se v poslední době rozvinula poměrně široká debata. Vzdor mnohdy značně odlišným názorům, které se v ní objevily, však patrně lze vzít za bernou minci právní názor uvedený v judikatuře Ústavního soudu, podle něhož má ústavní zvyklost přinejmenším podpůrný charakter tam, kde existuje více možností výkladu určitého ustanovení Ústavy (srov. zejm. nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/01, Pl. ÚS 6/07 a Pl. ÚS 24/07).

<sup>12)</sup> Maxim Tomoszek v diskusi na *Jiném právu* uvádí následující příklady, kdy legislativní proces v Senátu či u prezidenta republiky pokračoval i po skončení volebního období Poslanecké sněmovny: „v letech 1998 (viz např. zákon č. 168/1998 Sb.), 2002 (viz např. zákon č. 320/2002 Sb.), 2006 (viz např. zákon č. 443/2006 Sb.) i 2010 (viz např. zákon č. 231/2010 Sb.). V roce 1996 ještě při konci... [volebního] období Poslanecké sněmovny neexistoval Senát, proto uvedený problém nebylo třeba řešit“.

<sup>13)</sup> Aleš Gerloch sice obecně uvádí, že analogii „lze použít zejména v soukromoprávní oblasti, kde platí zásada legální licence. Nelze ji použít ve veřejném právu, pokud jde o pravomoc a působnost orgánů veřejné moci...“ (GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2001, s. 185). Po mém soudu však v tomto případě, kdy jde o pouze o způsob doručování již učiněných rozhodnutí mezi orgány veřejné moci, nejde o uplatňování veřejné moci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy („Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“), a proto je zde použití analogie přípustné.

náhradní výkon pravomocí prezidenta republiky, který jinak náleží předsedovi Poslanecké sněmovny, v případě jejího rozpuštění přechází na předsedu Senátu.<sup>14)</sup>

Docházím tedy k závěru, že návrhy zákonů, které Poslanecká sněmovna před svým rozpuštěním schválila, mohou být i po jejím rozpuštění nadále projednávány Senátem a předkládány k podpisu prezidentu republiky. V případě, že je Senát schválí a prezident republiky nevrátí, mohou být následně vyhlášeny ve Sbírce zákonů a vstoupit v platnost, a to i bez podpisu předsedy Poslanecké sněmovny. Pouze v případě, kdy Senát návrh zákona zamítne či vrátí s pozměňovacími návrhy, nebo pokud zákon vrátí prezident republiky, legislativní proces končí, protože nová Poslanecká sněmovna již nemůže o návrhu hlasovat kvůli principu diskontinuity zakotvenému v § 121 odst. 1 jednacího řádu.<sup>15)</sup>

### 3. Procesní a materiální podmínky vydávání zákonných opatření Senátu

Je-li rozpuštěna Poslanecká sněmovna, Senátu podle čl. 33 Ústavy přísluší pravomoc přijímat zákonná opatření. Z hlediska historické i mezinárodní komparace je tento způsob legislativní substituce krajně neobvyklý,<sup>16)</sup> podle jedné ze spoluautorek

---

<sup>14)</sup> Za zásadní nicméně považuji jen to, aby byl zákon k podpisu doručen; otázku, kdo bude „poštákem“, mám proto tendenci vnímat jako spíše druhotnou, a její řešení lze úspěšně přenechat praxi. Spíše z důvodů korektnosti proto upozorňuji na alternativní řešení, se kterým přišel David Schmidt, a přestože je nesdílím, považuji je za právně důvtipné. Schmidt argumentuje, že povinnost doručit má v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny namísto předsedy její Kancelář: „Povinnost zákon MV doručit má legislativní odbor Kanceláře Sněmovny: ‚Kancelář sněmovny je rozpočtovou organizací, která při plnění svých úkolů spravuje rozpočet Sněmovny a v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích je oprávněna jednat, nabývat práv a zavazovat se.‘ (§117 odst. 2 JŘ PS) a ‚Podrobnosti o organizaci a úkolech Kanceláře sněmovny upravuje Organizační řád Kanceláře‘ (odst. 4), přičemž tento řád podle čl. 12 odst. 1 písm. c) a d) zná legislativní odbor, který, c) zajišťuje podepsání přijatých zákonů ústavními činiteli a úkoly s tím spojené, d) spolupracuje s redakcí Sbírky zákonů a plní úkoly související s vyhlášením zákonů, usnesení a opatření Sněmovny ve Sbírce zákonů.“ (srov. výše citovanou diskusi na *Jiném právu*).

<sup>15)</sup> Na tomto místě je možné upozornit na to, že Ústava rozlišuje pojmy návrh zákona a zákon: zatímco Senát hlasuje o návrhu zákona a pokud jej zamítne či vrátí s pozměňovacími návrhy (čl. 46), Poslanecká sněmovna o návrhu zákona hlasuje znovu (čl. 47), prezident již podepisuje zákon a pokud jej vrátí, Poslanecká sněmovna znovu hlasuje o zákonu (čl. 50). S odkazem na tento jemný terminologický rozdíl by bylo možné argumentovat, že pokud § 121 odst. 1 zapovídá v novém volebním období „projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období“, vztahuje se to pouze na návrhy zákonů vrácené Senátem, ale nikoliv na zákony vrácené prezidentem republiky, protože v tomto případě se již nejedná o „návrhy“. Podle tohoto výkladu by o zákonu vráceném prezidentem mohla hlasovat nově zvolená Poslanecká sněmovna, což by vylučovalo možnost „kapesního veta“. Jak ostatně uvádí Brigita Chrástilová a Petr Mikeš, panovaly o tomto instrumentu původně pochybnosti i v okolí prezidenta republiky (srov. CHRASTILOVÁ, B. a MIKEŠ, P.: *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 198 a 220). Domnívám se nicméně, že i v tomto případě se postupně vytvořila ústavní zvyklost, která kapesní veto prezidenta respektuje, a tím je opačný výklad vyloučen.

<sup>16)</sup> Velmi komplexně se problematice legislativní substituce ve svých pracích věnoval Jana Kysela,

Ústavy Jindřišky Syllové byl tento koncept zvolen s ohledem na negativní zkušenosti s institucí Stálého výboru, resp. předsednictva Federálního (či Národního) shromáždění.<sup>17)</sup> Podle čl. 33 je Senát omezen kombinací procesních a materiálních podmínek. Pokud jde o prvé z nich, zákonné opatření lze přijmout výlučně na návrh vlády a pouze „dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny“. Tato ústavní formulace vytváří drobnou nejistotu ohledně počátku i konce období, kdy lze zákonná opatření přijímat. Z Ústavy totiž není zcela zřejmé, v jakém okamžiku nabývá účinnosti rozhodnutí prezidenta republiky o rozpuštění Poslanecké sněmovny, učiněné dle čl. 35. Lenka Bahýľová se domnívá, že „[k] rozpuštění [Poslanecké sněmovny] může dojít nejdříve okamžikem vyhlášení rozhodnutí prezidenta ve Sbírce zákonů“<sup>18)</sup> účinnost tedy spojuje až s jeho publikací. Jindřiška Syllová si však všímá, že publikace tohoto rozhodnutí prezidenta republiky podle Ústavy není obligatorní a v souladu s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o Sbírce zákonů<sup>19)</sup> se vyhláší pouze tehdy, pokud o jeho vyhlášení prezident republiky rozhodne. Z toho dovozuje, a tento výklad sdílím, že rozhodnutí o rozpuštění Poslanecké sněmovny může nabýt účinnosti již ke dni, kdy jej prezident republiky vydal.<sup>20)</sup> Letošní historicky první rozhodnutí prezidenta republiky o rozpuštění Poslanecké sněmovny se však, zřejmě v zájmu právní jistoty, vydalo opatrnou cestou, která se blíží spíše prvnímu z obou výkladů. Přímě v textu rozhodnutí je uvedeno, že nabývá účinnosti dnem svého vyhlášení, příslušná částka Sbírky zákonů však byla rozeslána tentýž den, kdy prezident republiky rozhodnutí vydal, čímž byly jakékoliv pochybnosti vyloučeny.<sup>21)</sup>

Zásadnější je otázka, kdy období pro přijímání zákonných opatření končí. Existují v zásadě tři až čtyři možné odpovědi. Na rozdíl od řady jiných ústav naše úprava nespojuje vznik mandátu s první schůzí či složením slibu, nýbrž stanoví, že mandát vzniká zvolením (čl. 19 odst. 3). Z toho by bylo možné dovodit, že již v tomto

---

zejména ve své monografii *Zákonodárství bez parlamentů: Delegation a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006. Pro přehled o historickém vývoji v Československu srov. také jeho článek KYSELA, J.: Substituce výkonu zákonodárné pravomoci parlamentů v Československu, České republice a na Slovensku. *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2005, s. 117-132, případně též HORÁČEK, C.: Výbor stálý. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 348-350.

<sup>17)</sup> Srov. SYLLOVÁ, J. et al. *Parlament České republiky*. Praha: Linde Praha, 2008, s. 262-263. Obdobně též další spoluautoři Ústavy: HENDRYCH, D. a SVOBODA, C. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 49-50. Poněkud odlišné vysvětlení nabízí Chrástilová a Mikeš (kteří ovšem členy autorského týmu nebyli), podle nichž byly primárním důvodem pochybnosti o legitimitě poslanců, jejichž mandát by rozpuštěním Poslanecké sněmovny zanikl, ale přitom by se nadále podíleli na rozhodování ve stálém výboru (viz CHRASTILOVÁ, B. a MIKEŠ, P.: *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 379-380).

<sup>18)</sup> BAHÝĽOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 445.

<sup>19)</sup> Zákon č. 306/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, v účinném znění.

<sup>20)</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V. a SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 269.

<sup>21)</sup> Srov. rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28. srpna 2013, č. 265/2013 Sb., o rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

okamžiku, ve druhý den voleb, vzniká nová Poslanecká sněmovna, a tím zároveň končí možnost vydávat zákonná opatření. Takové řešení se však jeví nerozumné kvůli tomu, že první schůze Poslanecké sněmovny se zpravidla koná až bezmála čtyři týdny po volbách. To je dáno praktickými důvody, zejména nutností poskytnout časový prostor pro soudní přezkum voleb, který by mohl zpochybnit obsazení některých mandátů, a tím i všechna již přijatá rozhodnutí.<sup>22)</sup> Není zvykem, aby se v tomto období ještě scházela předchozí Poslanecká sněmovna, jejíž legitimita k přijímání rozhodnutí je proběhnutými volbami pochopitelně dotčena. Z právního hlediska je nicméně zřejmé, že v případě nutnosti se – až do skončení svého volebního období – sejit může, čímž je zabezpečeno kontinuální vykonávání zákonodárné moci. Obdobně by také pravomoc Senátu přijímat zákonná opatření neměla skončit již zvolením nové Poslanecké sněmovny, což by vytvořilo až 30denní vakuum, ale teprve v okamžiku, kdy se Poslanecká sněmovna reálně ujme svých pravomocí.<sup>23)</sup>

Alternativou je vázat konec tohoto období buď na den předcházející zahájení zasedání Poslanecké sněmovny, nebo na den předcházející zahájení ustavující schůze,<sup>24)</sup> anebo dokonce na okamžik zahájení ustavující schůze.<sup>25)</sup> Osobně se přikláním k poslední zmíněné variantě, která zcela vylučuje „zákonodárné vakuum“. Vedle teleologického výkladu ve prospěch této varianty svědčí i čl. 33 odst. 5, podle něhož se zákonná opatření schvalují na první schůzi Poslanecké sněmovny; zdá se tedy logické, aby možnost jejich přijímání končila právě jejím zahájením. Každý z těchto tří výkladů je nicméně hájitelný, o čemž svědčí i neshoda odkazovaných doktrinálních názorů, a konečné rozhodnutí je proto vhodnější přenechat ústavní praxi.

Z hlediska obsahu zákonných opatření čl. 33 Ústavy vymezuje jednak negativní podmínku (nelze přijímat opatření „ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10“), jednak podmínku pozitivní (opatření lze přijmout jen ve věcech, „které nesnesou odkladu“). První z obou podmínek se stala základem nejasnosti, zda jsou zákonná opatření vyloučena skutečně jen ve věci Ústavy samé, anebo celého ústavního

---

<sup>22)</sup> V případě řádných voleb se navíc uplatní ustanovení § 22 odst. 2 jednacího řádu, podle něhož se ustavující schůze nové Poslanecké sněmovny může konat nejdříve jeden den po uplynutí předchozího volebního období.

<sup>23)</sup> Na okraj je ovšem vhodné zmínit, že oba v minulosti projednávané návrhy stykového zákona pracovaly s jiným okamžikem. Poslanecký návrh z roku 2000 stanovil za konec období den předcházející zahájení zasedání Poslanecké sněmovny (srov. tisk č. 636, Poslanecká sněmovna, III. volební období, § 19 odst. 1), zatímco senátní návrh z roku 2009 již zmíněný den předcházející zahájení ustavující schůze (srov. tisk č. 615, Poslanecká sněmovna, V. volební období, § 13 odst. 1). Ani jeden z těchto návrhů nicméně nebyl schválen.

<sup>24)</sup> K tomuto výkladu se – opíraje se také o tehdy projednávaný návrh stykového zákona – přiklání Jan Kysela (KLÍMA, K. et al.: *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 305).

<sup>25)</sup> K tomuto výkladu se přiklání např. Jindřiška Syllová (SLÁDEČEK, V., MIKULE, V. a SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 257) a Lenka Bahýřová (BAHÝŘOVÁ, L. et al.: *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 430).



pořádku. Vzhledem k tomu, že tomuto problému byla věnována poměrně rozsáhlá diskuse,<sup>26)</sup> nebudu se mu na tomto místě více věnovat. Menší míra pozornosti však byla doposud věnována druhé z obou podmínek, tedy otázce, které věci nesnesou odkladu. Většina doktrinárních komentářů zdůrazňuje, že posouzení této otázky náleží především Senátu (a následně – při schvalování na první schůzi – též nově zvolené Poslanecké sněmovně), a někteří autoři<sup>27)</sup> dokonce dovozují, že nemůže být předmětem přezkumu u Ústavního soudu.<sup>28)</sup> Tento názor, který by v důsledku znamenal, že tato část čl. 33 Ústavy nemá normativní povahu, nesdílím. Jak potvrdil Ústavní soud v nálezu řešícím problematiku stavu legislativní nouze,<sup>29)</sup> obcházení řádného legislativního procesu – byť by se tak dělo v souladu s přáním většiny poslanců, resp. zde senátorů – je protiústavní. Ani posouzení, zda konkrétní věc nesnese odkladu, proto po mém soudu nelze svěřit výlučně do rukou hlasovacích většin a zcela ji vyloučit z ústavního přezkumu. Shodují se nicméně s Lenkou Bahýľovou, že by měl Ústavní soud při případném posuzování této otázky postupovat zdrženlivě<sup>30)</sup> a zasáhnout pouze v případech zjevného excesu. Při výkladu tohoto pojmu je navíc nezbytné přihlédnout k časovému hledisku. Těsně po rozpuštění, tedy s výhledem na tříměsíční absenci, resp. nefunkčnost Poslanecké sněmovny, je zjevně okruh věcí, které nesnesou odkladu, podstatně širší než poslední den před zahájením ustavující schůze nové Sněmovny, kdy lze zákonné opatření přijmout jen v případě zcela extrémní naléhavosti.

Zákonná opatření Senátu musí být schválena Poslaneckou sněmovnou na její první (ustavující) schůzi,<sup>31)</sup> jinak pozbývají „další platnosti“ (čl. 33 odst. 5). Jazykovým výkladem lze snadno odvodit, že se tak děje s účinky *ex nunc*, a to buď v okamžiku, kdy Poslanecká sněmovna schválení výslovně odepřela, anebo skončením ustavující schůze, pokud se o schválení zákonného opatření ani nehlasovalo. Z toho také vyplývá, že všechna individuální rozhodnutí, která byla na základě takového zákonného opatření v mezidobí vydaná, zůstávají v platnosti, což ostatně odpovídá i požadavku právní jistoty. Ne zcela jasná je ale odpověď na otázku, jak postupovat, pokud by byl zákonným opatřením novelizován či zrušen platný

---

<sup>26)</sup> Srov. na jedné straně PAVLÍČEK, V. a HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde Praha 1998, s. 163, a na straně druhé např. KLÍMA, K. et al.: *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 307-308, kde lze nalézt i krátké shrnutí dalšími autory vyjádřených názorů.

<sup>27)</sup> Viz zejména KLÍMA, K. et al.: *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 305.

<sup>28)</sup> V čl. 87 Ústavy, který zakotvuje působnost Ústavního soudu, není přezkum zákonných opatření uveden. Podle § 64 odst. 6 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v účinném znění, se však pro účely přezkumu ústavnosti rozumí zákonem „též zákonné opatření Senátu, pokud bylo schváleno Poslaneckou sněmovnou“.

<sup>29)</sup> Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

<sup>30)</sup> Srov. BAHÝĽOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 431.

<sup>31)</sup> Skutečnost, že se tak bezvýjimečně musí stát již na ustavující schůzi, která má relativně pevně daný program a slouží primárně ke skládání slibů poslanců, zvolení funkcionářů Sněmovny a zřízení (nikoliv ještě ustavení) výborů a komisí, je předmětem oprávněné kritiky (srov. KLÍMA, K. et al.: *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 309).

zákon a Poslanecká sněmovna by ho následně neschválila. Intuitivní odpověď bezesporu zní, že ani v takovém případě původní znění zákona neožívá: zákonné opatření sice pozbývá *další* platnosti, ale novelizující ustanovení již bylo „zkonsumováno“ a novelizovaný předpis změněn. Ve prospěch této odpovědi svědčí i postup Ústavního soudu v případech, kdy ruší novelizované ustanovení zákona pro rozpor s ústavním pořádkem: nejde-li o zrušení novely z formálních důvodů, původní znění neožívá.<sup>32)</sup> Přesto se domnívám, že takový výklad by byl nesprávný, protože by v důsledku znamenal, že zákonné opatření má bez ohledu na to, zda je Poslanecká sněmovna schválila či nikoliv, v právním řádu trvalé normativní účinky. Dovedeno *ad absurdum*: bez ohledu na předmět přijímané úpravy by stačilo ji formou novelizace přidat do některého z existujících zákonů, čímž by se bez dalšího stala zcela „imunní“ proti neschválení Poslaneckou sněmovnou. Smysl tohoto schvalování by tím byl popřen, což nelze považovat za racionální výklad. Lze proto uzavřít, že v případě neschválení zákonného opatření, kterým byl novelizován či zrušen existující zákon, ožívá původní znění, a to s účinky *ex nunc*.

#### 4. Závěr

V úvodu jsem slíbil shrnout otázky, které se dosud ve spojení s legislativním procesem po rozpuštění Poslanecké sněmovny objevily, a nastínit některá možná řešení; otázek však stále zůstává více než odpovědí. Ne všechny právní problémy však musí mít jednoznačné normativní či doktrinární řešení, a právě parlamentní právo je ještě více než jiná odvětví otevřené dotváření neformálními zvyklostmi.<sup>33)</sup> Brzy uvidíme, s jakými odpověďmi přijde ústavní praxe.

#### Shrnutí:

Autor ve svém příspěvku shrnuje právní názory k dokončení zákonodárného procesu v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR podle čl. 35 Ústavy a k uplatnění institutu zákonných opatření Senátu, které zaznely bezprostředně po rozpuštění Poslanecké sněmovny v letošním roce. Posuzuje jednotlivé argumenty, o které jsou různé postoje opřeny, a zaujímá k věci vlastní stanovisko.

#### Legislative process after dissolution of the Chamber of Deputies – summary:

In the Article, the author summarizes legal opinions concerning finishing of the legislative process in the case of dissolution of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic under Article 35 of the Czech Constitution and application of the Senate statutory measures, being expressed instantly after the Chamber of Deputies dissolution this year. He considers particular arguments used to support the legal opinions and presents own opinion.

---

<sup>32)</sup> Srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/01, bod VII.2.

<sup>33)</sup> Srov. k tomu výklad ve WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.