

ČLÁNKY

Klepání na bránu očiště

K opakovaným snahám o změnu úpravy zákonodárného procesu*

Jan Kysela**

Vzhledem k mnohočetným dopadům, které na lidské životy má právní regulace, není nikterak překvapivé, že je pozornost věnována nejen jejímu obsahu a formě (např. jazyková podoba právních norem¹), nýbrž také procesům a podmínkám jejího vzniku, a to nejen v zahraničí, ale postupně i u nás.² Odborné, občanské a leckdy i politické spory se vedou nad rozsahem, obsahem i dynamikou právní regulace, přemýšlí se o tom, kdy je potřebná a kdy zbytečná, neboť v obou případech se může projevit selhání státu tu nevšimavého, tu si naopak všímajícího přespříliš, analyzuje se legislativní technika, vlivy lobbistů, působení judikatury, organizace zákonodárného procesu atd.³ V plejádě vlivů, které působí na to, jak nakonec vypadá právní předpis, resp. jaký význam v něm obsaženým pravid-

lům aplikační praxe přizná, mohou pravidla zákonodárného procesu vlastně sehrávat roli dosti omezenou; ostatně i v teorii tvorby práva jsou jen dílčím aspektem procedurálním, případně i organizačním.⁴ Podceňována by však být neměla, jak o tom ostatně svědčí jak kritická judikatura Ústavního soudu, tak i občasně pokusy provést nějakou změnu v jednacích řádech obou komor Parlamentu; o doktrinární reflexi nemluvě.⁵

V tomto článku bych rád z perspektivy ovlivněné osobní zkušeností představil několik návrhů změn pravidel zákonodárného procesu z nedávné doby, a to vlastně jen proto, aby úplně nezapadly. V Poslanecké sněmovně, která je – s nadsázkou řečeno – pro návrhy zákonů něčím na způsob „očiště“, v němž neznají dne ani hodiny svého schválení či zamítnutí, ba zřejmý není ani potenciální rozsah jejich případných změn pokrytých pojmem „pozměňovací návrh“, totiž nebývají přijímány právě vlídně. V současnosti navíc hrozí, že ve jménu vyšší politické nutnosti budou přijaty návrhy jiné, na podobě zákonodárného procesu se eventuálně projevující koncepčně, tj. omezující klasický prvek rozhodnutí v daný čas a na daném místě konstrukcí algoritmu odvozeného od vyššího rozhodnutí staršího data (s trochou zjednodušení podstata ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti). Skutečnost, vcelku asi známá, že zákonodárny proces v současném nastavení je způsobily generovat defekty, budiž ilustrována úvodním „přiběhem“.

I. Praktická expozice

V předvelikonočním čase roku 2013, ale – jak se posléze ukázalo – i několik týdnů poté, se obě komory českého Parlamentu „bavily“ řešením případu, kdy byl

* Článek vznikl v rámci řešení grantu GA ČR č. P408/12/1255.

** Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Právnická fakulta UK a Kancelář Senátu.

¹ V poslední době např. zajímavá časopisecká studie T. Smejkalové: *Srozumitelnost práva*. Právník, roč. 2013, č. 5.

² Z větších knih k tématu lze uvést především Knapp, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, a Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Stále jsme se však rozsahem ani důkladností nedostali na úroveň velkých děl zahraničních, mezi něž patří třeba Allen, C. K.: *Law in the Making*. Clarendon Press, 7. vyd. 1964 (první vydání je z 20. let, autor zemřel v roce 1966; jde o knihu, kterou V. Knapp označil za „stěžejní vědecké dílo zabývající se tvorbou práva v širokém smyslu“, tj. legislativní i soudcovskou – srov. Knapp, V.: *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 105), nebo Schneider, H.: *Gesetzgebung*. Heidelberg: Müller, 3. vyd. 2002

³ Změny a proměny právní regulace rozhodně souvisejí s posuny ve funkcích a možná i sebedefinici státu už ne tak úplně moderního – srov. Holländer, P.: *Soumrak moderního státu*. Právník, roč. 2013, č. 1. Na rozsáhlou Holländerovu stať reagoval v Právniku č. 2 J. Příbáň obdobně promyšleným pojednáním „Ranní červánky globálního konstitucionalismu: O „radostné“ právní vědě v postnacionální společnosti“. Řekl bych, že oba texty jsou si blízké v analytické části (čeho jsme svědky), zatímco však první autor je z toho posmutnělý, protože vidí spíše úpadek, druhý se z téhož raduje v očekávaných věcí příštích.

⁴ Kysela, J.: *Hledání řádu v českém zákonodárství*. Právní zpravodaj, roč. 2007, č. 9.

⁵ Pro svou konkrétnost a poučenost je velmi užitečným textem Syllová, J.: *Hlavní úskalí parlamentního projednávání návrhů zákonů*. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007.

předsedkyní Poslanecké sněmovny Senátu postoupen návrh zákona se zapracovaným pozměňovacím návrhem, který však Poslanecká sněmovna nepřijala (novela zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, senátní tisk č. 44, sněmovní tisk č. 730). Na rozdíl od předchozích případů si toho nikdo nepovšiml během projednávání návrhu zákona v Senátu, resp. zjistilo se to až v době hlasování Senátu, které již nebylo zastaveno.⁶ Senát tedy schválil něco, co neschválila Poslanecká sněmovna. Řešit bylo třeba klasickou otázkou „Co s tím?“.

V minulé praxi vztahu mezi komorami bylo lze znamenat případy chyb v postoupených návrzích zákonů, které byly Sněmovnou (věcně příslušným ministerstvem, Senátem) odhaleny a uznány. V důsledku toho byl postoupen nový návrh zákona, jemuž plynula nová prekluzivní lhůta. Krom toho se bylo možné setkat se situací, kdy Senát poukazoval na skutečnost, že návrh zákona byl postoupen ve znění lišícím se od znění usneseného, což však Sněmovna neakceptovala, protože úpravy považovala za legislativně-technické a nezbytné.⁷ Spor skončil nálezem Ústavního soudu č. 331/2005 Sb., který má význam i pro aktuální kauzu, neboť parlamentní komory odkázal na vzájemný respekt ke své autonomii, jejíž součástí je mj. redakční zpracování rozhodnutí v rámci zákonodárského procesu z hlediska legislativní techniky. Rozhodující význam Ústavní soud přiznal podpisu předsedy té které komory, jenž stvrzuje oficiální charakter dokumentu; komoře partnerské nepřisluší ověřovat, zda podepsaný dokument autenticky zachycuje vůli komory druhé.⁸

V obou typech předchozích případů byla existence vady známa již před hlasováním Senátu, u novely zákona o odpadech nikoliv. Zřejmé bylo, že Senátem schválená novela zákona nemůže být považována za bezvadnou, jelikož nebyla schválena Poslaneckou sněmovnou. V interních diskusích převážil v Senátu názor, že by cesta návrhu zákona do Sbírky zákonů měla být zmařena vetem prezidenta republiky, které následně ne-

bude poslanci přehlasováno. Senát by neměl být stavěn do situace, kdy bude opakovaně hlasovat o návrhu zákona v závislosti na tom, kolikrát mu jej předseda (předsedkyně) Poslanecké sněmovny postoupí. Použit byl rovněž argument z nálezu č. 476/2002 Sb. o ukončení příslušné části rozhodovacího procesu, tentokrát nikoliv ve Sněmovně, nýbrž v Senátu, a to s tím, že na řadě je další aktér, prezident republiky.

Naopak předsedkyně Poslanecké sněmovny zaujala stanovisko, že vada má takovou povahu, která všechny navazující kroky zneplatňuje, takže prezidentu republiky nemůže postoupit „přijatý zákon“, když je obecně známo, že platně přijat nebyl. Místo toho postoupila Senátu návrh zákona v opraveném znění (27. března; senátní tisk č. 69).⁹ Poměrně záhy se však ukázalo, že i nově postoupený návrh zákona obsahuje ustanovení Sněmovnou neschválené, totiž jinak koncipovanou účinnost. Senát nově postoupený návrh vyřadil z pořadu schůze, aniž by jej meritorně projednal (25. dubna). Senátor *J. Dienstbier*, který návrh podal, to zdůvodnil tím, že návrh zákona již projednán byl, takže je nyní „neprojednatelný“.

Předsedkyně Poslanecké sněmovny nicméně i tak vyčkala uplynutí třicetidenní lhůty a postoupila právě tento zákon jako přijatý (zákon ze dne 27. dubna) prezidentu republiky (30. dubna), který jej vetoval (2. května) s odůvodněním odkazujícím na chybu spočívající ve zpracování pozměňovacích návrhů. Nijak se ovšem nevypořádal s tím, že onen chybou zatížený zákon není ten, který dostal k podpisu.

Celý příběh skončil 14. května na schůzi Poslanecké sněmovny, jež prezidentovo veto nepřehlasovala.¹⁰ Ministr dopravy *Z. Stanjura* při této příležitosti označil výkon aparátů obou komor za „neuvěřitelný“, aniž by se nějak zabýval odpovědností zpravodaje, ověřovatelů nebo předsedkyně Sněmovny. Přitom všichni jmenovaní by měli bdít nad souladem mezi rozhodnutím Sněmovny a tím, co je jako výsledek rozhodnutí prezentováno (v reakci na citovaný nález Ústavního soudu přijala Sněmovna usnesení upravující provádění legislativně-technických úprav). Již předtím Sněmovna schválila v jediném čtení nový vládní návrh zákona o odpadech ve znění odpovídajícím její již jednou vyjádřené vůli (sněmovní tisk č. 998).

⁹ Současně s tím předsedkyně Sněmovny zaslala předsedovi Senátu dopis, který komorní debatu poněkud vyhroutil. Stručně se sice zmiňuje o chybě ve Sněmovně, obšírněji se však zabývá tím, že Senát hlasoval o nesprávném znění, jeho jednání tím pádem bylo irelevantní a nic nebrání novému jednání o bezvadném tisku. Z kontextu dopisu téměř plyne, že viníkem problémů byl Senát. Tento dlíčí případ pěkně ukazuje, jak důležitá je i v zákonodárském procesu, a to zejména v dvoukomorovém parlamentu, psychologie, jak jsou různé postupy ovlivňovány osobními vztahy a pocity.

¹⁰ Jednotlivé kroky se dají rekonstruovat z internetových stránek www.psp.cz a www.senat.cz, stránky sněmovní obsahují u některých dat chyby.

⁶ Přesněji řečeno, zjistilo se to při podání pozměňovacího návrhu, který byl ovšem v návrhu zákona již obsažen. Tím se spustilo pátrání, kde je chyba.

⁷ V Senátu se mj. vycházelo z toho, že pro uplatnění oprav legislativně technických a podobných chyb jsou určeny návrhy ve třetím čtení (§ 95 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednáním řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů). O dalších úpravách po závěrečném hlasování jednací řád mlčí. K oběma typům chyb, skutečných či domnělých, viz např. Kysela, J.: *Komentář k čl. 45 Ústavy*. In: Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2. vyd. 2009, str. 375–376.

⁸ Vzhledem k provázanosti s článkem J. Filipa: *Poznámky k problematice oprav nesrovnalostí v usneseních sněmoven*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2003, č. 4, se dá nález označit jako filipovský. Velmi zřetelně ilustruje vliv, jaký mohou mít asistenti soudců na judikaturu Ústavního soudu, ač je vcelku zřejmé, že J. Filip byl asistentem poněkud atypickým. Současně jde o nález patřící ve výčtu těch, které se týkají jednání Parlamentu, k těm nejzdrženlivějším.

Co se dá z předchozího líčení vyvodit?

Už po přijetí citovaného nálezu č. 331/2005 Sb. jsem upozorňoval na rizika spočívající v jeho návodu k ignorování zúčastněným osobám známých vad a pochybení, kdy se musí s formálně vadnou předlohou zacházet, jako kdyby vadná nebyla, tj. aby byla „zastavena“, musí být zamítna či vetována. Nebyl-li by zákon v cestě do Sbírký zákonů „zastaven“, může začít působit právní účinky, dokud nebude zrušen Ústavním soudem. Poslední slovo se tím ale přenechává Poslanecké sněmovně (/ne/přehlasovává Senát a prezidenta republiky), resp. snad i jen jejímu předsedovi, který zajišťuje „pohyb“ návrhu zákona a pak přijatého zákona mezi parlamentními komorami, prezidentem republiky a předsedou vlády (§ 97, 98 a 107 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů), přičemž do značné míry na něm záleží, co za takový dokument označí.¹¹ Pokud se předsedkyně Poslanecké sněmovny rozhodne, že prezidentu republiky zákon neodešle, což se ve vztahu k původnímu návrhu skutečně stalo, je k dispozici relativně málo prostředků, jak ji přimět k opaku. V zásadě se nabízí zřejmě jen odvolání z funkce, na což však nemá vliv nikdo jiný, než poslanci.¹²

Ukazuje se také, že při absenci formálního institutu promulgace zákona hlavou státu vzrůstá význam předsedy Poslanecké sněmovny, jemuž jakási „promulgace“ přísluší fakticky, a to jako součást oprávnění podle § 107 sněmovního jednacího řádu, což je mimořádně nešťastné, neboť předseda Poslanecké sněmovny je aktérem zákonodárského procesu, a nikoliv prvkem jeho vnější kontroly. Rozhodující role předsedy Sněmovny vlastně končí až ve chvíli, kdy se zákon dostává mimo jeho disposici, tj. po odeslání předsedovi vlády k podpisu. Otázkou je, zda by později zjištěná chyba typu zde pojednávaného měla vést předsedu vlády k tomu, aby zákon nepředal k vytištění redakci Sbírký zákonů. Na jedné straně tomu lze přitakat na základě teze, podle níž nejde o přijatý zákon, na druhé straně se tu může skrývat prostor pro zneužití.

Uzavřít kazuistický exkurs můžeme konstatováním, že v zákonodárném procesu může poměrně snadno dojít k závažné chybě, což do značné míry souvisí se způsobem jednání Poslanecké sněmovny (četnost pozměňo-

vacích návrhů, lhůty, hluk aj.). Zkušeností tohoto typu však bohužel nebývá využíváno jako námětu k promyšlení pravidel, jež by riziko chyb snižovala.

II. Péče o zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Jednací řády parlamentních komor mají u nás tradičně již od rakouské éry formu zákona, což v mezinárodním srovnání není úplně obvyklé. Omezuje to totiž reglementovou autonomií komor, jimž do podoby jednacích pravidel v rámci zákonodárského procesu mluví i někdo jiný, než jsou ony samy.¹³ V našem případě je pocit, že do vnitřních poměrů komor by neměly zasahovat vnější subjekty, promítnut ve zdrženlivosti subjektů zákonodárské iniciativy, a to jak při přijímání nového jednacího řádu (poslanecká, resp. senátní iniciativa), tak jeho změn.¹⁴ Určitým problémem ovšem je, že zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, byl přijat dříve než zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, který měl doplnit stručnou Ústavu položením základů parlamentního práva (včetně třeba již dotčené otázky vyhlášení zákonů). Místo stykového zákona se stal právě zákon o jednacím řádu Sněmovny – vedle zákona o volbách do Parlamentu a zákona o Ústavním soudu – z hlediska předmětu jedním z nejdůležitějších prováděcích zákonů k Ústavě. Plní funkci zákona o tvorbě zákonů a upravuje řadu parametrů zákonodárského procesu, co do účinků jistě nejvýznamnějšího z právních procesů. V tomto ohledu tak může být předmětem diskuse, co vše má být kryto respektem k autonomii Poslanecké sněmovny.

Poukazují na to ostatně rovněž vícera stanoviska Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury (dále jen „ústavní komise“), v nichž se sice objevuje konstatování, že „úprava vnitřních poměrů

¹³ Autonomie však může být limitovaná i tam, kde jednací řády z hlediska formy autonomní povahu mají – např. ve Francii podléhají obligatornímu přezkumu Ústavní radou (čl. 61 Ústavy).

¹⁴ Např. poměrně složitou tematiku implementace Lisabonské smlouvy neřešila vláda vlastním návrhem, ale koordinací činností zainteresovaných poslanců, senátorů a expertů obou parlamentních komor. Přitom absence implementačního zákona patřila mezi překážky ratifikace smlouvy, na níž měla vláda (přinejmenším verbálně) eminentní zájem. Pravdou ovšem je, že podávat vládní návrh změn jednacích řádů by mohlo být neekonomické, měl-li by být následně celý přepracován. K návrhu implementačního zákona a jeho přípravě srov. Kysela, J.: *Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 1. Naopak dříve novely jednacích řádů reagující na zavedení přímé volby prezidenta republiky už vláda připravila sama; v Poslanecké sněmovně byly, po dohodě se Senátem, mírně pozměněny.

¹¹ Kysela, J.: *Komentář k čl. 51 Ústavy*. In: Klíma, K. a kol.: dílo cit. v pozn. 8, str. zejména str. 423–424, případně in: Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: dílo cit. v pozn. 3, str. 226 a 232 násl.

¹² Shodou okolností právě od sporu o vypořádání se s popsanou chybou změnila předsedkyně Sněmovny praxi zasílání návrhů zákonů Senátu po určitých „balíčcích“. Místo toho jsou návrhy zákonů postupovány jednotlivě tak, jak jsou zpracovávány aparátem Kanceláře Poslanecké sněmovny. Jelikož každému plyne třicetidenní lhůta zvláště, má to mimořádný dopad na jednání Senátu a jeho orgánů (jako by zasedání mělo být vskutku stálé). Jedná se ale o dalších úpravách rytmu postupování.

a pravidel jednání jednotlivých komor Parlamentu je především věcí těchto komor samotných, protože by druhá z komor měla do jednacího řádu té které komory zasahovat jen výjimečně“, nejednou je však provázeno podotknutím, že „některá ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny se týkají úpravy zásad jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, a měla by být tudíž podřazena režimu čl. 40 Ústavy“.¹⁵ Ve vztahu k zákonodárnému procesu najdeme zmínky o dopadech na subjekty stojící mimo Poslaneckou sněmovnu (usnesení č. 3 z 12. července 2011), zejména však tuto tezi: „Jelikož je Poslanecká sněmovna hlavní právotvornou parlamentní komorou a její jednací řád do jisté míry supluje zákon o tvorbě zákonů, je zřejmé, že podstatná pravidla zákonodárného procesu není možné měnit bez zásahů do sněmovního jednacího řádu. Tím je dostatečně ospravedlněno prolomení jinak nanejvýše žádoucí zdrženlivosti parlamentních komor vůči zásahům do poměrů komor partnerských.“ (usnesení č. 7 ze 7. prosince 2011).

Návrh zákona o jednání řádu Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk č. 966, I. volební období) byl v Poslanecké sněmovně od jara 1994 do jara 1995 projednáván více než rok; vzbudil i určité literární ohlasy (V. Adamus, M. Kamlach nebo J. Reschová). V následujícím volebním období byl v gesci ústavně-právního výboru zřízen podvýbor, jehož úkolem mělo být nový jednací řád analyzovat a v případě potřeby připravit jeho novelu. Později tento podvýbor přešel do gesci organizačního výboru, v níž působí dosud. V průběhu let sice jednal o lecčems, schopnost domluvit se na důležitějších změnách pravidel jednání však byla a je značně limitovaná. Nemýlím-li se, jeho jediným výraznějším počinem byla novelizace reagující na ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, která byla – příznačně – provedena až zákonem č. 205/2006 Sb. Obsah a aplikace sněmovního jednacího řádu se přitom ve vzrůstajícím počtu případů stávají předmětem vyhrocených politických sporů s vyústěním v řízení před Ústavním soudem (jednak vztahy mezi komorami, jednak vztahy sněmovní většiny a menšiny). Za takové situace se nelze divit, že různé poučky Ústavního soudu, jakož i doktrinární náměty, dostávají se do pozornosti těch, kteří sice nejsou poslanci, ale na průběhu a výsledcích zákonodárného procesu jim záleží.

III. Iniciativy senátorky Soni Paukrtové

Dnes už bývalá senátorka S. Paukrtová se tematikou možných změn pravidel zákonodárného procesu zabý-

¹⁵ Jedná se o usnesení č. 12 z 19. března 2004, č. 15 z 30. dubna 2004, č. 2 z 2. března 2005, č. 16 z 23. března 2006, č. 3 z 12. července 2011, č. 7 ze 7. prosince 2011 a č. 5 z 6. března 2013. Pro korektnost se sluší doplnit, že autor článku je tajemníkem zmíněné komise.

vala od roku 2006. Jakýmsi spouštěčem byl stav zákonodárství na sklonku volebního období Poslanecké sněmovny, tj. v prvním pololetí toho roku, kdy se do Senátu valily desítky návrhů zákonů, obsahující vzájemně nepochybně novelizace často velmi důležitých zákonů. V takové situaci Senát téměř nemohl využívat svých kompetencí, protože nebylo možné sladit dopady přijetí či nepřijetí pozměňovacích návrhů, schválení či zamítnutí návrhu zákona v obou komorách. Bylo k tomu dokonce přijato zvláštní kritické usnesení Senátu č. 303 z 25. ledna 2006. Proto začala senátorka Paukrtová spolupracovat s bývalým poslancem a t. č. konzultantem pro otevřenou veřejnou správu O. Kužilem, a to na bázi jakéhosi trychtýře nápadů a námětů, od velkorysých zásahů ústavní povahy po dílčí úpravy jednacího řádu obou parlamentních komor.

Prvním plodem spolupráce byl v roce 2007 námět na zavedení tzv. stop-stavu na dobu pěti let, kdy by přijetí nového zákona bylo podmíněno zrušením zákona stávajícího. Krom toho měl být snižován počet novelizací o 10 % každý rok, neboť – jak ukazují přehledy zpracovávané pravidelně v Ústavu státu a práva – dynamika českého právního řádu není dána primárně přijímáním nových zákonů, nýbrž novelizacemi těch stávajících, začasté ovšem kvůli transpozici evropských směrnic.¹⁶ Jako obecné a trvalé opatření bylo navrhováno, aby poslanecká zákonodárná iniciativa byla jen skupinová, čímž by se mohlo snížit riziko ovlivnění nositele zákonodárné iniciativy partikulárními zájmy a vytvořil by se prostor pro obdobné omezení práva podávat pozměňovací návrhy. Podrobněji se specifikovaly typy pozměňovacích návrhů s tím, že některé byly vyhrazeny pouze výboru. Přijetí pozměňovacích návrhů vedlo k vrácení návrhu zákona k dopracování, protože mělo být na navrhovateli, aby promyslel a dopracoval jejich vzájemné vazby, resp. zvažil, zda stojí i o schválení návrhu zákona takto pozměněného. Ke všem změnám se vyžadovalo vyjádření vlády. A konečně se zavádělo tzv. souladné veto, tzn. vrácení přijatého zákona prezidentem republiky oběma komorám, což by mělo za důsledek, že zákon, který Senát už dříve zamítl, by nyní nepřehlasoval, takže při souladu vůlí prezidenta republiky a Senátu by zde byl účinek absolutního veta (to byl návrh převzatý ze staršího senátního návrhu novely Ústavy – sněmovní tisk č. 1134, III. volební období).¹⁷

Po fázi různých, převážně vnitrosenátních, diskusí byly zpracovány návrhy novel Ústavy a obou jednacího řádu, které byly koncem roku 2009 Senátem podány Poslanecké sněmovně jako tisky č. 1003, 1004 a 1005

¹⁶ Naposledy Novák, F.: *Legislativa v ČR v roce 2011: analytický a komparativní pohled*. Právník, roč. 2013, č. 5. Obdobné stati vycházely i v minulosti.

¹⁷ Viz Paukrtová, S., Kužilek, O.: *Zákon o legislativním stop-stavu. Principy návrhu*. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *dílo cit. v pozn. 5*.

z V. volebního období. Opuštěny byly myšlenky „kus za kus“ i cíleného snižování počtu novelizací, zůstaly jen obecné instituty, orientované převážně na zvyšování transparentnosti zákonodárného procesu. Vzhledem k blížícímu se konci volebního období Sněmovny šlo spíše o pokus se nad deficity zákonodárného procesu společně zamyslet, než návrhy schválit. K jejich projednání však ve Sněmovně nedošlo.

Na ústavní úrovni byla poslanecká iniciativa upravena ve vztahu ke skupině nejméně deseti poslanců, právo vlády se vyjádřit bylo vztaženo nejen k podanému návrhu zákona, ale i k jeho podobě postoupené Sněmovnou Senátu, případně i vrácené Senátem Sněmovně s pozměňovacími návrhy. Zaváděl se nový typ vyjádření vlády k návrhu zákona nebo pozměňovacímu návrhu, který podstatně snižuje příjmy nebo podstatně zvyšuje výdaje podle schváleného zákona o státním rozpočtu. V případě nesouhlasu vlády by takový návrh nebylo možné přijmout; navazující úprava jednacích řádů však ponechávala Sněmovně rozhodnutí o subsumpci konkrétního návrhu obecným podmínkám, tedy o tom, jedná-li se o takový návrh – striktně vzato se tedy nejednalo o přehlasování veta vlády.¹⁸ Poslední návrh se týkal prodloužení senátní třicetidenní lhůty na šedesát dnů.

Vláda vyslovila s návrhem změny Ústavy nesouhlas (sněmovní tisk č. 1005/1), protože nabyla dojmu, že posílení vlády formou závazného vyjádření je v rozporu s tím, že zákonodárna moc náleží Parlamentu, tedy s čl. 15 Ústavy. Takové tvrzení by však bylo relevantní jen, když by nově navrhované oprávnění bylo v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jinak by samozřejmě nový čl. 44 odst. 3 pouze upřesnil, co Parlament a vláda v oblasti zákonodárství mohou. Ostatně i tak by bylo možné přijmout „zapovězený“ návrh kdykoli, pouze s odloženou účinností (tím by se dostal mimo „schválený zákon o státním rozpočtu“).¹⁹ Celá konstrukce tak neměla k vytvoření dluhové brzdy, nýbrž „pouze“ k tomu, aby vládě nebyl bez jejího souhlasu rozkládán státní rozpočet z podoby,

¹⁸ Vyloučit spor před Ústavním soudem o kvalifikaci přijatého návrhu by však asi možné nebylo. Pro srovnání: Ve Velké Británii rozhoduje o kvalifikaci finančních zákonů, které mají specifický režim projednávání ve Sněmovně lordů, předseda (*speaker*) Dolní sněmovny (*Parliament Act 1911*). V Irsku je to také předseda Poslanecké sněmovny, nicméně Senát může požádat o přezkoumání jeho úsudku Vysokým rozhodčím výborem. Žádost je adresována prezidentovi, který jmenuje členy rozhodčího výboru ze stejného počtu poslanců a senátorů pod předsednictvím soudce Nejvyššího soudu (čl. 22 Ústavy).

¹⁹ Vázat účinnost změn zákonů s rozpočtovými dopady na pevná data, zde eventuálně na 1. leden, se nijak nevymyká ani racionalizačním snahám projektů „Better Regulation“ Evropské komise (snižování administrativní zátěže). Ostatně i u nás se občas mluví o tom, že zvláště zákony s bezprostředními dopady na podnikatelské prostředí by měly účinností nabývat k 1. lednu a případně i k 1. červenci, čímž by se snižovaly náklady spojené s jejich zaváděním do praxe.

kteřou sama Sněmovna schválila. V méně ambiciózní verzi se to podobá tomu, co stanovuje německý Základní zákon v čl. 113: zákony snižující příjmy nebo zvyšující výdaje podléhají souhlasu spolkové vlády. To nic nemění na tom, že v parlamentním systému přísluší parlamentu poslední slovo ve střetu s vládou, tj. vyslovení nedůvěry. Ještě rezolutněji stanoví čl. 40 francouzské Ústavy, že návrhy a doplňky členů Parlamentu jsou nepřijatelné, jestliže by jejich přijetí mělo za následek snížení veřejných příjmů nebo vznik nebo zvýšení státního dluhu. A to v éře před fiskálními kompakty a podobnými instrumenty.

Dále se vláda vyslovila proti zavedení nových příležitostí pro své vyjádření ve styku mezi komorami, tentokrát proto, že má jen informativní povahu, takže prodloužuje zákonodárný proces bez náležitého efektu. Prodloužení zákonodárného procesu bylo rovněž důvodem odmítnutí prodloužení senátní lhůty.

Zajímavé na stanovisku vlády je, že jde o stanovisko vlády, která brojí proti svému posílení. Jednalo se přitom o tzv. úřednickou vládu *J. Fischera*, jejíž členové nemuseli opouštět optiku meziinstitucionálních vztahů a nahrazovat ji optikou politických stran, jež mohou být jednou ve vládě a podruhé v opozici. Pro další senátní úvahy z toho vyplynul závěr, že význam snad může mít ve vztahu k zákonodárnému procesu zabývat se jednacími řády, nikoliv Ústavou.

Souběžně podaný návrh novelizace jednacích řádů Poslanecké sněmovny se zaměřoval zejména na pozměňovací návrhy. Navrhovalo se opatřovat je odůvodněním kopírujícím důvodovou zprávu k návrhu zákona. Při absenci aktualizací zásahů do původní důvodové zprávy, která po přijetí významných pozměňovacích návrhů ztrácí význam pomůcky pro interpretaci zákona, by bylo možné právě z těchto odůvodnění důvodovou zprávu „rekonstruovat“. Zakazovaly se tzv. přílepky, soubory pozměňovacích návrhů podstatně měnící návrh zákona byl oprávněn podat pouze garanční výbor. Garanční výbor by pro Poslaneckou sněmovnu zaujímal stanovisko k pozměňovacím návrhům jednotlivých poslanců, podaným ve druhém čtení, čímž by se snižovalo riziko jejich úspěchu z nepozornosti. V reakci na schválení pozměňovacích návrhů mohl navrhovatel zákona vzít svůj návrh zpět i ve třetím čtení, které bylo také možné přerušit k posouzení dopadů a vzájemných vazeb mezi pozměňovacími návrhy. Krom toho se institucionalizovala dosud neformální kontrola náležitostí návrhu zákona předsedou Sněmovny, potažmo organizačním výborem,²⁰ a reflektovaly se navrhované ústavní změny.

²⁰ Faktickou kontrolu úplnosti návrhu zákona provádí sněmovní aparát. Ověřuje tedy, je-li v důvodové zprávě zmíněn dopad na veřejné rozpočty, nikoliv to, zda je vyčíslení dopadu věrohodné. V minulosti byly Senátu neformálně vráceny nejméně dva jeho návrhy kvůli podobným vadám. Jelikož však jde o kontrolu faktickou, je poměrně obtížné bránit se případ-

Novela jednacího řádu senátního byla koncipována obdobně: písemné a odůvodněné pozměňovací návrhy, zákaz tzv. přílepků apod. Nad rámec základního tématu se modifikoval institut nezabývání se návrhem zákona, kterýžto návrh by se stal nehlasovatelným při námitce nejméně jednoho senátorského klubu nebo nejméně deseti senátorů. Tím mělo být zajištěno konání rozpravy, která se při přijetí návrhu, aby Senát vyjádřil vůli, že se návrhem zákona nebude zabývat, vůbec nekoná, pokud by o ni stála relevantní skupina. Reflektovalo se tak mj. varování Ústavního soudu, vyslovené v nálezu č. 88/2008 Sb., před zneužíváním vyloučení rozpravy.

Přesně v intencích výše zmíněné trychtýřové metafory přišel s mírným odstupem třetí a poslední pokus, zaměřený už pouze na změny jednacích řádů obou komor (sněmovní tisky č. 577 a 578, VI. volební období). Iniciátorkou byla opět senátorka S. Paukrtová, která se i pokoušela vyjednat při setkáních s různými poslanci šanci na věcné projednání dílčích návrhů: základním problémem totiž byl silný pocit nelibosti poslanců ze zasahování Senátu do jejich jednacích řádů. Nešlo už o to, aby právě tyto návrhy skončily ve Sbírce zákonů, nýbrž spíše o tlumočení znepokojení z vývoje procesu tvorby zákonů s nadějí na to, že alespoň některé náměty by mohli poslanci využít (viz její řeč v prvním sněmovním čtení dne 20. března 2012). Shora zmíněný sněmovní podvýbor totiž disponuje rozsáhlými podklady i zpracovanými návrhy, „jen“ na nich chybí shoda.

V návrhu novely jednacích řádů sněmovního opět nacházíme oprávnění předsedy Sněmovny přezkoumat náležitosti návrhu zákona s možností rozhodnutí organizačního výboru pro případ sporu. Důvodová zpráva by měla i pro iniciativní návrhy zákonů vyjádřit, že se navrhovatelé zabývali otázkou právní úpravy vůbec neměnit, resp. věc řešit alternativně, jakož i zahrnout odhad výdajů fyzických a právnických osob. Mělo se tím docílit zmenšení rozdílů mezi nároky kladenými na přípravu vládních a iniciativních návrhů zákonů stran provádění měření (odhadování) dopadů regulace. Navrhovatel zákona s ním mohl disponovat (vzít jej zpět) až do třetího čtení, které mohlo být přerušováno kvůli posouzení dopadů pozměňovacích návrhů. Ke všem pozměňovacím návrhům mělo být k dispozici stanovisko výboru, tj. buď byly podány ve výboru a jím osvojeny, anebo se k nim výbor usnesl po podání ve druhém čtení. Pozměňovací návrhy měly být odůvodňovány ve struktuře obdobné důvodové zprávě. Pokud přímo předpokládaly vydání prováděcího právního předpisu, měl být v odůvodnění popsán jeho obsah. V praxi totiž mívají ministerstva problémy při vytváření prováděcích předpisů, které nepředjímal sama, nýbrž vycházejí z pozměňovacích návrhů poslaneckých. Výslovně byly zakázány věcně nesouvisející pozměňovací návrhy, zatímco komplexní pozměňovací návrhy kompletně na-

nému zneužití – obdobně jsme to viděli na faktické (ne)činnosti předsedkyně Sněmovny výše.

hrazující text návrhu zákona textem jiným byly vyhrazeny garančnímu výboru. To bylo jedním z rozdílů oproti předchozímu návrhu, který se vztahoval k souboru pozměňovacích návrhů podstatně měnících obsah zákona. Tzv. komplexní pozměňovací návrhy však nejsou charakterizovány primárně obsahem, nýbrž formou a procedurou – po formální stránce jde vlastně o nový návrh zákona, který uceleně nahrazuje návrh podaný. Teprve v druhém kroku je podstatné, nakolik se původní a nové „téma“ liší, což by mohlo do úvah o komplexních pozměňovacích návrzích, které Ústavní soud jako techniku legislativní práce aproboval (srov. nález č. 294/2010 Sb.), vtáhnout záповědi z „přílepkové“ judikatury (především nález č. 37/2007 Sb.).²¹

Jednací řád senátní bylo opět navrženo novelizovat formou pandánu jednacích řádů sněmovního, a to s výjimkou již zmiňované modifikace použitelnosti institutu nezabývání se návrhem zákona.

Vláda tentokrát nezaujala stanovisko nesouhlasné, formulovala nicméně několik připomínek, mezi nimiž za důkladné rozmyšlení stojí právě dva posledně zmiňované náměty, tj. regulace komplexních pozměňovacích návrhů a návrhů podstatně (obsahově) měnících předlohu. Druhý námět se týká především navrhovatele zákona, námět první nejen jej. Jde o to, nakolik zůstává návrh „navrhovatelův“, resp. nakolik na něj získává disposiční „právo“ komora, která jej projednává (v jaké míře jej může legitimně měnit). Hodnocení obou typů pozměňovacího návrhu je do značné míry kontextově podmíněné: byly-li by odůvodňovány, budou méně ošetřitelné.

V rozpravě v prvním čtení dne 20. března 2012 sice zazněly výtky proti vměšování Senátu do jednacích pravidel Sněmovny i proti smysluplnosti dlouhodobé analýzy pravidel jednání vůbec (poslanec Z. Stanjura), současně však alespoň dva řečníci (poslanci J. Tejc a J. Farský) věcně některé z návrhů zhodnotili jako hodné přemýšlení. Těsně neprošlo zamítnutí hned v prvním čtení, takže byly oba návrhy přikázány výborům. Ve výsledku nakonec Sněmovna v únoru 2013 návrh novely jednacích řádů Senátu schválila beze změny, ovšem v návrhu změn jednacích řádů sněmovního ponechala pouze účinnost a jinak vše nahradila úplně jinou úpravou (nahrazení volebního výboru výborem mediálním, snížení počtu poslanců potřebného k ustavení poslaneckého klubu na tři aj.).

Po postoupení návrhu zákona Senátu přijala ústavní komise usnesení č. 5 z 6. března 2013, v němž uvedla, že: „a) ve svých předchozích stanoviscích k návrhům změn zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny respektovala autonomii partnerské komory upravit si své

²¹ Souhlasím s J. Wintrem, podle něhož by při absenci věcné souvislosti komplexního pozměňovacího návrhu a návrhu zákona byla založena protiústavnost – viz Wint, J.: *Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu?* Jurisprudence, roč. 2010, č. 8, str. 25.

vnitřní poměry; b) úprava pravidel zákonodárného procesu jako nejvýznamnějšího z procesů právních není vnitřní věcí Poslanecké sněmovny, nýbrž věcí mimořádně závažného veřejného zájmu; jednací řád Poslanecké sněmovny působí v rámci poměrně obecné úpravy ústavní i jako zákon o tvorbě zákonů, z čehož plyne, že za legitimní je třeba považovat i návrhy jeho změn podávané subjekty zákonodárné iniciativy stojícími mimo Poslaneckou sněmovnu; c) Poslanecká sněmovna hrubě zasáhla do práv Senátu jako navrhovatele zákona, když nahradila obsah podaného návrhu zákonem obsahem jiným, s původním tématem nesouvisejícím, čímž obořila pravidla uplatnění zákonodárné iniciativy, včetně realizace práv vlády v zákonodárném procesu, a tedy se přijetím jakéhosi „vlepku“ dopustila jednání souměřitelného s tím, jež bylo jako protiústavní zapovězeno Ústavním soudem v tzv. přítěpkovém nálezu č. 37/2007 Sb. – paradoxně tak postupovala v případě návrhu zákona, jehož účelem bylo učinit zákonodárný proces přehlednější a průhlednější.“ I proto Senát návrh zákona zamítl.

Zatímco návrh novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny se vrátil do Sněmovny, kde čeká na hlasování, a to při vědomí, že prezident republiky avizoval záměr jej vetovat, bude-li přijat,²² návrh novely zákona o jednacím řádu Senátu zůstal neprojednaný. Od počátku byl koncipován jako provedení změn v hlavní právotvorné komoře, pročež senátoři nemají mnoho chuti omezovat pouze sebe. V současnosti se však připravuje další návrh novely jednacího řádu Senátu (senátní tisk č. 126), v němž se některé dříve dotčené instituty (nezabývání se návrhem zákona, písemná a odůvodněná pozměňovací návrhy) znovu objeví.²³

IV. Závěr

Poslanecká sněmovna projevuje velmi malou vůli podrobit se regulaci, resp. usměrnění. Jak si ve své pů-

²² Nikoliv ovšem kvůli pochybnostem o proceduře, ale kvůli snížení počtu poslanců potřebného k ustavení klubu a kvůli odstranění rozdílu ve financování mezi kluby vzniklými po volbách, anebo až v průběhu volebního období, neboť to má sloužit ku prospěchu poslancům strany LIDEM.

²³ Návrh je podnětem k zákonodárné iniciativě Senátu, uplatněným v červnu t. r. ústavní komisí. Týká se úprav spíše formálních či technických (např. vyjasnění projednávání peticí), ale zasahuje rovněž do způsobu jednání o návrzích zákonů, když předpokládá, že v plné schůzi Senátu by byla vždy otvírána podrobná rozprava a budou-li podány pozměňovací návrhy, hlasovalo by se o nich dříve, než o návrzích na schválení nebo zamítnutí návrhu zákona. Preferuje se tím vlastně vyjevení vlastní představy Senátu o podobě návrhu zákona před rozhodnutím o představě sněmovní (konkrétním senátorům je někdy předhazováno, že byli proti zákonu, když nehlasovali pro schválení, přičemž pro schválení nehlasovali, neboť by v návrhu uvítali provedení změny). Má to tedy i koncepční podtext.

sobivé knize všímá J. Wintr, týká se to všemožných aspektů její činnosti, nejen zákonodárného procesu.²⁴ Zákonodárný proces se nás však nejvíce týká, ač televizní přenosy sněmovních jednání ne vždy ukazují, že by si toho byli poslanci vědomi – projednávání zákonů naopak někdy vypadá jako součást špičkování, jehož si dopřávají proto, aby si ve specifickém sněmovním prostředí a při zavalení agendou zachovali zdravý rozum. Jenže právě toto „špičkování“ někdy vyznívá jako zřetelnější dělítko mezi „my“ a „oni“, než často vzývaná poslanecká imunita; jako kdyby „jejich“ problémy a zájmy a „naše“ problémy a zájmy byly zcela mimoběžné.

Na nechuti k vlastnímu omezení se po mém soudu projevuje výrazný vliv některých dlouhosloužících poslanců způsobilých ovlivnit nováčky v tom směru, že pokračování nastolených poměrů je tou nejlepší cestou. Přitom „nastolené poměry“ odkazují na počátek 90. let minulého století, kdy v reakci na systém, v němž jednotlivci neznamenal nic, jednací řády parlamentních komor učinily jednotlivé poslance velmi silnými, resp. poslanecké kluby poměrně slabými (přinejmenším ve srovnání se sousedními státy, Rakouskem a Německem). K tomu přistupuje tradiční vzájemná nedůvěra pozice a opozice v kombinaci s českým „ad hocismem“, který je založen na maximalizaci výhod z konkrétní situace (jednací řád výhodný pro většinu, když máme většinu, případně pro menšinu, když máme menšinu). To oslabuje tendenci promýšlet obecná pravidla, z nichž budou těžit všichni tak, jak se budou střídat v rolích většiny a menšiny; místo toho by bylo nejlepší, kdybychom z nastavených pravidel těžili my, XY, i jako většina, i jako menšina. To ale tak úplně nejde.

Čas od času se v parlamentních diskusích odkazuje na autonomii Poslanecké sněmovny, někdy dokonce i na její suverenitu (obzvláště poslanec V. Filip). Bývá to v souvislosti s tím, že si může dělat, co chce, a nikomu do toho nic není. Narůstající řádka nálezů Ústavního soudu vcelku srozumitelně objasňuje, že to tak úplně neplatí. I to by mohlo být stimulem pro vládu, aby svou většinou prosadila koncepční změny jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který fakticky plní roli zákona o tvorbě zákonů. Problémem ovšem je politická slabost českých vlád, umocněná jakousi krátkozrakostí. Výše jsme viděli odmítavé stanovisko Fischerovy vlády k návrhu, který by efektivněji uchránil schopnost vlády vládnout podle jednou schváleného státního rozpočtu. Když se v roce 2010 nečekaně objevila vláda s většinou 118 hlasů, spoléhala právě na to, že vše „prohlasuje“, místo, aby během několika měsíců připravila a nechala schválit novelu jednacího řádu Poslanecké sněmovny, která by jednání racionalizovala. Ve výsledku skončily silové postupy několikrát u Ústavního soudu, masivní většina se rozpadla, jednací řád je stále stejný.

²⁴ Wintr, J.: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

Je tedy možné, že na změnách nemají zájem nejen poslanci a různí lobbisté, ale ani vůdci vládních stran a možná ani sama vláda. Nepříliš průhledné sněmovní poměry totiž umožňují zkušeným hráčům dosahovat svých cílů. Ministři tak mohou obejít vládu, ministerští úředníci své ministry, jednotliví poslanci mohou podávat pozměňovací návrhy zásadní důležitosti, třeba v rozporu s politikou vlády, kterou mají podporovat atd. Avšak tam, kde chybí regulace autonomního původu a přitom je na ní evidentní veřejný zájem, roste tlak na regulaci původu heteronomního, což v našem případě znamená judikaturu Ústavního soudu. S ní jsou ovšem téměř vždy spojeny pochybnosti o normativní opoře toho či onoho soudcovského závěru; navíc i v tomto případě musí být respekt k pravidlům podpořen rizikem sankce, jež ovšem přijde jen, obrátí-li se někdo na Ústavní soud a ten setrvá na dříve vyslovených názorech (viz např. „přílepkový“ nález č. 37/2007 Sb. a zřetelný ústup od něj v nálezu č. 88/2008 Sb.). Problémy zjevně nemizí, jen jaksí „podtékají“ pod prahem vníma-

vosti jednacího řádu. Zdá se tedy, že klepat na bránu bude třeba nadále.

Summary

Czech parliamentary practice shows, how easy is to produce defects in legislation. The reasons are in broad opportunities of individual members of parliament to intervene in legislative process, in number and nature of amendments and also in politically and constitutionally weak position of the government. In couple of recent years there were prepared some proposals to change the Rules of Order of the Chamber of Deputies. Although they were unsuccessful is useful to describe and explain them, because the affected problems remain the same.