



MUNI Law Working Paper Series
David Kosař & Radim Polčák, Co-Editors in Chief

MUNI Law Working Paper 2016.07

Jan Petrov

SENÁTOŘI A INICIACE ÚSTAVNÍHO PŘEZKUMU ZÁKONŮ

November 2016/ Listopad 2016

Masaryk university * Law Faculty * Brno * Czech Republic

MUNI Law Working Paper Series can be found at:

<http://workingpapers.law.muni.cz/content/en/issues/>

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

*

Všechna práva vyhrazena.
Žádná část tohoto working paperu nesmí být v jakékoliv formě
reprodukována bez souhlasu autora.

MUNI Law Working Paper Series

ISSN 2336-4947 (print)

ISSN 2336-4785 (online)

Copy Editor: Martin Bobák

© Jan Petrov 2016

Masarykova univerzita,

Právnická fakulta

Veveří 70, Brno 611 70

Česká republika

Abstract

Parliamentary politicians are often entitled to initiate constitutional review of legislation. Scholarship studying relations between members of the parliament and constitutional courts usually emphasizes the distinction between governmental and oppositional politicians. However, existing scholarship often neglects the bicameral structure of many parliaments and only rarely refers to differences between deputies and senators in using constitutional review. The aim of this paper is to fill this gap and, using the case of the Czech Parliament, answer whether there is a difference in initiating constitutional review of legislation by deputies, and by senators. Thus, I examine all the petitions proposing annulment of a statute filed by groups of deputies or senators between 1992/1993 and 2013 and concentrate on developments in time and on thematic focus of those petitions. The results show that senators do play a specific role in the field of initiating constitutional review of legislation, especially due to the asymmetry of the two chambers of the Czech Parliament and due to the activity of (semi)independent senators.

Keywords

Senate, senators, constitutional review, judicialization of politics, bicameral parliaments

Suggested Citation:

Petrov, Jan 'Senátoři a iniciace ústavního přezkumu zákonů' (2016), MUNI Law Working Paper No. 2016.07, available at: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/37182>.

Abstrakt

Parlamentní politici patří mezi nejčastější okruh subjektů oprávněných iniciovat ústavní přezkum právních norem. V rámci studia využívání ústavního přezkumu členy parlamentu je běžně kladen důraz zejména na politické dělení podle linie vládní koalice – opozice. Stranou pozornosti však v tomto kontextu zůstává bikamerální struktura řady parlamentů a rozlišení parlamentních politiků podle příslušnosti ke komoře. Cílem tohoto příspěvku je popsanou mezeru alespoň částečně zaplnit a na českém případě zodpovědět, zda lze mezi poslanci a senátory pozorovat rozdílné trendy v oblasti iniciace ústavního přezkumu zákonů. Za tím účelem provádím studii návrhů na zrušení zákonů podaných poslanci a senátory mezi lety 1992/1993 až 2013 a soustředím se na vývoj podávání návrhů v čase a na jejich tematické zaměření. Studie ukazuje, že senátoři hrají v oblasti iniciace ústavního přezkumu zákonů specifickou roli, a to zejména s ohledem na přítomnost (polo)nezávislých senátorů s nejednoznačným vztahem ke stranám vládní koalice a opozice a s ohledem na asymetrii obou komor Parlamentu.

Klíčová slova

Senát, senátoři, ústavní soudnictví, judicializace politiky, dvoukomorové parlamenty

Doporučená citace:

Petrov, Jan 'Senátoři a iniciace ústavního přezkumu zákonů' (2016), MUNI Law Working Paper No. 2016.07, dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/37182>.

Author Contact Details

Jan Petrov

Ph.D. Candidate at the Department of Constitutional Law and Politics,
Researcher at the Judicial Studies Institute,
Faculty of Law, Masaryk University, Brno

Email: jan.petrov@law.muni.cz

Kontakt na autora

Jan Petrov

Doktorand na Katedře ústavního práva a politologie,
Odborný pracovník Ústavu pro otázky soudnictví,
Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

Email: jan.petrov@law.muni.cz

SENÁTOŘI A INICIACE ÚSTAVNÍHO PŘEZKUMU ZÁKONŮ

Jan Petrov*

Forthcoming in:

Kysela, J. (ed.): *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, 320 s.

| | |
|---|-----------|
| I. Metodologie | 3 |
| II. Poslanci a senátoři před Ústavním soudem: Celkové skóre | 3 |
| III. Inicie ústavního přezkumu zákonů v politickém kontextu | 5 |
| III. I. Od rozpadu ČSFR k prvním předčasným volbám (1992/93-1998)..... | 5 |
| III. II. Období opoziční smlouvy a tolerančního patentu (1998-2002): První senátorské návrhy..... | 7 |
| III. III. Druhá dekáda české parlamentní politiky (2002-2013): Význam nezávislých senátorů..... | 9 |
| IV. Závěr | 10 |

Tradičním fórem pro střet politických názorů v procesu tvorby práva a veřejných politik je v parlamentních demokraciích parlament.¹ Během dvacátého století, zvláště pak v jeho druhé polovině, se však do dynamiky procesů demokratického vládnutí začal významně zapojovat nový aktér nadaný pravomocí posoudit ústavní konformitu předpisů přijatých parlamentem – ústavní soud.² Vzhledem k tomu, že členové parlamentu patří mezi nejčastější okruh subjektů oprávněných iniciovat ústavní přezkum právních norem, mezi parlamentními politiky a ústavními soudy se často vytvořily specifické vztahy.³ O některých ústavních soudech (francouzská Ústavní rada či bulharský Ústavní soud) se např. hovoří jako o třetích komorách parlamentu.⁴ V německé parlamentní politice se pro změnu vyskytuje tzv. Karlsruhe astrologie charakterizovaná debatami a preventivními odhady členů parlamentu, jak na novou legislativu bude nahlížet Spolkový ústavní soud sídlící v Karlsruhe.⁵ Obecně pak uvedené trendy vedou – v závislosti na dalších politických a právních faktorech – k rozvoji fenoménu judicializace politiky.⁶

V rámci studia využívání ústavního přezkumu členy parlamentu je kladen důraz na politické dělení podle linie vládní koalice – opozice. Tradičním předpokladem je, že k iniciaci ústavního přezkumu se uchyluje nejčastěji parlamentní opozice, která tím získává možnost přesunout

* Ústav pro otázky soudnictví a Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Za cenné komentáře k dřívějším verzím textu děkuji Lubomíru Kopečkovi, Davidu Kosařovi a Tomáši Langáškoví. Za ochotu při sběru dat děkuji Lubomíru Majerčíkovi, Ivo Pospíšilovi a celému analytickému odboru Ústavního soudu. Případné chyby jdou na můj vrub.

¹ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 16.

² GINSBURG, T. The Global Spread of Constitutional Review. In: WHITTINGTON, K. E.; KELEMEN, D. R.; CALDEIRA, G. A. (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008; SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. (eds.). *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?* Brno: MPÚ, 2013.

³ Primárně v případech koncentrovaného ústavního soudnictví a abstraktní kontroly norem.

⁴ STONE SWEET, A. *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*. New York: OUP, 1992; HANRETTY, C. The Bulgarian Constitutional Court as an Additional Legislative Chamber. *East European Politics and Societies*, 2014, vol. 28, no. 3, p. 540-558.

⁵ von BEYME, K. The German Constitutional Court in an Uneasy Triangle between Parliament, Government and the Federal Laender. In: SADURSKI, W. (ed.). *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. Dordrecht: Springer, 2003, p. 110.

⁶ Viz PETROV, J. Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, roč. 22, č. 2, a literaturu tam citovanou.

v parlamentu prohranou bitvu před ústavní soud a zabojevat ústavněprávními prostředky.⁷ Ústavní přezkum je tak vnímán jako výhodný nástroj poskytující opozici šanci ke „zvrácení kormidla vládní politiky.“⁸

Stranou pozornosti však v tomto kontextu zůstává bikamerální struktura řady parlamentů a rozlišení parlamentních politiků podle příslušnosti ke komoře. Přitom minimálně podle některých koncepcí funkcí horních komor parlamentu se lze domnívat, že využívání ústavního přezkumu zákonů poslanci a senátoři se může lišit. Jindřiška Syllová např. uvádí, že český Senát v rámci své legislativní činnosti hrál v prvních letech především roli „legislativně-technického zlepšovatele“, avšak v pozdějších letech senátoři plnili též funkci politického korektivu vůči Poslanecké sněmovně.⁹ Z toho lze vyvodit, že se senátoři v rámci své legislativní činnosti (alespoň částečně) zaměřují na odlišné otázky než poslanci, současně se však činnost a zaměření senátorů vyvíjí v čase, a to v závislosti na politických okolnostech. Platí to samé i pro aktivitu senátorů v oblasti iniciace ústavního přezkumu zákonů?

Cílem tohoto příspěvku je popsanou mezeru alespoň částečně zaplnit a na českém případě zodpovědět, zda lze mezi poslanci a senátory pozorovat rozdílné trendy v oblasti iniciace ústavního přezkumu zákonů.¹⁰ V souladu s výše uvedeným pojetím legislativní činnosti senátorů se zaměřuji na vývoj podávání návrhů na zrušení zákonů¹¹ poslanci a senátory v čase a na jejich tematické zaměření. Za tím účelem provádím studii návrhů na zrušení zákonů podaných poslanci a senátory mezi lety 1992/1993 až 2013. Výsledky interpretuji v kontextu politického vývoje, postavení Senátu v politickém systému ČR a stranického složení obou komor Parlamentu ČR. Studie ukazuje, že senátoři hrají v oblasti iniciace ústavního přezkumu zákonů specifickou roli, a to zejména s ohledem na přítomnost (polo)nezávislých senátorů s nejednoznačným vztahem ke stranám vládní koalice a opozice a s ohledem na asymetrii obou komor Parlamentu.

Příspěvek je členěn do čtyř částí. První část se krátce věnuje metodologickým otázkám a definuje jednotlivé kategorie používané v rámci studie. Druhá část představuje celkový přehled činnosti poslanců a senátorů v oblasti iniciace ústavního přezkumu zákonů za období let 1992/1993-2013. Část třetí tuto problematiku blíže rozebírá v politickém kontextu jednotlivých volebních období.¹² Čtvrtá část celý text shrnuje a uzavírá.

⁷ V podrobnostech KOPEČEK, L.; PETROV, J. From Parliament to Courtroom: Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic. *East European Politics and Societies*, 2016, vol. 30, no. 1.

⁸ HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L.; ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011, s. 158.

⁹ SYLLOVÁ, J. Legislativní činnost Parlamentu. In: KOLÁŘ, P. et al. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2013, s. 288.

¹⁰ Iniciací ústavního přezkumu zákona rozumím podání návrhu na zrušení zákona (či jeho části) ve smyslu § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále také jen „návrh“). Cílem tohoto příspěvku není právní analýza daného institutu ani popis navazujících procedur před Ústavním soudem. V tomto ohledu proto odkazuji na relevantní pasáže v FILIP, J.; ŠIMÍČEK, V.; HOLLÄNDER, P. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007; WAGNEROVÁ, E. et al. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007.

¹¹ V této studii se zabývám pouze návrhy na zrušení zákonů, jakožto normativních produktů parlamentu, které vyjadřují klíčová politická rozhodnutí. Viz COMELLA, V. F. *Constitutional Courts and Democratic Values*. New Haven: Yale University Press, 2009, p. 57-58. Stranou naopak ponechávám přezkum tzv. jiných právních předpisů, mezinárodních smluv, jakož i návrhy na zrušení zákona podané jednotlivými poslanci či senátory v souvislosti s ústavní stížností.

¹² Text jako celek postupuje podle volebních období Poslanecké sněmovny jakožto (obecně) silnější komory.

I. Metodologie

Jádrem tohoto příspěvku je diachronní studie používání návrhů na zrušení zákona v české parlamentní politice v letech 1992/1993¹³ až 2013 se zvláštním důrazem na iniciaci ústavního přezkumu zákonů ze strany senátorů. Studie v první řadě sleduje četnost návrhů a pracuje s otázkou, zda původcem návrhu byla skupina senátorů či poslanců, příp. zda se jedná o návrh společný. Údaje o poslancích a senátorech včetně jejich příslušnosti ke klubům byly dohledány na webových stránkách Poslanecké sněmovny a Senátu.

V odůvodněných případech v příspěvku zohledňuji, zda návrhy podávali opoziční či vládní politici. Rozhodující pro posouzení je příslušnost ke klubu ke dni podání návrhu. Jde-li o klub strany účastnící se vládní koalice, je poslanec či senátor považován za příslušníka vládní koalice; za příslušníka opozice, jde-li o poslance či senátora z klubu opoziční strany. Jestliže se podílí na návrhu alespoň dva poslanci či senátoři z druhého tábora, jde o návrh spadající do kategorie „napříč politickým spektrem“. Uvedené dělení se však ukázalo obtížnějším, než se na první pohled zdá, a to zvláště v případě Senátu. Ve volbách do Senátu totiž kandiduje celá řada nezávislých kandidátů s volnějšími či nulovými vazbami na parlamentní strany. Ve druhé komoře pak takoví senátoři často vystupují jako nezařazení nebo přísluší ke klubu s ne zcela jasně určitelným postojem k vládě. Jelikož by zařazení takových senátorů do skupin opozice či vládní koalice bylo převážně umělé a nepřesvědčivé, pracuji zvláště se skupinou „nezařaditelné návrhy“. Do této skupiny řadím také návrhy podané v době fungování (polo)úřednických vlád,¹⁴ neboť ani v tomto případě zpravidla nelze jednoznačně určit vztah navrhovatelů k úřednické vládě.

V příspěvku také pracuji s kategorizací návrhů podle oblastí, jichž se týkají. K vymezení tematických oblastí používám výčet rezortních politik, se kterým pracuje Balík, Císař a Fiala.¹⁵ Ne všechny návrhy se však týkají pouze veřejných politik. Výčet oblastí proto musel být po předběžném prozkoumání doplněn o kategorii tranzitní spravedlnost,¹⁶ z níž byla z důvodu četnosti vydělena samostatná kategorie restituce, kategorii volební věci, kategorii legislativní proces a kategorii trestní politika. Návrhy, jejichž předmět nezapadá do žádné ze zmíněných kategorií, jsou zařazeny do sběrné kategorie „jiné“.¹⁷

II. Poslanci a senátoři před Ústavním soudem: Celkové skóre

Po nezbytném představení metodologických aspektů studie a vymezení používaných kategorií se v této části příspěvku přesouvám k samotné analýze iniciace ústavního přezkumu senátory a poslanci a představuji základní kvantitativní přehled činnosti poslanců a senátorů v oblasti

¹³ Dva návrhy byly podány 14. 12. 1992 a pro úplnost jsou do práce zahrnuty i ony. Konec sledovaného období je stanoven na 28. 8. 2013, neboť se jedná o konec posledního skončeného funkčního období Poslanecké sněmovny jakožto silnější komory Parlamentu. V daný den prezident vydal rozhodnutí o rozpuštění Poslanecké sněmovny.

¹⁴ Tj. vlády Josefa Tošovského (1998), Jana Fischera (2009-2010) a Jiřího Rusnoka (2013-konec sledovaného období).

¹⁵ BALÍK, S.; CÍSAŘ, O.; FIALA, P. (eds.). *Veřejné politiky v České republice v letech 1989-2009*. Brno: CDK, 2010.

¹⁶ Vymezení termínu přejímám od Šipulové a Hlouška, kteří jím rozumí soudní procesy a vyvozování odpovědnosti za porušování lidských práv, lustrace, přístup k tajným archivům, symbolické odsouzení režimů, reparace a restituce. ŠIPULOVÁ, K.; HLOUŠEK, V. *Rozdílné cesty tranzitivnej spravodlivosti – případy Českej republiky, Slovenska a Poľska. Stredoevropské politické studie*, 2012, roč. 14, č. 1.

¹⁷ Pro úplnost je na místě poznamenat, že jeden návrh se může dotýkat více oblastí.

podávání návrhů na zrušení zákona k Ústavnímu soudu. Poukazují na vývoj počtu podaných poslancekých a senátorských návrhů v čase a na jejich tematické zaměření.

Z přehledu počtu návrhů na zrušení zákona podaných poslanci a senátory za celé sledované období (tabulka č. 1) je zřejmé, že poslanci jsou v iniciaci ústavního přezkumu aktivnější. Bližší pohled však ukazuje, že výsledek je určen náskokem poslanců z prvního a druhého volebního období sněmovny, kdy Senát nebyl zřízen, resp. procházel jakýmsi „zkušebním obdobím“.¹⁸ Hned v následujícím volebním období senátoři s poslanci srovnali krok a poté je v oblasti podávání návrhů na zrušení zákonů početně předběhli. Teprve až v šestém volebním období Poslanecké sněmovny poslanci znovu zaznamenali vyšší počet podaných návrhů.

Tabulka č. 1: Navrhovatelé podle komor 1992/1993-2013

| Volební období PS | Skupina poslanců | Skupina senátorů | Společný návrh | Návrhů celkem |
|-------------------|------------------|------------------|----------------|---------------|
| První (92/93-96) | 24 | - | - | 24 |
| Druhé (96-98) | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Třetí (98-02) | 9 | 9 | 2 | 20 |
| Čtvrté (02-06) | 10 | 14 | 6 | 30 |
| Páté (06-10) | 6 | 14 | 0 | 20 |
| Šesté (10-13) | 10 | 6 | 0 | 16 |
| Celkem | 62 | 43 | 8 | 113 |

Další otázkou je, zda se návrhy poslanců a senátorů zabývají obdobnými tematickými oblastmi nebo zda se převážně zaměřují na různé rezorty. Tabulka č. 2 poskytuje celkový přehled nejčastějších pěti tematických oblastí, jichž se návrhy týkaly.¹⁹

Tabulka č. 2: Tematické zaměření návrhů na zrušení zákona 1992/1993-2013

| Poslanci | | Senátoři | |
|------------------------|---------|------------------------------|---------|
| Téma | Četnost | Téma | Četnost |
| Sociální politika | 17 | Legislativní proces | 10 |
| Restituce | 15 | Jiné | 9 |
| Jiné | 9 | Regionální a místní politika | 6 |
| Legislativní proces | 7 | Zdravotnická politika | 5 |
| Tranzitní spravedlnost | 5 | Životní prostředí | 4 |

¹⁸ SYLLOVÁ, J. Legislativní činnost Parlamentu. In: KOLÁŘ, Petr et al. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2013, s. 285.

¹⁹ Společné návrhy poslanců a senátorů se ve dvou případech týkaly restitucí, po jednom případě pak spadaly do kategorií legislativní proces, trestní politika, zemědělská politika, životní prostředí a jiné.

Ukazuje se, že tematická orientace poslaneckých a senátorských návrhů se v podstatné míře liší. Jediný průnik představuje problematika pravidel legislativního procesu. Jak bude blíže vysvětleno v části III, senátoři toto téma akcentovali zejména v souvislosti s obranou pozic Senátu v rámci legislativních procedur a také v souvislosti s funkcí Senátu jakožto komory „legislativních opravářů“.²⁰ Poslanci začali vznášet námitky týkající se pravidel legislativního procesu převážně až v průběhu pátého a šestého volebního období Poslanecké sněmovny v souvislosti s namítáním porušení práv opozičních poslanců, od té doby je však využívají poměrně často. Kromě tématu legislativního procesu se však poslanci a senátoři do značné míry mýjejí. Poslanci iniciují ústavní přezkum nejčastěji v oblasti nejvýznamnějších konfliktních linií české politiky²¹ – sociálního zákonodárství, které spoluutváří štěpení podél socioekonomické konfliktní linie, a témat souvisejících s vyrovnáním se s minulým režimem (zejm. v oblasti restitucí), která byla v české politice výbušná, zvláště v 90. letech.²² Senátoři se oproti tomu častěji zaměřují na méně exponovaná témata, jako je regionální politika či problematika životního prostředí, byť nelze přehlédnout i senátorské návrhy týkající se navýsost politických témat.²³

Z předchozích odstavců tedy vyplývá, že se využívání a zaměření institutu návrhu na zrušení zákonů poslanci a senátory minimálně částečně liší. Část III tohoto příspěvku se proto podrobněji zaměřuje na politický kontext a logiku využívání návrhů na zrušení zákona.

III. Inicie ústavního přezkumu zákonů v politickém kontextu

Číselné údaje představené v části II poukazují na základní trendy, ale příliš nevyplývají o logice podávání návrhů ani o podstatě přístupu k iniciaci ústavního přezkumu zákonů ze strany poslanců a senátorů. Je proto nutné senátorské a poslanecké návrhy na zrušení zákona blíže analyzovat v jejich politickém kontextu a v průběhu jednotlivých volebních období, v tomto případě se zvláštním důrazem na Senát a senátory. Sledované dvacetileté období rozděluje na tři hlavní fáze podle podstatných předělů pro činnost senátorů v oblasti navrhování ústavního přezkumu zákonů. První fáze je rámována počátky fungování Parlamentu ČR a je ukončena předčasnými volbami v roce 1998. V této fázi totiž Senát nejprve nefungoval, respektive v letech 1996-1998 procházel zmíněným zkušebním obdobím. Druhou fází je období opoziční smlouvy (1998-2002), v němž senátoři začali možnosti iniciace ústavního přezkumu využívat. Třetí fáze (2002-2013) popisuje, jak se vyvíjela aktivita senátorů související s návrhy na zrušení zákona ve druhé dekádě české politiky.

III. I. Od rozpadu ČSFR k prvním předčasným volbám (1992/93-1998)

Ústava ČR počítala s dvoukomorovou strukturou Parlamentu ČR. Zatímco dolní komora vznikla přeměnou České národní rady v Poslaneckou sněmovnu v den nabytí účinnosti Ústavy,²⁴ v případě horní komory byla situace komplikovanější. Ústava počítala se vznikem Prozatímního

²⁰ Srov. SYLLOVÁ, J. Legislativní činnost Parlamentu. In: KOLÁŘ, P. et al. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2013, s. 288.

²¹ Srov. např. HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L. Cleavages in Contemporary Czech and Slovak Politics: Between Persistence and Change. *East European Politics and Societies*, 2008, vol. 22, no. 3; NOVÁK, M. Utváření stranického systému v českých zemích. *Politologický časopis*, 1999, roč. 6, č. 2.

²² Srov. KOPEČEK, L. *Éra nevinnosti: Česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister & Principal, 2010, s. 121.

²³ Např. návrh směřující proti církevním restitucím (náleží Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013 Pl. ÚS 10/13).

²⁴ Čl. 106 odst. 1 Ústavy.

Senátu, který měl vykonávat funkce Senátu do doby jeho zvolení.²⁵ K ustavení Prozatímního Senátu však převážně z politických důvodů nikdy nedošlo.²⁶ Až do roku 1996, kdy byl ustaven (stálý) Senát, plnila funkci Senátu Poslanecká sněmovna.

Mezi lety 1992/1993-1996 tak můžeme pozorovat pouze poslanecké návrhy na zrušení zákona. Pohled na aktivitu poslanců v oblasti iniciace ústavního přezkumu zákonů přitom ukazuje, že fáze „zvykání si“ na orgán ochrany ústavnosti byla překonána velice rychle. V prvním volebním období podali poslanci celkem 24 návrhů na zrušení zákona či jeho jednotlivých ustanovení, což představuje druhý nejvyšší počet návrhů podaných v jednom volebním období.

Poměrně vysokou aktivitu poslanců lze vysvětlit tematickou strukturou přijímaných zákonů. Poslanecká sněmovna totiž v prvním volebním období projednávala řadu právních předpisů se zcela zásadním politickým, společenským a právním dopadem, ať šlo o dořešení problémů rozdělení Československa, otázky ekonomické transformace či vyrovnání se s předchozím režimem. Řada návrhů na zrušení zákona směřovala proti čerstvě přijatým zákonům z oblasti tranzitní spravedlnosti, zvláště proti restitučním předpisům. Současně již v prvním období poslanci Ústavnímu soudu předložili návrhy týkající se sociální politiky, což koresponduje s rychlým konstituováním socioekonomické konfliktní linie jakožto dominantní v ČR.²⁷

Ústavní soud přitom poslancům v osmi případech alespoň částečně vyhověl. Navrhovatelé tak zaznamenali několik důležitých vítězství před Ústavním soudem, zmiňme např. zrušení podmínky trvalého pobytu v ČSFR pro určení restitučního nároku²⁸ nebo působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu v oblasti hospodaření politických stran.²⁹ Nelze tedy říct, že by poslanci byli odrazeni malou úspěšností návrhů na zrušení zákona.³⁰

Přesto ve druhém funkčním období Poslanecké sněmovny (1996-1998) pozorujeme značný propad zájmu parlamentních politiků o využívání ústavního přezkumu. Za celé období poslanci podali pouze tři návrhy na zrušení zákona, z nichž ani jeden nebyl úspěšný. Ačkoliv v listopadu 1996 proběhly první volby do Senátu a druhá komora začala fungovat, senátoři nepodali ani jeden návrh na zrušení zákona, patrně proto, že horní komora procházela zmiňovaným „zkušebním obdobím“.³¹

Prudký pokles v počtu návrhů podaných ve druhém volebním období lze vysvětlit krátkým trváním druhého funkčního období a také turbulentními událostmi, které vedly k vládní krizi a předčasným volbám. Z voleb roku 1996 vzešla vláda složená z ODS, KDU-ČSL a Občanské demokratické aliance (ODA) měla ve sněmovně pouze 99 křesel a její existenci umožnil pouze odchod poslanců opoziční ČSSD ze sněmovny při hlasování o důvěře vládě.³²

²⁵ Čl. 106 odst. 2 Ústavy.

²⁶ V podrobnostech KYSELA, J. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*. Praha: Senát, 2000, s. 110.

²⁷ Viz pozn. č. 21.

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 3/94.

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

³⁰ K vlivu úspěšnosti ústavního přezkumu na jeho využívání parlamentními politiky viz YOAV, D.; HOFNUNG, M. Legal Defeats - Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court? *Comparative Political Studies*. 2005, vol. 38, no. 1.

³¹ SYLLOVÁ, J. Legislativní činnost Parlamentu. In: KOLÁŘ, P. et al. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2013, s. 285.

³² HAVLÍK, V.; KOPEČEK, L. Krize vládnutí v České republice. Analýza působení volebního a stranického systému a návrhy možných řešení. *Politologický časopis*, 2008, roč. 15, č. 3, s. 190.

V koalici však přetrvávaly dlouhodobější rozpory navíc doplněné bezprostřední krizí, skandálem s financováním ODS a rozkolem uvnitř ODS, který vyvrcholil tzv. sarajevským atentátem. V důsledku daných událostí vláda v listopadu 1997 padla a nahradil ji Tošovského poloúřednický kabinet.³³ Uvedené události měly za následek vyšší koncentraci na vládní a vnitrostranickou krizi, jakož i rozostření linie mezi vládními a opozičními poslanci v době (polo)úřednické vlády, a současně nižší zájem o využití iniciace ústavního přezkumu.

III. II. Období opoziční smlouvy a tolerančního patentu (1998-2002):

První senátorské návrhy

Třetí volební období (1998-2002) přineslo znovuobnovení zájmu o ústavní přezkum, celkem bylo podáno 20 návrhů na zrušení zákona. Současně přibylo jedno novum podstatné pro téma tohoto příspěvku – začaly se objevovat první návrhy na zrušení zákona z pera senátorů. S devíti návrhy senátoři vyrovnali v této oblasti aktivitu poslanců (dva další návrhy podali senátoři společně s poslanci). Vzrůst aktivity senátorů v oblasti iniciace ústavního přezkumu zákonů je třeba vysvětlit v politickém kontextu. Zásadní byly v tomto ohledu dva fenomény, uzavření opoziční smlouvy mezi ČSSD a ODS a potřeba vyjasnit vztahy mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem v mechanismu legislativního procesu.

Co se týče prvního z nich, po volbách v roce 1998 byla ustavena jednobarevná menšinová vláda ČSSD tolerovaná ze strany ODS. Toto uspořádání bylo vyjádřeno v tzv. opoziční smlouvě, v níž se ODS zavázala neúčastnit se hlasování o důvěře vlády a nepodpořit případné vyjádření nedůvěry vládě. V roce 2000 byla opoziční smlouva rozšířena tzv. tolerančním patentem, na jehož základě strany uzavřely pět dohod o spolupráci v různých oblastech, včetně dohody o změně volebního systému.³⁴ Právě na případu plánované velké volební reformy se nejlépe ukázal spor mezi „smluvními“ a „anti-smluvními“ stranami,³⁵ který se promítl i do oblasti iniciace ústavního přezkumu.

Změny volebního systému do Poslanecké sněmovny navržené smluvními stranami byly charakteristické posílením většinových účinků (zejm. stanovení malých volebních obvodů a nového volebního dělitele – modifikovaný d'Hondt).³⁶ Řada anti-smluvních stran doplněná o jednotlivé senátory z dalších stran tuto reformu napadla u Ústavního soudu, stejně učinil i prezident. Ústavní soud navrhovatelům vyhověl a podstatné části volební reformy zrušil,³⁷ což lze interpretovat jako úspěch anti-smluvních stran, které by patrně pocítily posílení většinových prvků volebního systému nejvýrazněji. Anti-smluvní senátoři na tento úspěch navázali a začali využívat možnosti iniciace ústavního přezkumu zákonů i v dalších případech, např. v oblasti církevní a regionální politiky a ohledně otázek souvisejících s legislativními

³³ ŠANC, D. Menšinová koaliční vláda 1996-1998: Projekt, který neměl šanci uspět. In: CABADA, L. (ed.). *Koalice a koaliční vztahy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 78-81.

³⁴ V podrobnostech KOPEČEK, L. *Deformace demokracie? Opoziční smlouva a česká politika v letech 1998-2002*. Brno: Barrister & Principal, 2015.

³⁵ Za anti-smluvní strany považují KDU-ČSL, Unii Svobody a dále Čtyřkoalici a ODA. KSČM mezi anti-smluvní strany neřadí kvůli ideologické vzdálenosti od jmenovaných stran.

³⁶ V podrobnostech např. FILIP, J. Volební systém pro poslaneckou sněmovnu a náleží Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. In: NOVÁK, M.; LEBEDA, T. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004.

³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

procedurami (viz níže). Právě v Senátu totiž měly anti-smluvní strany dostatek zástupců k podání návrhu na zrušení zákona.³⁸

Druhým aspektem, který byl ve třetím volebním období akcentován v senátorských návrzích na zrušení zákona, byla obrana významu horní komory v legislativním procesu. Text některých ustanovení Ústavy totiž nedával zcela jasnou odpověď, zda a jak se má Senát v některých specifických případech do legislativní procedury zapojit.³⁹ Vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna ve třetím volebním období v řadě případů přistoupila k výkladu nepříznivému pro zapojení Senátu, senátoři se bránili před Ústavním soudem, který je v rámci řízení o kontrole norem povolán i k přezkumu ústavnosti způsobu jejich přijetí.⁴⁰

Senátoři, především z anti-smluvních stran, se poprvé za tímto účelem obrátili na Ústavní soud v situaci, kdy Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona, který kromě zákona o státním rozpočtu novelizoval i řadu dalších předpisů. Vzhledem k tomu, že podle čl. 42 odst. 2 Ústavy se k návrhu zákona o státním rozpočtu vyslovuje pouze Poslanecká sněmovna, vyvstala otázka, jak má Senát reagovat, jsou-li předmětem zákona i další, s rozpočtem nesouvisející, oblasti. Ústavní soud uvedl, že v daném případě se právní úprava k otázce státního rozpočtu bezprostředně nevztahovala, a proto návrh senátorů na zrušení zákona zamítl. Současně však v odůvodnění konstatoval, že daná praxe Poslanecké sněmovny je protiústavní. Senát nemůže být v důsledku novelizace zákona o státním rozpočtu a dalších předpisů jedním zákonem vyloučen z legislativního procesu ohledně těchto dalších předpisů.⁴¹

Dalším podobným případem byla problematika opakovaného hlasování v Poslanecké sněmovně⁴² či spor ohledně výkladu pojmu „volební zákon“ obsaženého v čl. 40 Ústavy.⁴³ V posledně jmenovaném případě Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona novelizující zákon o střetu zájmů a současně i některá ustanovení zákonů o volbách do zastupitelstev obcí a krajů. Senát o návrhu zákona hlasoval téměř po dvou měsících. Sněmovna tak dospěla k závěru, že se Senát ve lhůtě třiceti dnů od postoupení k návrhu zákona nevyjádřil, tudíž podle čl. 46 odst. 3 Ústavy platí, že je přijat.⁴⁴ Celkem 53 senátorů, opozičních i vládních, tedy téměř dvě třetiny členů horní komory, se postupu poslanců bránilo u Ústavního soudu s tvrzením, že předmětný zákon byl volebním zákonem ve smyslu čl. 40 Ústavy, k jehož schválení je zapotřebí souhlasu obou komor. Ústavní soud nakonec dal návrhovateli za pravdu a uvedl, že za volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy je třeba považovat i zákon o volbách do zastupitelstev obcí a zákon o volbách do zastupitelstev krajů.⁴⁵

³⁸ Viz též KOPEČEK, L.; PETROV, J. From Parliament to Courtroom: Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic. *East European Politics and Societies*, 2016, vol. 30, no. 1, p. 133-134.

³⁹ Srov. např. různé možnosti výkladu pojmu „volební zákon“ (čl. 40 Ústavy), při jehož schvalování Poslanecká sněmovna nemůže přehlasovat veto Senátu. Viz FILIP, J. Postup při schvalování volebního zákona podle čl. 40 Ústavy ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2005, roč. 13, č. 1, s. 3-11; a KYSELA, J. Volební zákony. *Parlamentní zpravodaj*. 2001, roč. 7, č. 2, s. 31-32.

⁴⁰ § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01.

⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02.

⁴³ Tento případ sice spadá do čtvrtého volebního období Poslanecké sněmovny, ale jelikož zapadá do řady případů týkajících se postavení Senátu v legislativním procesu, podávám výklad o něm již na tomto místě.

⁴⁴ V podrobnostech k průběhu zákonodárského procesu viz FILIP, J. Postup při schvalování volebního zákona podle čl. 40 Ústavy ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2005, roč. 13, č. 1, s. 3-5.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05.

Třetí volební období tedy bylo z hlediska využívání ústavního přezkumu zákonů ze strany senátorů velmi podstatné, neboť senátoři začali teprve po roce 1998 ústavní přezkum iniciovat. Na počátku této změny byla zejména aktivita anti-smluvních stran, jejichž „baštou“ byl právě Senát, jakož i snaha senátorů uhájit význam Senátu v legislativním procesu v případech, kdy ústavní text nevyzníval zcela jasně.

III. III. Druhá dekáda české parlamentní politiky (2002-2013):

Význam nezávislých senátorů

Volby do sněmovny v roce 2002 značily konec období opoziční smlouvy. Výsledkem povolebního vyjednávání bylo zformování většinové vládní koalice ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU. Vláda i přes značné krize probíhající ke konci volebního období vydržela až do řádných voleb.⁴⁶ V opozici se ocitla ODS s 58 mandáty a KSČM se 41 mandáty. Obě strany tak měly dostatečný počet poslanců k podávání návrhů na zrušení zákonů samostatně. KSČM, na rozdíl od ODS oficiálně razící politiku nulové tolerance, návrhy nepodávala. Vysvětlením může být fakt, že u vlády byla středolevá koalice, která byla komunistům ideologicky přece jen blíže než středopravé koalici v prvním a ve druhém volebním období, a pak také intenzivní parlamentní spolupráce ČSSD s komunistickou stranou v období Paroubkova premiérství.⁴⁷

Snižující se soudržnost koaličních stran ke konci čtvrtého volebního období měla důsledky i v oblasti iniciace ústavního přezkumu. Můžeme např. pozorovat návrh skupiny senátorů napříč stranickým spektrem (včetně vládní KDU-ČSL a opoziční ODS) brojící proti povinnému členství lékařů v České lékařské komoře,⁴⁸ nebo naopak návrh poslanců vládní ČSSD, která si patrně nedokázala vyjednat podporu u koaličních partnerů, týkající se možnosti nahlížení do archiválií vzniklých z činnosti StB.⁴⁹

Ve čtvrtém volebním období (2002-2006) bylo podáno vůbec nejvíce návrhů na zrušení zákona či jeho části ze všech sledovaných období. Celkem 30 návrhů se nejčastěji dotýkalo otázek legislativního procesu a s ohledem na provedenou reformu veřejné správy též regionální politiky, tři návrhy se týkaly sociální politiky. Co se týče navrhovatelů z hlediska příslušnosti k parlamentní komoře, poslanci se na celkovém počtu podíleli 10 návrhy, šest návrhů podali poslanci a senátoři společně a zbylých 14 pocházelo z pera senátorů. Na aktivitu senátorů v tomto období je na místě se blíže zaměřit, neboť odhaluje trend podstatný i pro následující volební období.

Na většině senátorských návrhů se totiž aktivně podíleli (ať už sami nebo ve spolupráci s dalšími stranami) senátoři zvolení za subjekty, které již neměli zastoupení ve sněmovně (ODA) nebo prošli podstatnými změnami (US). Většina z těchto senátorů v roce 2002 založila senátní Klub otevřené demokracie (KOD) zaměřený na podporu demokracie, právního státu a občanské společnosti, který měl fungovat na nadstraníckém principu.⁵⁰ Jelikož senátoři KOD či dalších

⁴⁶ V podrobnostech ČALOUD, D.; FOLTÝN, T.; HAVLÍK, V. Politické strany a jejich systém v období 2002-2006. In: ČALOUD, D. et al. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: CDK, 2006.

⁴⁷ ČERNÝ, O. Koaliční vládnutí v České republice ve volebním období 2002-2006 (mýty a skutečné koalice v Poslanecké sněmovně). In: CABADA, L. (ed.). *Koalice a koaliční vztahy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 14. října 2008 sp. zn. Pl. ÚS 40/06.

⁴⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. září 2008 sp. zn. Pl. ÚS 5/06. Pro úplnost uvádím, že pod návrh se podepsal i jeden poslanec US-DEU.

⁵⁰ Viz Memorandum Klubu otevřené demokracie, 2002. Dostupné z: http://web.archive.org/web/20030723152644/www.senat-kod.cz/index.php?page=news_article&sec=8388669&art=10050 Jak již bylo zmíněno v části o metodologii, návrhy

klubů sdružujících nezávislé senátory (např. SNK) neměli zastoupení v dolní komoře českého parlamentu ani většinu křesel v horní komoře, poměrně hojně využívali ústavního přezkumu – nástroje, jehož prostřednictvím mohli dosáhnout substantivních změn a k jehož aktivaci současně postačovala toliko kvalifikovaná menšina senátorů.

Vysoká aktivita senátorů KOD a SNK v oblasti podávání návrhů na zrušení zákonů pokračovala i v pátém volebním období (2006-2010). V případě poslaneckých návrhů v tomto období dominovaly návrhy opozičních poslanců odrážející hlavní témata v politickém prostoru, tedy primárně návrhy směřující proti reformám veřejných rozpočtů druhé Topolánkovy vlády (tzv. Topolánkuv batoh).⁵¹ Oproti tomu řada senátorských návrhů iniciovaných KOD a SNK (s případnou účastí dalších senátorů) se dotýkala i témat ležících mimo hlavní konfliktní linie české politiky, ať už šlo o legislativní procedury⁵² či o problematiku jednorázových zákonů.⁵³

V šestém volebním období (2010-2013) iniciovali ústavní přezkum zákonů především opoziční poslanci, kteří se soustředili na nejbouřlivější témata daného období – reformy v oblasti sociální a zdravotní politiky vlády premiéra Nečase⁵⁴ a církevní restituce.⁵⁵ Současně ve svých návrzích opoziční poslanci výrazněji poukazovali též na pravidla legislativního procesu, a to v souvislosti se snahami vládních stran urychlit v některých případech průběh legislativního procesu.⁵⁶ Aktivita senátorů mezi lety 2010-2013 oproti dřívějším obdobím poklesla (viz tabulku č. 1). Pokles počtu senátorských návrhů na zrušení zákona tak koresponduje s tím, že většině senátorů působících v klubech KOD a SNK mezi lety 2008-2012 vypršel mandát. I v šestém volebním období sice lze pozorovat podíl senátorů nezařaditelných na linii vládní koalice – opozice na iniciaci ústavního přezkumu zákonů, jedná se však spíše jen o jednotlivce a o mnohem menší množství případů.

IV. Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo rozebrat iniciaci ústavního přezkumu zákonů ze strany parlamentních politiků. Na rozdíl od většiny textů zkoumajících vztah parlamentní opozice a Ústavního soudu jsem se zaměřil na rozdíl mezi podáváním návrhů na zrušení zákona ze strany poslanců a ze strany senátorů. Výsledky značí, že praxe podávání návrhů na zrušení zákona poslanci a senátory se v některých podstatných aspektech (četnost, tematické zaměření) liší. Ukazuje se tedy, že senátoři hrají v oblasti iniciace ústavního přezkumu zákonů specifickou roli, a to zejména⁵⁷ v důsledku výskytu senátorů s nejednoznačným vztahem ke stranám vládní koalice a opozice a v důsledku asymetrie komor Parlamentu ČR.

podané senátory KOD a dalších klubů sdružujících nezávislé senátory (např. SNK) neřadím do kategorií vládní koalice ani opozice, nýbrž do zvláštní skupiny nezařaditelných návrhů.

⁵¹ Srov. případy vedené Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 28/07, Pl. ÚS 24/07, Pl. ÚS 1/08 a Pl. ÚS 2/08.

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

⁵⁴ Např. případy vedené Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 1/12, Pl. ÚS 7/12, Pl. ÚS 36/11.

⁵⁵ Případy vedené Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 31/12, Pl. ÚS 11/13, Pl. ÚS 12/12. Proti církevním restitucím směřoval také senátorský návrh vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 10/13.

⁵⁶ Např. případy vedené Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 53/10, Pl. ÚS 55/10 (legislativní nouze), Pl. ÚS 1/12 (protiobstrukční opatření ve sněmovně – sloučení rozpravy ke 14 zákonům a omezení řečnické doby).

⁵⁷ Pochopitelně nevylučuji další faktory (např. role odborného aparátu Senátu), které však nebyly předmětem této studie.

Dvoukolový většinový volební systém pro volby do Senátu totiž v českém kontextu generuje i řadu (polo)nezávislých kandidátů.⁵⁸ Dalším faktorem je délka senátorského mandátu, díky níž se v Senátu mohou vyskytovat i senátoři zvolení za subjekty, které již zanikly nebo došlo k jejich marginalizaci. Kombinace daných faktorů pak vede k tomu, že v Senátu zasedají i senátoři bez silnějších vazeb ke stranám zastoupeným v Poslanecké sněmovně, jak tento text ukázal na příkladu KOD a SNK. Možnost iniciovat ústavní přezkum zákonů pro takové senátory představuje jeden z mála efektivních nástrojů v tom smyslu, že se jedná o instrument, jímž mohou i s menšinovým počtem hlasů dosáhnout substantivních změn.

Ve vybraných případech také hraje významnou roli slabší pozice Senátu v českém Parlamentu. U některých senátorských návrhů lze totiž vysledovat, že rozhodujícím faktorem při podání návrhu není tolik příslušnost k vládní koalici či opozici, jako spíše příslušnost k horní komoře a snaha o ubránění jejího postavení, jak je viditelné nejlépe na případech týkajících se zapojení Senátu do legislativního procesu.

* * *

⁵⁸ Obecně viz Electoral systems. ACE – The Electoral Knowledge Network. Dostupné z: <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01/esd01a/esd01a01>