



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 103

Rozeslána dne 15. července 2005

Cena Kč 23,-

O B S A H:

282. Vyhláška, kterou se zrušuje vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 350/2000 Sb., kterou se reguluje prodej zdravotnických prostředků, ve znění pozdějších předpisů
283. Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů
284. Sdělení Ministerstva financí, jímž se určují emisní podmínky Dluhopisu České republiky, 2005 – 2010, 2,55 %
-

282**VYHLÁŠKA**

ze dne 1. července 2005,

kterou se zrušuje vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 350/2000 Sb., kterou se reguluje prodej zdravotnických prostředků, ve znění pozdějších předpisů

Ministerstvo zdravotnictví stanoví podle § 10 odst. 1 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 60/1988 Sb., zákona č. 203/1990 Sb., zákona č. 474/1992 Sb., zákona č. 272/1996 Sb. a zákona č. 362/2004 Sb.:

§ 1

Zrušuje se:

1. Vyhláška č. 350/2000 Sb., kterou se reguluje prodej zdravotnických prostředků.

2. Vyhláška č. 303/2003 Sb., kterou se mění vyhláška č. 350/2000 Sb., kterou se reguluje prodej zdravotnických prostředků.

3. Vyhláška č. 42/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 350/2000 Sb., kterou se reguluje prodej zdravotnických prostředků, ve znění vyhlášky č. 303/2003 Sb.

§ 2

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 15. srpna 2005.

Ministryně:

doc. MUDr. Emmerová, CSc. v. r.

283

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 22. června 2005 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická o návrhu skupiny senátorů Parlamentu České republiky na zrušení zákona č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení nálezu.

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 14. 3. 2005 návrh skupiny 53 senátorů (dále jen „navrhovatel“) na zrušení zákona č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, s tvrzením, že přijetím zákona v rozporu s ústavně předepsaným postupem došlo k porušení čl. 40 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

Navrhovatel uvádí, že návrh zákona byl projednán v Poslanecké sněmovně a schválen ve třetím čtení na její 38. schůzi, konané dne 24. 11. 2004. Dne 6. 12. 2004 byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej dne 28. 1. 2005 zamítl. Zákon byl přesto dne 28. 1. 2005 doručen prezidentu republiky k podpisu, ten však využil svého práva podle čl. 50 Ústavy a dne 10. 2. 2005 jej vrátil Poslanecké sněmovně. Prezident republiky považoval za sporný výklad ustanovení čl. 40 Ústavy, a to zda pojem „volební zákon“ užitý v tomto ustanovení zahrnuje též zákon o volbách do zastupitelstev obcí, resp. krajů, či zda se týká pouze zákona o volbách do Parlamentu České republiky. Poslanecká sněmovna setrvala na svém stanovisku, že Senát neprojednal návrh zákona v Ústavou stanovené lhůtě 30 dnů a že marným uplynutím lhůty měl být zákon ve smyslu čl. 46 odst. 3 Ústavy přijat a dne 22. 2. 2005 zákon znovu schválila hlasy 112 poslanců ze 120 přítomných. Zákon byl dne 28. 2. 2005 publikován ve Sbírce zákonů pod č. 96/2005 Sb. a s výjimkou bodu 16 [§ 8 odst. 2 písm. b)] nabyl účinnosti dnem 1. 3. 2005.

Navrhovatel poukazuje na čl. 40 Ústavy, podle kterého je k přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu třeba, aby byl schválen oběma komorami. V případě těchto zákonů vyžadujících výslovný souhlas obou komor tak nemůže nastat situace předvídaná čl. 46 odst. 3 Ústavy, podle kterého platí, že návrh zákona je přijat, pokud jej Senát neprojedná ve stanovené lhůtě třiceti dnů. Interpretacním problémem

v předmětné věci jsou podle navrhovatele dvě otázky. Jednak samotný výklad pojmu volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy, ale zároveň i to, zda napadený zákon je volebním zákonem, neboť především novelizuje zákon č. 238/1992 Sb. a teprve bodem 43 doplňuje do zákona č. 238/1992 Sb. část třetí, která se týká změny zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a část čtvrtou, kterou se mění zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Navrhovatel má za to, že i přes neobvyklou legislativně-technickou metodu (místo přímého doplnění zákona č. 491/2001 Sb. a zákona č. 130/2000 Sb. se doplňuje zákon č. 238/1992 Sb. o nové části, které pak následně novelizují citované zákony) lze považovat napadený zákon podle jeho obsahu za volební, neboť každou novelou stávajících zákonů upravujících volby, byť rozsahem nepatrnou, je možno změnit základní parametry volebního systému. V tomto smyslu odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 [Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 25, nálezy č. 14; vyhlášen pod č. 95/2002 Sb.], analogicky využitelný i v projednávané věci, ve kterém Ústavní soud materiální, tedy obsahové zkoumání a na něj navazující kategorizaci zákonů podpořil.

Na otázku, zda napadený zákon je zákonem volebním ve smyslu čl. 40 Ústavy, navrhovatel odpovídá kladně a argumentuje jazykovým, systematickým a teleologickým výkladem. Uvádí, že ze samotné skutečnosti, že Ústava používá výraz volební zákon v jednotném čísle, nelze vyvodit, že by mělo (muselo) jít o jediný zákon, a odkazuje např. na ustanovení čl. 11, čl. 52, čl. 63 odst. 2 nebo čl. 105 Ústavy, ze kterých je zřejmé, že může existovat více zákonů, které upravují určitou problematiku, nikoliv pouze zákon jediný. Z uvedeného plyne, že použitá formulace v čl. 40 Ústavy nevede k závěru, že by mělo jít pouze o zákon o volbách do Parlamentu České republiky, naopak lze soudit, že jde o jakýkoliv zákon obsahující volební materii. Jde tedy o rámcové označení, zatímco v dalších dvou případech o určení názvu zákona. Podle navrhovatele je třeba jazykový výklad doplnit výkladem systematickým. Tato metoda výkladu pak vede k závěru, že pokud by zákonodárce zamýšlel omezit dosah výrazu volební zákon použitý v čl. 40 Ústavy pouze na zákon o volbách do Parlamentu České republiky, jistě by obsah tohoto volebního zákona zpřesnil např. tak, jak to učinil v čl. 107 Ústavy, kdy použil výraz „zákon o volbách do Senátu“. Za použití teleologického výkladu pak navrhovatel argumentuje i tím, že čl. 40 Ústavy stanoví přísnější režim pro přijímání některých zákonů. Zpřísnění legislativní procedury se projevuje v nutnosti souhlasu obou komor s návrhem zákona. Zatímco v případě zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je takový požadavek odůvodněn nepochybně nutností souhlasu nejen Poslanecké sněmovny, ale i Senátu se zákonem, který ovlivní jeho postavení a fungování, pro volební zákon je rozhodujícím důvodem zásadní význam voleb pro fungování demokratické společnosti. Úloha Senátu jakožto legislativní a demokratické pojistky v zákonodárném procesu se může prosadit právě stanovením parametrů volebních systémů nejen do zákonodárného sboru, ale do všech zastupitelských sborů.

Pro odmítnutí restriktivního výkladu pojmu volební zákon svědčí dle navrhovatele i další podporné argumenty. Prvním z nich je skutečnost, že současné jednotlivé volební zákony, i když jsou formálně samostatné, jsou spolu vzájemně provázány a odkazují na sebe, pokud jde o některé volební instituty, např. volební okrsky, stálé seznamy voličů, Státní volební komisi atd. Je tedy patrné, že úpravou některého z ostatních volebních zákonů je možné případně pozměnit, nepřímou novelizovat, zákon o volbách do Parlamentu České republiky, což je argument pro přísnější legislativní proceduru, pokud jde o všechny zákony obsahující volební materii. Druhým argumentem je možnost upravit volby do všech zastupitelských sborů jedním zákonem, tzv. volebním kodexem, který již Ministerstvo vnitra připravilo, což svědčí o tom, že ústřední správní úřad ve věcech voleb považuje předmětnou problematiku za natolik vzájemně propojenou, že může být upravena i v jednom zákoně. Na závěr navrhovatel poukázal i na hledisko historické, kdy text důvodové zprávy k Ústavě uváděl, že „čl. 40 vymezuje okruh případů, kdy je nutný souhlas obou komor, jinak zákon není přijat“, z čehož se lze domnívat, že záměrem bylo zavést taková pravidla legislativního procesu pro určitý omezený okruh zákonů, která zajistí rovné postavení Senátu ve vztahu k Poslanecké sněmovně.

Z hlediska obecnějšího se navrhovatel s odkazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 22, nález č. 91; vyhlášen pod č. 285/2001 Sb.) domnívá, že postup Poslanecké sněmovny při přijetí napadeného zákona nebyl správný ani proto, že neodpovídal zavedené praxi, kterou by bylo možno již považovat za ústavní zvyklost. Poukázal na postup při projednání zákona o volbách do Evropského parlamentu, který Poslanecká sněmovna postoupila Senátu dne 6. 12. 2002, Senát jej projednal dne 9. 1. 2003 (tedy po třicetidenní lhůtě) a dne 15. 1. 2003 jej vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna o návrhu znovu hlasovala a přijala jej ve znění senátních pozměňovacích návrhů. Pokud by postupovala stejně jako v případě napadeného zákona, musela by považovat zákon o volbách do Evropského parlamentu za přijatý uplynutím třicetidenní lhůty.

S návrhem na zrušení napadeného zákona navrhovatel spojil i návrh na přednostní projednání podle ustanovení § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) s odůvodněním, že zpřísnění pravidel pro střet funkcí má bezprostřední dopad na řadu osob, které podle napadeného zákona musí postupovat.

II.

II. a

Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření k návrhu ze dne 14. 4. 2005, podepsaném jeho předsedou Přemyslem Sobotkou, uvedl, že napadená novela zákona o střetu zájmů byla Senátu postoupena dne 6. 12. 2004. Senát neměl od počátku projednávání žádné pochyby o tom, že návrh zákona obsahující změny volebních zákonů má být projednáván v režimu legislativní „rovnomocnosti“ obou komor a že k jeho přijetí bylo třeba schválení oběma komorami. Správnost tohoto procedurálního režimu potvrzovali svým chováním i předkladatelé návrhu, poslanci pověřeni Poslaneckou sněmovnou k odůvodnění novely zákona v orgánech Senátu, kteří se účastnili jednání senátních výborů a pléna Senátu konaných po 5. 1. 2005, kterým by uplynula lhůta pro projednání běžného zákona Senátem. Senát zahájil projednávání návrhu novely zákona na své 3. schůzi dne 28. 1. 2005 a po doporučení ústavněprávního výboru, výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a mandátového a imunitního výboru na zamítnutí návrhu a po plenárním projednání a hlasování přijal usnesení č. 55, kterým návrh novely zákona o střetu zájmů zamítl. V průběhu plenárního projednávání byl Senát zpraven o tom, že předseda Poslanecké sněmovny vyložil s podporou organizačního výboru Sněmovny čl. 40 Ústavy tak, že zákon o volbách do zastupitelstev obcí a zákon o volbách do zastupitelstev krajů nejsou volebním zákonem podle tohoto ustanovení a že předseda Sněmovny postupuje dnem 28. 1. 2005 zákon, kterým se mění zákon o střetu zájmů, prezidentu republiky k dalšímu ústavnímu opatření. Senát se proti takovému postupu ohradil, žádný procedurální návrh však nepřijal. Dopisem ze dne 1. 2. 2005 předseda Senátu informoval prezidenta republiky o tom, že postup uplatněný v předmětné záležitosti předsedou Poslanecké sněmovny se zásadně rozchází s legislativním postupem uplatněným v Senátu a vyjádřil důvodné pochybnosti o ústavní konformitě postupu předsedy Poslanecké sněmovny.

K věci samé Senát poukázal na to, že pojem volební zákon v čl. 40 Ústavy dlouhodobě a ustáleně pojímá ve smyslu jeho doslovného výkladu tak, že zahrnuje všechny zákony obsahující pravidla pro konstituování ústavně vymezených zastupitelských sborů, které vznikají formou volby, a obdobně i komplementů domácích zastupitelských sborů v oblasti pravomocí delegovaných ve smyslu čl. 10a Ústavy. Stanovisko Senátu se opírá o argumentaci, že volební zákony jsou vedle normativních aktů ústavního pořádku nejvýznamnějším pramenem ústavního práva a jejich primárním účelem je naplnit obsahem kostru ústavního systému. Volební zákony jsou pro svou kreativní funkci zařazovány v ústavách řady evropských států mezi tzv. zákony organické, které slouží k provedení důležitých ústavních zmocnění ke konstrukci státní a samosprávné organizace země, a v daných ústavních systémech jsou podřizovány kvalifikované proceduře přijímání. Senát připomněl, že důvodová zpráva k čl. 40 Ústavy k pojmu volební zákon mlčí, nicméně je známo, že během jednání o návrhu Ústavy se měnil charakter výčtu aktů podléhajících režimu tohoto ustanovení a zároveň zde byla tendence k posilování postavení Senátu. Také vláda nepřisuzuje čl. 40 Ústavy funkci „ochrany jedné komory před druhou“, což dokládá prohlášení předsedy vlády při předkládání zákona o volbách do Evropského

parlamentu v Poslanecké sněmovně, prohlášení ministra spravedlnosti při příležitosti hlasování Sněmovny o vetu prezidenta republiky k novele zákona o střetu zájmů, či vládní návrh novely Ústavy (sněmovní tisk č. 349 ze IV. volebního období, r. 2003) s novým zněním čl. 40 obsahujícím taxativní výčet zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny oběma komorami Parlamentu; výčet zahrnuje rovněž zákon o volbách do zastupitelstev obcí a krajů.

Senát zdůraznil, že setrvale a většinově sdílí názor, že interpretace pojmu „volební zákon“ je dynamická. Vedle voleb do zastupitelských orgánů podrazuje nově tomuto pojmu zákon o volbách do Evropského parlamentu a v případě zavedení přímé volby prezidenta republiky také prováděcí zákon o volbě hlavy státu. Jeví se být zákonitým, že s procesem aktivity Senátu se do výkladu řady pojmů a vztahů upravených Ústavou promítá kontrolní a stabilizující funkce Senátu, která je akcentována a potvrzována teprve s jeho faktickým zahájením působení od roku 1996. Senát odkázal na poměrně skoupé odborné právníké komentáře k čl. 40 Ústavy, kdy pojem volební zákon podle jedněch zahrnuje jak zákony o volbách do obou komor Parlamentu České republiky, tak zákony o volbách do orgánů samosprávy (Pavlíček, V. – Hřebejk, J., Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1. díl, Linde, Praha 1998), podle druhých pak jde pouze o zákonnou úpravu voleb do Parlamentu České republiky, kdy ve stejném (ochranném) významu je tento pojem užít v čl. 33 odst. 2 Ústavy (Hendrych, D., Svoboda, C. a kol., Ústava České republiky, Komentář, C. H. Beck, Praha 1997). Senát zmínil i obsah veta prezidenta republiky adresovaný Poslanecké sněmovně k novele zákona o střetu zájmů.

V závěru svého vyjádření Senát uvedl, že jeho dlouhodobě vyjadřované postoje k předmětné záležitosti jsou v celkové shodě s argumentací navrhovatele s výjimkou úvahy o nastolené ústavní zvyklosti. Za dobu svého působení Senát projednával vícekrát zákony, resp. novely zákonů o volbách do zastupitelstev obcí, krajů či do Evropského parlamentu, ale vždy buď spontánně dospěl ke svému legislativnímu rozhodnutí o těchto zákonech během třiceti dnů, nebo projednávaný zákon obsahoval rovněž novelu zákona o volbách do Parlamentu České republiky, popř. jiný sběh okolností, pro které nebylo užití procedury podle čl. 40 Ústavy zjevné nebo bylo ze stanoviska Poslanecké sněmovny nesporné. Teprve rozhodnutí Senátu o novele zákona o střetu zájmů s připojenými novelami zákonů o volbách do zastupitelstev obcí a krajů, které učinil po více než 30 dnech (53 dnů) od jejího postoupení a zároveň bez toho, že by předmětem jeho rozhodnutí byl současně zákon o volbách do Parlamentu České republiky, je v tomto směru případem precedentním.

Senát uzavřel, že projednal předmětnou novelu zákona o střetu zájmů a usnesl se k ní ve většinovém přesvědčení, že tak činí v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně stanoveným způsobem a že jeho rozhodnutí o zamítnutí tohoto zákona znamená jeho nepřijetí. Ponechává proto na Ústavním soudu, aby ústavnost napadeného zákona posoudil a ve věci rozhodl.

II. b

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu ze dne 18. 4. 2005, podepsaném jejím předsedou Lubomírem Zaorálkem, stručně zrekapitulovala průběh legislativního procesu, započatého obdržením návrhu novely zákona, který předložila skupina poslanců dne 18. 12. 2003.

K odůvodnění svého postupu Poslanecká sněmovna poukázala na důvodovou zprávu k návrhu Ústavy (tisk 152, VII. volební období ČNR), podle které má čl. 40 Ústavy „zabezpečit, aby obě komory mohly vedle sebe fungovat, aniž by se ohrozil legislativní proces. Jednání obou komor ve vzájemných vztazích musí být funkční. Obě komory nemohou jednat zcela nezávisle a bez vzájemné propojenosti.“. Podle Poslanecké sněmovny posílení postavení Senátu, resp. postavení Senátu na roveň Poslanecké sněmovně podle tohoto článku spočívá v zajištění jeho pozice vůči Poslanecké sněmovně, a nikoliv v tom, aby byl ze Senátu vytvořen strážce všech volebních procesů v České republice, byť se ho přímo nedotýkají a jeho pozici v rámci dvoukomorového uspořádání nijak neohrožují. Pokud jde o volby do Senátu, resp. Poslanecké sněmovny, má být posílením Senátu a současným omezením Poslanecké sněmovny docíleno zejména toho, aby Poslanecká sněmovna nemohla jednostranně upravo-

vat podmínky volby a vzniku Senátu, resp. Poslanecké sněmovny i proti jeho vůli. Tomuto přístupu odpovídají také další normy uvedené v čl. 40 Ústavy, tj. zákon o jednacím řádu Senátu a tzv. stykový zákon. Jde o normy, kdy by převaha Poslanecké sněmovny mohla oslabit postavení Senátu ve vzájemném vztahu obou komor, resp. vést v krajním případě až k nadbytečnosti Senátu. Tato souvislost, jakož i případný vliv na postavení Senátu ve vztahu k Poslanecké sněmovně však nejsou dány v případě voleb do krajských a obecních zastupitelstev; tyto zákony pozici Senátu neovlivňují a obě komory vzájemně neznevýhodňují. Poslanecká sněmovna upozornila, že předmětný zákon se netýká samotné volební materie, nemění průběh voleb, pravidla zjišťování výsledků voleb či možnost se voleb zúčastnit. Podle Poslanecké sněmovny navrhovatel zcela opomenul souvislosti, v nichž byl pojem volební zákon v čl. 40 Ústavy použit. Tyto souvislosti lze podle Poslanecké sněmovny nalézt ve vzájemném propojení čl. 40 s čl. 33 odst. 2 Ústavy, podle kterého se volebním zákonem rozumí rovněž zákon o volbách do komor Parlamentu České republiky, a nikoliv zákony týkající se voleb do jiných orgánů včetně zastupitelstev krajů a obcí (účelem těchto ustanovení je zamezit tomu, aby Senát v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, měnil způsob jejího vzniku, a nikoliv zabránit Senátu přijímat zákonná opatření týkající se voleb do zastupitelstev krajů a obcí).

Poslanecká sněmovna dále argumentovala systematickým členěním Ústavy, kdy čl. 40 je zařazen v hlavě druhé Ústavy, upravující moc zákonodárnou, a má bezprostřední souvislost s čl. 18 Ústavy, který upravuje zásady volebního práva do obou komor Parlamentu České republiky a zásady volebního systému, a dále s čl. 20 Ústavy, podle něhož stanoví další podmínky výkonu volebního práva zákon. Podle Poslanecké sněmovny lze dovodit, že ústavodárce měl v čl. 40 Ústavy na mysli volební zákon upravující pouze volby do Parlamentu České republiky, nikoliv volby do zastupitelstev krajů a obcí, které jsou upraveny v hlavě sedmé čl. 102 Ústavy. Na rozdíl od navrhovatele Poslanecká sněmovna zastává názor, že jakékoliv slovní upřesnění pojmu volební zákon v čl. 40 Ústavy by bylo nadbytečné. V čl. 107 Ústavy však takové upřesnění bylo nutné („zákon o volbách do Senátu“), aby bylo nepochybné, že se jedná pouze o volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy, protože tento vztah by bez bližšího vymezení nebyl zřejmý ani na základě označení hlavy osmé Ústavy ani ze souvisejících ustanovení této hlavy. Poslanecká sněmovna odmítla názor, že pokud by bylo záměrem ústavodárce vztáhnout čl. 40 Ústavy pouze na zákon o volbách do Parlamentu České republiky, užil by nepochybně odkaz na čl. 20 Ústavy. Poslanecká sněmovna má však za to, že vnitřní odkazy lze použít pouze v případě, kdy vnitřní vzájemné souvislosti nejsou zcela patrné a není možno je dovodit z vnitřní systematiky zákona a provázanosti jeho jednotlivých ustanovení. K použití pojmu volební zákon v jednotném čísle Poslanecká sněmovna argumentovala zcela opačně než navrhovatel, jeho argumentaci odvozenou od doslovného jazykového výkladu odmítla a zdůraznila, že každé ustanovení Ústavy je nutné posuzovat samostatně a ve vzájemných souvislostech s ostatními ustanoveními. Nepřípustně zobecňující přístup nelze v daném případě akceptovat.

Poslanecká sněmovna se rovněž ohradila proti výtce navrhovatele, že dříve postupovala v obdobných případech odlišně. Uvedla, že zákon o volbách do Evropského parlamentu (zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů) byl podřízen režimu schvalování podle čl. 40 Ústavy, neboť obsahoval v části druhé v § 71 přímou novelu zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Co se týče případu, který užil prezident republiky jako argument pro její odlišný dřívější postup, Poslanecká sněmovna objasnila, že se jednalo o zákon o volbách do zastupitelstev obcí (II. volební období Poslanecké sněmovny, tisk 383), který Senát dne 11. 6. 1998 ve třicetidenní lhůtě zamítl. Podle názoru prezidenta republiky Poslanecká sněmovna tehdy uznala názor, že zákon vyžaduje souhlas Senátu, neboť o zamítnutém zákoně na své poslední schůzi před ukončením volebního období dne 18. 6. 1998 opětovně nehlasovala. Poslanecká sněmovna nepovažuje tento názor za odpovídající příslušné právní úpravě podle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Zákon mohl být předložen Poslanecké sněmovně k opětovnému hlasování po uplynutí desetidenní lhůty (§ 97 odst. 3 citovaného zákona), což bylo nejdříve dne 22. 6. 1998. Dne 19. a 20. 6. 1998 se konaly volby do Poslanecké sněmovny a v souladu s § 121 odst. 1 citovaného zákona nebylo možno v novém volebním období Poslanecké sněmovny projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období. V posuzovaném případě tedy nejde o postup Sněmovny odlišný od předchozích, ale o první případ, kdy mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem

dochází k odlišnému názoru na řešení dané věci. Poslanecká sněmovna připomněla, že vyvinula maximální úsilí o to, aby předmětnou věc posoudila a prověřila ve všech v úvahu přicházejících souvislostech včetně zjišťování, zda se obdobný případ již v minulosti nevyskytl a zda byl nějakým způsobem vyřešen. Byl to však právě Senát, který jednostranně a bez jakýkoliv konzultací s Poslaneckou sněmovnou sdělil dopisem předsedy ze dne 6. 1. 2005, že se jedná o návrh zákona podle čl. 40 Ústavy, neboť obsahuje novely volebních zákonů, a z tohoto důvodu jej Senát neprojednal ve třicetidenní lhůtě.

V závěru svého vyjádření Poslanecká sněmovna vyjádřila přesvědčení, že procedura při přijímání napadeného zákona byla v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem České republiky. Ponechala na Ústavním soudu, aby věc posoudil a rozhodl, předestřela však otázku, zda návrhovatel neměl s ohledem na právní jistotu a minimalizaci zásahu se domáhat pouze zrušení těch částí předmětného zákona, které se týkají zákonů o volbách do zastupitelstev obcí a krajů; ostatní části zákona o střetu zájmů, totiž nepochybně režimu čl. 40 Ústavy nepodléhají a jejich případné zrušení mělo být obsaženo v jiném návrhu.

Poslanecká sněmovna přiložila ke svému vyjádření kopii dopisu svého předsedy ze dne 2. 2. 2005, adresovaného prezidentu republiky, ve kterém předseda Poslanecké sněmovny reagoval na pochybnosti prezidenta republiky o správnosti postupu Poslanecké sněmovny při schvalování a vyhlášení zákona, jímž dochází ke změně zákona o střetu zájmů. Předseda Sněmovny vyjádřil přesvědčení, že na tento případ se ustanovení čl. 40 Ústavy nevztahuje, neboť s odkazem na důvodovou zprávu k Ústavě je účelem tohoto článku zabezpečit, aby obě komory mohly vedle sebe fungovat, aniž by se ohrozil legislativní proces. Jde tedy o řádné fungování obou komor v rámci dvoukomorového systému s převahou Poslanecké sněmovny, kdy posílení postavení Senátu spočívá v zajištění jeho pozice ve vztahu ke Sněmovně, nikoliv v roli strážce všech volebních procesů ve státě. Podle předsedy Poslanecké sněmovny tomuto stanovisku odpovídají také další normy uvedené v čl. 40 Ústavy, kdy při jejich přípravě by převaha Poslanecké sněmovny mohla oslabit postavení Senátu v jejich vzájemném vztahu. Takový charakter však zákony o volbách do obecních a krajských zastupitelstev nemají, jejich případný vliv na postavení Senátu ve vztahu k Poslanecké sněmovně není patrný. Předmětná novela zákona o střetu zájmů se samotné volební materie nedotýká, právní názor Senátu má tedy charakter čistě formální. V závěru svého dopisu předseda Poslanecké sněmovny vyjádřil stanovisko, že názor Senátu v dané věci nebyl správný. Jestliže se k předmětnému návrhu zákona Senát nevyjádřil ve lhůtě 30 dnů, bylo třeba postupovat podle ustanovení čl. 46 odst. 3 Ústavy, podle něhož platí, že zákon byl Senátem přijat.

II. c

Ústavní soud informoval o návrhu skupiny senátorů na zrušení zákona č. 96/2005 Sb. prezidenta republiky Václava Klause a ponechal na jeho uvážení, zda zaujme k podanému návrhu stanovisko. Prezident republiky dopisem ze dne 31. 3. 2005 Ústavnímu soudu sdělil, že napadený zákon obsahuje novelu zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, jakož i novelu zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, které jsou zákony volebními, a proto bylo třeba, aby byly ve smyslu čl. 40 Ústavy schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Napadený zákon však byl schválen pouze Poslaneckou sněmovnou, Senát jej výslovně zamítl, a proto jej nepovažuje za zákon, který byl platně přijat. Prezident republiky setrval na svém stanovisku, jak je sdělil Poslanecké sněmovně a jehož text pro potřeby řízení před Ústavním soudem přiložil.

Dopisem ze dne 10. 2. 2005 adresovaným předsedovi Poslanecké sněmovny prezident republiky vrátil Poslanecké sněmovně zákon, kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), s odůvodněním, že zákon obsahuje přímou novelu zákona o volbách do obecních zastupitelstev a přímou novelu zákona o volbách do krajských zastupitelstev, přičemž k přijetí volebního zákona je třeba, aby byl schválen oběma komorami podle čl. 40 Ústavy. V daném případě byl zákon Senátem zamítnut. Prezident republiky konstatoval, že z vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny a předsedy Senátu

vyplývá, že Poslanecká sněmovna považuje za volební zákon pouze zákon o volbách do Parlamentu České republiky, zatímco Senát považuje za volební zákon každý zákon o volbách počínaje obecními volbami a konče volbami do Evropského parlamentu. Poslanecká sněmovna je tedy toho názoru, že zákon byl přijat uplynutím lhůty pro senátní projednávání, tedy dne 6. 1. 2005, Senát trvá na tom, že zákon přijat nebyl. V zájmu předcházení sporů o to, zda zákon byl nebo nebyl platně přijat se prezident republiky rozhodl novelu zákona o střetu zájmů vrátit a umožnit Poslanecké sněmovně, aby o zákonu znovu hlasovala. Rozpor mezi oběma komorami spočívá ve výkladu slov „volební zákon“ uvedených v čl. 40 Ústavy. Oba přístupy lze podle prezidenta republiky hájit. Přístup Poslanecké sněmovny představuje restriktivní výklad, výklad Senátu vychází z logické interpretace, že čl. 40 a 33 Ústavy jsou zde ve skutečnosti nikoliv jen proto, aby chránily postavení jedné z komor Parlamentu proti komoře druhé, ale proto, aby ke změně veškerého volebního práva v České republice bylo vždy zapotřebí součinnosti obou komor. Prezident republiky upozornil, že Poslanecká sněmovna se restriktivního výkladu v minulosti vždy nedržela a dne 18. 6. 1998 nehlasovala o novele zákona o obecních volbách, kterou Senát dne 11. 6. 1998 ve třicetidenní lhůtě zamítl. Prezident republiky rovněž považoval za významné, že zástupci Poslanecké sněmovny se zúčastnili projednávání novely zákona o střetu zájmů v orgánech Senátu i po 6. 1. 2005, tedy poté, co zákon měl být již přijat. Nynější výklad Poslanecké sněmovny tedy považuje za zcela nový, zastávaný právě ve vztahu k této novele. Také tato skutečnost pro něho byla důvodem k vrácení zákona.

III.

III. a

Dne 29. 3. 2005 byl Ústavnímu soudu doručen návrh skupiny 53 senátorů (jde o odlišného navrhovatele, třináct senátorů a senátorek je v této skupině odlišných) na zrušení ustanovení § 1 odst. 1 ve slovech »a členové zastupitelstev krajů, zastupitelstev obcí s rozšířenou působností a městských částí Prahy, které vykonávají působnost obcí s rozšířenou působností (dále jen „zastupitelstvo kraje či města“), § 2 odst. 1 písm. b), § 2 odst. 6 a 7, § 4 ve slovech „nebo krajského či městského“, § 5 odst. 1 věty první ve slovech „a člen zastupitelstva kraje či města“, § 5 odst. 1 věty poslední ve slovech „a člen zastupitelstva kraje či města“, § 5 odst. 3 ve slovech „a člen zastupitelstva kraje či města kontrolnímu výboru téhož zastupitelstva kraje či města“, § 6 odst. 1 ve slovech „s výjimkou neuvolněného člena zastupitelstva kraje či obce“, § 6 odst. 3 ve slovech „nebo kraje či města“, § 6 odst. 4 písm. c), § 7 odst. 2 písm. c), § 8 odst. 1 ve slovech „kontrolní výbor zastupitelstva kraje či města“, § 11 odst. 1 ve slovech „nebo tří členů zastupitelstva kraje či města“, § 11 odst. 2 věty páté, § 11 odst. 2 věty čtvrté ve slovech „nebo členové zastupitelstev krajů či měst“, § 11 odst. 6 ve slovech „hejtmanovi nebo starostovi“, § 11 odst. 8 věty první ve slovech „hejtman či starosta“ a ve slovech „nebo zastupitelstva kraje či města“ a věty poslední ve slovech „hejtmana nebo starosty,“ a ve slovech „nebo náměstek hejtmana či místostarosta“, § 11 odst. 10 a ustanovení části třetí a části čtvrté zákona č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění zákona č. 287/1995 Sb., zákona č. 228/1997 Sb., zákona č. 15/2002 Sb. a zákona č. 96/2005 Sb., tj. ustanovení, která byla do zákona vtělena zákonem č. 96/2005 Sb. Návrh obsahoval meritorní argumentaci s tvrzením o rozporu napadených ustanovení s čl. 1 Ústavy a čl. 1, čl. 3, čl. 10 odst. 2 a 3, čl. 21 odst. 4 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Ústavní soud zjistil, že ke dni zahájení řízení v této věci zaevidované pod sp. zn. Pl. ÚS 19/05, tj. ke dni 29. 3. 2005, již Ústavní soud o návrhu na zrušení dotčených ustanovení jednal, a to ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 13/05. Podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je návrh nepřipustný, jestliže Ústavní soud již v téže věci jedná, přičemž podal-li jej oprávněný navrhovatel, má právo účastnit se jednání o dříve podaném návrhu jako vedlejší účastník. Ústavní soud proto usnesením ze dne 14. 4. 2005 č. j. Pl. ÚS 19/05-13 návrh navrhovatele odmítl [§ 35 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) a § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu] s tím, že této skupině senátorů Parlamentu České republiky přísluší ve věci sp. zn. Pl. ÚS 13/05 postavení vedlejšího účastníka.

III. b

Podáním ze dne 21. 4. 2005 vedlejší účastník využil skutečnosti, že má v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 13/05 stejná práva a povinnosti jako účastníci (§ 32 zákona o Ústavním soudu), a pro případ, že by Ústavní soud nevyhověl návrhu na zrušení zákona č. 96/2005 Sb., navrhl zrušení ustanovení zákona č. 238/1992 Sb. v rozsahu, jak uvedl ve svém návrhu vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 19/05. Poukázal na to, že novela zákona o střetu zájmů uložila členům zastupitelstev územně samosprávných celků nezanedbatelné povinnosti, které bylo třeba splnit v krátké lhůtě, čímž pro ně ve své podstatě změnila v průběhu volebního období podmínky pro výkon veřejné funkce. Tato skutečnost společně s okolnostmi, za kterých byl zákon č. 96/2005 Sb. přijat, ve svém důsledku porušuje princip legitimního očekávání a princip důvěry v právo, které jsou regulativním vyjádřením hodnoty právní jistoty vyplývající z pojmu právní stát podle čl. 1 Ústavy.

Meritorní námitky proti ustanovením navrženým ke zrušení pak vedlejší účastník odůvodnil porušením principu rovnosti a zákazu diskriminace (čl. 1 a 3 Listiny), neboť oproti dosavadnímu stavu se novelou zákona o střetu zájmů rozšířily povinnosti ukládané zákonem [povinnost odevzdat čestné oznámení o osobním prospěchu, o činnostech, o příjmech a darech a o nemovitém majetku a povinnost zdržet se jednání podle § 2 odst. 1 písm. b)] na členy zastupitelstev v krajích, v hlavním městě Praze, obcích s rozšířenou působností a městských částech Prahy, které vykonávají působnost obcí s rozšířenou působností. Toto vymezení osobní působnosti je podle vedlejšího účastníka protiústavní, neboť zakládá neodůvodněnou nerovnost mezi členy zastupitelstev krajů a obcí s rozšířenou působností na jedné straně (včetně hlavního města Prahy a městských částí Prahy s rozšířenou působností) a ostatních obcí na straně druhé, k čemuž není žádný legitimní a racionální důvod. Tato nerovnost v poskytování určitého množství výhod jedněm na úkor jiných pak zakládá mezi členy zastupitelstev územních samosprávných celků i nerovnost ve vztahu k čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny (právo na ochranu soukromí), neboť zákon ukládá jedné skupině členů zastupitelstev povinnost zveřejňovat informace o svém majetku (§ 3, 4, 6, a 7) a o některých vykonávaných činnostech (§ 5), kterážto povinnost se dotýká i manžela či manželky zastupitele. Zákon zakazuje členům zastupitelstev jednat v některých obchodních věcech vůči územně samosprávnému celku, v jehož zastupitelstvu jsou členem. Toto částečné zbavení práva na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti, resp. práva získávat prostředky na své životní potřeby prací je v rozporu s čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Vedlejší účastník má za to, že zvýšená míra kontroly občanů nad počínáním jejich zvolených zástupců je v zásadě pozitivní, za rozhodující a v konečném důsledku nepřijatelnou však považuje změnu pravidel v průběhu volebního období. Pokud by zákonem stanovené povinnosti dopadaly na členy všech zastupitelstev od prvních voleb konaných po dni účinnosti zákona, ztratily by námitky vedlejšího účastníka opodstatnění. Vedlejší účastník rovněž tvrdí, že přijetím novely zákona o střetu zájmů došlo též k porušení čl. 21 odst. 4 Listiny, garantujícího občanům právo na přístup k voleným (a jiným veřejným) funkcím za rovných podmínek, což dle jeho přesvědčení zahrnuje nejen právo na přístup k funkcím ve vlastním slova smyslu, ale též právo na jejich výkon. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva o nutnosti stanovení rozumných a objektivních důvodů ospravedlňujících odlišné postavení adresátů právní normy pak vedlejší účastník opakovaně poukázal na absenci takových důvodů v předmětné věci.

K ustanovení § 2 odst. 6 a 7 zákona o střetu zájmů rozlišujícím mezi uvolněnými a neuvolněnými členy zastupitelstev krajů nebo obcí s rozšířenou působností (včetně specifik hlavního města Prahy a jejích městských částí) z hlediska práva na vyplácení odměny za výkon funkce člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, jejímž zřizovatelem je tento kraj či město nebo v níž má kraj či město většinovou majetkovou účast nebo většinový podíl na hlasovacích právech, vedlejší účastník uvádí, že toto ustanovení zakládá nepřipustnou nerovnost mezi jednotlivými členy zastupitelstev. Ustanovení § 2 odst. 6 zákona odnímá uvolněným členům zastupitelstev právo na odměnu za vykonávanou funkci, tedy právo na získávání prostředků na své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny), což je diskriminační ve vztahu k neuvolněným členům zastupitelstev. Tím je zároveň porušeno právo na výkon veřejné funkce za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny).

Námítky vedlejšího účastníka proti části třetí a čtvrté zákona o střetu zájmů se do značné míry shodují s námítkami shora uvedenými. Tyto části zákona doplňují zákon o volbách do zastupitelstev obcí a zákon o volbách do zastupitelstev krajů tak, že stanoví další případy neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva s určitými činnostmi. Takový postup zákonodárce je podle vedlejšího účastníka v rozporu s principem legitimního očekávání a důvěry v právo. Doplněná ustanovení obou volebních zákonů totiž povedou k zániku mandátu členů zastupitelstev obcí a krajů, čímž bude zároveň porušeno právo těchto zastupitelů vykonávat veřejnou funkci, do které byli řádně a v souladu se zákonem zvoleni. Účinnost těchto ustanovení měla být odložena do voleb do zastupitelstev územně samosprávných celků, kdy by mohl každý kandidát zvážit, zda za takových podmínek pro výkon funkce mandátu hodlá kandidovat.

III. c

Senát Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu vedlejšího účastníka ze dne 16. 5. 2005, podepsaném jeho předsedou Přemyslem Sobotkou, zrekapituloval časovou posloupnost projednávání návrhu zákona č. 96/2005 Sb. a výsledek hlasování, jímž tato komora návrh novely zákona o střetu zájmů zamítla. V obecném náhledu na dosavadní úpravu střetu zájmů a její předpokládané rozšíření do oblasti samosprávy se většina Senátu vyjádřila skepticky k její účinnosti, neboť rozmanitost vztahů při uskutečňování obecní samosprávy se mnoha senátorům jevila jako látka, kterou lze formou jednoduchého podřazení pod regulaci parlamentních poměrů střetu zájmů jen stěží uchopit tak, aby vedla k prospěšnému výsledku. Senát poukázal na to, že navržená novela posunuje regulaci střetu zájmů od typu politické odpovědnosti k typu administrativně trestní odpovědnosti, aniž by se vypořádala s podstatou dosavadního dlouhodobého problému, kterým je účinkování zastupitelů, poslanců a senátorů v orgánech podnikajících právnických osob.

Konkrétní výtky Senátu pak směřovaly k řadě legislativně-právních problémů, jakými jsou např. porušení rovnosti zastupitelů v jejich postavení (tzv. uvolnění a neuvolnění zastupitelé), dělení zastupitelů z hlediska práva na odměnu za výkon funkce v orgánech právnické osoby, ve které zastupují obec, či rozšíření okruhu funkcí, se kterými je funkce zastupitele neslučitelná. Negativně byla pojímána sankční úprava přestupku a ostrou kritiku vzbudila i skutečnost, že rozšíření okruhu neslučitelnosti funkcí nabylo účinnosti uprostřed volebního období zastupitelstev, takže řada zastupitelů byla prakticky nucena k rezignaci před skončením mandátu, což v jistém smyslu koriguje výsledky voleb.

V závěru svého vyjádření se Senát s návrhem vedlejšího účastníka ztotožnil s tím, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadených ustanovení zákona o střetu zájmů a ve věci rozhodl.

III. d

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu vedlejšího účastníka ze dne 17. 5. 2005, podepsaném jejím předsedou Lubomírem Zaorálkem, shrnula předestřené námítky do tří okruhů.

První z nich postihuje ta ustanovení zákona o střetu zájmů, která, stručně vyjádřeno, rozšiřují osobní působnost zákona o střetu zájmů na členy zastupitelstev některých územních samosprávných celků. Podle Poslanecké sněmovny byla kritizovaná rychlost přijetí novely zákona o střetu zájmů bez legisvakanní lhůty vyvolána stále silnějším veřejným tlakem k zabránění možností korupčního chování ve veřejné správě, což však neznamená, že působí retroaktivně. Rovněž rozlišení dotčených subjektů veřejné správy nezakládá diskriminaci a porušení principu rovnosti. Veřejná správa nemůže být založena na naprosté rovnosti všech dotčených subjektů. Obce se od sebe navzájem odlišují zejména podle různé materiální základny, výše rozpočtu, rozsahu působností a pravomocí, ať již v rámci výkonu státní správy nebo samosprávy. Zákonodárce byl při určení subjektů veřejné správy, na které rozšířil osobní působnost zákona o střetu zájmů, veden úvahou, že s přibývajícím rozsahem kompetencí

orgánů veřejné správy může růst i možnost korupčního jednání a opačně. Konflikt dotčených ustanovení zákona o střetu zájmů s ústavním principem práva na ochranu soukromí Poslanecká sněmovna odmítla s poukazem na zákon na ochranu osobních údajů.

K druhému okruhu námitek kritizujícímu rozdílnou úpravu postavení uvolněného nebo neuvolněného člena zastupitelstva územně samosprávného celku Poslanecká sněmovna uvedla, že v případě uvolněného člena zastupitelstva může být dána vyšší pravděpodobnost korupčního chování než u neuvolněného člena. Zákonodárce se přijatou zákonnou úpravou snažil takovému jednání předvést.

Třetí okruh námitek je zaměřen na změnu zákonů o volbách do zastupitelstev obcí a krajů, kterou se stanovila neslučitelnost určitých funkcí s funkcí členů zastupitelstva. K argumentaci změnou podmínek v průběhu výkonu mandátu Poslanecká sněmovna uvedla, že si není vědoma porušení ústavního pořádku České republiky.

V závěrečném stanovisku zopakovala své přesvědčení, že zákonodárny sbor jednal v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem.

III. e

Vyjádření podaná Poslaneckou sněmovnou a Senátem k návrhu účastníka byla oběma parlamentním komorám komunikována k případným replikám. Předseda Poslanecké sněmovny dopisem ze dne 21. 6. 2005 dodal k věci, že dle jeho názoru je návrh nesprávně směřován toliko vůči zákonu č. 96/2005 Sb., a nikoliv správně vůči jednotlivým a již účinným ustanovením vlastního zákona o střetu zájmů. Senát repliku nepodal.

III. f

Ústavní soud si jako podklad pro své rozhodnutí opatřil i řadu stenozáznamů, usnesení a sněmovních tisků volně dostupných ve Společné česko-slovenské digitální parlamentní knihovně na www.psp.cz.

IV.

K projednání věci Ústavní soud nařídil ústní jednání. Navrhovatel a vedlejší účastník v rámci něho odkázali na své návrhy a argumentaci v nich obsaženou; názor předsedy Poslanecké sněmovny vyjádřený v jeho replice ze dne 21. 6. 2005 odmítli jako nesprávný a nesouladný s existující judikaturou Ústavního soudu.

Rovněž Senát jako účastník řízení, za nějž při ústním jednání jednal jeho předseda Přemysl Sobotka, připomenul obsah vyjádření, podaných k oběma návrhům.

Poslanecká sněmovna dopisem ze dne 21. 6. 2005, podepsaným jejím předsedou Lubomírem Zaorálkem, sdělila Ústavnímu soudu, že se žádný její zástupce jednání Ústavního soudu pro probíhající schůzi Poslanecké sněmovny k ústnímu jednání dostavit nemůže, a požádala o omluvu, která byla Ústavním soudem akceptována.

V.

Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zkoumal, zda zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění poz-

dějších předpisů, byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Z vyjádření obou komor Parlamentu, připojených příloh a dokumentů dostupných elektronickou cestou (stenoprotokolu z jednání schůze Senátu dne 28. 1. 2005, záznamu o 44. hlasování 3. schůze Senátu dne 28. 1. 2005, usnesení Senátu č. 55 ze 3. schůze dne 28. 1. 2005, stenoprotokolů z jednání příslušných schůzí Poslanecké sněmovny a záznamů o 122. hlasování 38. schůze Poslanecké sněmovny dne 24. 11. 2004 a 442. hlasování 41. schůze Poslanecké sněmovny dne 22. 2. 2005) Ústavní soud zjistil, že návrh napadeného zákona předložila Poslanecké sněmovně skupina poslanců (sněmovní tisk č. 550/0). Po předložení návrhu zákona vládě České republiky návrh prošel třemi čteními v Poslanecké sněmovně (první čtení dne 31. 3. 2004 na 30. schůzi IV. volebního období, druhé čtení dne 12. 10. 2004 na 36. schůzi a třetí čtení dne 24. 11. 2004 na 38. schůzi), která s ním vyslovila souhlas dne 24. 11. 2004, když z přítomných 169 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 113, proti bylo 36, 20 se hlasování zdrželo.

Dne 6. 12. 2004 byl návrh zákona postoupen Senátu (senátní tisk 465/0), který jej dne 28. 1. 2005 na své 3. schůzi 5. funkčního období zamítl 52 hlasy senátorů a senátorek ze 72 přítomných, 14 bylo proti, 6 se hlasování zdrželo.

Zákon byl doručen prezidentu republiky, který využil svého práva daného ho mu Ústavou v čl. 50 odst. 1 a dne 10. 2. 2005 vrátil zákon Poslanecké sněmovně s uvedením svých výhrad. Pro setrvání na zákonu hlasovalo na 41. schůzi dne 22. 2. 2005 ze 120 přítomných poslanců 112 (při kvoru 101 hlasů), 2 byli proti. Zákon byl vyhlášen pod č. 96/2005 Sb. v částce 29 rozeslané dne 28. 2. 2005. Zákon nabyl účinnosti dnem 1. 3. 2005 s výjimkou bodu 16 [§ 8 odst. 2 písm. b)], který má nabýt účinnosti dnem 1. 1. 2006.

VI.

Napadeným zákonem byla novelizována ustanovení zákona o střetu zájmů (č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a ustanovení zákonů o volbách do zastupitelstev obcí (č. 491/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a o volbách do zastupitelstev krajů (č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zatímco u tzv. „běžných“ zákonů lze nesouhlas Senátu překlenout novým hlasováním Poslanecké sněmovny, u volebního zákona to možné není. V posuzované věci je tedy zjevné, že základní otázkou pro rozhodnutí Ústavního soudu je výklad pojmu „volební zákon“ v ustanovení čl. 40 Ústavy. Zatímco navrhovatel, Senát i prezident republiky považují za volební zákon podle citovaného článku Ústavy každý zákon, jímž se upravují pravidla voleb do všech zastupitelských sborů, je Poslanecká sněmovna přesvědčena, že takovýmto zákonem nutno rozumět pouze zákon o volbách parlamentních. Z hlediska jurisprudence bylo publikováno více názorů, a to i opačných (srov. např. Pavlíček, V. – Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, svazek I: Ústava České republiky, Linde Praha, 1994, Hendrych, D. – Svoboda, C. a kolektiv: Ústava České republiky, Komentář, Praha, C. H. Beck, 1997, Kysela, J.: K výkladu pojmu volební zákon v legislativní praxi Senátu, Parlamentní zpravodaj, ročník 2001, č. 2, Filip J.: Postup při schvalování „volebního zákona“ podle čl. 40 Ústavy ČR, Časopis pro právní vědu a praxi, ročník 2005, č. 1).

Z průběhu legislativního procesu týkajícího se napadeného zákona vyplývá, že při akceptaci právního názoru Poslanecké sněmovny by nebylo možno ústavní proceduře předcházející přijetí napadeného zákona vytýkat ničeho; akceptace názoru navrhovatele by naopak nutně vedla k závěru, že napadený zákon ústavně konformním procesem přijat nebyl (neboť jeho návrh Senát zamítl), takže došlo-li vzdor tomu po přehlasování prezidentova veta Poslaneckou sněmovnou k jeho vyhlášení, je nutno jej zásahem Ústavního soudu zrušit. Při řešení takto položené otázky vyšel Ústavní soud z následujících úvah.

Dělbou moci mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem v průběhu legislativní činnosti upravuje Ústava v čl. 39 odst. 4, čl. 40, čl. 42 odst. 1 a čl. 45 až 48. Ústavodárce jimi založil pro různé typy zákonů celkem tři rozdílné právo tvorné procedury.

1. Přijímání návrhu zákona o státním rozpočtu (čl. 42 odst. 1 Ústavy) svěřil ústavodárce do výlučné pravomoci Poslanecké sněmovny. Smysl tohoto ústavního pravidla je zřejmý. Státní rozpočet přijímaný formou zákona (v pouze formálním, nikoli materiálním smyslu) představuje základní nástroj a rámec realizace vládní politiky. Vzhledem k tomu, že vláda je co do svého vzniku i existence svázána s většinovou vůlí jen Poslanecké sněmovny, byl by pro fungování nejen vlády, ale i státu, vstup Senátu do procesu schvalování zákona o státním rozpočtu momentem dysfunkčním, a to zvláště v nikoli jen teoreticky předpokladatelné situaci zcela jiného politického složení obou komor Parlamentu. Smyslem Senátu není bezprostředně ovlivňovat ani kreaci ani činnost vlády; jeho poslání tkví ve vlivech jiných (důvodová zpráva k návrhu Ústavy to vyjadřuje stručnou větou „Senát má kontrolní a stabilizující funkci.“).
2. Většina zákonů je podrobena legislativní proceduře popsané v čl. 45 až 48 Ústavy. Pro tuto proceduru je charakteristické, že Senát do legislativního procesu vstoupit smí, ale nemusí, dále že je vázán lhůtou, v níž se o návrhu zákona musí usnést, a konečně že je jeho postavení oproti postavení Poslanecké sněmovny významně slabší. Názor Senátu nemusí být totiž Poslaneckou sněmovnou akceptován a návrh zákona může být (nadpoloviční většinou všech poslanců) přijat ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu. Důvod pro oslabení Senátu lze podobně jako v předchozím případě shledávat v nutnosti zabezpečit, aby politická rozhodnutí vycházející z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (srov. čl. 6 Ústavy) mohla být vůbec přijata. Jinak řečeno, aby stanovisko komory nemající přímý vztah k vládě nemohlo zablokovat legislativní proces, a to ačkoliv by bylo v porovnání s vůlí Poslanecké sněmovny stanoviskem minoritním.
3. Ze zákonů projednávaných i Senátem ústavodárce vydělil další jejich podskupiny v čl. 39 odst. 4 a čl. 40 Ústavy. Zde předepsaná nejpřísnější forma legislativního procesu se vyznačuje především obligatorním souhlasem obou komor Parlamentu, přičemž ty mají co do vlivu na konečný text přijímaného zákona rovnocenné postavení. Senát v tomto typu zákonodárné (a ústavodárné) procedury návrh projednat musí, není však vázán žádnou lhůtou, což sice Ústava výslovně nestanoví, ale což je stabilně akceptováno již tradiční parlamentní praxí, tedy již existující ústavní zvyklostí, proti které z hlediska ústavněprávního není důvodu cokoliv namítat. Závěr, že v této proceduře Senát není vázán lhůtou k projednání návrhu zákona, se opírá o ústavně konformní interpretaci, podle níž jsou čl. 39 odst. 4 a čl. 40 Ústavy úpravou speciální.

Zákony podléhající rigidnějšímu schvalovacímu procesu ústavodárce rozčlenil jednak podle právní síly (povinný je souhlas Poslanecké sněmovny i Senátu se všemi ústavními zákony) a jednak – pokud jde o zákony prosté – podle jimi upravované materie.

Článek 40 Ústavy nastavil přísnější proceduru taxativně pro tyto zákony:

- volební zákon,
- zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek,
- zákon o jednacím řádu Senátu.

Zatímco účel legislativní procedury popsaný ad 1 a ad 2 je vcelku snadno rozpoznatelný, jsou důvody pro obligatorní souhlas obou komor Parlamentu se všemi ústavními zákony a vyjmenovanými prostými zákony interpretovatelné podstatně obtížněji, a to již proto, že jde o důvody různé a vzájemně jen těžko porovnatelné.

Ve vztahu k zákonům ústavním postačuje v této souvislosti odkázat na vcelku všeobecně přijímaný názor, dle něhož je žádoucí, aby ústavodárná procedura podléhala rigidnějšímu režimu než běžná činnost zákonodárná vzhledem k potřebě základní zákony státu měnit pokud možno nikoli často a jen při dosažení širšího než běžného konsensu.

Rozkrytí důvodů, které vedly ústavodárce k vyčlenění vyjmenovaných prostých zákonů do rovněž přísnější legislativní procedury, je předmětem dále uvedených úvah.

Nejsnazší je odpověď na otázku, proč byl do výčtu zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy zahrnut i zákon o jednacím řádu Senátu. Bezvýhradně je přijímán názor, že tomu tak je z jisté „legislativní slušnosti“, neboť by nebylo správné, aby pravidla, jimiž se řídí vnitřní vztahy jedné z komor Parlamentu, mohla být této komoře i proti vůli její většiny vnučena komorou druhou. De constitutione lata je pak nadbytečné podrobovat rozboru tu skutečnost, že zmíněná legislativní slušnost zůstala slušností jen částečnou, neboť existují i jiné zákony než jednacím řád, které rovněž mohou vnitřní poměry Senátu a poměry senátorů významně ovlivňovat.

Důvod, proč je přísnějšímu režimu čl. 40 Ústavy podroben i zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, je podobný jako u zákona o jednacím řádu Senátu, s tím však, že to není důvod jediný. Tento tzv. stykový zákon (dosud nepřijatý) z hlediska ústavního může totiž být co do svého obsahu formulován nejen relativně stručně a tak, že by se omezoval toliko na úpravu parlamentních – mezikomorových kontaktů, ale i způsobem širším; mohla by se jím reglementovat nejen vnitřní činnost Parlamentu, nýbrž i řešení zásadních otázek souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy; Ústava totiž předpokládá možnost, aby stykový zákon svěřil výkon působnosti komor vyjadřovat se k připravovaným rozhodnutím uvedené mezinárodní organizace prostřednictvím společného orgánu komor (srov. čl. 10b Ústavy). Zatímco tedy výlučným důvodem pro zařazení zákona o jednacím řádu Senátu do čl. 40 Ústavy je ústavodárcem pocíťovaná potřeba neregulovat pravidla chodu Senátu oktrojovaným rozhodnutím Poslanecké sněmovny, u zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek přistupuje k tomuto důvodu – podobně jako u zákonů ústavních – možná potřeba podrobit jej přísnějšímu schvalovacímu procesu pro jeho význam ve vztahu k závazkům České republiky vůči mezinárodní organizaci (instituci), na niž byly přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky.

Volební zákon uvedený v čl. 40 Ústavy na prvním místě zde není taxativně vyjmenován z toho důvodu, pro který se zde na místě posledním objevil zákon o jednacím řádu Senátu, ledaže by byl učiněn závěr, že v čl. 40 Ústavy jsou uvedeny výlučně ty zákony, které se týkají činnosti (a kreace) Senátu. Pak by ovšem bylo nutno za volební zákon ve smyslu citovaného článku Ústavy považovat pouze zákon o volbách do Senátu, a nikoli již zákon upravující volby do Poslanecké sněmovny. Takový závěr by však odporoval jak tomu, co bylo uvedeno ve vztahu k zákonu stykovému, tak i stabilní ústavní zvyklosti, podle které považují obě komory Parlamentu zákon o volbách do Parlamentu bez pochybností za volební zákon podle čl. 40 Ústavy. Obrat „zákon o volbách do Senátu“ navíc Ústava zná (čl. 107 odst. 1), takže pokud by ústavodárce snad minil volebním zákonem podle čl. 40 Ústavy právě a jen zákon upravující senátní volby, neměl by žádný rozumný důvod volit v různých člancích Ústavy různé výrazy pro totéž.

Pojem „volební zákon“ podle čl. 40 Ústavy lze interpretovat zcela rozdílným způsobem – od výkladu přísně restriktivního až po výklad široce extenzivní. Z důvodů shora vyložených je však třeba nejrestriktivnější výklad odmítnout. Při hledání odpovědi na otázku, co je účelem zařazení „volebního zákona“ pod přísnější projednávací režim a kterých volebních zákonů se projednávací procedura stanovena čl. 40 Ústavy týká, Ústavní soud dospěl k závěru, že výkladem jazykovým ani systematickým se odpovědi dobrat nelze.

Pouhý jazykový (z hlediska interpretačních zásad sice základní, nicméně nejhrubší) výklad čl. 40 Ústavy dovoluje totiž interpretovat uvedené ustanovení způsobem vedoucím k závěrům až absurdním (např. že tímto ustanovením ústavodárce předepsal povinnost vytvořit jediný volební kodex – ovšem opět bez odpovědi na otázku, které volby by takový kodex měl upravovat), resp. k závěrům podřazujícím pod pojem volební zákon jakýkoli zákon (resp. jeho část), jímž je upravována volební procedura, a to bez ohledu na to, zda se touto procedurou vytváří sbory moci zákonodárné a územně samosprávné, nebo jímž jsou voleny v České republice její zástupci v Evropském parlamentu (eventu-

álně jímž by byl volen – jak poznamenává ve svém vyjádření Senát de constitutione et de lege ferenda – prezident republiky), nýbrž i orgány zákonodárných a samosprávných sborů, takže by se pak takovými zákony staly zcela nekonzistentně i zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon o krajích a zákon o obcích, ba dokonce by pouhým jazykovým výkladem mohlo být dovozeno, že jde i o zákony upravující volby do jiných orgánů veřejné moci a i do orgánů profesních samosprávných korporací či do orgánů soukromých právnických osob. Ve prospěch oslabení váhy argumentu jazykového výkladu svědčí i skutečnost, že žádný ze zákonů upravujících volby do sněmoven Národního shromáždění v období první republiky, stejně do Federálního shromáždění, příp. České národní rady po roce 1990, nepoužíval legislativní zkratku „volební zákon“, takže i z hlediska jazykového úzu nelze tvrdit, že právní prostředí bez dalšího spojovalo daný výraz s úpravou voleb do sněmoven Parlamentu. Nadto použití singuláru namísto plurálu všude tam, kde to možné, je zcela obvyklou legislativní technikou a v právní teorii není sporu o tom, že singulárem popsany pojem – zde volební zákon – nevyklučuje možnost úpravy takto vyjádřené i více zákony.

Systematický výklad pak v posuzované věci rovněž rozumné východisko neposkytuje. Jak patrně z podaného návrhu, navrhovatel právě tímto výkladem – mimo jiné – argumentuje ve prospěch svých závěrů, kdežto Poslanecká sněmovna předkládá ve svém vyjádření též systematický výklad – jiný než navrhovatel – pro podporu svého právního názoru, jenž je oproti názoru navrhovatele (a Senátu i prezidenta republiky) zcela opačný. Jsou-li však myslitelné dva protichůdné systematické výklady právní normy, plyne z tohoto zjištění závěr, že pouhý systematický výklad k ústavně konformní interpretaci postačovat nemůže.

Podle přesvědčení Ústavního soudu je pro posouzení zkoumané části čl. 40 Ústavy nutno vyjít z širšího pohledu, z pohledu obsahujícího jednak reflexi hodnoty přisouzené ústavodárcem Senátu v rámci celého systému upravujícího výkon státní moci a jednak reflexi relevance zákonů upravujících volební materii pro zabezpečení základů České republiky prohlašující se v Ústavě za demokratický právní stát.

Jak již bylo shora uvedeno, důvodová zpráva k návrhu Ústavy charakterizuje Senát jako parlamentní komoru s kontrolní a stabilizující funkcí. Tyto funkce Senátu byly při tvorbě Ústavy oproti vládnímu návrhu Ústavy výrazně posíleny; ve vztahu k prezidentu republiky byla pravomoc k podání žaloby pro velezradu přesunuta z Poslanecké sněmovny na Senát a ve vztahu k Ústavnímu soudu z původní osnovy předpokládající jmenování šesti soudců Ústavního soudu prezidentem republiky (bez kontrasignace takového rozhodnutí spolupodpisem předsedy vlády) a šesti soudců Ústavního soudu Senátem došlo sice k přesunu jmenovací pravomoci výlučně do rukou prezidenta, avšak s podmínkou souhlasu Senátu se jmenováním všech soudců Ústavního soudu. Již v Ústavě samotné je tedy postavení Senátu postulováno nikoli pouze v rovině nevýznamné; Senát není jen reprezentativní parlamentní komorou. Ve skutečnosti je postavení Senátu v soustavě nejvyšších orgánů státní moci právě z hlediska role pojistky bránící excesům ohrožujícím samy základy demokratického právního státu nezastupitelné, přirozeně s výjimkou té možnosti, že by se ústavodárce (nově) rozhodl přiklonit k i dříve uvažované, avšak nepřijaté koncepci unikameralismu, kde však by vzájemné brzdy, protiváhy a pojistky jednotlivých státních mocí musely být nastaveny zcela jinak než v Ústavě existující.

Již v minulosti Ústavní soud vyslovil názor, že „v situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, již se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu“ (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97, Sbírka rozhodnutí, svazek 9, nálezy č. 163; vyhlášen pod č. 30/1998 Sb.). Ani v projednávané věci není důvodu se od tohoto závěru odchylovat. Snahu Poslanecké sněmovny jednostranným postupem snížit roli Senátu, jenž je povinen spolu s dalšími ústavními institucemi střežit základy státnosti (neomezující se pouze na senátní pravomoci v oblasti ústavodárné a zákonodárné), tak Ústavní soud musel odmítnout.

Přitom Ústavní soud vychází nejen z již naznačeného subjektivního výkladu úmyslu ústavodárce ve vztahu k postavení Senátu v jeho nikoli pouze normotvorné činnosti, ale i z úvah dále prezentovaných.

Při ústavně konformní interpretaci slov „volební zákon“ obsažených v čl. 40 Ústavy nelze přehlédnout souvislosti ústavně zakotvené v základních ustanoveních Ústavy, v hlavě sedmé Ústavy i v čl. 21 Listiny.

Samospráva územních samosprávních celků je ústavně zaručena již jedním ze základních ustanovení Ústavy (čl. 8). Právo občanů na samosprávu, jinými slovy na samostatné spravování obce i kraje prostřednictvím zastupitelstev, jejichž členové jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva, ústavně zabezpečuje a vymezuje hlava sedmá Ústavy, v níž je v rovině konstitucionální podrobněji rozvedeno právo občanů podílet se volbou svých zástupců na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny), popř. podílet se na této správě i jako členové zastupitelstev, neboť o volbou získané členství v nich mají právo se ucházet za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny).

Svobodné volby jsou podmínkou sine qua non demokratického státu. Při správě věcí veřejných nelze tuto podmínku omezovat pouze na kreaci moci zákonodárné, tedy na volbu poslanců a senátorů, nýbrž jest jí nutno vztahovat i na volbu členů zastupitelstev, jimiž jsou spravovány veřejné záležitosti na úrovni územně samosprávné. Má-li Senát plnit svoji stabilizační funkci, neexistuje žádný rozumný důvod, proč by při tvorbě volebních pravidel měl tuto funkci vykonávat pouze ve vztahu k volbám parlamentním, a nikoliv při tvorbě zákonů upravujících volby do těch orgánů, jimiž jsou samostatně spravovány obce a kraje. Pro stabilitu demokracie není totiž důležité jen to, jak jsou voleny komory Parlamentu, ale i jak volí občané své zástupce na úrovni územní samosprávy; nelze dovodit na úrovni ústavní, že by – vzdor jinému rozsahu pravomoci Parlamentu a územních samospráv – pro udržení a rozvoj demokracie byly parlamentní volby důležitější než volby do samosprávných zastupitelstev obcí a krajů. Demokracie, má-li být skutečnou vládou suverénního lidu, lidem a pro lid, nemůže být, byť nepřímou, distribuována z Parlamentu směrem dolů, ale naopak musí vyrůstat jako produkt občanské společnosti zdola až k nejvyšším orgánům státní moci, moc zákonodárnou a ústavodárnou v ně přirozeně počítaje. Je-li žádoucí, aby volební pravidla pro volby parlamentní nepodléhala neustálým změnám a byla i prostřednictvím ztížené procedury pro jejich přijetí pokud možno stabilizovaná, je stejně tak žádoucí, aby takovéto stabilizaci byla podrobena pomocí přísnějšího legislativního režimu i pravidla voleb do zastupitelstev krajů a obcí. Tento požadavek je o to výraznější, vezme-li se v úvahu, že na rozdíl od voleb do Senátu a do Poslanecké sněmovny, pro něž je volební systém ústavně předepsán, jsou volby členů zastupitelstev zákonem podrobeny jen té ústavní regulaci, kterou obsahuje čl. 102 odst. 1 Ústavy; volební systém u těchto voleb ústavně reglementován není.

Pro rozvoj demokracie, za jejíž nezastupitelnou složku Ústavní soud místní samosprávu považuje (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96, Sbírka rozhodnutí, svazek 6, nález č. 120; vyhlášen pod č. 294/1996 Sb.), bylo by zcela nevhodné připustit možnost změn volební procedury, na jejímž základě jsou zastupitelstva územních samosprávních celků vytvářena, a to i např. v zásadních systémových komponentech vždy v závislosti na většině garantující v Poslanecké sněmovně sice většinu vládní, avšak většinu, která může být i většinou minimální, a navíc nemusí být většinou existující v obou komorách Parlamentu. Pakliže by byl akceptován názor Poslanecké sněmovny, dle kterého i v případě projednávání zákonů upravujících volby do zastupitelstev krajů a obcí je postavení Senátu zcela podřízeno převaze byť jen 101 hlasu poslanců (dle čl. 47 odst. 1 věta druhá Ústavy), nic by nebránilo tomu, aby Poslanecká sněmovna proti vůli stabilizující komory Parlamentu upravovala i zcela rozdílná volební pravidla pro každé lokální a regionální volby v závislosti na aktuálním přesvědčení i jen nepatrné vládní většiny podle toho, jaká nová volební pravidla by této většině vyhovovala. Žádný důvod, proč by měla být zastupitelstva obcí a krajů volena právě podle regulí vyhovujících vládní většině, však neexistuje.

Jsou-li obě parlamentní komory zcela rovnocennými partnery při činnosti ústavodárné, lze z uvedených důvodů výkladem e ratione legis dospět k závěru, že pro stanovení volebních procedur, dle nichž jsou lidem vybíráni jeho zástupci v zastupitelstvech územních korporací, je účelné, vhodné a potřebné stanovit procedury přísnější, než pro zákony, na jejichž základě orgány reprezentující vůli

občanů obce či kraje vytvářeny nejsou. Způsob volby členů zastupitelstev krajů a obcí stojí v základech demokratického státu.

Z uvedeného plyne však též (jak ostatně již bylo naznačeno), že za volební zákony ve smyslu čl. 40 Ústavy nelze považovat všechny zákony upravující volební materii. Zejména jimi nejsou volební pravidla – byť zákonem stanovená – jimiž jsou vytvářeny rozličné jiné orgány veřejné moci nebo orgány profesních samospráv, a to i kdyby na ně zákonodárce (nikoli ústavodárce, jenž právo územních samosprávných celků samostatně se spravovat zakotvil přímo v Ústavě) přenesl výkon státní správy, tím méně pak zákony upravující volby orgánů parlamentních komor a zastupitelstev či orgánů soukromých právnických osob. To plyne i z toho, že právě volby do zastupitelstev územních samospráv, Poslanecké sněmovny a Senátu rámcově sama Ústava upravuje jakožto prvotní a nezbytný předpoklad výkonu státní moci lidem (srov. čl. 2 odst. 1 Ústavy).

Na základě důvodů výše uvedených Ústavní soud dospěl k závěru, že zákon upravující volby do zastupitelstev obcí či krajů je nutno považovat za volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy, takže k přijetí tohoto zákona bylo nezbytné, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem, přičemž Senát nebyl při projednávání jeho návrhu vázán lhůtou 30 dnů podle čl. 46 odst. 1 Ústavy. Z tohoto závěru pak vyplynulo, že postup Poslanecké sněmovny předcházející vyhlášení napadeného zákona byl v rozporu s ústavně předepsanou procedurou, bez jejíhož bezvadného naplnění k přijetí zákona dojít nemůže. Ústavní soud proto návrhu navrhovatele vyhověl a napadený zákon podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušil.

Jako obiter dictum Ústavní soud přisvědčuje argumentaci navrhovatele a Senátu, dle níž volebním zákonem podle čl. 40 Ústavy je i zákon o volbách do Evropského parlamentu, a to především proto, že na základě tohoto zákona jsou lidem voleni zástupci do orgánu, jenž participuje na tvorbě evropského práva, a tím i právního řádu České republiky.

Ze všeho, co bylo uvedeno, vyplývá též, že Senátu nepřísluší podle čl. 33 odst. 2 Ústavy přijímat zákonná opatření ve věci volebních zákonů upravujících volby do obou komor Parlamentu, do zastupitelstev obcí a krajů a do Evropského parlamentu.

Zákon č. 96/2005 Sb. byl zrušen ve všech jeho ustanoveních, a nikoli pouze v části třetí a části čtvrté, jimiž byla komplikovanou cestou novely zákona o střetu zájmů novelizována některá ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o volbách do zastupitelstev krajů. Není totiž možné, aby pro různé části jediného zákona platily různé ústavní procedury nezbytné k jeho řádnému přijetí. Jinak řečeno: zákon musí být podroben jednotnému projednávacímu režimu, který nemůže být současně jak bezvadný, tak protiústavní; obsahuje-li návrh zákona části vyžadující ke schválení odlišné procedury, nutno vyžadovat k ústavně konformnímu přijetí takového zákona proceduru nejnáročnější.

Zrušením zákona č. 96/2005 Sb. z důvodu vadného postupu Poslanecké sněmovny při jeho přijetí odpadl důvod přezkumu ústavnosti těch ustanovení zákona o střetu zájmů, jejichž zrušení se pro jejich obsahovou protiústavnost domáhal vedlejší účastník petitem formulovaným in eventum pro případ, že by původnímu návrhu vyhověno nebylo.

Ačkoliv již uvedené důvody zcela postačovaly k závěru Ústavního soudu návrhu vyhovět, považuje Ústavní soud za účelné reagovat na vývody navrhovatele opírající jeho požadavek na zrušení napadeného zákona i o jím tvrzenou ústavní zvyklost. Navrhovatel v této souvislosti poukázal na legislativní proces předcházející přijetí zákona o volbách do Evropského parlamentu. V tomto směru Ústavní soud konstatuje, že argumentace navrhovatele je nepřesná; odkázat lze na vyjádření Poslanecké sněmovny i Senátu, jakož i na průběh rozpravy předcházející hlasování Poslanecké sněmovny o Senátem vráceném návrhu uvedeného zákona, ze kterých vyplývá, že problém nyní řešený tehdy nevyvstal, neboť součástí projednávaného návrhu zákona o volbách do Evropského parlamentu byla i přímá novela zákona o volbách do Parlamentu České republiky, takže spor po teoretických přednesech řečníků byl uzavřen tím, že právě vzhledem k existenci zmíněné přímé novely byla Senátem zvo-

lená procedura bezvadná. Dle názoru Ústavního soudu by bylo v této souvislosti případnější upozornění na projednávání sněmovního tisku 1160 třetího volebního období (1998 až 2002) Poslanecké sněmovny. Obsahem tohoto sněmovního tisku byl vládní návrh zákona o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, přičemž v rámci jeho projednávání Poslanecká sněmovna na návrh svého ústavněprávního výboru z uvedeného vládního návrhu vypustila části padesát tři, šedesát jedna a šedesát sedm, tj. přímé novely zákona o volbách do Parlamentu České republiky, zákona o volbách do zastupitelstev krajů a zákona o volbách do zastupitelstev obcí, což bylo odůvodněno v rámci 47. schůze Poslanecké sněmovny právě tím, že volební zákony podléhají ústavně jinému režimu projednávání. Obsah těchto částí byl vtělen do sněmovního tisku č. 1022 (senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky), jenž byl samostatně projednán oběma komorami Parlamentu a posléze včetně doplněných novel zákona o volbách do zastupitelstev krajů a zákona o volbách zastupitelstev obcí podepsán prezidentem republiky a publikován pod č. 230/2002 Sb. Ačkoliv tedy argumentace navrhovatele v naznačeném směru správná není, neobstojí ani tvrzení Poslanecké sněmovny, která ve svém vyjádření uvedla, že se v posuzovaném případě „nemůže ... jednat o zcela nový výklad Poslanecké sněmovny...“.

Pokud jde o návrh navrhovatele na přednostní projednání věci, Ústavní soud nepovažoval za nezbytné samostatným usnesením vydaným podle ustanovení § 39 zákona o Ústavním soudu vyslovit, že věc, jíž se návrh týká, je naléhavá. Ústavní soud však i bez tohoto formálního usnesení projednal věc přednostně; ústní jednání (s upuštěním od něhož vyjádřila nesouhlas Poslanecká sněmovna ve vyjádření k návrhu) nařídil již 11. 5. 2005, tedy v situaci, kdy ještě neuplynula lhůta, ve které měly Poslanecká sněmovna a Senát právo vyjádřit se k návrhu vedlejšího účastníka. Důvod, pro který byl návrh projednán Ústavním soudem v nejrychlejší možné době, shledal Ústavní soud především v potřebě neprodlovat stav nejistoty, zda v důsledku odlišné interpretace jednoho z ústavních pojmů v čl. 40 Ústavy došlo či nikoliv k vadné legislativní proceduře, na jejímž základě byl přijat obecně závazný normativní akt. Svě opodstatnění měla i argumentace navrhovatele upozorňující na bezprostřední dopady přijatého zákona na řadu osob.

Podle ustanovení § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jsou nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy, vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak. V projednávaném případě Ústavní soud rozhodl, že nález nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení, neboť přihlédl k důvodům, jež vedly k přednostnímu projednání návrhu. K těmtož možno závěrem dodat, že by bylo v rozporu s principy demokratického právního státu, kdyby v období od vyhlášení do publikace nálezu mohlo být (a to i výkonou státní mocí – ředitelem krajského úřadu, resp. ministrem vnitra) aplikováno ustanovení § 55 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, resp. ustanovení § 48 zákona o volbách do zastupitelstev krajů o zániku mandátu člena zastupitelstva obce či kraje.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.

284

SDĚLENÍ

Ministerstva financí

ze dne 7. července 2005,

jímž se určují emisní podmínky Dluhopisu České republiky,
2005 – 2010, 2,55 %

Ministerstvo financí v souladu s § 25 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, § 1 zákona č. 120/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2003, § 1 zákona č. 122/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2003 a 2004, § 1 zákona č. 220/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu výdajů spojených s výstavbou dálnice D 47, § 1 zákona č. 5/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části ztráty České konsolidační agentury, vzniklé přebíráním nebonitních aktiv v letech 1991 až 2003, § 1 zákona č. 172/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2005 a 2006, § 1 zákona č. 313/2004 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2004 a o změně zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., určuje emisní podmínky Dluhopisu České republiky, 2005 – 2010, 2,55 %:

1. Základní charakteristika dluhopisů:

Emitent: Česká republika zastoupená Ministerstvem financí

Název: Dluhopis České republiky, 2005 – 2010, 2,55 %

Zkrácený název: ČR, 2,55 %, 10

Pořadové číslo emise: 45.

Jmenovitá hodnota: Kč 10 000

Forma dluhopisu: cenný papír na doručitele

Podoba dluhopisu: zaknihovaný cenný papír

Datum emise: 18. července 2005

Datum splatnosti: 18. října 2010

Úrokový výnos: kupon s pevnou úrokovou sazbou 2,55 % p. a.

Zdanění úrokových výnosů: podle právních předpisů České republiky

ISIN: CZ 0001001242

2. Dluhopisy jsou vydávány podle § 1 zákona č. 120/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2003, § 1 zákona č. 122/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2003 a 2004, § 1 zákona č. 220/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu výdajů spojených s výstavbou dálnice D 47, § 1 zákona č. 5/2005 Sb., o státním

dluhopisovém programu na úhradu části ztráty České konsolidační agentury, vzniklé přebíráním nebonitních aktiv v letech 1991 až 2003, § 1 zákona č. 172/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2005 a 2006, § 1 zákona č. 313/2004 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2004 a o změně zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb.

3. Dluhopisy znějí na doručitele a jsou vydávány v zaknihované podobě. Evidenci vlastníků vede Středisko cenných papírů.

4. Dluhopisy mohou nabývat právnícké a fyzické osoby se sídlem nebo bydlištěm na území České republiky i v zahraničí. Repatriace výnosů a splacené jmenovité hodnoty do zahraničí budou prováděny dle právních předpisů České republiky.

5. Dluhopisy jsou úročeny pevnou úrokovou sazbou ve výši 2,55 % p. a. Úrokové výnosy jsou vypláceny jedenkrát ročně, a to vždy k 18. říjnu příslušného roku. Případně-li den výplaty výnosu na den pracovního klidu, bude výplata provedena první následující pracovní den bez nároku na výnos za toto odsunutí platby.

6. Rozhodný den pro výplatu výnosu z dluhopisu předchází o jeden měsíc dnu splatnosti výnosu z dluhopisu. Datum ex-kupon je den následující po rozhodném dnu a je stanoveno na 19. září. Úrokový výnos obdrží vždy investor, který je vlastníkem dluhopisu 18. září každého roku. Úrokový výnos za prvních 15 měsíců obdrží investor, který je vlastníkem dluhopisu 18. září 2006.

7. Emitent předloží návrh na registraci dluhopisů na hlavním trhu Burzy cenných papírů Praha, a. s. Převoditelnost dluhopisů ve Středisku cenných papírů začíná dnem připsání dluhopisů na účty prvních vlastníků. Posledním dnem, kdy bude docházet k převodům cenných papírů na účtech vlastníků ve Středisku cenných papírů, je 18. září 2010.

8. Výpočet poměrné části úroku probíhá na bázi jednoho roku o 360 dnech a 12 měsících po 30 dnech (BCK – standard 30E/360). Poměrná část úrokového výnosu je do ceny dluhopisu započítávána od data emise.

9. Dluhopisy budou vydávány po jednotlivých částech (tranších). Primární prodej bude proveden formou americké aukce pořádané Českou národní bankou pro skupinu přímých účastníků. Další investoři se mohou aukce zúčastnit prostřednictvím přímých účastníků. Aukce 1. tranše se uskuteční dne 13. července 2005. Oznámení o aukci a seznam přímých účastníků budou předem zveřejněny. Primární prodej dalších tranší bude prováděn za stejných podmínek. Emisní lhůta končí dnem 18. září 2010.

10. Celkový předpokládaný objem emise dluhopisů je 60 000 000 000 Kč. Dluhopisy mohou být vydány v menším nebo ve větším objemu v souladu s § 11 odst. 1 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, v rozsahu, který bude odpovídat vývoji a struktuře financování schodku státního rozpočtu. Objem emise může být zvýšen maximálně na 75 000 000 000 Kč.

11. Platné ohodnocení finanční způsobilosti (rating) dlouhodobých korunových závazků bylo provedeno a zveřejněno společností Standard & Poor's na úrovni A.

12. Oddělení práva na výnos dluhopisu, podle § 18 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, není umožněno.

13. Ministerstvo financí prohlašuje, že dluží každému vlastníkovému dluhopisu jmenovitou hodnotu dluhopisu. Dluhopisy budou spláceny ve jmenovité hodnotě ke dni 18. října 2010. Tímto dnem také končí úročení dluhopisů. Jmenovitá hodnota dluhopisu a následní úrokový výnos budou vyplaceny investorovi,

kteřý je vlastníkem dluhopisu dne 18. září 2010. Případně-li den splátky jistiny na den pracovního klidu, bude výplata provedena první následující pracovní den bez nároku na výnos za toto odsunutí platby.

14. Veškerá práva spojená s dluhopisy a s kupony k nim vydanými se promlčují uplynutím deseti let ode dne, kdy mohla být uplatněna poprvé (§ 42 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech).

15. Ministerstvo financí se zavazuje, že zabezpečí výplatu úrokových výnosů z dluhopisů a splatí jmenovitou hodnotu dluhopisů jejich vlastníkům podle těchto emisních podmínek. Platebním místem je Česká národní banka. Platební místo zveřejní způsob, jakým budou výplata kuponu a splacení jmenovité hodnoty provedeny.

16. Dluhopisy jsou přímými, nepodmíněnými a nepodřízenými závazky České republiky, které jsou na stejné úrovni se všemi ostatními existujícími i budoucími přímými, nepodmíněnými a nepodřízenými závazky České republiky.

17. Oznámení pro veřejnost týkající se těchto dluhopisů budou publikována v Hospodářských novinách nebo jiném obdobně zaměřeném deníku, běžně dostupném v České republice a na webových stránkách Ministerstva financí.

18. Tyto emisní podmínky mohou být přeloženy do cizích jazyků. Dojde-li k rozporu mezi různými jazykovými verzemi emisních podmínek, bude rozhodující verze česká.

Ministr:

Mgr. Sobotka v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůnkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: 974 832 341 a 974 833 502, fax: 974 833 502 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 519 305 161, fax: 519 321 417, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2005 činí 3000,- Kč, druhá záloha na rok 2005 činí 3000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 519 305 176, 516 205 207, 519 205 207, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 174, 519 305 174, objednávky-knihkupci – 516 205 161, 519 305 161, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14, Knihkupectví JUDr. Oktavián Kocián, Příkop 6, tel.: 545 175 080; **Břeclav:** Prodejna tiskovin, 17. listopadu 410, tel.: 519 322 132, fax: 519 370 036; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 432 244; **Hradec Králové:** TECHNOR, Wonkova 432; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdlík, Lidická 69, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3, Knihkupectví SEVT, a. s., Ostružnická 10; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29; **Otrokovice:** Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEK, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** TYPOS, a. s. Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 2:** ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům), SEVT a. s., Slezská 126/6; **Praha 4:** SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 7:** Donáška tisku, V Hájič 6; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po-pá 7-12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190; **Přerov:** Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9, Jana Honková – YAHOO – i – centrum, Komenského 38; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 352 303 402; **Šumperk:** Knihkupectví D & G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplice:** Knihkupectví L & N, Masarykova 15; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoon, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Zátec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevdování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. číslech 516 205 207, 519 305 207. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odstěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.