

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

Legislativní přílepy

Zpracoval: Jan Volráb

Konzultant: Mgr. František Korbela, Ph.D.

Plzeň, Březen 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2012, Jan Volráb

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat vedoucímu diplomové práce Mgr. Františku Korbelovi, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky a také svým rodičům za veškerou podporu při studiu.

Obsah

1. Úvod	1
2. Legislativní proces	4
2.1 Subjekty v legislativním procesu.....	6
2.1.1 Parlament České republiky.....	6
2.1.2 Poslanecké sněmovna České republiky	6
2.1.3 Senát České republiky.....	7
2.1.4 Prezident České republiky.....	7
2.1.5 Lobbistické skupiny	8
2.2 Proces vzniku v Parlamentu České republiky	9
2.2.1 Legislativní proces na úrovni Poslanecké sněmovny	9
2.2.2 Návrh zákona.....	9
2.2.3 Prvé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.....	10
2.2.4 Druhé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně	13
2.2.5 Třetí čtení návrhu zákona.....	14
2.2.6 Legislativní proces v Senátu a opětovné projednávání v Poslanecké sněmovně	15
3. Vývoj legislativních přílepků a způsoby jejich omezení v zahraničí a v České republice	18
3.1 Původ a vývoj legislativních přílepků v České republice	18
3.2 Omezení tvorby přílepků v zahraničí	24
3.3 Změna Jednacího řádu Poslanecké sněmovny navrhovaná senátorkou Soňou Paukrťovou	30
3.4 Další návrhy na omezení tvorby přílepků	39
4. Nálezy Ústavního soudu týkající se legislativních přílepků	42
4.1 O Ústavním soudu	42

4.1.1 Řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem.....	43
4.2 Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 – „sběrné novely“	45
4.3 Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 - „legislativní přílepký“	48
4.4 Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07– „komplexní pozměňovací návrh“	53
4.5 Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 – „komplexní pozměňovací návrhy“	56
5. Názory na současný stav českého zákonodárství a legislativní přílepký	59
5.1 Názor ústavního soudce Františka Duchoně	59
5.2 Inventura demokracie	60
5.3 Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury	61
5.4 Politické strany	62
5.4.1 Občanská demokratická strana	63
5.4.2 TOP 09	64
5.4.3 Věci veřejné.....	64
5.4.4 Strana zelených.....	65
5.4.5 Česká strana sociálně demokratická	65
6. Závěr	67
7. Resumé	70
8. Použité zdroje	71
9. Přílohy	74
9.1 Platné znění ustanovení zákona č. 90/1995 Sb., o jednácím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, kterých se týká novelizace, s vyznačením navrhovaných změn ...	74

1. Úvod

Novela o zadávání veřejných zakázek v zákonu o surových diamantech. Novela veterinárního zákona, novela zákona o vysokých školách a zákaz kouření na pracovištích a v restauracích v tzv. insolvenčním zákonu. Novela o zoologických zahradách v živnostenském zákonu. Novela zákona o vinařství a vinohradnictví v zákonu o provozu na pozemních komunikacích.¹ To, co mají tyto právní předpisy společného, je to, že se jedná o tzv. legislativní přílepky.

Legislativní přílepky je označení, které se u nás používá pro nesouvisející pozměňovací návrhy připojené k zákonu, který upravuje zcela jiné věci. Vzniká připojením nesouvisející novely zákona do právě projednávaného návrhu zákona.² Většinou se tato praktika objevuje v Poslanecké sněmovně v průběhu druhého čtení.

Divocí jezdci, jak se také někdy říká legislativním přílepkům, jsou jedním z projevů nekvality českého zákonodárství poslední doby. Právní řád se na základě používání této techniky, která je svým způsobem obcházení řádného a plně transparentního legislativního procesu, stává bez použití elektronických informačních právních programů nepřehledný a pro laiky naprosto nesrozumitelný. Již v roce 2006 platilo v České republice přibližně 10 000 právních norem a z toho přibližně čtvrtina byly zákony, které měly celkem přes 100 000 paragrafů.³ Již tento stav způsobuje špatnou přehlednost platného práva a legislativní přílepky to dále zhoršují. Jen velmi těžko napadne nějakého drobného prodejce hledat zákonnou úpravu, která se týká jeho krámku, v zákoně o úvěru pro České dráhy, jako se díky legislativním přílepkům v České republice stalo. „*Zní to jako nadsázky, ale je to zcela běžné*“⁴, uvedl současný ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil. V souvislosti s tím uvedl případ, kdy se zrušila povinnost vydávat účtenky k nákupům nad padesát korun pomocí zákona, který se zabývá zcela jinou až paradoxně odlišnou matérií, a to úvěrem pro České dráhy.

¹ Inventura demokracie: Čtyři legislativní absurdity: přílepky k zákonům. [online]. [cit. 2012-01-22]. Dostupné z: <http://stara.inventurademokracie.cz/darek-ke-dvacetinam/prilepky/index.html>

² Inventura demokracie: Čtyři legislativní absurdity: přílepky k zákonům. [online]. [cit. 2012-03-14]. Dostupné z: <http://stara.inventurademokracie.cz/darek-ke-dvacetinam/prilepky/index.html>

³ Česká advokátní komora: Ztracení v paragrafech. [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=1123>

⁴ Univerzita Karlova v Praze - iForum: Přílepky k zákonům. [online]. 2012-03-14 [cit. 2012-03-14]. Dostupné z: <http://www.cuni.cz/IFORUM-3635.html>

Ve své práci se budu věnovat různým aspektům, které se týkají praxe používání legislativních přílepků. Nejprve se budu jednotlivě zabývat subjekty působící v zákonodárném procesu. Popíši způsob jejich zvolení, podmínky jejich zvolení, funkční období a pravomoci. Kromě klasických a Ústavou určených subjektů zákonodárného procesu na parlamentní úrovni (vedle toho existuje ještě legislativní proces na úrovni územně samostatných celků), což jsou Poslanecká sněmovna, Senát a Prezident republiky, se pozastavím u další skupiny, která sice nemá žádné zakotvení v českých právních předpisech, ale její vliv je velmi silný a to u lobbingu, česky řečeno zájmové skupiny.

V pokračování části legislativní proces objasním cestu vzniku zákona. Od okamžiku, kdy se objeví potřeba upravit určitou část lidského života, vznikne na tomto základě společenský a politický zájem k vytvoření návrhu zákona. Tento návrh projde od jeho tvůrců několika fázemi tvorby zákona. Nejprve se o něm jedná na půdě Poslanecké sněmovny. Další článkem v tomto řetězci je Senát, který také jedná o návrhu, ale o návrhu, který může být podstatně jiný, než ten, který Sněmovně předložili navrhovatelé zákona. V Poslanecké sněmovně v průběhu legislativního procesu mohou poslanci uplatnit své právo zákonodárné iniciativy a s pomocí ostatních poslanců změnit původní návrh zákona pozměňovacími návrhy.

Senát přebírá po Poslanecké sněmovně štafetu ve vytváření zákona, a tedy vidí, v jakém znění prošel Poslaneckou sněmovnou. Senát jako druhá komora má být zárukou demokratického a ústavního zákonodárného procesu. Proto, když s návrhem zákona jako horní komora Parlamentu nesouhlasí, může ho „vrátit“ předělaný zpět dolní komoře, tedy Poslaneckého sněmovně. Když je zákon v pořádku, po formální i materiální stránce splňuje všechny náležitosti, má ho Senát schválit a postoupit výš k Prezidentovi republiky.

Prezident republiky je posledním článkem řetězce orgánů, podílející se na zrození platného zákona. Tím, že je posledním článkem, má také největší odpovědnost. Pokud Parlamentem projde zákon, který obsahuje nedostatky, je nelogický, jeho postup nebyl v pořádku s právními předpisy, musí zde Prezident uplatnit své právo veta, zachránit situaci a vrátit zákon zpátky do Parlamentu, kde se bude znovu o zákonu hlasovat. Pod takový zákon, který je v pořádku se může Prezident s klidnou duší podepsat, zákon se stane účinným, předepsaným způsobem se vyhlásí a lidem změní svět k lepšímu.

Bohužel situace je často jiná a touto soustavou projde zákon, který nesplňuje všechny požadavky. Existuje však instituce a to Ústavní soud, který dává pozor, aby se v České republice dodržovala lidská práva, dařilo se demokracii a také kontroluje, zdali zákonodárci schvalují zákony postupem předepsaným. Pokud od již zmíněných orgánů dostaneme zákon s určitými nedostatky, což se občas děje, přeci jenom i zákonodárci jsou jen lidi a chybovat je lidské, může Ústavní soud za určitých podmínek zákon zrušit. Několikrát již tato situace nastala a Ústavní soud na nastalou situaci reagoval svým rozhodnutím, a v několika jeho judikátech hrály důležitou roli i legislativní přílepky. Tato rozhodnutí Ústavního soudu uvedu a popíši.

V další kapitole zjistíme, kdy se v České republice začaly objevovat legislativní přílepky a jaké zákony vznikly způsobem legislativních přílepků. Do této kapitoly vyberu ty nejvíce do očí bijící případy legislativních přílepků, které vzbudily zájem médií a tím pádem i občanů. Dále zde uvedu způsoby, jak prostřednictvím jednacích řádů zákonodárných sborů v zahraničí upravili podávání pozměňovacích návrhů tedy možnost vzniku přílepku. Česká republika je jedna z mála zemí, kde ještě existuje možnost vzniku legislativního přílepku, proto považuji za důležité tyto úpravy v cizích jednacích řádech uvést, jelikož si díky nim můžeme udělat představu, jakou úpravu mají v cizině, jakou úpravu máme u nás v České republice a s jakou změnou Jednacího řádu Poslanecké sněmovny přicházejí osoby a orgány, které mají ambice zlepšit české zákonodárství. Poté nastíním situaci v Česku ohledně snahy a návrhů, jak omezit legislativní přílepky. V současnosti je možnost změny českého Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tedy podhoubí pro tvorbu přílepků. Tento návrh zákona rozeberu, popíši jeho ambice v omezení přílepků.

Další část práce věnuji dříve uvedenému Ústavnímu soudu a jeho rozhodnutí v případech, kdy poslanci schválili zákon, kde objevují legislativní přílepky. Pokusím se vybrat nálezy Ústavního soudu, které jsou zajímavé nejen svým rozhodnutím, ale také odůvodněním, jak se staví soud k legislativním přílepkům. Za důležité též považuji uvést na základě čeho, navrhovatelé spatřují dotýčný zákon legislativním přílepem a jaké argumenty uvádějí.

Jako poslední poskládám názory na legislativní přílepky a stav českého zákonodárství, jak to vidí politici, odborníci teoretikové a praktikové, studenti atd.

2. Legislativní proces

Jedna z definic zákonodárného procesu zní následovně: „*Legislativní proces je Ústavou a zákony stanovený proces tvorby zákonů.*“⁵ Tato definice nám však jen říká, kde se o legislativním procesu dozvíme víc, tedy které právní předpisy ho upravují. Legislativní proces či jinak řečeno zákonodárný proces je upraven v Ústavě⁶ v hlavě druhé. Zákony, které stanoví samotný postup tvorby zákonů, jsou především Jednací řád Poslanecké sněmovny⁷ a Jednací řád Senátu⁸ a dále Legislativní pravidla vlády. Další vyjádření legislativního procesu je, že se jedná o: „*proces přípravy, tvorby, projednávání a schvalování legislativy ze strany vlády, Parlamentu a Prezidenta republiky, který končí jejím vyhlášením zpravidla ve Sbírce zákonů.*“⁹ Tato definice je podle mého názoru výstižnější, neboť u této definice si i neodborník udělá představu o tom, co vše legislativní proces obsahuje.

Zákonodárný proces je velmi složitá činnost, která se skládá z mnoha souvisejících částí, stadií a potřeb, a na němž spolupracuje mnoho osob i státních orgánů. V této souvislosti mě velmi zaujal právně filozofický názor profesora Knappa na legislativní proces. Ve své knize *Teorie práva* popisuje legislativní proces ze dvou aspektů a to z hlediska právního a hlediska sociálního.¹⁰ Legislativní proces ve smyslu sociálním předchází samotnému vytváření návrhu zákona. Jedná se o zkoumání společenských potřeb, vztahů a zájmů, které potřebují a objektivně odůvodňují novou právní úpravu. „*Tj. výzkum sociální potřeby nové právní normy, v to počítaje i soustavnou analýzu společenského působení právní úpravy dosavadní, jakož i formování a vznik legislativního záměru, tedy stádia předcházející zahájení*

⁵ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří a ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Prospektrum, 2002. s. 185. ISBN 80-7175-106-5.

⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. *Ústava České republiky* - dále jen *Ústava*.

⁷ Zákon č. 90/1995 Sb. *o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* – dále jen *Jednací řád Sněmovny*

⁸ Zákon č. 107/1999 Sb. *o jednacím řádu Senátu* – dále jen *Jednací řád Senátu*

⁹ Informační centrum vlády: *Legislativní proces*. [online]. [cit. 2012-01-20]. Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/cz/cotoje/co-je-legislativni-proces--59870/tmplid-560/>

¹⁰ Knapp, V.: *Teorie práva*, 1. Vydání. Praha, C.H.Beck 1995, 108str. ISBN 80-7179-028-1

*legislativního procesu ve smyslu právním.*¹¹ Výsledek legislativního procesu má být kvalitní právní norma, která by měla dostatečně upravovat aktuální právní situaci a k tomu je potřeba důkladně připravit návrh zákona. Legislativní proces z hlediska sociálního velmi přesahuje hledisko právní. Před vydáním nového zákona je třeba jeho potřebu předem dlouhodobě analyzovat a znění zákona co nejlépe připravit pro úspěšnou úpravu společenské situace. A dále po nabití platnosti je třeba stále sledovat působení právní normy na společnost.

Pokud jsem popsal legislativní proces ve smyslu sociálním, je nutné ho také popsat ve smyslu právním. Legislativní proces z právního hlediska je možná vykládat v užším a širším slova smyslu. V užším právně technickém významu se jedná o formální postup tvorby právní normy, který se uskutečňuje tvorbou právního předpisu a končí jeho vyhlášením. V širším slova smyslu je možné legislativní proces chápat jako realizaci legislativního záměru tedy jako proces, který se zahajuje rozhodnutím o zahájení přípravy právního předpisu. Tak popsaný zákonodárny proces je zahájen dřív, než legislativní proces v užším smyslu a obsahuje i větší počet účastníků včetně takových, kteří sami nemají ústavní legislativní iniciativu ani legislativní pravomoc.¹²

Pokud se tedy na přípravě zákona pracuje určitou dobu, ve většině případů návrh zákona vytváří tým odborníků, měl by dle mého názoru být tento návrh připraven z právního hlediska a také z hlediska potřeby nové úpravy perfektně. Proto mi napadá otázka, k čemu vlastně jsou v současnosti pozměňovací návrhy, zdali to je prostředek k řešení technických nedostatků nebo nástroj politického kompromisu či instrument, který může v našem státě sloužit k prosazení zájmu, jenž by neměl v řádném legislativním procesu šanci.

¹¹ Knapp, V.: Teorie práva, 1. Vydání. Praha, C.H.Beck 1995, 110str. ISBN 80-7179-028-1

¹² Knapp, V.: Teorie práva, 1. Vydání. Praha, C.H.Beck 1995, 110str. ISBN 80-7179-028-1

2.1 Subjekty v legislativním procesu

2.1.1 Parlament České republiky

Článek 2. Ústavy obsahuje zásadu legitimizace státní moci lidem a zní: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci, vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Na základě toho ustanovení u nás funguje výkon moci lidu formou zastupitelské demokracie. Princip je takový, že občané si díky volné soutěži politických stran a prostřednictvím demokratických voleb vyberou své zástupce, kteří za ně vykonávají státní moc. Tímto postupem nevznikají všechny státní orgány ale jen ty, které rozhodují o zákonech a jiných normativních aktech – tedy parlament a územní zastupitelstva. Hlavní kompetencí Parlamentu je rozhodování o zákonech a jejich přijímání. V České republice se parlament skládá ze dvou komor a to je Poslanecká sněmovna a Senát. Obě dvě komory mají samostatné postavení a jejich vznik a fungování je rozdílné. Význam dvoukomornosti je takový, že komory se navzájem kontrolují a omezují, dále slouží zejména k ochraně před uchvácením moci jednou z komor, před unáhlenou legislativou a poskytuje posouzení věci z jiného pohledu.¹³

2.1.2 Poslanecké sněmovna České republiky

Podle Ústavy má Poslanecká sněmovna 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let. Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě rovného a přímého hlasovacího práva, podle zásady poměrného zastoupení. Právo volit má každý občan, který dosáhl věku 18 let, avšak pro zvolení do Poslanecké sněmovny je vyžadován věk 21 let. S výkonem funkce poslance není slučitelná funkce senátora, funkce prezidenta republiky, funkce soudce a dalšími funkce, které stanoví zákon. Poslanec může být členem vlády, ale v tom případě nemůže být předsedou či místopředsedou Poslanecké sněmovny, ani členem parlamentních výborů a vyšetřovacích či stálých komisí komory. Pro senátory platí tytéž omezení slučitelnosti funkcí jako pro poslance.

¹³ Klíma Karel a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 92s. ISBN 80-86898-98-9

Jednací řád Poslanecké sněmovny v § 50 stanoví působnost Poslanecké sněmovny. Do působnosti Poslanecké sněmovny v oblasti legislativního procesu patří: projednávat návrhy zákonů a vyslovovat s nimi souhlas, schvalovat společně se Senátem volební zákon, zákon o jednání a styku obou komor Parlamentu mezi sebou, jakož i navenek a zákon o jednacím řádu Senátu, usnášet se o návrhu zákona o státním rozpočtu, usnášet se o návrhu zákona státního závěrečného účtu a schvalovat zákonná opatření Senátu.

2.1.3 Senát České republiky

Senát se skládá z 81 senátorů a ti jsou voleni na dobu 6 let a každé dva roky se volí třetina senátorů. Volby do senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného rovného a přímého volebního práva a na rozdíl oproti volbám do Poslanecké sněmovny podle zásady většinového systému. Další rozdíl mezi Senátem a Poslaneckou sněmovnou je ten, že občan České republiky může být zvolen senátorem až po dosažení 40 let věku.

Pravomoci senátu týkající se zákonodárství jsou: projednávání návrhů zákonů postoupené Poslaneckou sněmovnou. Senát je schvaluje, zamítá nebo je může vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Senát jako celek podává návrhy zákonů, má tedy zákonodárnou iniciativu, přijímá zákonná opatření v případě, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna a vyjadřuje se k návrhům legislativních aktů a dalším dokumentům Evropské unie.¹⁴

2.1.4 Prezident České republiky

Prezident republiky je zástupce moci výkonné, je volen Parlamentem na společné schůzi obou komor a jeho zvolení a pravomoc určuje Ústava. Občan, který se uchází o funkci prezidenta, musí splňovat pro zvolitelnost stejné podmínky jako Senátor. Prezident republiky může být do úřadu zvolen jen dvakrát za sebou.

Hlavní pravomocí Prezidenta republiky v legislativním procesu je podepisování, tedy určité schvalování zákonů a právo vrátit Parlamentu přijatý zákon.

¹⁴ Senát: Průvodce institucí. [online]. [cit. 2012-01-05]. Dostupné z: http://www.senat.cz/informace/slovník_pojmu.php?ke_dni=05.01.2012

Další pravomoci, které se zákonodárstvím souvisí nepřímou, ale týkající se subjektů legislativního procesu například jsou: jmenování a odvolání předsedy vlády a dalších členů vlády a přijímání jejich demise, odvolání vlády a přijetí její demise, svolávání zasedání Poslanecké sněmovny a rozpouštění Poslanecké sněmovny.¹⁵

2.1.5 Lobbistické skupiny

Lobbismus se v politice objevuje snad v každé netotalitní zemi. Lobbismus lze definovat jako „*cílené ovlivňování poslanců, zákonodárné i výkonné moci.*“¹⁶ Lobbista je osoba, která prosazuje zájmy své, nebo zájmy skupiny lidí u politiků nebo osob, kteří, jak se říká „rozhodují“. Lobbismus může mít několik forem. Existují lobbisté, kteří lobbují za sebe, nebo za své okolí. Jsou i lobbisté, kteří využijí svého postavení a například za úplatu prosazují zájmy někoho jiného. Další lobbisté mají ušlechtilé úmysly a lobbují například za neziskové a sociálně prospěšné organizace a spolky. Lobbying mohou vytvářet také různé odborové či profesní organizace a v neposlední řadě zájmové a nátlakové skupiny, kteří touží po zisku na úkor ostatních občanů. Lobbismus má tedy mnoho podob, některé jsou více či méně nápadné a některé prospěšné a jiné naopak silně škodlivé.¹⁷

Pro demokratickou společnost je vhodné, aby při tvorbě právních předpisů existovala otevřená forma lobbyingu mezi soukromým sektorem a zákonodárci. Zákonodárci se tak seznamují s požadavky, názory a skutečnostmi určitých zainteresovaných subjektů. Bohužel u nás lobbying probíhá i na společných dovolených v Toskánsku či golfovém turnaji v Dubaji. Z tohoto důvodu se politikům nedá věřit, že v určitých věcech nerozhodují na objednávku vlivných lobbistů byznysu. Tuto situaci by mohl pomoci vyřešit zákon o lobbyingu, který Česká republika stále nemá. Existuje

¹⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

¹⁶ Slovník cizích slov.abz: Lobbismus. [online]. [cit. 2012-03-06]. Dostupné z: <http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/lobbismus-lobbismus>

¹⁷ Politickespektrum: Lobismus. [online]. [cit.2012-03-06]. Dostupné z: <http://politickespektrum.cz/lobismus/>

návrh zákona o lobbingu, který počítá například s registrací lobbistů podávání zpráv od lobbistů a zřízení nezávislého kontrolního orgánu.¹⁸

2.2 Proces vzniku v Parlamentu České republiky

Abych se držel předchozí posloupnosti, prvně popíši legislativní proces z pohledu dolní komory Parlamentu a to Poslanecké sněmovny a následovně jeho projednávání v Senátě a podepisování Prezidentem republiky.

2.2.1 Legislativní proces na úrovni Poslanecké sněmovny

Právní předpis, který upravuje chod Poslanecké sněmovny a tedy i legislativní proces je zákon č. 90/1995 Sb., v platném znění, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen jednací řád poslanecké sněmovny). V jednacím řádu poslanecké sněmovny se v části dvanácté upravuje podávání návrhů zákonů.

2.2.2 Návrh zákona

Aby se Poslanecká sněmovna mohla začít nějakým návrhem zákona zabývat, musí mu být tento návrh předložen. Právo na předkládání zákonů se nazývá zákonodárná iniciativa. Toto právo má v Poslanecké sněmovně jakýkoliv poslanec (i jednotlivec), jakkoliv vzniklá skupina poslanců, Senát (jako celek), vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.¹⁹ Podle zákona se návrh předkládá v písemné podobě. Návrh musí obsahovat přesné ustanovení toho, na čem se má Poslanecká sněmovna usnést. Současně musí být s návrhem zákona předložena i důvodová zpráva, kde jsou shrnuty všechny argumenty, které odůvodňují přijetí nové právní úpravy či změnění stávající. Důvodová zpráva se skládá ze dvou částí. První obecná část důvodové zprávy, která objasňuje principy nové právní úpravy. Ve druhé zvláštní části se odůvodňují jednotlivá ustanovení a nazývá se zvláštní část. Důvodová zpráva musí též zpracovat, jaký vliv bude mít předkládaný návrh na státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků a zhodnocení souladu návrhu

¹⁸ Ekologický právní servis: Zákony na objednávku. [online]. [cit. 2012-03-26]. Dostupné z: <http://www.eps.cz/resime/tema/zakony-na-objednavku>

¹⁹ Poslanecká sněmovna České republiky: Legislativní proces z hlediska Poslanecké sněmovny. [online]. [cit. 2012-01-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/status.html>

s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky. Pokud se jedná o návrh, kterým má být změněn platný zákon nebo jeho část, musí být tento zákon k návrhu přiložen a změny vyznačeny. Navrhovatel může vzít svůj návrh zákona zpět až do ukončení druhého čtení zákona.

Navrhovatel předkládá kompletní návrh zákona se všemi nezbytnostmi předsedovi Poslanecké sněmovny, ten jej však dále postupuje organizačnímu výboru. Předseda Poslanecké sněmovny také rozešle neprodleně kopie návrhu zákona všem poslancům a poslaneckým klubům. Pokud není navrhovatelem vláda, požádá ji, aby se do 30 dnů od předložení žádosti k návrhu zákona vyjádřila. Vláda své stanovisko zasílá předsedovi Poslanecké sněmovny.

Poté, co se vláda vyjádří k návrhu zákona, nebo v případě, že se nevyjádří k takovému návrhu do 30 dní od doručení žádosti, musí organizační výbor do 15 dnů předsedovi Poslanecké sněmovny zařadit předložený návrh zákona se stanoviskem vlády, bylo-li předloženo včas, do návrhu pořadu schůze Poslanecké sněmovny. Současně navrhne, kterému výboru, popřípadě více výborům, má být návrh přikázán a určí zpravodaje. Poté předseda Poslanecké sněmovny podle doporučení organizačního výboru rozhodne o zařazení návrhu zákona do návrhu pořadu nejbližší schůze Poslanecké sněmovny. Pokud organizační výbor včas nesplní výše popsanou činnost, zařadí předseda návrh zákona do návrhu pořadu schůze Poslanecké sněmovny bez doporučení organizačního výboru. Dále předseda pokračuje jako v případě správné činnosti organizačního výboru.²⁰

2.2.3 Prvé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Cesta návrhu zákona pokračuje prvním čtením v Poslanecké sněmovně. *„Prvé čtení návrhu zákona znamená první projednávání návrhu zákona v plénu Poslanecké*

²⁰ Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

sněmovny.²¹ „Účelem prvního čtení zákona je rozhodnout, zda je návrh zákona jako celek způsobilý k projednání.“²²

Prvé čtení návrhu zákona začíná tím, že navrhovatel a poté zpravodaj, kterého určí organizační výbor nebo předseda Poslanecké sněmovny, uvedou návrh zákona v Poslanecké sněmovně. Vládní návrh uvede pověřený zástupce vlády – většinou věcně příslušný ministr. Poslanecký návrh zákona uvede poslanec, pokud se jedná o jeho vlastní návrh zákona, nebo poslanec jako zástupce skupiny poslanců, které návrh zákona iniciuje. Senátní návrh zákona uvede senátor pověřený Senátem, návrh zastupitelstva vyššího samosprávného celku pověřený zástupce zastupitelstva kraje nebo zastupitel hlavního města Prahy.²³

Po uvedení návrhu zákona se koná obecná rozprava. Během obecné rozpravy se může Poslanecká sněmovna usnést, že návrh vrátí svému navrhovateli k dopracování nebo že jej zamítá. Pokud se tak nestane, přikáže Poslanecká sněmovna návrh zákona k projednání výboru, popřípadě několika výborům, a to podle návrhu organizačního výboru nebo předsedy Poslanecké sněmovny. Každý poslanec může předložit jiný návrh na přikázání, o takovém přikázání rozhodne Poslanecká sněmovna bez rozpravy. V případě, že byl návrh zákona přikázán výboru k projednání, nelze už jej vrátit navrhovateli k dopracování.²⁴ Součástí obecné rozpravy jsou vystoupení poslanců, kde vyjadřují své názory na technické zpracování zákona, na účel a smysl zákona a podávají procedurální návrhy.

Po obecné rozpravě se koná rozprava podrobná, v které se poslanci vyjadřují k jednotlivým ustanovením návrhu zákona. V této rozpravě podávají poslanci (členové výboru) pozměňovací návrhy. Právo podávat pozměňovací návrhy je určeno nejen pro

²¹ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda : II. díl Ústavní právo České republiky. Část 2..* 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha : Linde Praha, 2008. 441 s. ISBN 978-80-7201-694-5.

²² GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK, Jiří ; ZOUBEK, Vladimír . *Ústavní systém České republiky : Základy českého ústavního práva.* 4. Praha : Prospektrum, 2002. 185 s. ISBN 80-7175-077-8.

²³ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda : II. díl Ústavní právo České republiky. Část 2..* 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha : Linde Praha, 2008. 441 s. ISBN 978-80-7201-694-5.

²⁴ *Poslanecké sněmovna: Prvé čtení návrhu zákona* [online]. 1995 - 2011 [cit. 2011-11-14]. Parlament České republiky. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/docs/status.html>>.

projednávání návrhů ve výborech, ale také pro projednávání návrhu ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně. „Z pojmu *pozměňovací návrh* vyplývá, že by se takový návrh měl týkat věci, která je navrženým zákonem upravena, nebo by s ní měl alespoň souviset.“²⁵ Pozměňovací návrhy se zabýval i Ústavní soud, který tuto tezi potvrdil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Pozměňovací návrhy a i zmíněným ústavním nálezem se budu zabývat na jiném místě této práce.

Poslanecká sněmovna má 60 dnů na projednání návrhu zákona, od okamžiku rozhodnutí o jeho přikázání výboru k projednání. Tato lhůta však není definitivní. Poslanecká sněmovna může tuto lhůtu v určitých případech prodloužit ale také i zkrátit. Sněmovna může lhůtu 60 dnů snížit maximálně o 30 dnů a to v případě, že proti takovému snížení nevznesou skupina 50 poslanců nebo 2 poslanecké kluby. Takto zkrácená lhůta už nelze nijak prodloužit. V případě prodloužení může Sněmovna prodloužit lhůtu o 20 dnů a to jen se souhlasem navrhovatele.²⁶

Existuje možnost, že Poslanecká sněmovna vysloví souhlas s návrhem zákona již během prvního čtení. Je to možné v případě, že navrhovatel společně s návrhem tento postup navrhne Poslanecké sněmovně a tento postup také dostačujícím způsobem odůvodní v důvodové zprávě. Tento postup je nepřipustný, pokud před ukončením obecné rozpravy proti němu vznesou námitku nejméně dva poslanecké kluby nebo nejméně 50 poslanců. Pokud byl podán návrh na vyslovení souhlasu již během prvního čtení, rozhodne Poslanecká sněmovna po skončení obecné rozpravy, zda bude v jednání pokračovat tak, aby mohla s návrhem vyslovit souhlas již v prvním čtení. V případě, že Poslanecká sněmovna takový návrh schválí, zahájí předsedající o návrhu zákona podrobnou rozpravu. V takto nařízené rozpravě nemohou poslanci podávat pozměňovací nebo jiné návrhy a lze pouze navrhnout opravu data účinnosti v návrhu zákona a jeho legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb. Na závěr jednání o návrhu zákona se hlasuje o přijetí zákona. Pokud návrh zákona podá a výše popsáním způsobem schválen nebyl, může se Poslanecká sněmovna usnést, že návrh vrátí navrhovateli k dopracování nebo že jej zamítne. Nerozhodne-li tak, přikáže

²⁵ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda : II. díl Ústavní právo České republiky. Část 2.* 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha : Linde Praha, 2008. 441 s. ISBN 978-80-7201-694-5.

²⁶ Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

návrh k projednání výborům, popřípadě více výborům, a to podle návrhu organizačního výboru nebo předsedy Poslanecké sněmovny.²⁷

2.2.4 Druhé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Poté, co výbor, popřípadě výbory, kterým byl návrh zákona přikázán, projednají návrh zákona, nebo po uplynutí příslušné lhůty, je návrh zákona zařazen na návrh organizačního výboru předsedou Poslanecké sněmovny na pořad další schůze Sněmovny ke druhému čtení. Povinností předsedy je také obstarat vytištění usnesení výboru a oponentní zprávy k návrhu zákona a doručení všem poslancům do 24 hodin před zahájením druhého čtení. *„Často se při vytváření pořadu plenární schůze předpokládá, že druhé čtení návrhu zákona na schůzi skutečně úspěšně proběhne a návrh zákona je zařazen do pořadu téže schůze i ke třetímu čtení.“*²⁸

Usnesení, které předkládá výbor předsedovi Poslanecké sněmovny, obsahuje doporučení Sněmovně, zda má návrh zákona schválit či nikoliv. Doporučí li v usnesení změny nebo doplňky návrhu zákona, přesně je formuluje. Nejméně pětina menšina všech členů výboru může předložit předsedovi Sněmovny oponentní zprávu, která má obdobné náležitosti jako usnesení výboru.²⁹

V druhém čtení uvede návrh zákona navrhovatel a po navrhovateli vystoupí zpravodaj výboru. O návrhu se koná obecná rozprava, po jejím ukončení může Sněmovna vrátit návrh zákona výboru k novému projednání, nebo se usnést na tom, že jej zamítá. V případě, že se tak nestane, koná se po obecné rozpravě rozprava podrobná. Během podrobné rozpravy se může Sněmovna usnést, že projedná některá ustanovení návrhu zákona odděleně. V tomto okamžiku se mohou předkládat pozměňovací či jiné návrhy k návrhu zákona a může tedy dojít ke vzniku tzv. přílepku. I po podrobné rozpravě lze Sněmovnou návrh zákona vrátit k novému projednání výboru. Před třetím čtením se všechny podané pozměňovací návrhy vytisknou a doručí se všem poslancům,

²⁷ Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

²⁸ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda : II. díl Ústavní právo České republiky. Část 2..* 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha : Linde Praha, 2008. 441 s. ISBN 978-80-7201-694-5.

²⁹ *Poslanecké sněmovna: Druhé čtení návrhu zákona* [online]. 1995 - 2011 [cit. 2011-11-14]. Parlament České republiky. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/docs/status.html>>.

aby bylo poslancům mezi druhým a třetím čtením umožněno se detailně seznámit s pozměňovacími návrhy a aby poslanci věděli, o čem mají během třetího čtení přesně hlasovat.³⁰

2.2.5 Třetí čtení návrhu zákona

Poslední čtení návrhu zákona je zásadně možné zahájit nejdříve za 72 hodin po doručení souhrnu podaných pozměňovacích návrhů poslancům. Lhůta 72 hodin může být zkrácena na 48 hodin. V tomto čtení se stejně jako v předchozích koná rozprava, v které je možno projednávat jen určité věci. Během rozpravy lze navrhnout opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových. Lze také podat návrh na opakování druhého čtení.³¹

Jestliže se neopakuje druhé čtení, které nastává v případě, že poslanci jsou toho názoru, že znění návrhu zákona i přes podané návrhy k zákonu není v pořádku a je nutné podat další pozměňovací návrhy, hlasuje se o návrhu zákona. Začíná se hlasováním o pozměňovacích návrzích z druhého čtení. Zásadní je pořadí pozměňovacích návrhů, o kterých se hlasuje, protože návrh který byl již schválen nelze pozdějším návrhem změnit. Zpravodaj zákona navrhuje postup hlasování Poslanecké sněmovně, která jej buď potvrdí a jsou li proti postupu námitky, rozhodne o postupu Sněmovna hlasováním. Zpravodaj zákona a navrhovatel zákona před hlasováním o návrhu zákona vystoupí a vyjádří se ke každému pozměňovacímu návrhu, zdali s ním souhlasí, nesouhlasí či zaujímají neutrální postoj. Po hlasování o pozměňovacích návrzích z druhého čtení se pokračuje hlasováním o návrzích z třetího čtení. Po ukončení hlasování o všech návrzích se přechází k hlasování o vyslovení souhlasu se zákonem ve znění dříve schválených pozměňovacích zákonů. Schválí-li Sněmovna zákon, proces přijímání zákona na úrovni Poslanecké sněmovny končí a předseda Sněmovny postupuje návrh zákona Senátu.³²

³⁰ Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

³¹ Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

³² PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda : II. díl Ústavní právo České republiky. Část 2..* 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha : Linde Praha, 2008. 445 s. ISBN 978-80-7201-694-5.

2.2.6 Legislativní proces v Senátu a opětovné projednávání v Poslanecké sněmovně

Proces schvalování zákona v Senátu je upraven v Ústavě a v Jednacím řádu Senátu. Je mnohem jednodušší, než je tomu v Poslanecké sněmovně. V Senátě se o návrhu zákona koná pouze jediné čtení a projednání návrhu zákona ve výborech se koná přímo před tímto čtením a to z časového důvodu. Senát má pouze 30 dní od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou k tomu, aby se o návrhu usnesl, pokud tak Senát neučiní, nastává situace, kdy se na zákon hledí jako na schválený.³³

Po postoupení návrhu zákona předsedovi Senátu jej předseda Senátu dále neprodleně předá organizačnímu výboru Senátu a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor nejpozději do 5 dnů od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou přikáže tento návrh příslušnému výboru či výborům, v jejichž působnosti je věc, kterou navrhovaný zákon upravuje a současně doporučí předsedovi Senátu, aby byl tento návrh zákona zařazen k projednávání na pořad schůze Senátu, a to nejdéle 5 dní před uplynutím 30 denní lhůty pro projednání návrhu v Senátu. Předseda výboru určí z členů výboru zpravodaje, který dále vystupuje za výbor v Senátu, dále může předseda výboru přizvat před jednáním nebo v průběhu projednávání návrhu zákona odborníky z různých oborů. Je-li návrh zákona přikázán více výborům, určí organizační výbor, který z nich bude výborem garančním. Jednání garančního výboru je oproti jiným jednáním odlišné tím, že se ho účastní navrhovatel zákona a také zpravodajové ostatních výborů, kterým byl návrh přikázán k projednání. Navrhovatel, popřípadě odborný zástupce, návrh zákona odůvodní a má právo účastnit se jednání výboru a vyjadřovat stanoviska k předkládaným návrhům, které se týkají projednávaného návrhu zákona.³⁴

Další fází je rozprava, která má dvě části- obecnou a podrobnou, v podrobné rozpravě se projednává návrh zákona po jednotlivých částech a podávají se pozměňovací návrhy. Než je zahájena obecná rozprava, vystoupí zpravodaj a informuje

³³ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda : II. díl Ústavní právo České republiky. Část 2.* 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha : Linde Praha, 2008. 448 s. ISBN 978-80-7201-694-5.

³⁴ Zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu

o průběhu projednávání návrhu zákona ve výboru, pokud se projednával návrh ve více výborech, vystoupí zpravodaj každého výboru. Existuje i další možnost a to, že zpravodaj garančního výboru přednese společnou zprávu. Před zahájením obecné rozpravy se ještě hlasuje o vyjádření vůle se nezabývat návrhem zákona, pokud se tak stane, projednání návrhu zákona v Senátu končí a se zákonem se zachází jako se schváleným. V obecné rozpravě může Senát návrh zákona ve znění schváleném Sněmovnou přijmout nebo zamítnout.³⁵

Když nebyl v obecné rozpravě podán nebo přijat návrh na schválení či zamítnutí, koná se podrobná rozprava. Během obecné i podrobné rozpravy může Senát vyjádřit vůli se návrhem zákona nezabývat, návrh schválit, zamítnout či vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Pozměňovací návrhy, podané během projednávání ve výborech, se považují za podané a nyní se podávají návrhy jednotlivých senátorů. Garanční zpravodaj a předsedové jednotlivých výborů mohou u pozměňovacích návrhů neobsažených ve výborových usneseních požadovat přerušování jednání za účelem zaujetí stanoviska.³⁶ Po ukončení podrobné rozpravy probíhá hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích. Přijal-li Senát alespoň jeden pozměňovací návrh, hlasuje o tom, jestli návrh zákona vrátí Sněmovně s pozměňovacími návrhy. *„Jednací řád neupravuje, co se stane, pokud Senát schválí nějaký pozměňovací návrh, ale poté se neusnese, že vrátí návrh zákona s pozměňovacími návrhy. Podle ustálené praxe v tomto případě projednávání návrhu v Senátu končí a zákon je přijat uplynutím 30 dnů od jeho postoupení (ve znění schváleném Sněmovnou).“*³⁷

V případě, že nastane situace, kdy Senát návrh zákona zamítne nebo vrátí Sněmovně s pozměňovacími návrhy, pověří Senát dva až tři senátory k objasnění důvodů Senátu k zamítnutí či vrácení v Poslanecké sněmovně. Pokud Senát návrh

³⁵ Zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu

³⁶ KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces: Teorie a praxe* [pdf.] 2011. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011 [cit. 2012-01-20]. s.112 Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/podpora-prostredi-pro-zkvalitneni-tvorby-pravnich-predpisu.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>

³⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda : II. díl Ústavní právo České republiky. Část 2..* 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha : Linde Praha, 2008. 447 s. ISBN 978-80-7201-694-5.

zákona zamítne, předseda Poslanecké sněmovny jej na nejbližší schůzi, nejdříve však 10 dní od doručení usnesení Senátu předloží poslancům, aby o něm hlasovali znovu. Zákon je přijat, schválí-li jej Sněmovna nadpoloviční většinou všech poslanců. O vráceném zákonu s pozměňovacími návrhy, může Poslanecká sněmovna jednat nejdříve 10 dní od doručení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy poslancům. Pokud Sněmovna neschválí návrh zákona ve znění schváleném Senátem, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu. V tomto případě je potřeba ke schválení návrhu zákona také nadpoloviční většina všech poslanců. Při projednávání zamítnutého či vráceného návrhu zákona Senátem ve Sněmovně není možné podávat pozměňovací návrhy.

Poslední článek legislativního procesu je Prezident republiky. Po přijetí návrhu zákona Parlamentem zašle předseda Poslanecké sněmovny přijatý zákon Prezidentu republiky. Prezident republiky buď zákon podepíše a zákon je vyhlášen ve sbírce zákonů nebo přijatý zákon vrátí Sněmovně do 15 dnů od postoupení Parlamentem. Po vrácení Sněmovně, předloží předseda Poslanecké sněmovny vrácený zákon k novému hlasování. Pokud Poslanecké sněmovna přehlasuje prezidentské veto nadpoloviční většinou všech poslanců, zákon je přijat a je vyhlášen ve sbírce zákonů.³⁸

³⁸ Informační centrum vlády: Legislativní proces. [online]. [cit. 2012-01-20]. Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/cz/cotoje/co-je-legislativni-proces--59870/tmplid-560/>

3. Vývoj legislativních přílepků a způsoby jejich omezení v zahraničí a v České republice

3.1 Původ a vývoj legislativních přílepků v České republice

V této kapitole popíši vznik praxe legislativních přílepků v našem Parlamentě, chronologicky poukážu na nejvýznamnější přílepky, na kterých je ve většině případů „cítit“ vliv lobbingu.

Rok 1999: začátek přílepků v Poslanecké Sněmovně

Při studování materiálů, týkajících se přílepků, jsem narazil na písemný záznam diskuze, kde se poslanec Marek Benda označuje za „průkopníka přílepků v Čechách“. Stalo se tak v roce 1999, kdy Ústavní soud zrušil ze dne na den financování politických stran a Marek Benda přilepil nový model financování politických stran k zákonu, který s tím neměl nic společného. Jako svého partnera při tvorbě prvního přílepku u nás poslanec Benda označuje Ústavní soud, když říká: *„že tím autorem (přílepku) je Ústavní soud, který nám tehdy nedal prostor na to, nedal legislaganční lhůtu, abychom mohli, mohli věc napravit, a prostě to ze dne na den utnul. Ale to byl první a poslední přílepek, který já jsem kdy udělal jako, jo.“*³⁹

Rok 2000 a 2001: První rozhodnutí Ústavního soudu týkající se přílepků

V roce 2000 měla tvorba přílepků pokračování, dokonce i o „přílepkové“ praxi jednal Ústavní soud a vydal nález sp. zn.Pl. ÚS 21/01, který podrobněji popíši v jiné části diplomové práce. Ve zkratce by se přílepek tohoto roku dal jednoduše popsat tak, že Poslanecká sněmovna jedním zákonem novelizovala „normální zákony“ společně se zákonem o státním rozpočtu a tím vyřadila Senát z jednání a schvalování „normálních zákonů“.

³⁹ Univerzita Karlova v Praze - iForum: Přílepky k zákonům. [online]. 2012-03-14 [cit. 2012-03-14]. Dostupné z: <http://www.cuni.cz/IFORUM-3635.html>

Rok 2006: Přílepký zaplavili Sněmovnu

Jaro roku 2006 bylo poslední částí působení tehdejší vlády a poslanci se v konci svého volebního období opravdu s přílepký velmi přátelili. Média informovala o tom, jak „*poslanecké přílepký před volbami zaplavili Sněmovnu*“⁴⁰ či jak „*ve Sněmovně řadí přílepký*“⁴¹. Toto období bylo zřejmě období největší produkce legislativních přílepků. Co poslanci nestihli prosadit řádným legislativním procesem, schvalovali v podobě pozměňovacích návrhů, jelikož normálním způsobem by to již do konce svého mandátu nestihli. Velmi výstižně a vtipně to okomentoval Marek Benda, když uvedl „*„Je to bohužel strašidelná daň předvolebnímu času. Obecně platí staré britské úsloví, že člověk si nemůže být jist svým životem, majetkem ani svobodou, dokud parlament zasedá. Před volbami to platí dvojnásob,*“⁴² V této době například vznikly přílepký jako definice zoologické zahrady v živnostenském zákoně. Avšak rekordmanem v počtu přílepků byl zákon o péči o zdraví lidu, který dle prezidenta Václava Klause obsahoval 9 legislativních přílepků, a z toho důvodu tento zákon vetoval.⁴³

Rok 2007: „přílepkový nález“ Ústavního soudu a reforma veřejných rozpočtů

V únoru 2007 rozhodl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. PL. ÚS 77/06 (nález je podrobně rozebrán v části Nálezy Ústavního soudu). Dalo by se říci, že tento nález je v praxi legislativních přílepků zásadní, avšak i když Ústavní soud označil

⁴⁰*iDNES/Zprávy: Poslanecké přílepký před volbami zaplavily Sněmovnu*[online]. 2006-03-20 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/poslanecke-prilepky-pred-volbami-zaplavily-snemovnu-pdi-domaci.aspx?c=A060320_152555_domaci_skr

⁴¹*Lidovky: Ve sněmovně řadí „přílepký“*[online]. 2006-03-10 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/ve-snemovne-radi-prilepky-093-/ln_domov.asp?c=A060310_082439_ln_domov_vvr

⁴²*Lidovky: Ve sněmovně řadí „přílepký“*[online]. 2006-03-10 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/ve-snemovne-radi-prilepky-093-/ln_domov.asp?c=A060310_082439_ln_domov_vvr

⁴³ Václav Klaus: Prezident republiky Václav Klaus vetoval zákon o péči o zdraví lidu. [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: <http://www.klaus.cz/clanky/2430>

používání legislativních přílepků za obcházení ústavního legislativního procesu, přílepky se nadále rodily.

Rok 2009: Přílepek století

V roce se 2009 objevil legislativní přílepek, médií označovaný jako „*přílepek století*“.⁴⁴ Tento přílepek by se dal také označit jako: „*Pohádka pro ČEZ se smutným koncem pro stát i občany*“.⁴⁵ Poslanci Milan Urban a Martin Říman připojili pozměňovací návrh o obchodování s emisními povolenkami vložený ve třetím čtení do zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních. Poslanci tímto způsobem obešli vládu, Ústavní soud i Evropskou komisi, tvrdí Strana zelených.⁴⁶

Jednalo se o vládní návrh novelizace zákona o spotřebních daních, který vláda předložila Poslanecké sněmovně 17. 2. 2009, dne 25. 3. 2009 se konalo první čtení, ve dnech 9. a 10. 6. 2009 druhé čtení, během kterého byl podán mimo jiných i pozměňovací návrh poslance Martina Římana. Třetí čtení se konalo dne 17. 6. 2009, kde byl zákon přijat. Poté zákon prošel Senátem k Prezidentu republiky, který ho 11. 8. 2009 podepsal.⁴⁷ Pozměňovací návrh podaný Martinem Římanem společně s poslanci Milanem Urbanem, Oldřichem Vojtěchem a Liborem Ambrozkem se vztahoval k zákonu č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových

⁴⁴ Týden: Senát o dárku pro ČEZ: posoudí přílepek století[online]. 2009-07-22 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/senat-o-darku-pro-cez-posoudi-prilepek-stoleti_130414.html

⁴⁵ Ekologický právní servis: Přílepek století aneb geneze největšího legislativního úspěchu společnosti ČEZ. [online]. [cit. 2012-03-22]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/case_study_prilepek.pdf

⁴⁶ Strana zelených - Plzeňský kraj: Strana zelených upozorňuje na legislativní přílepky poslanců Plzeňského kraje. [online]. [cit. 2012-03-13]. Dostupné z: <http://plzensko.zeleni.cz/16076/clanek/strana-zelenych-upozornuje-na-legislativni-prilepky-poslancu-plzenskeho-kraje/>

⁴⁷ Parlament České republiky Poslanecká sněmovna: SNĚMOVNÍ TISK 888 - NOVELA ZÁKONA O SPOTŘEBNÍCH DANÍCH. [online]. [cit. 2012-03-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=888&O=5>

plynů.⁴⁸ Je naprosto jasné, že zákon o spotřebních daních nemá s úpravou obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů nic společného. Nebylo tedy zde dodrženo ustanovení § 63 jednacího řádu Poslanecké sněmovny⁴⁹ ani zde nebylo dodrženo pravidlo „úzkého vztahu“ vyslovené Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

Tímto postupem získal energetický kolos emisní povolenky přibližně za 70 miliard korun českých. Tuto hodnotu totiž mají emisní povolenky, které by si v letech 2012 až 2020 musel ČEZ koupit, a tudíž by těchto 70 miliard jinak plynulo do státní pokladny. Pravděpodobně je to ukázka obrovského politického vlivu spolčenosti ČEZ a jeho tehdejšího generálního ředitele Martina Romana, který si rozuměl snad se všemi politiky z většiny politických stran.⁵⁰

Rok 2010: Cesta Kovářové na Nejvyšší soud?

Pro média byl v roce 2010 nejzajímavější přílepek poslance Polanského. Ten k návrhu zákona o obecně prospěšných společnostech připojil novelizaci zákona o soudech a soudcích.⁵¹ Legislativní proces probíhal tímto postupem: 12. 8. 2009 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona, 11. 3. 2010 se konalo první čtení, 13. 4. 2010 proběhlo druhé čtení, kdy byly podány pozměňovací návrhy. Třetí čtení proběhlo ve zkrácené lhůtě již 48 hodin po druhém čtení a návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen. Senát se návrhem zákona nezabýval a Prezident republiky tento zákon dne 12. 7. 2010 podepsal. Naštěstí tento návrh již neobsahoval pozměňovací návrh poslance Polanského.

⁴⁸ Parlament České republiky Poslanecká sněmovna: SNĚMOVNÍ TISK 744/2 Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 744/0. [online]. [cit. 2012-03-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=744&ct1=2>

⁴⁹ § 63 jednacího řádu Poslanecké sněmovny stanoví: „Poslanec může v rozpravě podávat k projednávané věci návrhy. Mají se vztahovat k určité věci projednávaného bodu...“.

⁵⁰ Ekologický právní servis: Přílepek století aneb geneze největšího legislativního úspěchu společnosti ČEZ. [online]. [cit. 2012-03-22]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/case_study_prilepek.pdf

⁵¹ Týden: Sněmovní přílepek: cesta Kovářové na Nejvyšší soud?[online]. 2011-04-14 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/snemovni-prilepek-cesta-kovarove-na-nejvyssi-soud_165498.html

Již z návrhu nadpisu zákona je jasné, že se jedná o legislativní přílepek. Nadpis zní: „Zákon ze dne....., kterým se mění zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů”. I poznámka legislativního odboru poznamenává, že „V pozměňovacím návrhu předloženém poslancem Jiřím Polanským nespatřujeme věcnou souvislost s návrhem zákona, který mění. Na základě toho upozorňujeme na odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. Pl ÚS 77/06, týkající se mj. průběhu legislativního procesu se zřetelem zejm. k obsahu pozměňovacích návrhů (problematika tzv. “přílepků”).⁵² Bohužel však podavatel pozměňovacího návrhu Polanský tvrdil, že podle něj o přílepek nejde. Jak souvisí obsazování Nejvyššího soudu s obecně prospěšnými společnostmi, však poslanec Polanský vysvětlit nechtěl: „Podle mě to přílepek není, myslím si, že to s tím zákonem souvisí. Jak? To vám vysvětlovat nebudu.“⁵³

To, že se jednalo o legislativní přílepek, však byla jen jedna část problému. Hlavní problémem bylo to, co měl přílepek způsobit. Přílepkem měněný § 70 zákona o soudech a soudcích, ustanovoval nepoužití § 67, 71 a 73 téhož zákona, které upravují podmínky jmenování předsedy Nejvyššího soudu. Za těchto navrhovaných podmínek by mohl být jmenován předsedou Nejvyššího soudu člověk bez dostatečných zkušeností. Současný ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil, tento přílepek komentuje slovy: „Je to pokus zcela politicky ovládnout Nejvyšší soud. Ten pozměňovací návrh znamená jediné, že předseda a místopředseda soudu nebudou muset mít odbornou způsobilost a praxi deset let v justici jako doposud. Mohou mít nižší kvalifikaci a odbornost než

⁵² Parlament České republiky Poslanecká sněmovna: Sněmovní tisk 889/2 Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 889/0. [online]. [cit. 2012-03-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=889&ct1=2>

⁵³ Týden: Sněmovní přílepek: cesta Kovářové na Nejvyšší soud?[online]. 2011-04-14 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/snemovni-prilepek-cesta-kovarove-na-nejvyssi-soud_165498.html

řadový soudce“⁵⁴ Poslanec Jiří Polanský svůj pozměňovací návrh nakonec vzal zpět a tento svůj krok odůvodnil, „*aby nepřispíval jakékoliv politické nervozitě*“⁵⁵

Rok 2011: Cenzorský přílepek

V roce 2011 se stal nejznámějším přílepem tzv. „cenzorský přílepek“. Při projednávání zákona o zdravotních službách připojilo ministerstvo vnitra úpravu zákona o svobodném přístupu k informacím. Cílem tohoto nesouvisejícího pozměňovacího návrhu mělo být utajení výše platů a odměn vyplácených z veřejných rozpočtů.

V článku 24 pozměňovacího návrhu, nazvaném „Změna zákona o svobodném přístupu k informacím“ se zakládalo vyloučení povinnosti poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů.⁵⁶ Tato změna vyvolala nesouhlas u mnoha politických stran i samotných politiků. Předseda Strany zelených Ondřej Liška na účet tohoto přílepku poznamenal: „*Tento skandální pokus o přílepek ukazuje, jakým způsobem si současná vládní garnitura zvykla jednat s občany. Tajně a ve skrytu se snaží znemožnit kontrolu toho, jak nakládá s veřejnými prostředky, ač po občanech vyžaduje další a další utahování opasků. Je to exemplární snaha podvést voliče, pro kterou nelze najít omluvu. Další průzkumy, kolik lidí důvěřuje vládě, jsou zbytečné. Nevím, kde by se takoví lidé mohli dnes ještě vzít.*“⁵⁷ Velmi absurdní je, že v květnu 2011, tedy dva měsíce před touto kauzou rozhodl Nejvyšší správní soud o tom, že informace o platech a odměnách veřejných činitelů jsou

⁵⁴ Týden: Sněmovní přílepek: cesta Kovářové na Nejvyšší soud?[online]. 2011-04-14 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/snemovni-prilepek-cesta-kovarove-na-nejvyssi-soud_165498.html

⁵⁵ Česká televize: Poslanec Polanský vezme sporný přílepek o soudcích NS zpět. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/87139-poslanec-polansky-vezme-sporny-prilepek-o-soudcich-ns-zpet/>

⁵⁶ Parlament České republiky Poslanecká sněmovna: Sněmovní tisk 408 Vládní návrh zákona v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách. [online]. [cit. 2012-03-16]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=408&O=6>

⁵⁷ Strana zelených: Vláda chce omezit právo na informace a znovu tajit odměny úředníků. [2011-08-08]. [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: <http://www.zeleni.cz/media/aktuality/vlada-chce-omezit-pravo-na-informace-a-znova-tajit-odmeny-uredniku/>

veřejné a musí být poskytovány.⁵⁸ Poslanci nakonec tento přílepek pod tlakem společnosti neschválili.

Rok 2012: Konec přílepků v Čechách?

V současnosti Poslanecká sněmovna projednává novelizaci jednacího řádu Poslanecké sněmovny, a to konkrétně tento návrh senátního návrhu zákona senátorky Soni Paukrtové, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, který má ambice změnou jednotlivých ustanovení omezit či znemožnit přijímání nesouvisejících pozměňovacích návrhů. Existuje samozřejmě více návrhů na změny v Jednacím řádě Poslanecké sněmovny, které se snaží zlepšit kvalitu pozměňovacích návrhů, ale tento návrh k tomu má zatím nejbližší.

Rád bych pomocí zde uvedených legislativních přílepků vedle jiných skutečností vztahujících se k tématu, upozornil nejen na to, jak se pozměňovací návrh často dá zneužít (jestli jde o zneužívání je jistě věc názoru) ale hlavně na chování zákonodárců, které mi občas připadá velmi zarážející. Moje otázka zní, jak se do těchto pozměňovacích návrhů projevila vůle občanů, kteří si zvolili ty určité zákonodávce? A dovolím si odpovědět, že vůle a zájmy občanů bohužel nijak. Za to je zde cítit zájem jen omezených skupin osob. Víím, že tyto uvedené případy, kdy byl podaný pozměňovací návrh označen jako legislativní přílepek, jsou pomyslným vrcholem pyramidy. Nelze všechny nesouvisející pozměňovací návrhy považovat za cílené k prosazení jinak jen těžko dosažitelných zájmů.

3.2 Omezení tvorby přílepků v zahraničí

V současné době jsou jen 3 země, které se dají označit jako země „západní civilizace“, kde je stále možné podávat a schvalovat pozměňovací návrhy, které nesouvisejí s původním obsahem navrhované úpravy. Je to Česká republika, Slovenská

⁵⁸ Nejvyšší správní soud: žádost o poskytnutí informace o výši vyplacených odměn. [online]. 2011-06-02 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/Zadost-o-poskytnuti-informace-o-vysi-vyplacenych-odmen/art/679?tre_id=205

republika a Spojené státy americké.⁵⁹ Zde si porovnáme, jak jiné evropské země úpravou podávání pozměňovacích návrhů a jejich projednávání tento nešvar omezují. Určitou kostrou tohoto oddílu je práce JUDr. Jindřišky Syllové, CSc., Možnost zklidnění legislativního procesu v Poslanecké sněmovně a jejich použití v procedurách zahraničních parlamentů, kterou doplním postřehy z práce Tomáše Weisse Posílení transparentnosti legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

Srovnám jednotlivé stupně, v nichž vznikají pozměňovací návrhy respektive legislativní přílepký a jaké jsou možnosti v jejich omezení a jaké praktiky používají ve vybraných parlamentech v zahraničí.

Podávání pozměňovacích návrhů více poslanci

V rozboru možností jak zamezit tvorbě legislativních přílepků, začneme od začátku, tedy od toho, kdo je oprávněn pozměňovací návrh podat, u nás má toto právo každý poslanec a toto právo vyplývá z práva zákonodárné iniciativy, kterou jsou všichni poslanci České republiky obdařeni. V zahraničí to však vždy tak není. Omezení této pravomoci či zpřísnění podmínek každého poslance pro podávání pozměňovacích návrhů je jednou z možností, jak činit legislativní proces efektivnější a transparentnější. V určitých zahraničních jednacích řádech může podávat pozměňovací návrhy jen společně více poslanců, to sebou přináší „*kvalitnější zpracování pozměňovacího návrhu a dokonalejší formální i obsahová příprava.*“⁶⁰

Pro srovnání popíši několik evropských parlamentů, kde je zavedeno podávání pozměňovacích návrhů či jejich podpoření více poslanci. V belgické Sněmovně reprezentantů může sice každý poslanec navrhnout pozměňovací návrh, ale Sněmovna se zabývá v plénu jen těmi pozměňovacími návrhy, které jsou podpořeny nejméně pěti poslanci. Riigikogu je parlament Estonska. Tam se o pozměňovacích návrzích hlasuje

⁵⁹ Zelený kruh: Máte šanci zastavit přílepký, paní předsedkyně Němcová. [online]. [cit. 2012-03-26]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz/cz/tiskove-zpravy/mate-sanci-zastavit-prilepky-pani-predsedyne-nemcova/>

⁶⁰ JUDr. JINDŘIŠKA SYLLOVÁ, CSc. *Možnost zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich využití v procedurách zahraničních parlamentů*. Parlamentní institut. 2007. s.3

ve druhém čtení pouze v případě, že mají podporu výboru, jednoho poslaneckého klubu nebo dvou poslanců. Další pobaltskou zemí, která má podávání pozměňovacích návrhů omezenou počtem poslanců, je Litva. V případě, že v litevském parlamentu Sejmas nejsou pozměňovací návrhy podány do výboru, ale až přímo ve druhém čtení, musí je podpořit nejméně 10 poslanců, jinak je sněmovna neposoudí. Maďarská úprava počítá s tím, že každý poslanec může před výborovou fází podat pozměňovací návrh. Při jednání v plénu se hlasuje nicméně jen o těch pozměňovacích návrzích, které mají minimálně třetinovou podporu v garančním výboru či o těch, které byly navrženy samotným garančním výborem, a také o těch, o které požádal poslanecký klub. Zajímavou úpravu mají též v Národní radě v Rakousku. Tam může pozměňovací a doplňující návrhy ve druhém čtení podat každý poslanec k určitým jednotlivým částem návrhu zákona v případě, že se k příslušné části právě koná rozprava. Tento návrh musí být současně podpořen nejméně dalšími pěti spolunavrhovateli.⁶¹ Například na Slovensku může podávat pozměňovací návrhy v plénu jen skupina poslanců, kteří společně tvoří minimálně 10% všech členů Sněmovny, jedná se tedy o minimálně 15 poslanců.⁶²

Otázka osobní odpovědnosti

Tento způsob zvýšení transparentnosti spočívá v pořizování stenografických záznamů nejen z jednání pléna samotných parlamentních komor, ale také z jednání výborů a podvýborů. Tyto stenografické záznamy pomůžou dohledat původce pozměňovacích návrhů, podaných v těchto orgánech. Výhodou této metody je vysoká transparentnost. V zápisech lze dohledat přesný průběh debaty ohledně všech pozměňovacích návrhů, jeho navrhovatelů, zastánců a odpůrců. Tento systém je využíván například ve Francii a v Maďarsku. Existuje i praxe zaznamenávání jednání výborů a podvýborů pomocí zvukových nahrávek. Tento systém už však není tak transparentní a je obtížnější vyhledávání v nahrávce a i celková práce se záznamem.

⁶¹ JUDr. JINDŘIŠKA SYLLOVÁ, CSc. Možnost zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich využití v procedurách zahraničních parlamentů. Parlamentní institut. 2007. s. 5

⁶² TOMÁŠ WEISS, Posílení transparentnosti legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Institut pro evropskou politiku Europeum. s. 9

Další varianta je rozšíření zápisu z jednání výborů. Vhodné by bylo, aby povinně obsahoval navrhovatele jednotlivých pozměňovacích návrhů a informace o hlasování, jak členové výboru o tomto návrhu hlasovali. Tento systém je využíván ve finském parlamentu. Tento způsob však také není plně průhledný, jelikož se z něho nedozvíme jednotlivé argumenty⁶³

Výborové projednávání pozměňovacích návrhů podaných ve druhém čtení

Další možností, jak předejít vzniku legislativního přílepku, je zavedení obligatorního projednávání pozměňovacích návrhů ve výborech, které byly podány ve druhém čtení.

V zahraničních zákonodárných sborech tato praxe v různých mutacích existuje. Například v již zmíněné belgické Sněmovně reprezentantů, se může plénum rozhodnout, že pozměňovací návrh, který byl podán ve druhém čtení, má být poslán do výboru a tím pádem se druhé čtení odročí. Francouzská úprava v tomto ohledu je taková, že poslanci i po zahájení rozpravy v plénu smějí podávat pozměňovací návrhy, avšak vláda může odmítnout zkoumání každého doplňku, jenž nebyl dříve předložen výboru. Pokud se v litevském Sejmu ve druhém čtení podají nové pozměňovací návrhy, které nebyly připravovány ve výboru, musí se jednání odročit alespoň na 24 hodin a návrh mezitím projednat ve výboru. Lotyšsko a Maďarsko mají podobný způsob projednávání pozměňovacích návrhů. V Lotyšsku se pozměňovací návrhy podávají do výboru mezi prvním a druhým čtením. Během druhého čtení je možné hlasovat jen o návrzích, které byly včas podané výboru nebo plénu. O všech pozměňovacích návrzích se hlasuje, mimo těch, které již schválil výbor. Pořadí hlasování o pozměňovacích návrzích je následovné. Nejprve se hlasuje o návrzích, které výbory doporučily na zamítnutí, dále o těch, které se ve značné míře liší od původního návrhu zákona, poté o těch, které se méně liší a nakonec o těch, se kterými výbor již dříve souhlasil. Po těchto hlasováních návrh opět cestuje zpět do výboru, kde je možné podat

⁶³TOMÁŠ WEISS, Posílení transparentnosti legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Institut pro evropskou politiku Europeum. s. 6

pozměňovací návrhy k pozměňovacím návrhům přijatých ve druhém čtení. Tento systém se mě zdá velmi komplikovaný a v našem prostředí téměř nerealizovatelný.⁶⁴

Zákaz přílepků

Tento krok je trochu problematický, jelikož definice legislativních přílepků není úplně jasná. Lze polemizovat, zdali jde o pozměňovací návrh, kterému chybí materiální souvislost s původním návrhem (řeší jiný obsah) nebo o pozměňovací návrh, jemuž chybí formální souvislost (novelizuje jiný zákon v původním obsahu nezmiňovaný). *„Z perspektivy rovného přístupu zájmů do legislativního procesu je zřejmě důležitější souvislost materiální, protože zajišťuje dostatečnou informovanost dotčených subjektů. V případě novel obsáhlejších zákonů (jako například trestního zákoníku) může být formální souvislost dodržena i za situace, kdy materiálně návrhy nijak nesouvisí.“*⁶⁵

V Nizozemsku není pozměňovací návrh přípustný, je-li jeho obsah v protikladu k návrhu zákona nebo zde není žádná přímá souvislost mezi obsahem pozměňovacího návrhu a obsahem návrhu zákona. Pozměňovací návrh může být označen za nepřípustný následovně, návrh na prohlášení o nepřípustnosti je podán předsedou sněmovny nebo poslancem a sněmovna následně prohlásí, že návrh je nepřípustný. Belgický jednacím řád jednoduše stanoví, že pozměňovací návrhy se musí přímo vztahovat k vlastnímu obsahu nebo článku návrhu zákona nebo k návrhu, který jej hodlá pozměnit.⁶⁶

Zpřísnění procedury podávání pozměňovacích návrhů

Další možností, jak zkvalitnit legislativní proceduru, je vedle stanovení minimálního počtu poslanců pro podání pozměňovacího návrhu, projednávání pozměňovacích návrhů ve výborech, stanovení souvislosti pozměňovacího návrhu s původním obsahem také upravení samotného procesu podávání pozměňovacích

⁶⁴ JUDr. JINDŘIŠKA SYLLOVÁ, CSc. Možnost zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich využití v procedurách zahraničních parlamentů. Parlamentní institut. 2007. s. 7

⁶⁵ TOMÁŠ WEISS, Posílení transparentnosti legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Institut pro evropskou politiku Europeum. s. 6

⁶⁶ JUDr. JINDŘIŠKA SYLLOVÁ, CSc. Možnost zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich využití v procedurách zahraničních parlamentů. Parlamentní institut. 2007. s.9

návrhů. Konkrétně se jedná o „zprísňující organizační ustanovení“ v průběhu projednávání zákona ve výborech či v samotném druhém čtení. Probíhá to zpřísněním podmínek a náležitostí spojených s podáváním pozměňovacích návrhů. Od nutnosti písemného podání pozměňovacího návrhu, což je ale spíše jen formalita, přes určení kdy (například jen před výborovou fází) a kým může být pozměňovací návrh podán až po řádnou a kvalitní důvodovou zprávu k pozměňovacímu návrhu. Na to, jak je podávání pozměňovacích návrhů upraveno v parlamentech jiných evropských států, ukážu v dalším odstavci.⁶⁷

Pro srovnání a inspiraci se naši zákonodárci mohou podívat do estonského parlamentu Riigikogu, kde pozměňovací návrhy musí být podány písemně a musí být označeno ustanovení, které se mění a musí být podány do 10 dnů po ukončení prvního čtení. Francouzská úprava je trochu specifičtější. Pozměňovací návrhy se zanáší do programu jednání a musí být zaneseny nejdéle v 17 hodin odpoledne dne předcházejícího rozpravy. V Itálii se pozměňovací návrhy podávají zásadně ve výborech a během druhého čtení mohou být podány pouze ty pozměňovací návrhy, které se bezprostředně týkají kontextu toho, o čem se již jednalo v původním textu zákona. Nejzajímavější je tato úprava v Nizozemsku. Poslanci mohou podávat své písemné připomínky k návrhu zákona ve výborech a ve lhůtě, kterou dotýčný výbor předem stanovil a kterou oznámí všem poslancům. Výbor také může určit, že připomínky poslanců nemusí být jen písemné, ale mohou také být podány na otevřeném jednání výboru všem poslancům sněmovny. Od doby, kdy byl návrh přikázán výboru, mohou poslanci podávat pozměňovací návrhy, které musí být podpořeny odůvodněním. Podaný pozměňovací návrh musí být v souladu s návrhem zákona a musí být mezi pozměňovacím návrhem a původním obsahem zákona přímá souvislost.⁶⁸

⁶⁷ JUDr. JINDŘIŠKA SYLLOVÁ, CSc. Možnost zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich využití v procedurách zahraničních parlamentů. Parlamentní institut. 2007. s. 9

⁶⁸ JUDr. JINDŘIŠKA SYLLOVÁ, CSc. Možnost zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich využití v procedurách zahraničních parlamentů. Parlamentní institut. 2007. s. 11

Časové omezení podávání pozměňovacích návrhů

Tento systém omezení patří také do skupiny opatření, které zpříšňují podávání pozměňovacích návrhů, ale pro lepší přehlednost jsem se rozhodl ho uvést samostatně.

V belgické Sněmovně reprezentantů musí být pozměňovací návrhy podány dříve, než začne projednávání zákona ve výborech. Pokud chtějí poslanci v Litvě podat pozměňovací návrhy, musí tak učinit nejméně dvě hodiny před jednáním výboru o návrhu zákona a zároveň nejméně 48 hodin před zahájením druhého čtení. V Itálii musí být pozměňovací návrhy podány nejpozději v den, který předchází dni, kdy se má o návrhu zákona začít jednat. V Riigikogu se zásadně musí podávat pozměňovací návrhy do deseti dnů od ukončení prvního čtení.⁶⁹ Ve Švédsku musejí poslanci pozměňovací návrhy podávat nejdéle do 15 dní od doručení návrhu zákona do sněmovny, tímto způsobem je zaručeno, že výbor projedná všechny podané pozměňovací návrhy.⁷⁰

3.3 Změna Jednacího řádu Poslanecké sněmovny navrhovaná senátorkou Soňou Paukrtovou

Velice aktuální jsou senátorské návrhy zákonů Soni Paukrtové, kterými se mění Jednací řád Poslanecké sněmovny a Jednací řád Senátu. Tyto návrhy mají ambice zatočit s legislativními přílepkami. O těchto návrzích Senát na své 15. schůzi dne 11. 1. 2012 již hlasoval a oba dva návrhy Senát přijal. Vláda se k návrhům vyjádřila s neutrálním stanoviskem dne 15. 2. 2012 a nyní zbývá (březen 2012) počkat na vyjádření Poslanecké sněmovny. Dle programu schůze Poslanecké sněmovny se bude dne 20. 3. 2012 konat první čtení o senátních návrzích na vydání zákona, kterým se mění Jednací řády komor Parlamentu České republiky.⁷¹ Jelikož se legislativní přílepkami tvoří

⁶⁹ JUDr. JINDŘIŠKA SYLLOVÁ, CSc. *Možnost zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich využití v procedurách zahraničních parlamentů*. Parlamentní institut. 2007. s.12

⁷⁰ TOMÁŠ WEISS, *Posílení transparentnosti legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR*. Institut pro evropskou politiku Europeum, s. 7

zásadně v Poslanecké sněmovně, budu se zabývat jen změnami Jednacího řádu této komory.

Návrh senátního návrhu zákona senátorky Soni Paukrtové, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Tento návrh zákona mění Jednací řád Poslanecké sněmovny v oblasti podávání pozměňovacích návrhů a to v konkrétně v těchto ustanoveních.

Podávání návrhů zákonů

První změna, kterou nová úprava může přinést je doplnění § 86 odst. 3, kam se doplňuje věta: „*Nezbytnost navrhované právní úpravy a její hospodářský a finanční dosah se v důvodové zprávě dokládají rovněž posouzením alternativ navrhované právní úpravy a odhadem dopadů na výdaje právnických a fyzických osob*“. V takto rozšířené důvodové zprávě, by se měli objevit informace, které se dosud skrývají pod metodou měření dopadů – tzv. RIA: z *angl. Regulatory Impact Assessment, zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení očekávaných dopadů navrhovaných politik a právních předpisů, kterými jsou implementovány.*⁷² Navrhovatel v důvodové zprávě v současnosti jen uvede, že návrh zákona je dle jeho mínění nezbytný a že návrh nemá žádné rozpočtové dopady, ale nově by se také mělo zavést doložení těchto tvrzení. Na základě toho se navrhuje zavést povinnost tzv. alternativního posudku, který mimo jiné posoudí rozpočtové náklady a dopady na výdaje právnických a fyzických osob. Tímto způsobem by se snížil počet „*arbitrárních právních úprav*“⁷³, které způsobují větší výdaje adresátů, než výnosy z této regulace, respektive obecně nadměrně zatěžují sféru svobody od státních zásahů. Další změna je

⁷¹ Viz Parlament České republiky Poslanecká sněmovna: Schválený pořad a stav projednávání 36. schůze. [2012-03-14]. [cit. 2012-03-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ischuze.sqw?o=6&s=36>

⁷² Vláda České republiky: Hodnocení dopadů regulace RIA. [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/uvod-87615/>

⁷³ Senátní tisk č. 197, Návrh senátního návrhu zákona senátorky Soni Paukrtové, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Osmé funkční období 2010-2012

navrhována také v § 86 odst. 6, kde se mění text takto: „*Navrhovatel může vzít svůj návrh zákona zpět, dokud Sněmovna nepřikročí k hlasování o tom, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas*“. Touto změnou se legislativní proces podle paní senátorky stane kvalitnější díky delší době, v níž může navrhovatel disponovat se zákonem, a to až do zahájení hlasování o návrhu zákona jako celku v závěru třetího čtení. V současnosti má toto právo navrhovatel pouze do ukončení druhého čtení a v tomto okamžiku ví pouze, kolik pozměňovacích návrhů bylo podáno, neví ovšem, které budou přijaty. Může se pak stát, že navrhovatel před Senátem má obhajovat zákon, se kterým díky přijatým pozměňovacím návrhům plně nesouhlasí. Tento bod posiluje tedy dispoziční oprávnění navrhovatele až na nejzazší možnou mez.⁷⁴

Následuje změna § 87 odstavce 2, která zní: „*Návrh zákona se doručí poslaneckým klubům. Současně předseda Sněmovny posoudí, a to nejpozději do sedmi dnů od doručení, zda návrh zákona splňuje podmínky pro podání návrhu zákona podle § 86. Nejsou-li podmínky splněny, vrátí předseda Sněmovny návrh zákona navrhovateli k odstranění vad. Proti postupu předsedy Sněmovny může navrhovatel podat námitku k organizačnímu výboru, který nejpozději do třiceti dnů od doručení námítky rozhodne o splnění podmínek podle § 86 s konečnou platností*“. § 87 odst. 3 se návrhem rozšiřuje na toto znění a dosavadní odstavec třetí se označuje jako čtvrtý: „*Pokud jsou podmínky pro podání návrhu zákona podle § 86 splněny, doručí se neprodleně návrh zákona všem poslancům. Pokud není navrhovatelem vláda, předseda Sněmovny ji požádá, aby se do 30 dnů od doručení žádosti k návrhu svým stanoviskem vyjádřila*“. Pokud nemají být požadavky na podobu zákona jeho důvodovou zprávu pouze formalitou, je nutné zavést systém kontroly a sankce. Návrh předkládá myšlenku přezkoumání náležitosti návrhu zákona a důvodové zprávy předsedou Poslanecké sněmovny, proti jehož rozhodnutí se bude možné odvolat k organizačnímu výboru.⁷⁵

⁷⁴ Senátní tisk č. 197, Návrh senátního návrhu zákona senátorky Soni Paukrtové, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Osmé funkční období 2010-2012

⁷⁵ Senátní tisk č. 197, Návrh senátního návrhu zákona senátorky Soni Paukrtové, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Osmé funkční období 2010-2012

Prvé čtení

Následuje rozšíření § 90 odstavce 7, kam se za třetí větu vkládá toto ustanovení: „*Přikáže-li Sněmovna návrh zákona pouze jednomu výboru, je tento výbor výborem garančním; přikáže-li návrh zákona více výborům, určí současně, který z nich je výborem garančním.*“. Garanční výboru jsou velmi časté v zahraničních parlamentech. Garanční výbor se stanoví během přikázání návrhu zákona výborům a tento výbor bude mít následně významná oprávnění v průběhu legislativního procesu.

Druhé čtení

Dále se znění Jednacího řádu Poslanecké sněmovny dle senátního návrhu mění následovně. V § 94 se za odstavec 1 vkládají nové odstavce 2 a 3 a dosavadní odstavce se označují jako 4 až 6. Nový odstavec dva má toho znění: „*Pozměňovací návrh k návrhu zákona, kterým se zcela nahrazuje text původního návrhu (komplexní pozměňovací návrh), může podat jen garanční výbor. K návrhu zákona nelze podat pozměňovací návrh, který věcně nesouvisí s předmětem původního návrhu.*“ A odstavec 3 následovně: „*Pozměňovací návrh se předkládá s odůvodněním, které vysvětlí jeho nezbytnost, vztah k návrhu zákona jako celku a k jeho jednotlivým ustanovením, slučitelnost s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky a předpokládaný hospodářský a finanční dosah přijetí pozměňovacího návrhu. Předpokládá-li pozměňovací návrh vydání prováděcího předpisu, obsahuje odůvodnění pozměňovacího návrhu podrobný popis úpravy prováděcího předpisu.*“.

Paní senátorka považuje toto navrhované ustanovení za klíčové ve svém návrhu, jelikož se jím zpřesňuje pojem pozměňovacího návrhu a jeho podoba. Negativní definice pozměňovacího návrhu omezuje věcnou souvislost s původním návrhem zákona. Tato zákonná definice „*vylučuje nejen tzv. přílepy (nesouvisející změny v nesouvisejících zákonech), ale i nesouvisející pozměňovací návrhy zasahující do novelizovaného zákona mimo navrhovatelem vytčené téma.*“⁷⁶ Upravují se také pravidla podávání komplexních pozměňovacích návrhů (jedná se o soubor pozměňovacích návrhů nahrazující text návrhu zákona textem novým), které sice Ústavní soud neoznačil za neústavní⁷⁷, to však není argument k tomu, že tento způsob obcházení

⁷⁶ Senátní tisk č. 197, Návrh senátního návrhu zákona senátorky Soni Paukrtové, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Osmé funkční období 2010-2012

⁷⁷ Viz Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/08

legislativního procesu nemá být omezen. Zmíněný § 94 se dále rozšiřuje o nový odstavec 7, který stanoví: „*Pozměňovací návrh předložený poslancem k návrhu zákona ve druhém čtení, projedná garanční výbor; přitom se postupuje přiměřeně podle § 92.*“.⁷⁸

Třetí čtení

Dále se upravuje § 95 odst. 1, kde se první slovo „*pozměňovacích*“ vkládají slova: „*návrhů, usnesení garančního výboru k nim*“. Tímto novým postupem se zavádí projednání pozměňovacích návrhů garančním výborem. To má zaručit eliminování netransparentních a nepromyšlených pozměňovacích návrhů v průběhu zákonodárského procesu. Je vhodné, aby pozměňovací návrhy byly předjednány výbory a poslanci by při hlasování měli určité vodítko o kvalitě pozměňovacího návrhu. V § 95 odst. 3 se za první větu vkládá věta: „*Pokud byly přijaty pozměňovací návrhy, přeruší předsedající na návrh navrhovatele nebo poslaneckého klubu třetí čtení návrhu zákona na dobu nezbytně nutnou, nejméně však na 24 hodin, k posouzení dopadů přijatých pozměňovacích návrhů na podobu a účel návrhu zákona*“. Institut přerušování třetího čtení má být zaveden nejen při projednávání obvyklých zákonů ale i při projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu. Jsou-li k návrhu během procesu přijímání zákona připojeny pozměňovací návrhy, je možné, aby navrhovatel nebo poslanecký klub využil tento institut a oddálil závěrečné hlasování. V tomto období je možné ujasnit si vzájemné vazby schválených pozměňovacích návrhů.

Jako poslední se upravuje § 100 tímto způsobem: V § 100a odst. 3 větě druhé se slova „§ 94 odst. 2 a 3“ nahrazují slovy „§ 94 odst. 4 a 5“. Tato navrhovaná změna představuje legislativně technickou úpravu, která reaguje na přečíslování odstavců v § 94. A do odstavce třetího paragrafu 106 se za první větu vkládá tato věta: „*Pokud byly přijaty pozměňovací návrhy, přeruší předsedající na návrh navrhovatele nebo poslaneckého klubu třetí čtení návrhu zákona na dobu nezbytně nutnou, nejméně však*

⁷⁸ Senátní tisk č. 197, Návrh senátního návrhu zákona senátorky Soni Paukrtové, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Osmé funkční období 2010-2012

*na 24 hodin, k posouzení dopadů přijatých pozměňovacích návrhů na podobu návrhu zákona.“.*⁷⁹

Celé znění návrhu s vyznačením změn uvádím v přílohách.

Základní změny jednacího řádu

Navrhovatelka vidí základní úkol novelizace Jednacího řádu Poslanecké sněmovny ve zvýšení transparentnosti legislativního procesu, zejména možnost posoudit co, kdo a proč dělá. Zkvalitnění legislativního procesu shledává ve splnění jí navrhovaných podmínek, které jsou:

1. Vyšší požadavky na důvodovou zprávu – důvodová zpráva by měla povinně obsahovat posouzení alternativ navrhované právní úpravy a předpoklad důsledků na výdaje fyzických a právnických osob.
2. Oprávnění komory trvat na splnění zákonných požadavků na předložení návrhu zákona
3. Zpřesnění pojmu „pozměňovací návrh“ – toho může být dosaženo zavedením negativní definice pozměňovacího návrhu. Výsledkem má být zamezení podávání pozměňovacích návrhů zákona, které věcně nesouvisí s předmětem původního návrhu.
4. Vyšší požadavky na náležitosti pozměňovacího návrhu – pozměňovací návrh by měl splňovat stejné požadavky jako samotný návrh zákona v oblasti rozsahu a kvality odůvodnění (důvodové zprávy)
5. Zpřísnění procesu podávání a projednávání pozměňovacích nálezů – navrhuje se omezení podávání tzv. komplexních pozměňovacích návrhů. Komplexní pozměňovací návrhy bude moci podávat pouze garanční výbor.

⁷⁹ Senátní tisk č. 197, Návrh senátního návrhu zákona senátorky Soni Paukrtové, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Osmé funkční období 2010-2012

6. Zavedení institutu přerušení třetího čtení návrhu zákona – tento institut má poskytnout možnost přerušit na návrh předkladatele návrhu zákona nebo poslaneckého klubu po přijetí pozměňovacích návrhů třetí čtení minimálně na 24 hodin. Toto přerušení třetího čtení má sloužit k zhodnocení dopadů přijatých změn na podobu a účel návrhu zákona. Dle navrhovatelky je třetí čtení zásadní pro konečnou podobu zákona, jeho bezrozpornost, srozumitelnost a další podmínky.

7. Možnost navrhovatele vzít návrh zákona zpět až do konečného hlasování o něm ve Sněmovně.⁸⁰

Takto navrhovatelka zákona obecně odůvodňuje a charakterizuje změny, které ona považuje za žádoucí a schopné zamezit praxi zneužívání legislativních přílepků.

Stanoviska vlády k výše uvedeným navrhovaným změnám jednacích řádů

Vláda České republiky na svém jednání 15. 2. 2012 jednala o výše uvedených změnách jednacích řádů parlamentních komor a na základě připomínek jednotlivých ministerstev vydala k této novelizaci neutrální stanovisko.

Ministerstva spravedlnosti, průmyslu a obchodu, zemědělství, obrany, životního prostředí a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy k návrhu zákona nevyjádřily žádné připomínky.

Zajímavé stanovisko zaujalo Ministerstvo financí. Návrh posuzuje z hlediska přijímání návrhu zákona o státním rozpočtu a navrhuje s návrhem vyslovit nesouhlas. Odůvodňuje to tím, že navrhovaná úprava třetího čtení návrhu zákona o státním rozpočtu na návrh navrhovatele nebo poslaneckého klubu k posouzení dopadů přijatých pozměňovacích návrhů může způsobit komplikace při schvalování zákona o státním rozpočtu a ohrozit jeho schválení v patřičné lhůtě. Jelikož novelizace dává možnost poslaneckým klubům zablokovat schválení zákona o státním rozpočtu a stát by pak musel hospodařit podle rozpočtového kritéria. Ministerstvo dále kritizuje úpravu

⁸⁰ Senátní tisk č. 197, Návrh senátního návrhu zákona senátorky Soni Paukrtové, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Osmé funkční období 2010-2012

komplexních návrhů a garančních výborů, jelikož postrádá přechodná ustanovení. Na závěr shledává problematiku obligatorní příkládání hospodářského a finančního dopadu a posuzování alternativ navrhované právní úpravy. Ministerstvo dopravy uvádí, že o změnách jednacího řádu je nutno nadále jednat. Ministerstvo kultury navrhuje jen legislativně technické změny.

Ministerstvo práce a sociálních věcí sice cení snahu Senátu o kultivaci legislativního procesu v Poslanecké sněmovně, ale je toho názoru, že není vhodné, aby Senát navrhoval Poslanecké sněmovně Jednací řád. Tato iniciativa o zkvalitnění legislativního procesu na úrovni Sněmovny by měla vycházet z dolní komory. Dále považuje některé navrhované změny za neúčelné a ztěžující průběh legislativního procesu. Jedná se například o oprávnění předsedy Poslanecké sněmovny zkoumat podmínky úplnosti návrhu zákona před započítáním jeho projednávání ve Sněmovně a oprávnění organizačního výboru rozhodnutí Předsedy Sněmovny o výše popsaném přezkumu dále přezkoumávat. Dále jde o přerušení třetího čtení návrhu zákona z důvodu posuzování hospodářských dopadů přijatých pozměňovacích návrhů. Na základě těchto nedostatků, které spatřuje Ministerstvo práce a sociálních věcí, doporučuje vyslovit s tímto návrhem nesouhlas.

Ministerstvo pro místní rozvoj doporučuje předložený návrh zákona podpořit. Je toho názoru, že zpřísnění současné praxe legislativního procesu je kompetentní zvýšit kvalitu legislativních návrhů. Navrhuje jen drobné legislativně technické úpravy. Ministerstvo vnitra vyslovilo s návrhem souhlas, avšak současně navrhuje některé úpravy. Stejně jako Ministerstvo práce a sociálních věcí shledává problematiku úpravu kompetence předsedy Poslanecké sněmovny zkoumat náležitosti návrhu zákona a následné posuzování jeho rozhodnutí organizačním výborem. Ministerstvo vnitra má obavu, zdali je tento postup v souladu s Ústavou, která s tímto procesem nepočítá. Dále považuje za nepřiměřeně dlouhou dobu, po kterou může být návrh zákona zkoumán. Ministerstvo zahraničních věcí s návrhem zákona s drobnými výtkami souhlasí. Jako poslední zatím neuvedené Ministerstvo zdravotnictví vyjádřilo s návrhem neutrální stanovisko.⁸¹

⁸¹Sněmovní tisk 577/1, část č. 1/2 Stanovisko vlády k tisku 577/0 Novela zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Obecné shrnutí o těchto navrhovaných změnách jednacího řádu Poslanecké sněmovny

Nyní existují dvě možnosti, jak bude dále vypadat legislativní proces. První možnost je, že Poslanecká sněmovna změnu Jednacího řádu nepřijme. Této variantě já osobně věřím, jelikož si Poslanecká sněmovna nenechá líbit, aby její Jednací řád „určoval“ Senát. Tím se bude prohlubovat krize českého zákonodárství, budou se v právním řádu dále objevovat komplexní pozměňovací návrhy a legislativní přílepy a dále se budou schvalovat zákony pod „časovým presem“. Další co by přineslo, či spíše řečeno neodneslo nepřijetí změn, jsou *„zákony upravené ve zněních nepřehledných pozměňovacích návrhů bez znalosti skutečných dopadů navržené regulace.“*⁸²

Pokud návrh projde Poslaneckou sněmovnou, navrhovaná úprava stručně řečeno přinese kvalitnější důvodové zprávy, jelikož se zvýší požadavky i na odůvodnění pozměňovacích návrhů. Bude obtížnější podávat komplexní pozměňovací návrhy a podávání nesouvisejících pozměňovacích návrhů – legislativních přílepků. Zvýší se procesní postavení navrhovatele i postavení předsedy parlamentní komory. *„Tím ovšem také získá obstrukční nástroj, jehož prostřednictvím může zdržovat přijetí návrhu na vydání zákona.“*⁸³

Zdali se přání paní Senátorky Paukrtové splní a díky jí navrhované změně pravidel legislativního procesu se české zákonodárství stane kvalitnější, poznáme, jen když jí dá Poslanecká sněmovna „zelenou“ a v průběhu času se ukáže, jak se tím kultura

⁸² Parlamentní servis: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů – ST 577 Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů – ST 578. [online]. 2012-02-09 [cit. 2012-03-14]. Dostupné z: <http://www.parlamentniserwis.cz/navrh-zakona-kterym-se-meni-zakon-c-sb-o-jednacim-radu-poslanecke-snemovny-ve-zneni-pozdejsich-predpisu--st--navrh-zakona-kterym-se-meni-zakon-c-sb-o-jednacim-radu-senatu-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-st.html>

⁸³ Parlamentní servis: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů – ST 577 Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů – ST 578. [online]. 2012-02-09 [cit. 2012-03-14]. Dostupné z: <http://www.parlamentniserwis.cz/navrh-zakona-kterym-se-meni-zakon-c-sb-o-jednacim-radu-poslanecke-snemovny-ve-zneni-pozdejsich-predpisu--st--navrh-zakona-kterym-se-meni-zakon-c-sb-o-jednacim-radu-senatu-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-st.html>

podávání pozměňovacích návrhů upravila. Jak již jsem zmínil, nevěřím, že návrh projde Poslaneckou sněmovnou, i když bych to českému zákonodárství upřímně přál.

3.4 Další návrhy na omezení tvorby přílepků

Existuje více konceptů, studií a návrhů než jen návrh senátorky Paukrtové, které nabízí řešení úpravy podávání pozměňovacích návrhů. Nutno však dodat, že se v mnoha případech jedná o podobné myšlenky.

Podvýbor pro přípravu novely zákona o Jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Za zmínku jistě stojí i tento parlamentní orgán. Členy tohoto podvýboru jsou: Marek Benda, JUDr. Vojtěch Filip, Mgr. Petr Gazdík, Jan Husák, ThDr. Kateřina Klasnová, Ing. Václav Klučka, RNDr. Vladimír Koníček, JUDr. Stanislav Křeček, Miroslava Němcová, JUDr. Vlasta Parkanová, Ing. Ladislav Skopal, JUDr. Jeroným Tejc, Petr Tluchoř a Mgr. Jan Vidím.⁸⁴ Bohužel tento podvýbor nemá na svých internetových stránkách žádné informace a své činnosti a práci na změnách jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Proto tyto informace musím poskládat z různých mediálních zdrojů a veřejných vystoupení členů podvýboru.

V internetovém článku z dubna roku 2011 uvádí předsedkyně Poslanecké sněmovny a také předsedkyně zmíněného podvýboru změny, na kterých v podvýboru pracují. Jako zásadní uvádí Němcová zřízení garančního výboru, ve kterém by se projednávaly všechny pozměňovací návrhy podané k určitému zákonu. Dalším významným krokem je prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením až na 30 dnů.

Nejkontroverznější a také v oblasti legislativních přílepků nejzásadnější změnou, kterou Němcová uvádí, je omezení práva poslance podávat pozměňovací návrhy tak, že během druhého čtení by již nemohli poslanci podávat pozměňovací

⁸⁴ Poslanecká sněmovna PČR - Organizační výbor: Podvýbor pro přípravu novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. [online]. [cit. 2012-03-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3820>

návrhy individuálně, ale pouze za poslanecký klub⁸⁵ a k tomu by každý pozměňovací návrh musel být doplněn stanoviskem navrhovatele vlády.⁸⁶

Další člen Podvýboru pro přípravu novely zákona o Jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který se k činnosti toho podvýboru a celkově k problematice zákonodárství a legislativních přílepků vyslovil, byl Jeroným Tejc. Tento odstavec mohl spíše patřit do jiné kapitoly, jelikož nehovořil jen o činnosti podvýboru, ale vzhledem k jeho členství v podvýboru ho zařadím sem. Podle pana Tejce, není ovšem největším problémem našeho zákonodárství používání legislativních přílepků, ale praxe podávání pozměňovacích návrhů na poslední chvíli. Dále, že ministerstva podávají pozměňovací návrhy ke svým návrhům zákonů, které už prošli připomínkovým řízením na jiných ministerstvech a že tyto pozměňovací návrhy jsou velmi často obsáhlé (desítky až stovky stran). Jako jedno řešení zkvalitnění legislativního procesu vidí v prodloužení lhůty mezi podáním pozměňovacích návrhů a hlasováním o nich. V současnosti tato lhůta většinou trvá 48 hodin. Pan Tejc navrhuje prodloužení lhůty mezi okamžikem, kdy jsou předloženy všechny pozměňovací návrhy a okamžikem hlasování o nich na 15 až 30 dní. V této lhůtě by mohli občanské iniciativy, odborné kruhy, tak i ministerstva prostudovat pozměňovací návrhy a vyjádřit se k nim. Dále uvedl zajímavý návrh týkající se důvodových zpráv k zákonům, tak i k pozměňovacím návrhům. Důvodové zprávy by měly mimo jiné také obsahovat, kdo se podílel na sestavení návrhu, aby bylo jasné, čím by se dalo čelit lobbistickým tlakům. Ohledně minimálního počtu poslanců k podání pozměňovacího návrhu se vyjádřil v tom smyslu, že toto právo by se mělo ponechat, ale bylo by přínosné, kdyby pozměňovací návrhy měly být podepsány dalšími poslanci.⁸⁷

⁸⁵ Toto omezení je již úspěšně aplikováno v zahraničních parlamentech srov. JUDr. JINDŘIŠKA SYLLOVÁ, CSc. Možnost zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich využití v procedurách zahraničních parlamentů. Parlamentní institut. 2007. s. 3

⁸⁶ Mediafax: Poslanci řešili změny v jednacím řádu sněmovny. [online]. 2011-04-01 [cit. 2012-03-15]. Dostupné z: <http://www.mediafax.cz/politika/3198078-Poslanci-resili-zmeny-v-jednacim-radu-snemovny>

⁸⁷ Inventura demokracie: Schůzka k problematice legislativních přílepků – Jeroným Tejc (ČSSD). [online]. [cit. 2012-03-18]. Dostupné z: <http://www.inventurademokracie.cz/2011/10/schuzka-k-problematice-legislativnich-prilepku-jeronym-tejc-21-10-2011/>

Návrhy Vladimíra Voříška

Ve svém článku z roku 2006 nazvaném Hříchy páterů Lawgiverů se JUDr. Vladimír Voříšek zabýval tehdejší situací v zákonodárství, která se od té doby příliš nezměnila. Věnoval se také problematice přílepků, není pro úplné zakázání přílepků, ale řešení tohoto problému spatřuje v provedení následujících změn. První úvaha přináší nutnost všechny pozměňovací návrhy náležitě odůvodnit a to podaných v obou komorách Parlamentu včetně pozměňovacích návrhů obsažených v usnesení výborů. Druhá úvaha se vztahuje již k druhému čtení, jelikož nelze vyloučit podávání pozměňovacích návrhů během druhého čtení, jejich písemná podoba by byla „*určitou maximou*“⁸⁸, která by se vztahovala i na odůvodnění a byla by rozdána pod sankcí nehlasovatelnosti nejdéle 24 hodin před plánovaným zařazením bodu v programu schůze. I pokud by byl návrh písemně odůvodněn, může každý poslanec vyvolat hlasování Sněmovny o kvalitě a dostatečnosti hlasování. Třetí úvaha se věnuje situaci, kdy by usnesení Senátu, kterým se vrací návrh zákona Poslanecké sněmovně, obsahoval přílepek. Toto usnesení je třeba uvést odděleně a odděleně by o něm měla Poslanecká sněmovna také hlasovat a k tomu také například projednávat ve dvou čteních. Poslední úvaha pojednává o použití předchozího postupu v Poslanecké sněmovně, který by měl tyto následky: 1) vrácení návrhu do výboru, jedná-li se o přílepek podaný na schůzi, 2) pozměňovací návrhy se předloží ústavněprávnímu výboru, jde-li o přílepek z usnesení jiného výboru, 3) přeruší se druhé čtení do doby vyjádření příslušného ministra či předsedy Legislativní rady vlády, jde-li o přílepek z usnesení ústavněprávního výboru, 4) přerušení druhého čtení do doby vyjádření příslušného resortního ministra a též ministra-předsedy Legislativní rady vlády, jde-li o přílepek k nevládnímu návrhu zákona.⁸⁹

⁸⁸ Vladimír Voříšek: Hříchy páterů Lawgiverů, [Právní rozhledy 16/2006, s. 592]

⁸⁹ Vladimír Voříšek: Hříchy páterů Lawgiverů, [Právní rozhledy 16/2006, s. 592]

4. Nálezy Ústavního soudu týkající se legislativních přílepků

4.1 O Ústavním soudu

Postavení, pravomoc a činnost Ústavního soudu je upravena v Ústavě a v zákoně o Ústavním soudu⁹⁰. Postavení Ústavního soudu je mimo systém obecných soudů České republiky. Smyslem jeho činnosti je ochrana ústavnosti, základních práv a svobod plynoucích z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů a zajišťovat demokratický a ústavní charakter výkonu státní moci.

Ústavní soud tvoří patnáct soudců, ti rozhodují buď v plénu, nebo ve čtyřech tříčlenných senátech či v zákonem uvedených situacích jako jednotliví soudci. Prezident republiky se souhlasem Senátu jmenuje ústavní soudce na dobu deseti let a soudce Ústavního soudu může být jmenován i opakovaně. Ústavní soud má předsedu a dva místopředsedy, které Prezident republiky jmenuje z řad ústavních soudců. *„Soudcem Ústavního soudu může být jmenován bezúhonný občan, který je volitelný do Senátu, má vysokoškolské vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání.“*⁹¹

Ústavní soud rozhoduje buďto nálezem nebo usnesením. Nálezem rozhoduje ve věci samé a usnesením v ostatních věcech. Velmi důležitou součástí nálezu Ústavního soudu jsou odůvodnění, protože hojně obsahují vyjádření k významným právním otázkám. Článek 89 odstavec 2. Ústavy upravuje závaznost nálezů Ústavního soudu a to: *„Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny osoby i orgány“*. Díky této definici se nálezy Ústavního soudu považují za jeden z pramenů práva, a proto se s nimi zachází jako s precedenty.⁹²

Pravomoc a působnost Ústavního soudu je stanovena Ústavou a zákonem o Ústavním soudu. Ústava řeší věcnou působnost Ústavního soudu jako *„taxativně*

⁹⁰ Zákon č. 182/1993 o Ústavním soudu – dále jen zákon o Ústavním soudu

⁹¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, čl. 84 odst. 3

⁹² Ústavní soud České republiky: Postavení a pravomoci Ústavního soudu [online]. [cit. 2012-02-01]. <http://www.concourt.cz/clanek/2023>.

vyjmenovaný uzavřený okruh právní věci,⁹³ o kterých Ústavní soud rozhoduje. Zákon o Ústavním soudu upravuje v návaznosti na Ústavu pravomoci Ústavního soudu ve vnitřních vztazích. Ústavní soud dle čl. 87 rozhoduje: o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem; o zrušení jiných právních předpisů (např. nařízení vlády, ministerských vyhlášek, obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů) nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem; o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu; o ústavní stížnosti právnických nebo fyzických osob proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do jim ústavně zaručených základních práv a svobod; o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora; v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy České republiky; o ústavní žalobě Senátu proti Prezidentu republiky podle čl. 65 odst. 2 Ústavy České republiky; o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy České republiky; o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak; o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany, je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony; spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřisluší-li podle zákona jinému orgánu; o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a 49 Ústavy České republiky s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací.

4.1.1 Řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem

Tato pravomoc Ústavního soudu je pro nás z pohledu legislativních příležitostí nejdůležitější. Pokud již vznikne legislativní příležitost, musí se tak stát cestou, kdy je porušen ústavní pořádek a zákon a pravomocí Ústavního soudu je zákon, který příležitost obsahuje zrušit. Procesní postup řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů je upraven v zákoně o Ústavním soudu. Nás především zajímá zákonodárný proces na

⁹³ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 451 s. ISBN 80-738-0261-9.

celostátní úrovni, tedy na úrovni Parlamentu, proto se řízením o zrušení jiných právních předpisů nebudu zabývat.

Na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy je v § 64 a následující zákona o Ústavním soudu upraven proces o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení. V praxi toto řízení probíhá takto. Řízení o zrušení zákonů je zahájeno podáním návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Aktivně legitimováni k podání tohoto návrhu jsou Prezident republiky, skupina nejméně 41 poslanců, skupina nejméně 17 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti a v určitých případech vláda, ten, kdo podal ústavní stížnost a ten, kdo podal návrh na obnovu řízení. Aby se Ústavní soud začal návrhem zabývat, musí být návrh přípustný. V zákoně je negativní vymezení přípustnosti a to, že návrh je nepřípustný tehdy, pokud zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Další důvod nepřípustnosti je, pokud před doručením návrhu Ústavnímu soudu pozbyl platnosti ústavní zákon nebo zákon, s nimiž je podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, nebo dosud nebyl vyhlášen ve sbírce zákonů.

Byl-li návrh přípustný a správně podán a nejsou v průběhu řízení důvody pro zastavení řízení,⁹⁴ Ústavní soud návrh projedná a rozhodne o něm. Pro rozhodnutí Ústavní soud posoudí obsah zákona z hlediska jejich souladu s ústavními zákony a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a předepsaným způsobem. Pokud zákon obsahuje legislativní přílepek, je to porušení ústavně předepsaného způsobu legislativního procesu, jak se ve svém nálezu konstatoval Ústavní soud. V situaci, kdy Ústavní soud dojde k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne, že takový právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení zrušují dnem, který v nálezu určí.

⁹⁴ Důvody pro zastavení řízení nastanou pokud právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno pozbudou platnosti, nebo pokud ústavní zákon, nebo zákon s nimiž, je právní předpis v rozporu, pozbudou platnosti.

Pokud Ústavní soud dospěje k názoru, že zákon je v pořádku, návrh na jeho zrušení zamítne.⁹⁵

4.2 Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 – „sběrné novely“

O zákonu č. 217/2000

Tento nález Ústavního soudu se věnuje zákonu č. 217/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 143/1992 Sb., o platu odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů a hlavně se také měnil zákon o státním rozpočtu. Tímto zákonem se měnily ještě další zákony, ale to není pro nás v tomto případě podstatné. Jelikož se touto novelizací měnil zákon o státním rozpočtu, neměl Senát možnost hlasovat ani o jiných změnách zákonů obsažených v zákoně č. 217/2000 Sb..⁹⁶

Postup Senátorů

Skupina 24 senátorů podala návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona č. 217/2000 Sb., jeho částí nebo jím provedených zněm v zákoně č. 1/1992 Sb., a zákona č. 143/1992 Sb. Navrhovatelé argumentují § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, na jehož základě je soud oprávněn přezkoumat zákon jak z pohledu obsahu, tak z pohledu ústavnosti jeho přijetí. Senátoři v tomto případě nezpochybňovali jeho obsahovou složku, ale zpochybňují způsob přijetí toho zákona.⁹⁷

Protiústavnost způsobu přijetí tohoto zákona navrhovatele spatřují v tom, že Senát nemohl návrh zákona řádně a v souladu s Ústavou projednat a usnést se k němu. Podle Ústavy se totiž návrh zákona o státním rozpočtu projednává pouze v Poslanecké

⁹⁵ FILIP, Jan, ŠIMÍČEK, Vojtěch a HOLLÄNDER, Pavel. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, 451 s. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 978-807-1795-995.

⁹⁶ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01

⁹⁷ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01

sněmovně a také pouze Poslanecká sněmovna ho schvaluje a Senát se v tomto případě do legislativního procesu vůbec nezapojuje. Stejně pravidlo se při použití argumentu a maior ad minus („argument logického výkladu práva-"od většího k menšímu")⁹⁸ vztahuje rovněž pro případ novely o státním rozpočtu.⁹⁹

V této situaci, kdy Senát obdržel od Poslanecké sněmovny jako součást zákona i návrh na novelizaci části zákona o státním rozpočtu, mohl se zachovat těmito způsoby. Za prvé měl Senát možnost se návrhem ve lhůtě 30 dnů nezabývat. Tento způsob, by však mohl vést k vytvoření jakéhosi precedentu či ústavní zvyklosti a deformaci českého legislativního procesu, který by mohl sloužit k vyřazení Senátu z projednávání a schvalování zákonů. Situace by vypadala tak, že navrhovatel zákona připojil k návrhu zákona i návrh novelizace vysloveně formální a nepodstatné části zákona o státním rozpočtu a tím znemožnil Senátu o návrhu jednat. Další možnost byla, že se Senát usnese na tom, že se dotyčným návrhem zákona vůbec nebude zabývat. Musel by se však o tomto návrhu zákona „usnést“ a to v případě jednání o návrzích zákona o státním rozpočtu může jen Poslanecká sněmovna. Tak i v tomto případě je Senát mimo hru. Poslední možnost byla projednat jen ty části návrhu zákona, které se netýkají státního rozpočtu. S tím však Ústava ani Jednací řád Senátu „nepočítá“. Situace však dopadla jinak, Senát cítil potřebu se vyjádřit především k zákonu o mzdě a tak senátoři zákona projednali a vrátili. Poslanecká sněmovna následně návrh zákona ve znění vráceném Senátem schválila

Tato situace okolo roku 2000 nenastala dle senátorů poprvé a i v tom senátoři spatřují její závažnost a nutnost vyjádření Ústavního soudu. Praxe, kdy se k návrhu novelizace zákona o státním rozpočtu připojí návrhy zákonů, o kterých by měl jinak jednat i Senát, považoval Senát jako nevhodnou a považoval za nutné, tuto situaci autoritativně rozhodnout a to z „*pohledu ústavnosti legislativního procesu – posoudit, zda je výše popsaná praxe přijímání zákonů správná a dále konstatovat, jakým ústavně aprobovaným způsobem má Senát v případech shora popsaných postupovat.*¹⁰⁰

⁹⁸ Business center: Slovník pojmů-argument a maiori ad minus. [online]. [cit. 2012-03-22]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pojmy/p1344-argument-a-maiori-ad-minus.aspx>

⁹⁹ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01

¹⁰⁰ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01

Navrhovatelé si byli vědomi, že Ústavní soud nemůže autoritativně vykládat Ústavu, přesto pokládají za potřebné, aby se k této otázce Ústavní soud vyjádřil v rámci řízení o abstraktní kontrole norem, k níž je podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) ústavy příslušný.¹⁰¹ Protiústavnost napadeného zákona a způsobu jeho přijetí spatřují senátoři – navrhovatelé v rozporu s ustanovením čl. 42 odst. 2, čl. 33 odst. 2, čl. 1 a čl. 15 odst. 2 Ústavy.

Rozhodnutí Ústavního soudu

Ústavní soud tento návrh zamítnul, na základě toho, že novelizace zákona č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky se netýkala úpravy státního rozpočtu ale části tohoto zákona, kde je obsažena úprava platů a dalších požitků ústavních funkcionářů. Ústavní soud zde hodnotil výše použitou praxi tzv. „sběrných novel“, kdy jedním zákonem bylo současně novelizováno několik zákonů, z nichž jedním byl i zákon o státním rozpočtu. Nutno podotknout, že praxe, kdy jedním zákonem je najednou novelizováno několik rozličných zákonů, byla a také v současnosti je častá. Ústavní soud k tomu uvedl, že v obecné rovině je tato praxe v zásadě ústavně konformní, „*leč pouze tehdy, jestliže novelizované zákony vzájemně meritorně souvisí*“.¹⁰² Oproti tomu je nežádoucí situace, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, aby jedním zákonem byly, novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází například z důvodu urychlení legislativní procedury, a to formou podaných pozměňovacích návrhů. Ústavní soud zde uvedl na účet výše popsaného postupu: „*Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnost a zásada vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika jinými zákony a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje*“.¹⁰³

¹⁰¹ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01

¹⁰² Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01

¹⁰³ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01

Dále se ve svém nálezu věnoval Ústavní soud zákonu o státním rozpočtu. Jelikož Ústava neumožňuje vstoupení Senát do legislativního procesu, je-li v něm obsaženo schvalování zákona o státním rozpočtu. Tento zákon může být (na návrh vlády) projednáván a schvalován pouze v Poslanecké sněmovně, je přirozené, že jediný ústavně konformní postup je ten, kdy se o tomto zákoně jedná a je schvalován zcela samostatně.¹⁰⁴

4.3 Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 - „legislativní přílepkový“

V řízení o zrušení zákona dospěl Ústavní soud také k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, který bývá často označován jako „*přílepkový nález*“. Tento nález přinesl trochu energie do odborných kruhů. O legislativních přílepcích se začali psát články, média o přílepcích více informovala, ale to hlavní co se mělo stát, se nestalo. I když Ústavní soud rozhodl, že legislativní přílepkový zákon je v rozporu s ústavností, že narušují principy demokratického právního státu, Parlament České republiky dále produkuje zákony, které obsahují legislativní přílepkový zákon. Jelikož se jedná svým obsahem o významný nález Ústavního soudu ve vztahu k zákonodárství, podrobněji jej popíši.

O zákonu 443/2006 Sb.

Tento nález se týká postupu přijímání zákona Parlamentem České republiky. Konkrétně se týká procesu přijímání zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 319/2001Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Poslanci Michal Hašek, Michal Kraus a Jiří Dolejš vytvořili výše uvedený zákon, který Poslanecké sněmovně předložili 21. 12. 2005. Navrhovatelé požadovali, aby Poslanecká sněmovna přizpůsobila jednání k tomu, aby poslanci hlasovali o návrhu zákona již během prvního čtení. Sněmovna však takový postup zamítla a o zákonu se tedy rozhodovalo řádným postupem. Během druhého čtení v podrobné rozpravě byl poslancem Michalem Doktorem¹⁰⁵ podán pozměňovací návrh, který upravoval

¹⁰⁴ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01

¹⁰⁵ Poslanec doktor je členem politické strany ODS, jejíž předvolební program paradoxně obsahuje i Legislativní balíček, který obsahuje toto: „*Omezíme možnost potichu prohlasovat pozměňovací návrhy*

novelizaci zákona č. 319/2001 Sb., o bankách. Novelizace se týkala odškodnění klientů zkrachovalých bank, a to Union banky, Plzeňské banky a Kreditní banky Plzeň. Tím se součástí zákona o Fondu národního majetku stal zákon o bankách. Pro pozměňovací návrh (legislativní přílepek) poslance Doktora hlasovalo 142 ze 167 přítomných poslanců. Následně ve třetím čtení byl zákon i s legislativním přílepkem přijat, kdy zákon podpořilo 156 ze 172 poslanců. Návrh zákona byl postoupen Senátu, který se usnesl, že se návrhem zákona nebude zabývat. Návrh zákona dále putoval k Prezidentovi České republiky. Prezident zákon v zákonné lhůtě nepodepsal a nevrátil zpět sněmovně. Zákon byl vyhlášen 18. 9. 2006 ve Sbírce zákonů v částce 144 pod číslem 443/2006 Sb.¹⁰⁶

Ústavní stížnost

Skupina 23 senátorů se pomocí ústavní stížnosti na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení domáhala zrušit část zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí jeho přechodných ustanovení na základě zákona č. 443/2006., in eventum a navrhovali zrušit část druhou zákona č. 443/2006 Sb., a to čl. II. A čl. III.¹⁰⁷

Odůvodnění návrhu obsahovalo mimo jiných důvodů a argumentů také bod, kde navrhovatelé upozornili na nestandardní průběh legislativního procesu v Poslanecké sněmovně. Argumentovali tím, že: „*pro právní stát je také velmi podstatné pravidlo stanovené jak v Ústavě (čl. 2 odst. 3¹⁰⁸), tak i v Listině (čl. 2. odst. 2¹⁰⁹), kdy stát (státní*

Pokusy "protlačit" v Parlamentu bez povšimnutí veřejnosti pozměňovací návrhy načené jednotlivými poslanci omezíme změnou jednacího řádu.“ Srov. ODS: Volby do Poslanecké sněmovny 2006, programové balíčky - Legislativní manifest. [online]. [cit. 2012-03-18]. Dostupné z: <http://archiv.ods.cz/volby/weby/2006/stranka.php?ID=100>

¹⁰⁶ PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY POSLANECKÁ SNĚMOVNA: Sněmovní tisk 1222 - Novela z. o zrušení Fondu národního majetku. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=1222>

¹⁰⁷ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

¹⁰⁸ Čl. 2. odst. 3. Ústavy: Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

¹⁰⁹ Čl. 2. Odst. 2. Listiny: Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

orgán) je omezen pravidly, která si sám stanovil.“¹¹⁰ Z těchto ustanovení jasně plyne, že legislativní pravidla, která si zákonodárce sám určil, je povinen při přijímání zákonů dodržovat. Zákonodárny sbor je tedy při legislativním procesu vázán Ústavou i zákony. V případě že zákonodárny sbor se těchto pravidel nedrží či je porušuje, může to být porušení výše zmíněných článků Ústavy a Listiny. Zákon ukládá, že pozměňovací návrh je omezen projednávaným bodem schůze. Pozměňovací téma návrhu poslance Doktora, na jehož základě se napadená ustanovení stala součástí zákona o bankách, nebylo v programu příslušné schůze Poslanecké sněmovny uvedeno. Tímto způsobem byla porušena legislativní procedura stanovená Jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Senátoři dále namítali, „že je v rozporu s předepsanou procedurou, tedy ústavními legislativními pravidly, aby bylo hlasováno o zákoně v rámci bodu schůze Poslanecké sněmovny, který je věnován jinému zákonu a kde není uvedeno, že by se zákonem měl zabývat.“¹¹¹ Navrhovatelé v tomto případě zákona č. 443/2006 Sb. shledávali obsahová i procedurální pochybení zákonodárce tak vážná a četná, že jsou v rozporu s ústavním pořádkem a to „se zásadou řádnosti a jasnosti právních předpisů, tvořící jednu ze zásad materiálního právního státu, a se zákazem svévole při legislativní proceduře“.¹¹²

Nález

Ústavní soud v tomto svém nálezu zhodnotil více aspektů legislativního procesu než jen samotné přílepy.

Princip ústavně konformní interpretace pramenů práva upravujících legislativní práva

Jako první se v této oblasti ústavní soud zabýval rozlišností pojmů „pozměňovací návrh“ a pojmu „návrh zákona“ a jejich zákonnou úpravou. Návrh zákona upravuje Ústava v čl. 41, 42, 44 až 48, dále Ústava upravuje nepřímo pozměňovací návrhy v čl. 46 odst. 2, čl. 47. odst. 2, 3 a 4 a čl. 50 odst. 2. Jednacím řád Poslanecké sněmovny upravuje návrh zákonů v § 86 a následující a pozměňovací návrhy v § 63. V odstavci 1. § 63 je stanoveno: „Poslanec může v rozpravě podávat

¹¹⁰ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

¹¹¹ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

¹¹² Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

k projednávané věci návrhy. Návrhy se mají vztahovat k určité věci projednávaného bodu.“ Oprávnění poslance podat pozměňovací návrh se nachází v § 63 odst. 1 bodu 5 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, zde je stanoveno, že „*pozměňovacím návrhem se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu*“. Ústavní soud na základě těchto ustanovení konstatuje, že možnost poslanců podávat pozměňovací návrhy během podrobné rozpravy vychází ze zákonodárné iniciativy, kterou jsou poslanci obdařeni. Je však potřeba odlišit zákonodárnou iniciativu a možnost podání pozměňovacího návrhu. Pozměňovací návrh má pozměňovat skutečně jen předkládaný návrh právního předpisu a neměl by tedy měnit a přinášet něco nového a nesouvisejícího.¹¹³

V dalším bodě se Ústavní soud inspiroval v USA a zastavil se nad tzv. germaneness rule (pravidlo úzkého vztahu). Na základě toho pravidla se rozlišují tzv. „legislativní jezdci (legislative riders)“ a „divocí jezdci (wild riders)“. Divocí jezdci se hodnotí dle již zmíněného pravidla úzkého vztahu, respektive v tomto případě se jedná o „*překročení kritérií testu uplatňovaného na základě germaneness rule.*“¹¹⁴ Srozumitelněji řečeno se jedná o to, zda se jedná o řádný pozměňovací návrh nebo o návrh, který tyto podmínky nespĺňuje a kterému se u nás říká přílepek. Přílepek vzniká formou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona, kdy se připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího. Druhý případ přílepků, přeloženo z anglického jazyka legislativní jezdci, jsou pozměňovací návrhy, které se drží projednávané věci, ale intenzitou změn v nich obsažených jsou také nemalým problémem.¹¹⁵

Pojistky ústavně konformního výkonu legislativního procesu

Ústavní soud považuje za hlavního garanta dodržování pravidel legislativního procesu předsedu Poslanecké sněmovny, resp. předsedajícího. Rukama těchto osob projdou během legislativního procesu všechny návrhy včetně pozměňovacích. Oprávněním či spíše povinností (soudce zpravodaj v nálezu trefně poznamenává – nevykonávanou) těchto osob je, posoudit pozměňovací návrh, jestli splňuje materiální

¹¹³ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

¹¹⁴ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

¹¹⁵ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

požadavky, jak je uvedeno v předchozí kapitole.¹¹⁶ Ústavní soud se zde ztotožňuje s názorem J. Kysely, který uvádí: „*Je-li totiž pozměňovacím návrhem návrh, který mění obsah či vnější formu navrženého zákona, neměl by předsedající vůbec připustit hlasování o věcně nesouvisejícím, tzn. pouze zdánlivém pozměňovacím návrhu. Stejně tak by vláda měla u tzv. komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu.*“¹¹⁷

Český Parlament je složen ze dvou komor. Druhá komora – Senát představuje také určitou pojistku řádného zákonodárného procesu. Během projednávání návrhů zákonů v této komoře je úkolem senátorů mimo jiné zkontrolovat legislativní proces ve Sněmovně, odhalit v něm chyby a přiměřeně na ně reagovat. Je však nutné podotknout, že možnosti, které jsou v tomto ohledu Senátu přiděleny, jsou velmi omezené. Poslední článek legislativního procesu a další pojistka kontroly řádného legislativního procesu představuje Prezident republiky a jeho právo vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně, jak mu umožňuje Ústava. Ústavní soud zde vyzdvihuje funkci Prezidenta v rámci legislativního procesu jako nepolitickou na základě toho, že netvoří konkurenční politiku ve vztahu k vládě. Prezident republiky je dle Ústavy mimostranický ústavní orgán. Na teoretické úrovni Ústavy bez ohledu na skutečnost je Prezident: „*předurčen ke kontrole dodržování ústavnosti legislativního procesu pomocí prostředků, které mu ústava svěřuje, tj. cestou prezidentského veta.*“¹¹⁸

Jako posledního možného garanta kvalitního zákonodárství považuje Ústavní soud sám sebe. Pokud je k Ústavnímu soudu podán řádný návrh na zrušení zákona, podaný aktivně legitimovaným subjektem, je Ústavní soud na základě § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu povinen zjišťovat, nejen zdali je obsah zákona v souladu s ústavními zákony, ale také proces jeho přijetí. Zákon musí být přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným procesem.¹¹⁹

¹¹⁶ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

¹¹⁷ Jan Kysela: Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?, [Právní zpravodaj 7/2006, s. 8]

¹¹⁸ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

¹¹⁹ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06

4.4 Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07– „komplexní pozměňovací návrh“

O zákonu č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů

Zákon č. 261/2007 Sb. o stabilizaci veřejných rozpočtů byl reformním zákonem v dílny politických stran ODS, SZ a KDU-ČSL. Návrh zákona předložila vláda Poslanecké sněmovně 24. 5. 2007. V průběhu druhého čtení v Poslanecké sněmovně bylo navrženo mnoho pozměňovacích návrhů včetně komplexního pozměňovacího návrhu pozměňovacího návrhu Mirka Topolánka (v té době předseda ODS). Tato situace je z pohledu selského rozumu těžko pochopitelná. Politická strana připravila návrh zákona, o kterém by měl její předseda všechno vědět a souhlasit s ním. Navíc Mirek Topolánek již v průběhu přípravy mohl a měl navrhopvat úpravy a změny v návrhu. Otázka tedy zní, proč s tím čekal až do druhého čtení? Návrh zákona byl i s komplexním pozměňovacím návrhem Mirka Topolánka Poslaneckou sněmovnou (kde měla většinu ODS) ve třetím čtení přijat poměrem sto jedna poslanců pro přijetí návrhu a devadesát devět poslanců proti přijetí návrhu. Poté byl postoupen Senátu (v tomto volebním období i v Senátu měla většinu ODS), který se usnesl, že se návrhem zabývat nebude a Prezident republiky tento zákon 5. 10. 2010 podepsal.¹²⁰

Ústavní stížnost

Návrh na zrušení zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů podala nejdříve skupina šedesáti sedmi poslanců ČSSD, později podané návrhy čtyřiatřiceti poslanců KSČM a devatenácti senátorů Ústavní soud odmítl a jejich navrhovatele přijal za vedlejší účastníky k návrhu poslanců ČSSD, který zní: Návrh na zrušení některých částí zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů a na zrušení některých ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.¹²¹

¹²⁰ PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY POSLANECKÁ SNĚMOVNA: Sněmovní tisk 222 Vládní návrh zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. [online]. [cit. 2012-03-18]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=222>.

¹²¹ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07

Argumentace navrhovatelů zpochybňuje především ústavně předepsaný způsob přijetí a vydání zákona, který nebyl dodržen a tím se zákon dostal do rozporu s ústavním pořádkem. Navrhovatelé spatřují důvody protiústavnosti v „porušení principu souladného, přehledného a předvídatelného práva, v porušení principu dělby moci a v porušení principu demokratičnosti, jehož principy tvoří atributy demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Na podporu své argumentace navrhovatelé poukazovali na dřívější judikaturu Ústavního soudu, kde se soud zabýval ústavností legislativního procesu, jednalo se o zde již popsané nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 a sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Přímé důvody protiústavnosti a porušení pravidel legislativního procesu spatřovali navrhovatelé v těchto bodech (pro téma legislativní přílepký budu citovat nejdůležitější výtky).

1. Základní vadou předmětného zákona je to, že v jediném novelizujícím zákoně došlo ke spojení mnoha novel různých zákonů, které spolu bezprostředně nesouvisejí, čímž jsou porušeny zásady tvorby souladného, předvídatelného a přehledného práva, jímž mají být poměřovány nejen pozměňovací návrhy, ale i návrhy zákonů.

2. Pojítka komplexu norem – stabilizace veřejných rozpočtů – je příliš neurčitá, srovnatelná například se „zákonem o změnách v právním řádu“.

3. Úprava obsažená v mnoha z dotčených zákonů se vůbec netýká stabilizace veřejných rozpočtů, například ustavování orgánů všeobecné zdravotní pojišťovny či sítě smluvních zdravotnických zařízení.

4. V zákoně jsou vedle novel zákonů stávajících obsaženy i tři nové zákony o ekologických daních, což odporuje mimo jiné legislativním pravidlům vlády.

5. Formou pozměňovacích návrhů se součástí zákona staly tzv. „přílepký“, jež neobstojí při posuzování obsahu a účelu původního zákona a návrhů pozměňovacích. Pozměňovacím návrhům lze vytýkat krátkost času ke studiu na straně poslanců i k informování veřejnosti. Limitována tím byla i parlamentní diskuze jako forma transparentního vládnutí a jeho kontroly opozice a veřejnosti.

6. Pozměňovací výbory nebyly projednány ve výborech poslanecké sněmovny, chybí jim odůvodnění.

7. Zákonodárny proces nedostal nejen požadavkům tvorby souladného, předvídatelného a přehledného práva, ale ani požadavku demokratičnosti práva. Z článku 6 Ústavy vyplývá, že za každým zásadním politickým rozhodnutím má stát vůle většiny. Jelikož je předmětný zákon souhrnem četných rozhodnutí, určených však k jedinému výslednému hlasování, nemohla být existence většiny relevantně testována.¹²²

V těchto sedmi bodech popsala skupina 63 poslanců, v čem spatřují nedostatky legislativního procesu přijetí zmíněného zákona. Argumentací k obsahové stránce zákona a argumentací vedlejších účastníků zde uvádět nebudu, jelikož myslím, že pro téma legislativní přílepky jsou výše uvedené argumenty postačující.

Rozhodnutí Ústavního soudu

Ústavní soud tento návrh zamítl, avšak pro nás jsou zajímavé jeho názory, které se týkají legislativních přílepků a to jsou tyto faktory: nekonzistence zákona a pravidlo úzkého vztahu pozměňovacích návrhů s předmětem zákona a překročení zákonného rámce pro podávání legislativně-technických návrhů ve třetím čtení. Ústavní soud zde porovnává tento případ se svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 77/06, kde stanovil kritéria pro posuzování legislativních přílepků. V tomto případě dle soudu „*o případ vybočení z rámce předmětu vytyčeného původní předlohou návrhu zákona v rozhodované věci nejedná*“.¹²³

Co se týká nekonzistentnosti zákona, označil tento zákon za zčásti sběrnou novelu a zčásti novou zákonnou úpravu. V souvislosti sběrných novel se vrátil k již výše popsanému nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01, jehož rozhodnutí jsem již popsal, proto nepokládám za nutné, ho zde znovu uvádět. Ústavní soud zde upozornil na nález Ústavního soudu Rakouské republiky, který se k sběrným novelám vyjádřil tak, že „*se*

¹²² Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07

¹²³ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07

jedná o praxi nanejvýš škodlivou pro poznatelnost práva“¹²⁴. Ovšem i rakouský soud, tento důvod neviděl natolik závažný, aby představoval derogační důvod.

S tímto judikátem přímo souvisí nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 a nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08. Ústavní soud si materii návrhu rozdělil pro větší přehlednost do více jednání. Legislativní proces a námitky na něj a také názor Ústavního soudu na proces přijímání zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů je stejný jako nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07. Oba tyto dva návrhy byly zamítnuty.

Proti tomuto rozhodnutí mělo poměrně hodně ústavních soudců odlišné stanovisko. Jako z mého pohledu bylo stanovisko Františka Duchoně, které uvedu níže v části *Názory na současný stav českého zákonodárství*. Jeho názory zde uvedené se nevztahují jen k tomu případu ale obecně k celé problematice průběhu legislativního procesu a legislativních přílepků.

4.5 Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 – „komplexní pozměňovací návrhy“

V tomto nálezu se Ústavní soud věnoval otázce neústavnosti institutu „komplexního pozměňovacího návrhu“. Toto téma jsem již výše rozebíral, proto tento nález popíši stručněji. V tomto nálezu je však jiné a také zajímavé odůvodnění navrhovatelů.

Skupina senátorů, za kterou vystupovala Mgr. Soňa Paukrťová (navrhovatelka právě projednávaných změn jednacího řádu Poslanecké sněmovny), se domáhala zrušení části zákona č.314/2008 Sb., kterým se měnila řada zákona, především z oblasti soudnictví. Navrhovatelé spatřovali chybu části tohoto zákonů v porušení procesních pravidel zákonodárského procesu, jelikož byla inkriminovaná část přijata cestou komplexního pozměňovacího návrhu. Navrhovatelé považují použití komplexního pozměňovacího návrhu za neústavní bez ohledu na to, co je jeho obsahem. Své tvrzení, že komplexní pozměňovací návrhy odporují ústavním zásadám jelikož, „*komplexní*

¹²⁴ Nález Ústavního soudu Rakouské republiky z 16. 3. 2001 (G 150/00-12)

*pozměňovací návrhy jsou institutem velmi příbuzným legislativním přílepkům, které byly Ústavním soudem již zakázány, neboť podstatou komplexních pozměňovacích návrhů je nahrazení celého textu předloženého návrhu zákona kompletním textem novým, zpravidla připraveným věcně příslušným výborem, ač ten podle Ústavy právem zákonodárné iniciativy nedisponuje.*¹²⁵ Poslanecká sněmovna se tím pádem přestane zabývat řádně podaným návrhem zákona bez toho, aby jej schválila či zamítla. Od tohoto okamžiku mají být pozměňovací návrhy poslanců formulovány ke vztahu k návrhu zákona změněného komplexním pozměňovacím návrhem, ač ti jej mohli připravovat k návrhu původního nezměněného zákona. Stejně jako je tomu u legislativních přílepků, tak i komplexním pozměňovacím návrhům chybí řádná příprava, odůvodnění, vláda nemá možnost se k nim vyjádřit, jelikož ta měla k dispozici jiný původní návrh zákona. Poškozena komplexním pozměňovacím návrhem mohou být také parlamentní menšiny a vzniká riziko přijetí zákona, který nekoresponduje s požadavky srozumitelného, přehledného a předvídatelného práva, neboť je připravován „*ve specifických časových podmínkách uvnitř Parlamentu*“.¹²⁶

Dalším argumentem navrhovatelů proti komplexním pozměňovacím návrhům bylo, že se „míjejí“ s prvním čtením v Poslanecké sněmovně a „deformují“ druhé čtení. Komplexní pozměňovací návrhy jsou dle názoru navrhovatelů také v rozporu se zákonem a to se zákonem o Jednacím řádu Poslanecké sněmovny, jelikož nesměřují k vypuštění, rozšíření či změně některých částí původního návrhu, jak stanoví Jednací řád Poslanecké sněmovny v § 63 odst. 1 bod 5 písm. a). Komplexní pozměňovací návrhy totiž směřují k jeho úplnému nahrazení, bez toho aniž by byl podložen důvodovou zprávou, bez které Senátoři v další fázi legislativního procesu nepoznají smysl a důvody navrhovatele zákona. Dále navrhovatel považuje za neústavní určitou obsahovou složku, ale to pro téma této práce není důležité.¹²⁷

¹²⁵ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08

¹²⁶ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08

¹²⁷ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08

Ústavní soud uvedl, že se již několikrát zabýval zrušením zákona na základě komplexních pozměňovacích návrhů,¹²⁸ kde zatím nikdy nedospěl k názoru, že praxe používání komplexních pozměňovacích návrhů by byla v rozporu s ústavními pravidly parlamentního práva. Ústavní soud připomněl že, vláda, by měla u komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona, jelikož se jedná o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu. V tomto případě je ovšem zřetelné, že podání tohoto komplexního pozměňovacího návrhu bylo iniciováno právě vládou. Na námitku, že komplexní pozměňovací návrh nesplňuje požadavky návrhu zákona z důvodu, že postrádá důvodovou zprávu, odpověděl, že tato skutečnost „*samo o sobě nevede k neústavnosti takto projednávaného a schvalovaného zákona*“.¹²⁹

Obecně Ústavní soud považuje komplexní pozměňovací návrhy za součást reglementovaného práva v České republice. S použitím těchto návrhů byly i několikrát schváleny dokonce ústavní zákony a Ústavní soud dosud neviděl důvod tento postup označit za nezákonný a to ani v případě více obvyklém, kdy komplexní pozměňovací návrh podal určitý výbor Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona nebo v jiném případě, kdy tato iniciativa vzešla od vlády oproti poslaneckým návrhům.

¹²⁸ K srovnání například: Nález č. 88/2008, nález č. 257/2008, nález sp. zn. Pl. ÚS. 56/05, nález sp. zn. Pl. ÚS 42/08 a nález sp. zn. 17/09

¹²⁹ Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08

5. Názory na současný stav českého zákonodárství a legislativní přilepky

Tuto část, věnovanou názorům na legislativní proces jsem záměrně zařadil na konec své práce, jelikož i v jiných kapitolách jsou obsaženy více či méně tyto názory. Do této kapitoly tedy zařadím názory, které jsem zatím neuvedl, nebo si zaslouží samostatné uveřejnění.

5.1 Názor ústavního soudce Františka Duchoně

Jak jsem již výše zmínil, k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 vzniklo i několik odlišných stanovisek ústavních soudců. Jako nejzajímavější vnímám stanovisko Františka Duchoně. Ten uvádí v souvislosti s přijetím zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, že způsob schválení tohoto zákona není jen projev „deficitu politické kultury“, ale dosahuje takové intenzity, kdy derogační zásah Ústavního soudu by byl zcela na místě. Oproti nálezu v této práci také uvedeném a to nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 se jedná o „zřetelný krok zpět“. Přijetím tohoto zákona došlo dle soudce Duchoně k vyvrcholení určitého trendu v praxi přijímání zákonů, který se dlouhodobě využívá a zároveň je ze všech stran kritizován. Z důvodů pozměňovacích návrhů, kterým chybí „úzký vztah“ k obsahu novelizovaného zákona již mnohokrát došlo a také stále dochází k neblahým zásahům do právního řádu České republiky činící jej nekvalitním a naprosto nepřehledným.¹³⁰

Dále se Duchoně pozastavuje nad dalším negativním jevem v Parlamentu České republiky čímž je tzv. „silové“ či „silácké“ přijímání zákonů, jak soudce Duchoně pojmenoval následnou situaci demonstrovanou na již zmíněném případě zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. Jedná se o „*postup Poslanecké sněmovny, kdy nevyhověla návrhu opozice na prodloužení lhůty k projednání zmíněného zákona, či*

¹³⁰ Ústavní nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07

rozhodování o řadě pozměňovacích návrhů přednesených poslancem-předsedou vlády. Totéž lze konstatovat i o způsobu, jímž tento zákon prošel Senátem“.¹³¹

5.2 Inventura demokracie

Inventura demokracie je studentská iniciativa, která se zabývá současným stavem demokracie a politické kultury v České republice. Hlavními zásadami Inventury demokracie jsou politická neutralita a naprostá korektnost. Tato iniciativa se zaměřuje hlavně na čtyři základní témata: zprůhlednění zadávání veřejných zakázek, depolitizace kontrolních institutů jako je Nejvyšší kontrolní úřad a mediální rady, omezení poslanecké a senátorské imunity a v neposlední řadě také legislativními přílepkami.¹³² V případě legislativních přílepků bych se nebál říci, že Inventura demokracie je jedinou organizací, která se snaží upozorňovat nejen poslance a senátory na legislativní přílepkami ale i celou společnost. Se dvěma členy Inventury demokracie jsem se osobně setkal a na základě našeho rozhovoru a jimi publikovanými materiály na internetu představím jejich názory na legislativní přílepkami.

V rozhovoru uvedli mnoho názorů a ty z mého pohledu nejdůležitější a nejvíce zajímavé zde uvedu. Jedna z otázek byla, proč u nás tak dlouho trvá používání praxe legislativních přílepků a s tím související zaplevelování českého právního řádu. Odpověď byla překvapivě jednoduchá, „*lidem to je jedno*“. Jelikož stav legislativního procesu není pro občany tak zajímavý a důležitý jako například výše sociálních dávek, výše daní a jiná témata, která se každodenního života bezprostředně týkají. Na základě této skutečnosti chybí politická vůle s legislativními přílepkami bojovat. I když politici ve většině případů tvrdí, že je třeba s přílepkami skoncovat, neděje se tak. Za prvé, politici za poctivý boj proti přílepkám u většiny voličů nesklidí „*politické body*“ a za druhé, proč by sami sobě brali tento „*fajn*“ nástroj.

Dále se vyjadřovali o poslancích jako jedincích i jako o velké skupině. Na základě rozhovoru, mohu uvést následovné závěry. Poslanci mají na legislativní

¹³¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/07

¹³² Inventura demokracie [online]. [cit. 2012-03-18]. Dostupné z: <http://www.inventurademokracie.cz>

přílepký dva názory. Jeden z nich je ten prezentovaný, a to že se musí používání legislativních přílepků zastavit a druhý, který se ovšem nevyslovuje nahlas, ale je poznatelný z činnosti některých poslanců, a to, že je to ve skutečnosti šikovná věc. V této souvislosti mi přijde vhodné citovat větu člena Inventury demokracie z našeho hovoru, který řekl: „*Poslanci protestují proti praxi přílepků pouze v okamžiku, kdy se jim to hodí*“. Osobně si myslím, že tato věta celkem přesně vystihuje situaci. Svůj pohled na problematiku legislativních přílepků sice uvedu v závěru této práce, ale v této souvislosti uvedu jeden svůj názor. Myslím, že hlavním problémem praxe používání legislativních přílepků není nedostatečná úprava podávání pozměňovacích návrhů v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ale morálka, schopnost koukat se dopředu a odpovědnost za svou práci vůči občanům za jejich práci, která většině poslanců očividně chybí či jí mají nedostatek. Dalším problémem vedle těchto nedostatků u poslanců je vliv silný soukromých zájmů v Poslanecké sněmovně.

Jako poslední jsme se zastavili nad tím, kdy se u nás přestanou produkovat zákony formou legislativního vmetku, jak bývají přílepký také někdy označovány. Názor Inventury demokracie je, že v dohledné době (myšleno toto funkční období Poslanecké sněmovny) se pravděpodobně systémově změny málo a je nutno na změny v tomto tématu čekat na „odhodlanější Sněmovnu“.¹³³

5.3 Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury

Již v roce 2006 vyslovil Senát obavu nad tím, jak legislativní proces v České republice vypadá, když k tomu připočteme stále více upadající úroveň politické respektive celospolečenské kultury, morálky a zodpovědnosti, musí být současná podoba zákonodárství obtížně popsitelná.

Avšak již před šesti lety vytkl Senát zákonodárnému procesu mnoho závažných chyb. Senát konstatoval, že v České republice se legislativní proces již delší dobu vzdaluje „*ideálům tvorby souladného přehledného a předvídatelného práva*“. Dále

¹³³ Rozhovor se členy Inventury demokracie ze dne 20. 2. 2012.

kritizuje neustálé novelizace již několikrát novelizovaných zákonů a techniku jejich provádění „připojováním k obsahově nesouvisejícím návrhům zákonů, ztěžující až znemožňující ustálení vědomí o tom, co jako právo platí.“ Na podporu tohoto tvrzení uvádí Senát stav v roce 2005, kdy na jeho deváté schůzi „je vedle návrhů čtrnácti nových zákonů novelizováno celkem 249 zákonů, z toho 32 zákonů nejméně třikrát, občanský soudní řád ale také jedenáctkrát, což znemožňuje Senátu efektivně plnit jeho roli.¹³⁴

5.4 Politické strany

Parlament české republiky je především tvořen zástupci politických stran – poslanci a senátoři. Jedině poslanci a senátoři mohou svým chováním zabránit vzniku legislativních přílepků. Proto uvedu, jak se k legislativním přílepkům a změnám legislativního procesu staví některé politické strany. Když již zmiňuji politické strany, uvedu také, jak předkládají legislativní přílepek a jak pro ně hlasují.

Současné vládní strany

Současné vládní strany se ve svém Návrhu strategie vlády v boji proti korupci v období mezi léty 2010 až 2012 zavázaly k plnění určitých předem vytyčených cílů, mezi nimi byl i boj proti korupci v oblasti moci zákonodárné pomocí legislativních opáření, mezi nimiž byla i změna Jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Jednacího řádu Senátu. V tomto dokumentu si stanovily úkoly a termíny k jejich splnění. Jeden pro představu uvedu. Vláda zadala ministerstvu vnitra za úkol k 31. 12. 2010 předložit jí „návrh novely Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, která umožní předkládání pozměňovacích návrhů ve druhém čtení pouze výboru, skupině poslanců nebo poslanci poté, kdy byl konkrétní pozměňovací návrh projednán na

¹³⁴ USNESENÍ SENÁTU z 8. schůze dne 25. ledna 2006 k projednání usnesení Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury ke stavu zákonodárného procesu v České republice /senátní tisk č. 245/

*příslušném výboru“.*¹³⁵ V květnu 2011, poté co tento návrh měl být již 4 měsíce hotov a předložen vládě k posouzení, vydala vláda aktualizaci Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 až 2012, kde se povinnost předložit posouvá k 31. 12. 2011, bohužel ani k tomuto datu jsem žádný návrh nezaregistroval. Z toho postupu vlády je možné vydedukovat její vztah a názor k legislativním přílepkům a to, že to pro současnou vládu není vážný problém.

5.4.1 Občanská demokratická strana

Co se týče volebního programu pro rok 2010, nabízí ODS: *„Jednoduchý a srozumitelný právní řád. Trvale prosazujeme racionalizaci legislativního procesu, jednoduchost a srozumitelnost právního řádu. Chceme minimalizovat zbytečné regulace. Odmítáme názor, že přijmout špatný zákon je lepší než nepřijmout žádný“.*¹³⁶ Oproti roku 2006, kdy volební program obsahoval konkrétnější kroky v oblasti legislativy například: *„Pokusy "protlačit" v Parlamentu bez povšimnutí veřejnosti pozměňovací návrhy načtené jednotlivými poslanci omezíme změnou jednacího řádu“* či *„u každého zákona musí být jasné jeho postavení v právním řádu, jeho vztah k ostatním zákonům. Vybrané oblasti práva zpřehledníme přijetím nových kodifikací, které zruší množství dosavadních předpisů. Provedeme zpětnou revizi právního řádu, aby se ukázalo, zda jsou všechny předpisy skutečně potřeba, nepotřebné právní předpisy zrušíme“.*¹³⁷

Předseda politické strany ODS v rozhoru z zástupci Inventury demokracie na téma legislativní přílepky uvedl: *„Legislativní přílepky, to je choroba, proti které se musí systematicky bojovat. Je to věc, která přispívá k nepřehlednosti zákonů. Největší, s prominutím binocle kolem přílepek vzniká tím, že se najednou zvedne nějaký poslanec v druhém čtení a řekne zákon 386/1999 Sb. § 26 odst. 3 písm. k) se ruší a nahrazuje se*

¹³⁵ Nadační fond proti korupci: NÁVRH STRATEGIE VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI NA OBDOBÍ LET 2010 AŽ 2012. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: http://www.nfpk.cz/_userfiles/soubory/odkazy/navrh_protikorupcni_strategie.pdf

¹³⁶ ODS: Podrobný volební program 2010. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: <http://www.ods.cz/docs/programy/volebni-program2010.pdf>

¹³⁷ ODS: Volby do Poslanecké sněmovny PČR 2006, Programové balíčky - Legislativní manifest. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: <http://archiv.ods.cz/volby/weby/2006/stranka.php?ID=100>

písm. m) a poslanec je úplně bez šance, co je tím myšleno.“¹³⁸ Z toho co předseda Petr Nečas uvedl je jasné, že s legislativními přílepkami nesouhlasí, avšak jsem nenarazil na žádné informace, ze kterých by bylo možné lépe vyčíst jeho návrhy na řešení této problematiky.

5.4.2 TOP 09

Oficiální stanovisko politické strany TOP 09 k legislativním přílepkám jsem nikde nezískal, uvedu alespoň názor předsedy této strany na celkový legislativní proces. Karel Schwarzenberg v rozhovoru se zástupci Inventury demokracie uvedl: *„V našem parlamentním systému máme hrozné věci, za prvé ty přílepkami, které jsou zhovadilost. Za druhé, což je stejně pitomé, že každý poslanec může udělat zákon, což je opravdu blbě, to se musí omezit. Každý poslanec tím, že má toto právo, má také větší schopnost vydírání.*“¹³⁹

5.4.3 Věci veřejné

Oficiální předseda politické strany Věci veřejné Radek John v rozhovoru s Inventurou demokracie rázně o legislativních přílepkách uvedl: *„Nikdy nesmí být přílepek k žádnému zákonu. Jakmile to není k tématu, je naprosto neprůchozí, cokoliv šoupnout do zákona. Legislativní přílepkami jsou korupční příležitost. Zaplatí se nějaký poslanec, aby někam lupnul něco, čeho si ostatní nevšimnou.*“¹⁴⁰ Z tohoto prohlášení je jasné, že také Radek John s legislativními přílepkami nesouhlasí, avšak nijak více se o tuto problematiku nezajímá. Politická strana Věci veřejné mají ve svém politickém programu v oblasti legislativy i „zákaz tzv. přílepků při přijímání zákonů“. Bohužel nemají konkrétněji tento problém rozpracovaný.

Současné nevládní strany

¹³⁸ Inventura demokracie: Výzva Inventura demokracie předsedům stran: Legislativní přílepkami. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: <http://www.inventurademokracie.cz/2010/07/vyzva-inventury-demokracie-predsedum-stran-prilepky/>

¹³⁹ Youtube: Inventura demokracie: praxe legislativních přílepků. [online]. [cit. 2012-03-27]. Dostupné z: <http://www.youtube.com/watch?v=PEkaBVgFWqo>

¹⁴⁰ Inventura demokracie: Výzva Inventury demokracie předsedům stran: Přílepkami. [online]. [cit. 2012-03-27]. Dostupné z: <http://www.inventurademokracie.cz/category/nase-cinnost/legislativni-prilepky/>

5.4.4 Strana zelených

Stranu zelených lze v souvislosti s legislativními přílepkami považovat za neaktivnější v dobrém slova smyslu. Strana zelených se snaží upozorňovat na problematiku legislativních přílepků a na jednotlivé zákony, které přílepkami obsahují, jako například v případě tzv. cenzorského přílepku.¹⁴¹

Předseda Strany zelených Ondřej Liška napsal na svém blogu článek týkající se legislativních přílepků s názvem „Legislativní přílepkami aneb kouzlo dada“. Píše zde o tom, „že přílepkami mají půvab jistého dada“. Když jsem vyhledával popis tohoto uměleckého směru, který pan Liška přirovnává k legislativním přílepkům, našel jsem v souvislosti s tím jeden citát: „*Dada je jedno z nejvýznamnějších hnutí 20. století, které zanechalo ošklivou a nesmazatelnou stopu ve světových dějinách.*“¹⁴² Myslím, že něco podobného je možné tvrdit i o legislativních přílepcích. Jejich používáním se z českého právního řádu, stane něco velmi nepřehledného, co bude ošklivé a téměř neodstranitelné.¹⁴³

5.4.5 Česká strana sociálně demokratická

V roce 2009 se tehdejší předseda České strany sociálně demokratické vyjádřil k přílepkům v rozhovoru s členy Inventury demokracie. Na toto téma uvedl, že nemá žádný problém praxi přílepků omezit či dokonce odstranit a že je pro zcela výjimečné používání přílepků. Na otázku, co pro odstranění přílepků bude jeho tehdejší strana dělat, odpověděl, že členové ČSSD nebudou nesouvisející pozměňovací návrhy předkládat. Poslední k čemu se pan Paroubek vyjadřoval, byl tzv. přílepek pro ČEZ. Jeho argument proč pro tento přílepek poslanci hlasovali, byl ten, že „*se o tom*

¹⁴¹ Strana zelených: Vláda chce omezit právo na informace a znovu tajit odměny úředníků. [2011-08-08]. [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: <http://www.zeleni.cz/media/aktuality/vlada-chce-omezit-pravo-na-informace-a-znova-tajit-odmeny-uredniku/>

¹⁴² Dadaismus. [online]. [cit. 2012-03-01]. Dostupné z: <http://dadaismus.wz.cz>

¹⁴² Youtube: Inventura demokracie: praxe legislativních přílepků. [online]. [cit. 2012-03-18]. Dostupné z: <http://www.youtube.com/watch?v=PEkaBVgFWqo>

¹⁴³ Blog.aktualne.cz: Legislativní „přílepkami“ aneb kouzlo dada. [online]. [cit. 2012-03-27]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/ondrej-liska.php?itemid=6889>

potřebovalo rozhodnout trošku rychle.“ Na závěr uvedl přání, aby se počet přílepků limitně blížil nule.¹⁴⁴

Z toho, co Jiří Paroubek uvedl, jsem pochopil jeho řešení, k tomu aby se přílepky „*limitně blížili nule*“ postačí, aby poslanci ČSSD nenavrhovali legislativní přílepky, ale současně souhlasí s tím, že pro ně ti samí poslanci hlasují. V době, kdy legislativní proces probíhá pomocí různých mezistranických dohod a ústupků, shledávám toto řešení za nelogické a nedostačující.

¹⁴⁴ Youtube: Inventura demokracie: praxe legislativních přílepků. [online]. [cit. 2012-03-18]. Dostupné z: <http://www.youtube.com/watch?v=PEkaBVgFWqo>

6. Závěr

Stejně jako jsem v úvodu popisoval, co všechno v této práci uvedu a čím se budu zabývat tak nyní zhodnotím, co jsem popsal a k jakým zjištěním a poznatkům jsem došel.

V části práce, kde jsem se zabýval legislativním procesem, jsem nejdříve popsal jednotlivé subjekty, kteří mají vliv na legislativní proces. Popsal jsem je z pohledu zákonů, tedy tak v jakém složení mají fungovat, jak vznikají a jaké mají pravomoci. Nyní se na ně chci zaměřit spíše kriticky z poznatků získaných během tvorby. Má představa Poslanecké sněmovny a poslanců je taková, že Poslanecká sněmovna by měla být důvěryhodná, zodpovědná a měla by hlavně myslet na blaho občanů a prosperitu státu. Bohužel je podle mě situace jiná, spíše opačná a za viníky této situace považují jednotlivé poslance. Poslanec by měl být člověk vzdělaný, orientující se v současné společnosti a jejích problémech a měl by mít vysoký morální kredit. Těchto kvalit ovšem nedosahují všichni poslanci a to se také odráží na kvalitě zákonodárství.

Druhá komora Parlamentu České republiky, která má dbát na „čistotu legislativního procesu“ se také dopouští mnoha prohřešků. Jako příklad lze uvést senátní přílepek Jaroslava Kubery. Jednalo se o novelizaci zákona č. 183/2010 Sb., k níž senátor Kubera připojil pozměňovací návrh, týkající se zpoplatnění herních automatů v zákoně o místních poplatcích.¹⁴⁵ Ovšem nutno také konstatovat, že z obecného pohledu má Senát mnohem lepší pověst, co se týče reputace členů nežli Sněmovna. Možná je to ale dané tím, že není tak na očích jako dolní komora.

V Prezidentovi republiky nevidím v ohledu ovlivňování kvality legislativního procesu nic důležitého. Čas od času sice vetuje určitý zákon, ale to spíše z důvodů politických než z důvodů porušení zásad legislativního procesu. Zato velmi významným činitelem české politiky a zákonodárství jsou v současnosti jistě lobbisté. Omezení jejich vlivu pokládám za důležitý úkol, kterým se dá zlepšit situace v Parlamentě.

¹⁴⁵ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, 146 s. ISBN 978-808-7284-131

V kapitole třetí, jsem nejprve popsal, kdy a kým u nás vznikla praxe používání legislativních přílepků. Sám se za tvůrce prvního legislativního přílepku u nás označil dlouholetý člen poslanecké sněmovny Marek Benda, kterého k tomu donutila tehdejší situace. Uvedl jsem zde dle mého názoru ty nejvíce do očí bijící příklady, na kterých je i zřejmě vidět lobbistický vliv. Osobně považuji tento oddíl práce za nejméně právnícký, jelikož v něm spíše poukazují na politickou situaci. V další části této kapitoly jsem uvedl některé možnosti zkvalitnění legislativního procesu, které se vyskytují v zahraničních parlamentech a za určitých podmínek by se dali aplikovat i do našich jednacích řádů, nebo by alespoň mohly sloužit jako inspirace pro jejich změnu. Jedná se o jednoduché úpravy až složité, které by si vyžadovali změnu naší Ústavy.

Dále jsem se věnoval návrhu senátorky Paukrtové, která navrhuje změnu některých ustanovení Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tyto změny jsem okomentoval a vysvětlil, jak by jejich zavedení ovlivnilo legislativní proces. Byl bych moc rád, kdyby tento návrh byl schválen, i když tomu zároveň nevěřím. Nemyslím, že by tento návrh byl naprosto ideální, ale alespoň by mohl přinést tolik potřebnou změnu. Současně však nepovažuji za hlavní problém tvorby legislativních přílepků, nedostatečné upravení podávání pozměňovacích návrhů v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ale již výše zmíněnou morálku poslanců. Ze všech stran je slyšet, i z těch, které mají určitou autoritu, jako je například Ústavní soud, že legislativní přílepky jsou silně nežádoucí až protiústavní, ale poslanci na to nereagují a dále nám znepréhledňují právní řád.

Osobně si myslím, že k tomu, aby se z technického hlediska zlepšilo české zákonodárství, jsou zapotřebí důrazná opatření. Jako velmi přínosné vidím určení omezení práva zákonodárné iniciativy každého poslance v podobě stanovení minimálního počtu poslanců k podání návrhu zákona a s tím spojených pozměňovacích návrhů. Situace, kdy každý poslanec mohl podávat návrhy zákonů, se silně odrazila v kvalitě a počtu přijímaných zákonů a to negativně, tak není již to načase změnit? Dokážu si představit možnost, kdy k podání návrhu zákona či pozměňovacího návrhu je zapotřebí nejméně 10 poslanců. Současná situace, kdy zhruba 30% všech

projednávaných zákonů v Poslanecké sněmovně jsou poslanecké návrhy,¹⁴⁶ je silně nevhodná. Jelikož poslanci nejsou odborníky na dané téma, odborníky by měly být ministerstva a ty tvořit návrhy zákonů.

V části věnované Ústavnímu soudu a jeho nálezům jsem podrobněji uvedl několik nálezů, v jejichž obsahu se objevily nesouvisející pozměňovací návrhy, respektive legislativní přílepký, komplexní pozměňovací návrhy a problematika tzv. sběrných novel. Uvedené nálezy jsem vybral tak, abych poukázal na různé formy a mutace pozměňovacích návrhů a spojování zákonů, které se objevily v České republice a na které projevil Ústavní soud svůj názor. Za důležité považuji nejen to, jak soud v konkrétní věci rozhodl, ale především, jaké právní věty použil v argumentaci důvodů, vedoucích k rozhodnutí. Za zajímavé také považuji navrhovateli uvedené důvody, v kterých spatřovali odchýlení od pravidel zákonodárského procesu. Na Ústavním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 jsem demonstroval tzv. sběrné novelty, názory odpůrců této metody a názor Ústavního soudu. Další uvedený Ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 se věnoval přímo přílepkům. Ústavní nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/07 a sp. zn. Pl. ÚS 38/09 řešily otázku tzv. komplexních pozměňovacích návrhů. Na těchto judikátech jsem ukázal, jaké formy pozměňovacích návrhů a novelizací existují a jak se k nim staví Ústavní soud

Do posledního dílu této práce, jsem poskládal několik zajímavých názorů na stav a vývoj českého zákonodárství, Parlamentu a faktorů, které negativně ovlivňují kvalitu přijímaných zákonů a stav právního řádu. Za tyto faktory považuji mimo legislativních přílepků velmi časté novelizace a celkově velkou produkci zákonů. Uvedl jsem, jak se k tomuto problému stavějí politické strany, a musím přiznat, že jejich názory a připomínky považuji za velmi slabé, jelikož je to pro ně spíše okrajový zájem. Dále jsem uvedl postřehy studentské iniciativy Inventura demokracie, která se problémem legislativních přílepků dlouhodobě zabývá. Část kapitoly o názorech na problémy legislativního procesu, kde uvádím názory této studentské iniciativy, považuji za nejvíce pravdivou a reálnou, jelikož se například jako politici nemuseli „hlídat“.

¹⁴⁶ TOMÁŠ WEISS, Posílení transparentnosti legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Institut pro evropskou politiku Europeum s. 2

7. Resumé

In meiner Diplomarbeit habe ich mich mit gegenwärtigen Problemen der tschechischen Gesetzgebung wie Einreichen der nicht zusammenhängenden Abänderungsanträge in der Abgeordnetenammern befassen. Im ersten Teil habe ich das Gesetzgebungsverfahren von der technischen Seite – seine Subjekte und der Prozess des Lesens und der Genehmigung der Gesetze beschrieben.

Weiter habe ich die markanten Fälle der Verwendung dieser Praxis angeführt, die ich zugleich für sehr alarmierend und kontrovers finde. In diesem Teil habe ich weiter bestimmte Änderungen der ausländischen Geschäftsordnung beschrieben, diese Änderungen werden auch in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses verwendet können. In Zusammenhang damit habe ich die Novellierung der Geschäftsordnung eingeführt. Über diese Novellierung findet gerade Verhandlung im Abgeordnetenhaus statt.

Ich habe Urteile des Verfassungsgerichtes eingeführt und beschrieben. Diese Urteile betreffen die Abänderungsanträge andere Urteile betreffen verschiedene Form der Abänderungsanträge und von denen hat Gericht unterschiedlich entschieden.

Zuletzt habe ich verschiedene Ansichten nach gegenwärtigem Zustand der tschechischen Gesetzgebung und seine Probleme eingeführt.

8. Použité zdroje

Odborné publikace:

- GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva. 4., aktualiz. vyd. Praha: Prospektrum, 2002. ISBN 80-7175-106-5.
- KNAPP, Viktor. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, 247 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 34-064-0177-5.
- KLÍMA, Karel. Státověda. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 415 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-868-9898-9.
- KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 4., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 786 s. ISBN 80-738-0261-9.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda: II. díl Ústavní právo České republiky. Část 2.* 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2008. 441 s. ISBN 978-80-7201-694-5.
- KOLEKTIV AUTORŮ. Legislativní proces: Teorie a praxe [pdf.] 2011. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2011
- KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 807380140X12.
- BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 9788072018147.
- FILIP, Jan, Vojtěch ŠIMÍČEK a Pavel HOLLÄNDER. Zákon o Ústavním soudu: komentář. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, 896 s. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 978-807-1795-995.
- KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce. 1. vyd. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010, 226 s. ISBN 978-807-4400-230.
- Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Vyd. 1. Editor Aleš Gerloch, Jan Kysela. Praha: ASPI, 2007, 387 s. Sborník ASPI. ISBN 978-807-3572-877.

- WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, 432 s. ISBN 978-808-7284-131

Studie:

- JUDr. SYLLOVÁ JINŘIŠKA, CSc. Možnost zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich využití v procedurách zahraničních parlamentů. Parlamentní institut. 2007.
- WEISS TOMÁŠ, Posílení transparentnosti legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Institut pro evropskou politiku Europeum

Odborné články:

- KYSELA JAN: Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?, [Právní zpravodaj 7/2006, s. 8]
- VOŘÍŠEK VLADIMÍR: Hříchy páterů Lawgiverů, [Právní rozhledy 16/2006, s. 592]

Internetové zdroje:

- <http://www.parlamentcz.estranky.cz>
- <http://www.senat.cz>
- <http://www.psp.cz>
- <http://icv.vlada.cz>
- <http://stara.inveturademokracie.cz>
- <http://inventurademokracie.cz>
- <http://www.concourt.cz>
- <http://www.nssoud.cz>
- <http://www.idnes.cz>
- <http://www.lidovky.cz>
- <http://www.tyden.cz>
- <http://www.zeleni.cz>
- <http://youtube.com>
- <http://dadaismus.wz.cz>
- <http://ods.cz>
- <http://www.nfpk.cz>
- <http://business.center.cz>
- <http://vlada.cz>
- <http://cuni.cz>

Právní předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky v platném znění
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod v platném znění
- Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v platném znění
- Zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu v platném znění

Nálezy Ústavního soudu:

- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/07
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/08
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/08

Sněmovní a Senátní tisky:

- Senátní tisk 197 – Novela zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- Senátní tisk 198 – Novela zákona o jednacím řádu Senátu
- Sněmovní tisk 888 - Novela zákona o spotřebních daních
- Sněmovní tis 744/2 Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 744/0 Novela zákona o spotřebních daních
- Sněmovní tisk 889/2 Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 889/0 Novela zákona o obecně prospěšných společnostech.
- Sněmovní tisk 408 Vládní návrh zákona v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách
- Sněmovní tisk 577/1, část č. ½ Stanovisko vlády k tisku 577/0 – Novela zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- Sněmovní tisk 1222 - Novela zákona o zrušení Fondu národního majetku.
- Sněmovní tisk 222 Vládní návrh zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů

9. Přílohy

9.1 Platné znění ustanovení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, kterých se týká novelizace, s vyznačením navrhovaných změn

Podávání návrhů zákonů

§ 86

(1) Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (dále jen "navrhovatel"). Za Senát, vládu a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku mohou jednat jen jejich členové, kteří byli takovým jednáním zvlášť pověřeni. Jde-li o návrh skupiny poslanců, odůvodní ho poslanec, který je jejím členem a kterého tím tato skupina pověří.

(2) Návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést.

(3) Součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky. **Nezbytnost navrhované právní úpravy a její hospodářský a finanční dosah se v důvodové zprávě dokládají rovněž posouzením alternativ navrhované právní úpravy a odhadem dopadů na výdaje právnických a fyzických osob.**

(4) Má-li být k zákonu vydán prováděcí předpis, může si organizační výbor vyžádat od navrhovatele jeho návrh. Návrh takového předpisu předloží navrhovatel vždy, má-li nabýt účinnosti současně se zákonem.

(5) Jde-li o návrh novely zákona, návrh se předkládá se zněním platného zákona nebo jeho části, již se novelizace týká, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění.

(6) Navrhovatel může vzít svůj návrh zákona zpět až do ukončení druhého čtení zákona. Poté může vzít takový návrh zpět jen se souhlasem Sněmovny.

(6) Navrhovatel může vzít svůj návrh zákona zpět, dokud Sněmovna nepřikročí k hlasování o tom, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.

§ 87

(1) Návrh zákona se předkládá předsedovi Sněmovny. Ten jej postoupí organizačnímu výboru.

(2) Návrh zákona se doručí všem poslancům. Pokud není navrhovatelem vláda, předseda Sněmovny ji požádá, aby se do 30 dnů od doručení žádosti k návrhu svým stanoviskem vyjádřila.

(2) Návrh zákona se doručí poslaneckým klubům. Současně předseda Sněmovny posoudí, a to nejpozději do sedmi dnů od doručení, zda návrh zákona splňuje podmínky pro podání návrhu zákona podle § 86. Nejsou-li podmínky splněny, vrátí předseda Sněmovny návrh zákona navrhovateli k odstranění vad. Proti postupu předsedy Sněmovny může navrhovatel podat námitku k organizačnímu

výboru, který nejpozději do třiceti dnů od doručení námítky rozhodne o splnění podmínek podle § 86 s konečnou platností.

(3) Pokud jsou podmínky pro podání návrhu zákona podle § 86 splněny, předseda Sněmovny rozešle neprodleně návrh zákona všem poslancům. Pokud není navrhovatelem vláda, požádá ji, aby se do 30 dnů od doručení žádosti k návrhu svým stanoviskem vyjádřila.

(3) (4) Vláda zasílá své stanovisko k návrhu zákona předsedovi Sněmovny.

Prvé čtení návrhu zákona

§ 90

(1) Návrh zákona uvede navrhovatel; po něm vystoupí zpravodaj, kterého určí organizační výbor nebo předseda Sněmovny (§ 88). Po vystoupení navrhovatele a zpravodaje se koná obecná rozprava.

(2) Navrhovatel může, současně s návrhem zákona, navrhnout Sněmovně, aby s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení. Odůvodnění takového návrhu musí být uvedeno v důvodové zprávě. V případě, že důvodem je provedení závazků vyplývajících ze smluv, kterými je Česká republika vázána, předloží předkladatel k návrhu český překlad úplného znění těch právních norem, které mají být provedeny.

(3) Návrh podle odstavce 2 nelze projednat, vznesou-li proti němu před ukončením obecné rozpravy námitku nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců, anebo jde-li o návrh ústavního zákona, návrh zákona o státním rozpočtu nebo mezinárodní smlouvu podle čl. 10 Ústavy.

(4) Návrh nelze projednat na schůzi, o jejímž svolání nebyli poslanci vyrozuměni podle § 51 odst. 6.

(5) Byl-li podán návrh podle odstavce 2, rozhodne Sněmovna po skončení obecné rozpravy, zda bude v jednání pokračovat tak, aby mohla s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvním čtení. Jestliže Sněmovna takový návrh schválí, zahájí předsedající o návrhu zákona podrobnou rozpravu.

(6) V podrobné rozpravě podle odstavce 5 nelze podat pozměňovací nebo jiné návrhy a lze pouze navrhnout opravu data účinnosti v návrhu zákona a jeho legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb. Na závěr prvního čtení se Sněmovna usnese po závěrečném vystoupení navrhovatele a zpravodaje, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.

(7) Nebyl-li podán návrh podle odstavce 2 nebo Sněmovna takový návrh neschválila anebo nevyslovila souhlas s návrhem zákona podle odstavce 6, může se Sněmovna usnést, že vrátí návrh zákona navrhovateli k dopracování nebo že jej zamítne. Nerozhodne-li tak, přikáže návrh zákona k projednání výboru, popřípadě několika výborům, a to podle návrhu organizačního výboru nebo předsedy Sněmovny. Kterýkoli z poslanců může podat jiný návrh na přikázání; o takovém návrhu rozhodne Sněmovna bez rozpravy. **Přikáže-li Sněmovna návrh zákona pouze jednomu výboru, je tento výbor výborem garančním; přikáže-li návrh zákona více výborům, určí současně, který z nich je výborem garančním.** Byl-li návrh zákona přikázán výboru k projednání, nelze jej již vrátit navrhovateli k dopracování.

Druhé čtení návrhu zákona

§ 94

(1) Nerozhodla-li Sněmovna podle § 93 odst. 2, že návrh zákona vrací výboru k novému projednání, koná se po obecné rozpravě rozprava podrobná. Sněmovna se v ní může

usnést, že projedná některá ustanovení návrhu zákona odděleně. Během podrobné rozpravy se předkládají k návrhu zákona pozměňovací, popřípadě jiné návrhy.

(2) Pozměňovací návrh k návrhu zákona, kterým se zcela nahrazuje text původního návrhu (komplexní pozměňovací návrh), může podat jen garanční výbor. K návrhu zákona nelze podat pozměňovací návrh, který věcně nesouvisí s předmětem původního návrhu.

(3) Pozměňovací návrh se předkládá s odůvodněním, které vysvětlí jeho nezbytnost, vztah k návrhu zákona jako celku a k jeho jednotlivým ustanovením, slučitelnost s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky a předpokládaný hospodářský a finanční dosah přijetí pozměňovacího návrhu. Předpokládá-li pozměňovací návrh vydání prováděcího předpisu, obsahuje odůvodnění pozměňovacího návrhu podrobný popis úpravy prováděcího předpisu.

(2) **(4)** Souhrn podaných pozměňovacích návrhů, popřípadě jiných návrhů se doručí všem poslancům.

(3) **(5)** I po podrobné rozpravě může Sněmovna vrátit návrh zákona výboru k novému projednání.

(4) **(6)** Pokud zazněl ve druhém čtení návrh na zamítnutí návrhu zákona, Sněmovna o něm hlasuje ve třetím čtení po ukončení rozpravy (§ 95 odst. 3 **95 odst. 4**).

(7) Pozměňovací návrh předložený k návrhu zákona ve druhém čtení poslancem, projedná garanční výbor; přitom se postupuje přiměřeně podle § 92.

§ 95

Třetí čtení návrhu zákona

(1) Třetí čtení návrhu zákona lze zahájit nejdříve za 72 hodin po doručení souhrnu podaných pozměňovacích **návrhů, usnesení garančního výboru k nim**, popřípadě jiných návrhů poslancům. Lhůta podle věty první může být na návrh navrhovatele a se souhlasem Sněmovny zkrácena, a to nejvýše na 48 hodin. Návrh na zkrácení lhůty podle věty první musí být podán ve druhém čtení v rámci podrobné rozpravy.

(2) Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení.

(3) Na závěr třetího čtení Sněmovna nejdříve hlasuje o návrzích na zamítnutí návrhu zákona vznesených ve druhém čtení, poté o pozměňovacích, popřípadě jiných návrzích k návrhu zákona. **Pokud byly přijaty pozměňovací návrhy, přeruší předsedající na návrh navrhovatele nebo poslaneckého klubu třetí čtení návrhu zákona na dobu nezbytně nutnou, nejméně však na 24 hodin, k posouzení dopadů přijatých pozměňovacích návrhů na podobu a účel návrhu zákona.** Poté se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.

§ 100a

Zákonodárny proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu

(1) Požádá-li vláda za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, aby vládní návrh zákona byl Parlamentem projednán ve zkráceném jednání, přikáže předseda Sněmovny návrh zákona neprodleně jednomu z výborů a současně stanoví nepřekročitelnou lhůtu, do které mu má výbor předložit usnesení se stanoviskem k věci.

(2) Výbor v usnesení navrhne, zda se má konat o návrhu zákona obecná rozprava a o kterých částech se povede rozprava podrobná.

(3) K projednání návrhu zákona svolá předseda Sněmovny neprodleně schůzi Sněmovny; koná-li se již schůze Sněmovny, zařadí se projednávání návrhu zákona přednostně na její pořad. Ustanovení § 51 odst. 6, § 53, § 54 odst. 4 věty druhá až osmá, § 54 odst. 6 a 7, § 59 odst. 1 a 2, § 60, § 93 odst. 2 věta druhá, § 94 odst. 2 a 3 **§ 94 odst. 4 a 5**, § 95 odst. 1, ustanovení o lhůtě 24 hodin uvedené v § 57 odst. 1 a § 92 odst. 2, ustanovení o vyčlenění doby jednání podle § 95a, § 111 odst. 1 a § 112 odst. 4 a ustanovení o lhůtě deseti dnů uvedené v § 89 a § 97 odst. 3 a 4 se při zkráceném jednání nepoužijí.

(4) Ustanovení § 90 a 91 o prvním čtení návrhu zákona se při zkráceném jednání nepoužijí. Sněmovna může rozhodnout, že od obecné rozpravy ve druhém čtení návrhu zákona upouští, a omezit řečnickou dobu v rozpravách ve zkráceném jednání až na 5 minut. Třetí čtení návrhu zákona může následovat bezprostředně po čtení druhém. Podání návrhu na opakování druhého čtení není přípustné. Poslanec může v obecné nebo podrobné rozpravě ve druhém čtení návrhu zákona vystoupit nejvýše dvakrát a v rozpravě ve třetím čtení nejvýše jednou.

(5) Sněmovna projedná návrh zákona ve zkráceném jednání i tehdy, když jí určený výbor nepředloží ve stanovené lhůtě usnesení podle odstavce 1; v takovém případě určí zpravodaje předseda Sněmovny.

(6) Sněmovna se o návrhu zákona usnese do 72 hodin od jeho podání.

(7) Ve zkráceném jednání podle odstavců 1 až 6 nelze projednat návrh ústavního zákona.

§ 106

Třetí čtení návrhu zákona o státním rozpočtu

(1) Třetí čtení návrhu zákona o státním rozpočtu lze zahájit nejdříve 48 hodin po skončení čtení druhého. Ustanovení § 54 odst. 4 věty pátá, šestá a sedmá a § 95a se pro třetí čtení návrhu zákona o státním rozpočtu nepoužijí.

(2) Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení.

(3) Na závěr třetího čtení Sněmovna hlasuje o pozměňovacích, popřípadě jiných návrzích. **Pokud byly přijaty pozměňovací návrhy, přeruší předsedající na návrh navrhovatele nebo poslaneckého klubu třetí čtení návrhu zákona na dobu nezbytně nutnou, nejméně však na 24 hodin, k posouzení dopadů přijatých pozměňovacích návrhů na podobu návrhu zákona.** Poté se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu vyslovuje souhlas.