

## GLOSA

## KATEGORIZACE ZÁKONŮ A VOLEBNÍ ZÁKON

Zdeněk Koudelka\*

**Abstrakt:** Článek se zabývá průnikem zákonné úpravy střetu zájmů do volebního práva a volebního zákonodárství. Otevírá otázku, zda úprava neslučitelnosti funkcí a další omezení pro poslance, senátory a členy zastupitelstev obcí a krajů, umožňuje zákon o střetu zájmů podřadit pojmu volební zákon, a tedy povinnému souhlasu Senátu. Článek vychází z materiálního hlediska, že volebním zákonem je každý zákon upravující volební právo bez ohledu na to, jak je nazván. Článek odmítá to, že by rozhodující měl být jen název zákona, ale je to jeho obsah. Přitom skutečnost, že je nutný povinný souhlas Senátu podle čl. 40 Ústavy, musí být zřejmá od počátku projednávání, a ne výsledek náhody.

**Klíčová slova:** střet zájmů, neslučitelnost funkcí, Parlament, volební právo

## 1. OBECNÁ A ZVLÁŠTNÍ ZÁKONODÁRNÁ PROCEDURA

Z hlediska přijímání zákonů Ústava od roku 1993 rozdělna obyčejné zákony do několika skupin podle způsobu přijetí. Rozlišila zákonodárnou proceduru pro obyčejné zákony, neboť dříve platila odlišnost procedury přijetí jen pro ústavní zákony. Jistým předchůdcem v československé prvorepublikové ústavní historii 1920–1939 byl zvláštní procesní požadavek na rozpočtový a branný zákon, které musela vláda předložit nejdříve Poslanecké sněmovně.<sup>1</sup> V době československé federace 1969–1992 to byla skupina obyčejných federálních zákonů, které podléhaly zákazu majorizace – tedy se o nich hlasovalo ve Sněmovně národů odděleně v rámci skupiny poslanců zvolených v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a v rámci skupiny poslanců zvolených na Slovensku.<sup>2</sup>

Pro příslušnou skupinu zákonů je nutné dodržet i příslušnou proceduru schvalování, které si zákonodárce musí být vědom. Vadná procedura vede k vadnému zákonu, což je důvod ke zrušení zákona Ústavním soudem. Viktor Knapp to charakterizoval slovy „nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže“.<sup>3</sup> I když respektujeme presumpci správnosti zákona, a tedy připustíme i vznik zákona nezákonným způsobem, je to důvod ke zrušení zákona *ex nunc*, pakliže byla porušena procedurální pravidla stanovená nejen zákonem, ale ústavou.

Obdobně je to v případě, že ústava rozlišuje několik druhů ústavních zákonů podle způsobu přijetí se stejnou ústavní právní silou. V Rakousku je ke schválení ústavního

\* Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. Vysoká škola Karla Engliše a Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: Zdenek.koudelka@mail.muni.cz. Text vznikl v rámci badatelské činnosti vyvolané poptávkou z praxe.

<sup>1</sup> § 41 odst. 3 Ústavní listiny č. 121/1920 Sb.

<sup>2</sup> Např. zákony Federálního shromáždění ve věci československého občanství, rozpočtová pravidla, zřízení účelových fondů federace, stanovení daní, měny, zřízení federálních správních orgánů s výjimkou ministerstev. Čl. 42 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

<sup>3</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 107.

zákona běžně potřebná kvalifikovaná většina v Národní radě (jednoduché ústavní právo), ale pro ústavní zákony omezující působnost spolkových zemí se vyžaduje i souhlas Spolkové rady, a pro změnu ústavy je nutné referendum fakultativní, požádá-li o to aspoň třetina členů Národní či Spolkové rady, anebo obligatorní, jde-li o celkovou (podstatnou) změnu rakouské ústavy.<sup>4</sup> Zde je přípustná kontrola rakouského Ústavního soudu (Ústavní soudní dvůr), zda určitý ústavní zákon přijatý jednodušším způsobem neměl být přijat kvalifikovaným rigidnějším způsobem. To byl případ, kdy rakouský Ústavní soud zrušil ústavní normu.<sup>5</sup> Šlo o přechodné ústavní konstatování, že ustanovení zemských zákonů o veřejných zakázkách jsou na dobu 1. 1. 2001 – 31. 8. 2002 v souladu s ústavou, byť stejné ustanovení na spolkové úrovni již Ústavní soud shledal neústavním. Důvodem pro zrušení ústavního předpisu rakouským Ústavním soudem byla skutečnost, že byl přijat jako běžný ústavní předpis a soud došel k závěru, že měl být přijímán jako kvalifikovaný ústavní zákon rigidnější cestou, neboť jde o podstatnou změnu ústavy, jestliže se vylučuje kontrola ústavnosti zemských zákonů rakouským Ústavním soudem. Tedy podstatná změna nemusí být podstatná jen rozsahem. I rozsahem malá změna může být podstatná svým ústavním významem.

Obdobně jako rakouský Ústavní soud i Ústavní soud Ukrajiny vyslovil neústavnost změny ústavy z procedurálních důvodů přijetí.<sup>6</sup> Rovněž z procesních důvodů zrušil Ústavní soud Moldávie změnu moldavské ústavy ve věci volby prezidenta z přímé na nepřímou, ale až po 15 letech od přijetí změny. V roce 2000 byla Parlamentem Moldávie zavedena nepřímá volba prezidenta Parlamentem.<sup>7</sup> Ovšem rozhodnutím ze 4. 3. 2016 tuto změnu ústavy Ústavní soud Moldávie zrušil<sup>8</sup> a tak obnovil přímou volbu. Zrušení

<sup>4</sup> Čl. 44 Ústavy Rakouské republiky z 1. 10. 1920. KANDALEC, Pavel. Materiální jádro ústavy v judikatuře rakouského Ústavního soudu. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2009. Dostupné z: <[http://www.law.muni.cz/edicni/dny\\_prava\\_2009/files/prispevky/mezin\\_smlouvy/Kandalec\\_Pavel%20\\_1350\\_.pdf](http://www.law.muni.cz/edicni/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Kandalec_Pavel%20_1350_.pdf)>. BERKA, Walter. *Lehrbuch Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassung*. Springer: Wien, 2008, s. 267.

<sup>5</sup> Čl. 126a z roku 2000 přijatý jako ústavní ustanovení, kdy dle čl. 44 odst. 1 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky z 1. 10. 1920 může být ústavní většinou přijata ústavní norma i v obyčejném zákoně o veřejných zakázkách. Rozhodnutí Ústavního soudu Rakouské republiky z 11. 10. 2001, VfGH 16.327. Část IV odůvodnění (s. 4629). KOUDELKA, Zdeněk. Rušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství*. 2011, č. 11, s. 15. GRINC, Jan. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 31–37. Dostupné v ASPI, literatura LIT36087CZ.

KÜHN, Zdeněk. ÚS: K pravomoci rušit protiústavní „ústavní“ zákony. *Cevrorevue*. 2009, č. 8–9. Dostupné z: <<http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-on-line/2009/8-9/215714-pravomoci-rusit-protiustavni-ustavni-zakony.html>>. Kühn ve svém textu uvádí, že čl. 44 odst. 3 rakouské ústavy je reakcí na dobu nacismu jako v Německu klauzule věčnosti v čl. 79 odst. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo z roku 1949. Ovšem rakouský čl. 44 odst. 3 (původně odst. 2) Spolkového ústavního zákona byl přijat již 1. 10. 1920, StGB. 450/1920. Nebyl žádnou reakcí na nacismus, ale naopak potvrzoval svrchovanost lidu i jako ústavodárce, když některé změny ústavy vázal na referendum. Rakouská ústava žádnou klauzuli věčnosti neobsahuje. Srovnej např. RILL, Heinz Peter – SCHÄFFER, Heinz. *Bundesverfassungsrecht, Kommentar*. Verlag Österreich GmbH, 2001, 2004 (k čl. 44 B-VG, s. 6). Opačný názor PERNTHALER, Peter. *Grenzen der Verfassungsänderung*. Verhandlung des 13. Österreichischen Juristentages. Salzburg, 1997.

<sup>6</sup> Rozhodnutí Ústavního soudu Ukrajiny z 30. 9. 2010, kterým rozhodl o nesouladu zákona o změnách Ústavy Ukrajinské republiky z 8. 12. 2004. Po převratu v únoru 2014 byla platnost ústavní změny z roku 2010 obnovena a rozhodnutí Ústavního soudu, který zrušil novelu ústavy, prohlášeno za neústavní a neplatné. Dokonce se stalo důvodem trestního stíhání uprchlého prezidenta Viktora Janukovyče. OROSZ, Ladislav – SVÁK, Ján – BALOG, Boris. *Základy teorie konstitucionalismu*. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 115, 175.

<sup>7</sup> Zákon z 5. 7. 2000, č. 115-XIV.

změny ústavy bylo Ústavním soudem odůvodněno tím, že nebyla dodržena ústavní procedura změny. K návrhu změny ústavy se musí předem vyjádřit Ústavní soud.<sup>9</sup> V rámci přijímání dotčeného návrhu však došlo v Parlamentu ke změnám, k nimž se již soud nevyjádřil. Tedy konstatoval, že při změnách ústavy, které se řídí zvláštní procesní tuhostí, není možné přijetí pozměňovacích návrhů, které podstatně mění původní návrh změn ústavy, aniž by se k takovým pozměňovacím návrhům mohl znovu vyjádřit Ústavní soud. Je však nutno konstatovat, že zjištění neústavnosti změny ústavy z procesních důvodů po dlouhé době, během které byla napadená ústavní úprava běžně akceptována, s tím, že zrušením určité ústavní změny obživne původní právní úprava,<sup>10</sup> je projevem politického soudního aktivismu.

## 2. KATEGORIE ZÁKONŮ

Z hlediska procedury přijímání dnes rozlišujeme tyto *skupiny obyčejných zákonů*:

- a) *základní skupina obyčejných zákonů*, které přijímá Parlament, při nichž může být nesouhlas Senátu přehlasován Poslaneckou sněmovnou,
- b) *zákon o státním rozpočtu*, který výlučně na návrh vlády přijímá jen Poslanecká sněmovna. Senát o něm nejedná,<sup>11</sup>
- c) *zvláštní skupina obyčejných zákonů*, kde Poslanecká sněmovna nemůže přehlasovat nesouhlas Senátu, obě komory mají při přijetí zákona rovné postavení. Ústavní soud již judikoval, že do této skupiny zákonů patří *volební zákony* upravující volební právo do zastupitelstev obcí, krajů i do Parlamentu.<sup>12</sup> Tato zvláštní skupina je někdy po francouzském vzoru nazývána jako organické zákony, protože i ve Francii ústava stanoví taxativní výčet zákonů o statutárních poměrech ústavních orgánů, které jsou přijímány přísnější procedurou než jiné obyčejné zákony, nikoliv však formou ústavních zákonů. Obdobně je tomu ve Španělsku a Rumunsku.<sup>13</sup> Zvláštní charakter volebních zákonů ústava dokresluje tím, že je při rozpuštění Poslanecké sněmovny nemůže měnit Senát zákonným opatřením,<sup>14</sup> kterým jinak může měnit jiné zákony.

<sup>8</sup> Rozhodnutí Ústavního soudu Moldávie ze 4. 3. 2016, č. 7. Dostupné z: <<http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=ru>>.

<sup>9</sup> Čl. 141 odst. 2 Ústavy Republiky Moldávie ze 29. 7. 1994.

<sup>10</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Obživení zrušeného právního předpisu. *Jurisprudence*. 2013, č. 4, s. 8–14.

<sup>11</sup> Čl. 42 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>12</sup> Nález Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. Až do tohoto nálezu byl sporný výklad pojmu volební zákon. Přičemž jeden z výkladů pojmu volební zákon dle čl. 40 Ústavy pro použití jednotného čísla a pro souvztažnost k jiným vyjmenovaným zákonům upravující poměry Senátu (jednací řád Senátu, zákon o styku obou komor) byl takový, že pojmem volební zákon čl. 40 Ústavy myslí jen ten, který upravuje volby do Senátu (zákon o volbách Parlamentu), ne další volební zákony. KYSELA, Jan. Volební zákony. *Parlamentní zpravodaj*. 2001, č. 2, s. 31–32. FILIP, Jan. Postup při schvalování „volebního zákona“ podle čl. 40 Ústavy ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2005, č. 1, s. 7–10.

<sup>13</sup> Čl. 46 a 61 Ústavy Francie ze 4. 10. 1958. Čl. 81 Ústavy Království Španělsko ze 29. 12. 1978. Čl. 72 Ústavy Rumunska ze 8. 12. 1991. Jiné je to v Maďarsku, kde se podle velikonoční ústavy vytváří nová skupina organických zákonů přijímaných 2/3 většinou všech poslanců s vyšší právní silou než obyčejný zákon přijímaný nadpoloviční většinou přítomných poslanců, ale s nižší právní silou než ústavní zákon přijímaný stejnou 2/3 většinou všech poslanců. Čl. S základního zákona Maďarska z 18. 4. 2011.

<sup>14</sup> Čl. 33 odst. 2 Ústavy.

### 3. PŘIJÍMÁNÍ VOLEBNÍHO ZÁKONA

Listina základních práv a svobod a Ústava přenechávají bližší úpravu volebního práva zákonu. Z hlediska práva není rozhodující název obyčejného zákona, ale jeho obsah. Volební zákon je sice z hlediska právní síly obyčejný zákon, ale jeho proces přijetí je odlišný od ostatních zákonů, neboť s ním musí povinně souhlasit Senát.<sup>15</sup> Přitom platí, že příslušný zvláštní proces přijímání zákona musí být zřejmý již od započetí jeho projednávání. Analogicky se ústavním zákonem nestane zákon, pro který bude hlasovat náhodou alespoň 120 poslanců a tři pětiny senátorů, ale takový ústavní zákon musí být takto označen již v návrhu, aby poslanci a senátoři znali proceduru a důsledky jeho přijetí. Stejně tak volební zákon musí být takto označen s tím, že je vyžadován povinný souhlas Senátu.

Zjištění, co je obsahem zákona a zda jde o zákon volební s jinou procedurou přijetí, však může být problémové a nejasné. Pokud je navrhovatelí zákona zřejmé, že jde o zákon se zvláštní procedurou přijetí, měl by to uvést, aby Parlament nepřekvapoval. Odpovídá to požadavku na uvedení navrhovatelí známých zásadních informací o návrhu zákona. Ovšem je možné, že si navrhovatel nebude této skutečnosti vědom, či na ni bude mít jiný názor. Pak se může způsob přijetí stát předmětem debaty v obou sněmovnách nebo přímo politickým sporem. Může nastat i situace, kdy navrhovatel označí zákon jako volební, ale komory Parlamentu se s tímto názorem navrhovatele neztotožní a budou při přijímání zákona postupovat podle obecné úpravy přijímání obyčejných zákonů. Je též možné, že návrh projde Poslaneckou sněmovnou bez otevření této otázky a ta se objeví až v Senátu či v rámci podpisu zákona prezidentem republiky.

Označen jako volební zákon nemusí být svým názvem, ale např. v důvodové zprávě či jinak, aby od počátku poslancům a senátorům bylo zřejmé, jakým procesním způsobem je návrh zákona přijímán. Poslanecká sněmovna i Senát totiž mohou jinak přistoupit k projednání zákona, když vědí, že je souhlas Senátu nutný. Poslanecká sněmovna jej nemůže přehlasovat a 30denní lhůta na projednání zákona v Senátu neplatí nebo ji lze maximálně interpretovat tak, že se mění na lhůtu pořádkovou, jejíž uplynutí nemá právní důsledky, jako při jiných obyčejných zákonech, kdy je zákon marným uplynutím 30denní lhůty přijat.<sup>16</sup>

Z tohoto pohledu není rozhodující, zda náhodně se zákonem souhlasil Senát, ale zda poslanci a senátoři nutnost povinného souhlasu Senátu znali a zda navrhovatel splnil svou povinnost na tento způsob přijetí zákona upozornit. Rovněž není možné, aby byl zákon přijat tím, že se Senát rozhodne návrhem zákona nezabývat.<sup>17</sup>

Ústava užívá pojem volební zákon v jednotném čísle, proto původně existovaly názory, že volební zákon vyžadující nutný souhlas Senátu je jen volební zákon do Parlamentu, který upravuje i volby senátorů. Vycházelo se z toho, že stejný nutný souhlas Senátu stanoví Ústava pro dva další obyčejné zákony, které upravují postavení Senátu či senátorů (jednací řád Senátu, zákon o styku mezi komorami). Nicméně Ústavní soud v roce 2005

<sup>15</sup> Čl. 40 Ústavy.

<sup>16</sup> Čl. 46 odst. 3 Ústavy.

<sup>17</sup> Čl. 48 Ústavy. SLÁDEČEK, Vladimír – MIKULE, Vladimír – SUCHÁNEK, Radovan – SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava ČR. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k čl. 40, s. 415, bod 6.

vyložil pojem volební zákon šíře.<sup>18</sup> Jde o každý volební zákon, který upravuje přímou volbu občany. Dnes se toto ustanovení aplikuje běžně na volební zákony upravující volby do Parlamentu, Evropského parlamentu, zastupitelstev obcí a krajů a volbu prezidenta republiky. Radovan Suchánek mezi ně řadí i zákony, kterými lze prodloužit volební období v době nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu.<sup>19</sup>

Tento názor vychází z toho, že důvod povinného souhlasu Senátu nespočívá jen v tom, že se upravují poměry bytostně se Senátu dotýkající, ale že volební právo je základním nástrojem realizace přenesení moci z lidu na volené funkcionáře a tato ústavně speciální úprava přijetí volebních zákonů respektuje požadavek většího demokratického konsenzu na zákonnou úpravu objektivního volebního práva (volební zákon) i subjektivního volebního práva (právo jedinice volit a být volen).<sup>20</sup>

#### 4. FORMÁLNÍ A MATERIÁLNÍ POJETÍ VOLEBNÍHO ZÁKONA

Problém pojmu volební zákon nespočívá jen v tom, na jakou zákonnou úpravu voleb se vztahuje, ale také, co věcně upravuje. Dostáváme se k rozdílnosti formálního a materiálního pojetí v právu. Otázkou je, zda by bylo ústavně akceptovatelné, aby zákonodárce přesunul určitou úpravu ze zákona nazvaného volební zákon do zákona jiného – např. úpravu volebních orgánů do zákonů upravující obecnou působnost těchto správních orgánů (obecní a krajské úřady, ministerstva) – a pak Poslanecká sněmovna tvrdila, že když určitá úprava již není v zákoně označeném volební zákon, není třeba souhlasu Senátu, zatímco v době, kdy tatáž úprava byla ve volebním zákoně, souhlas Senátu byl nutný. Fakticky by tedy mohla poslanecká většina obejít ústavní normu o povinném souhlasu obou komor Parlamentu k přijetí volebního zákona tím, že by radikálně zúžila věcnou úpravu v tomto zákoně a přesunula ji jinam. Takové jednání je v rozporu s chápáním ústavních norem jako norem skutečných a reálně působících, a ne jen formálně-fiktivních.

Bez ohledu na způsob přijetí jsou tyto zákony z hlediska právní síly na stejné úrovni jako jiné obyčejné zákony. Pokud však nebude dodržena procedura jejich přijetí, jsou neústavní nikoliv co do svého obsahu, ale do způsobu přijetí. Ústavnost je nutno posuzovat z hlediska obsahu, nikoliv názvu zákona. Volební zákony jsou ty, které upravují náležitosti volebního práva aktivního i pasivního, včetně vzniku a zániku mandátu, a náležitosti volebního procesu.

Byť volby slouží k zvolení někoho do volené funkce, volební právo i volební zákon zahrnuje širší materii. Do volebního práva a materiálního chápání obsahu volebního zákona patří i zánik mandátu, včetně důvodů k tomuto zániku vedoucích. Zánik mandátu je totiž předpokladem další volby v případě senátora nebo nastoupení do volené funkce již dříve zvoleného náhradníka poslance či člena zastupitelstva, kdy až po několika letech dojde dovršení volby náhradníka tím, že se díky zániku mandátu svého

<sup>18</sup> Nález Ústavního soudu č. 283/2005 Sb.

<sup>19</sup> Čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. ŠIMÍČEK, Vojtěch – FILIP, Jan – MOLEK, Pavel – BAHÝLOVÁ, Lenka – PODHRÁZKÝ, Milan – SUCHÁNEK, Radovan – VYHNÁNEK, Ladislav. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 489–490, bod 10.

<sup>20</sup> WINTR, Jan. Co je a není volební zákon podle čl. 40 Ústavy? *Jurisprudence*. 2006, č. 1, s. 66–67.

předchůdce ujme funkce. Volební právo není jen právo upravující vznik volené funkce, ale objektivní právo, jehož obsahem je i zánik výkonu volené funkce nebo pozastavení jejího výkonu.

Například bude-li v trestním zákoníku upraveno pasivní volební právo jakýmkoliv způsobem – ztráta mandátu či omezení volitelnosti v důsledku trestního odsouzení, stává se tento zákon zákonem nejen trestním, ale i volebním, který musí být přijat za souhlasu obou komor. To je základní rozdíl mezi způsobem přijímání obyčejných trestních zákonů za doby Československa a od roku 1993. I když přistoupíme na to, že v době přijetí trestního zákona 1961 a až do roku 1992 byl plně slučitelný s tehdejší ústavou a mohl tak obstát výklad, že zákazem činnosti lze omezit i volené veřejné funkce, tak od roku 1993 je nutné i staré zákony vykládat v souladu s novou ústavní situací, a tedy odmítnout dříve možný, ale nyní již neústavní výklad.<sup>21</sup>

Toho si byli vědomi i tvůrci trestního zákoníku, který sice v roce 2006 nebyl Parlamentem přijat, ale který původně obsahoval i trest ztráty způsobilosti k úřadu a volitelnosti (ztráta volené veřejné funkce), ale pro ústavní aspekty byl jako neústavní z návrhu vypuštěn ještě před podáním do Parlamentu. Pokud totiž trestní zákoník bude obsahovat trest umožňující vyslovit zánik mandátu či omezení volitelnosti, materiálně se stává trestní zákoník i volebním zákonem. Bylo by totiž paradoxní, pokud by například současná úprava ztráty mandátu člena zastupitelstva kraje či obce při odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, která je obsažena ve volebních zákonech<sup>22</sup> a vyžaduje souhlas obou komor, ztratila svůj materiální charakter součásti volebního práva jen tím, že by se nově přesunula do trestního zákoníku, který jinak již souhlas obou komor nevyžaduje. Tím, že byla z návrhu trestního zákoníku vypuštěna úprava dotýkající se volebního práva, předešli jeho tvůrci tomu, aby nebylo schválení tohoto zákona zatíženo povinným souhlasem Senátu.<sup>23</sup> Také dnes platný trestní zákoník č. 40/2009 Sb. neobsahuje žádný trest omezující volební právo odsouzených.

Materiální kritérium považuje za určující Tomáš Herc, jenž prohlásil, že postup při schvalování zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy se neodvozuje od jejich formálního označení, ale jejich materie. Podle Herce „*jakýkoliv zákon, který upravuje materii volebního zákona, stykového zákona nebo jednacního řádu Senátu, musí být přijat se souhlasem obou komor Parlamentu*“.<sup>24</sup>

Zákony se nemohou hodnotit formálně jen podle svého názvu, ale materiálně podle svého obsahu. Není možné nějaký daňový zákon nazvat zákonem o státním rozpočtu, byť se státního rozpočtu na příjmové straně dotýká, a prosadit jeho schválení Poslanec-

<sup>21</sup> Ústavní soud nálezem č. 107/2000 Sb. tak zrušil oprávnění parlamentu podle zákona přijatého tehdy, když parlamenty byly v československé federaci nejvyššími orgány veškeré státní moci, nejen zákonodárné, dle § 62 a 62a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, pokud šlo o výkon nezákonnodárné činnosti, ke kterému nově nezmocňovala ústava, neboť od roku 1993 je již Parlament jen nejvyšším orgánem zákonodárné moci, ne veškeré státní moci. Tedy obyčejným zákonem si Parlament nemůže přivlastnit nové rozhodovací kompetence mimo zákonodárnou činnost. Forma vlády byla změněna z vlády shromáždění s jednotou státní moci na parlamentní demokracii s dělbou státní moci.

<sup>22</sup> § 55 odst. 3 písm. a) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. § 48 odst. 3 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

<sup>23</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Zákaz činnosti a pasivní volební právo. *Trestní právo*. 2012, č. 6, s. 10–13.

<sup>24</sup> RYCHETSKÝ, Pavel – LANGÁŠEK, Tomáš – HERC, Tomáš – MLSNA, Petr. *Ústava ČR. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k čl. 40 Ústavy, s. 306, bod 2.

kou sněmovnou bez projednání v Senátu. Takový zákon, nazvaný jako zákon o státním rozpočtu, materiálně zákonem o státním rozpočtu není. Nutnost hodnotit z hlediska zákonodárné procedury zákon materiálně podle obsahu, a ne formálně konstatoval i Jan Kysela. Kysela k materiálnímu chápání zákona o státním rozpočtu s odkazem na nálezh Ústavního soudu č. 95/2002 Sb. uvedl: „*Ústavní soud zdůraznil nutnost chápat zákon o státním rozpočtu materiálně, neboť ne vše, co se v takto označeném zákoně vynachází, musí být nutně zákonem, o státním rozpočtu*“; takovou situaci však je třeba vnímat jako výjimečnou, aby nedocházelo k ukrácení kompetence Senátu, který o zákoně o státním rozpočtu nejedná. S materiálně nazíraným zákonem o státním rozpočtu nelze spojovat jiná ustanovení, a to jednak kvůli odlišnému procesu (něco je přijato již schválením Poslaneckou sněmovnou, něco až hlasováním Senátu, nicméně to dvojí něco vytváří jeden formální celek, sněmovní či senátní tisk, který putuje zákonodárným procesem), jednak kvůli požadavkům právního státu. Těmi jsou mj. zásady předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti.“<sup>25</sup> Obdobně Kysela uvedl v případě stykového zákona: „*Ačkoliv se o stykovém zákonu mluví jako o zákonu jediném a takto nazvaném, nesporně připadá v úvahu pojímat jej materiálně jako každý zákon, který upravuje zásady jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek...*“<sup>26</sup>

Volební zákon není zákon jen takto nazvaný, ale zákon, který obsahuje normy upravující aktivní i pasivní volební právo, včetně otázek zániku mandátů poslanců a senátorů.

## 5. STŘET ZÁJMŮ JAKO SOUČÁST VOLEBNÍHO PRÁVA

V § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů<sup>27</sup> je stanovena neslučitelnost funkcí poslance a senátora s jinými uvedenými funkcemi. Toto ustanovení zákona se opírá o ústavní zmocnění, které dále stanoví, že pokud se poslanec či senátor ujme neslučitelné funkce, zaniká jeho mandát poslance či senátora.<sup>28</sup> V § 4a zákona o střetu zájmů je stanoveno další omezení, mimo jiné také poslanců a senátorů ve vztahu k provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Neslučitelnost funkcí ovlivňuje zánik mandátu a má dopad na důsledky vůči pasivnímu volebnímu právu a následnému právu na přístup k volené funkci a nerušený výkon zvolené funkce, neboť neslučitelnost znamená, že zvolený poslanec nebo senátor ztrácí zvolenou funkci. Z tohoto pohledu by tedy měla být neslučitelnost upravena ve volebním zákoně. Neslučitelnost funkcí je významnou součástí volebního práva. Z tohoto materiálního pohledu do volebního zákona spadá i problematika střetu zájmů, neslučitelnost činností a neslučitelnosti funkcí poslanců a senátorů, pokud má vliv na zánik mandátu anebo má jiné vážné důsledky pro držitele volené funkce.

Pro srovnání dodejme, že v případě neslučitelnosti funkcí s dopadem na zánik mandátů členů zastupitelstev krajů i obcí je neslučitelnost funkcí upravena ve volebních

<sup>25</sup> KYSELA, Jan. Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu. *Správní právo*. 2013, č. 6. Legislativní příloha 2–3, s. XXXIX.

<sup>26</sup> Jan Kysela jako autor komentáře k čl. 40 Ústavy. KYSELA, Jan. In: KLÍMA, Karel a kolektiv. *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. díl. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 341, bod 14.

<sup>27</sup> Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů ve znění zákona č. 14/2017 Sb.

<sup>28</sup> Čl. 22 Ústavy.

zákoněch do zastupitelstev krajů a obcí.<sup>29</sup> Z hlediska vnitřní provázanosti právního řádu a jeho logiky je nedůvodně materiálně totožnou věc – neslučitelnost funkcí – upravovat vůči členům zastupitelstva ve volebním zákoně s nutností povinného souhlasu Senátu a vůči poslancům a senátorům v jinak nazvaném zákoně (zákoně o střetu zájmů) s tím, že snad díky jinému názvu lze obejít ústavní pravidlo povinného schválení zákona v obou komorách.

Nálezem Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů. Důvodem zrušení zákona bylo to, že obsahoval úpravu neslučitelnosti funkcí člena zastupitelstva kraje a obce s funkcí statutárního orgánu jejich příspěvkových organizací<sup>30</sup> formou přímé novely volebních zákonů do zastupitelstev obcí a krajů. A to z důvodu, že Senát návrh zákona zamítl. Ústavní soud zde vyšel z toho, že uvedená novela zákona o střetu zájmů musí být jako volební zákon projednána s povinným souhlasem Senátu. Přitom Ústavní soud nezrušil jen části přímo novelizující volební zákon o volbách do krajů a obcí, ale zákon jako celek, včetně ustanovení o střetu zájmů, která, kdyby byla přijata odděleně od úpravy neslučitelnosti členů zastupitelstev, by povinný souhlas Senátu nevyžadovala. Nález Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. výslovně neoznačil samotný zákon o střetu zájmů jako zákon volební a nestanovil, že úprava střetu zájmů s důsledky pro zánik mandátu patří pod pojem volební zákon, nicméně se vydal cestou širšího výkladu pojmu volební zákon, přičemž neuzavřel tuto cestu ani pro další interpretace pojmu volební zákon z pohledu materiálního pojetí obsahu zákona.

Pro jednotlivé části zákona neplatí různé procedury přijetí, ale ta nejpřísnější procedura nutná pro určitou část se vztahuje na celý zákon.<sup>31</sup> Z tohoto přístupu plyne, že je-li v zákoně ustanovení, které se dotýká voleb a neslučitelnosti volené funkce, podmínkou ústavnosti celého zákona a ne jen ustanovení o neslučitelnosti volených funkcí je schválení v režimu čl. 40 Ústavy, který stanoví povinný souhlas Senátu. Zákon o střetu zájmů, pokud upravuje neslučitelnost funkcí poslanců a senátorů s důsledkem pro zánik jejich mandátu, je materiálně zákon volební.

Byť ústavní problém je v případě neslučitelnosti volených poslanců a senátorů, dopadá tato věc i na ustanovení zákona vůči jiným veřejným funkcionářům, včetně jmenovaných členů vlády, pokud je obsažena ve stejném návrhu zákona. Je na navrhovateli zákona, aby zvažil, zda úpravu týkající se ministrů a jiných veřejných funkcionářů spojí s úpravou týkající se neslučitelnosti funkcí s dopadem na možný zánik mandátu poslanců a senátorů i členů zastupitelstev. Pokud tak však učiní, musí pro celý zákon platit způsob projednání s nutností povinného souhlasu Senátu.

Pokud je přijata novela zákona, který v původním znění obsahuje úpravu spadající pod materiální vymezení volebního zákona, ale samotná novela se těchto věcí netýká, odpovídá materiálnímu pojetí, že nebude nutné takovou novelu schvalovat jako volební zákon. Ovšem novelizující znění se stává součástí původního zákona a sdílí s ním jeho

<sup>29</sup> § 5 odst. 2 a § 48 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. § 5 odst. 2 a § 55 odst. 3 zákona 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

<sup>30</sup> Část třetí a čtvrtá zákona č. 96/2005 Sb.

<sup>31</sup> Nález Pl. ÚS 13/05. WINTR, Jan. Co je a není volební zákon podle čl. 40 Ústavy?, s. 68. SLÁDEČEK, Vladimír – MIKULE, Vladimír – SUCHÁNEK, Radovan – SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava ČR. Komentář*, komentář k čl. 40, s. 419, bod 12.



osud. Pokud při zkoumání ústavnosti přijetí zákona dojde Ústavní soud k závěru, že měl být přijat přísnější procedurou, a zruší jej, týká se zrušení zákona v aktuálně platném znění dle zákonů jej novelizujících.

## ZÁVĚR

Určující pro kategorizaci obyčejných zákonů z hlediska různé procedury jejich přijetí je vedle formálního názvu též materiální hledisko jejich věcné úpravy. Pokud zákon o střetu zájmů obsahuje neslučitelnost funkcí poslanců a senátorů s důsledkem dopadu na zánik mandátu, měl být přijímán jako volební zákon podle čl. 40 Ústavy. Ovšem při schválení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v roce 2006 se Senát zákonem nezabýval, tedy nevyslovil souhlas se zákonem.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Usnesení Senátu z 16. 3. 2006, 10. schůze Senátu, č. 377.

## Categorization of Laws and Electoral Law

Zdeněk Koudelka

*Abstract:* This paper focuses on the interaction between statutory regulation of conflict of interests applicable to the electoral law and between electoral legislation. This paper deals with the question whether the regulation of incompatibility of functions as well as other restrictions aimed at deputies, senators and members of municipal and regional councils allows us to conclude that the regulation of conflict of interests is subjected to an obligatory consent of the Senate. This paper assumes that every law regulating elections regardless of how it is called should be perceived as electoral law. This article refuses the idea that the name of the statute should be decisive; according to the author the content of the statute is crucial. The fact that the consent of the Senate, according to the Art. 40 of the Constitution, is required must be obvious since the beginning not the outcome of a chance.

**Key words:** conflict of interests, incompatibility of functions, Parliament, electoral law