

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

LEGISLATIVNÍ PROCES V ČR

(se zaměřením na problematiku zákona o silničním provozu)

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Autor: Ing. Ondřej Horázný
Obor: Právo a právní věda
Typ studia: prezenční
Vedoucí práce: JUDr. Jiří Hřebejk
Datum odevzdání práce: 3. září 2007

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval sám za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

Ondřej Horázný

Resumé:

Předkládaná diplomová práce je věnována problematice legislativního procesu v České republice. V první části podává definici legislativního procesu. Dále popisuje legislativní proces a jeho subjekty. Práce se zaměřuje se na problematiku přijímání novely zákona o silničním provozu. Nejdříve popisuje teoreticky průběh legislativního procesu a veškeré možnosti dané jednacími řády a Ústavou ČR. Na příkladu zákona o silničním provozu ukazuje prakticky průběh celého procesu. Při projednávání tohoto návrhu zákona proběhly téměř všechny alternativy předvídatelné jednacími řády. Zajímavé je zejména opakované předložení téměř stejného návrhu zákona Poslanecké sněmovně po jeho nepřijetí.

OBSAH

ÚVOD

1. OBECNÁ ÚVAHA O ÚLOZE PRÁVA V MODERNÍ SPOLEČNOSTI A O NUTNOSTI RIGIDNOSTI PROCESU TVORBY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ ...	9
1.1 Úloha práva ve společnosti	9
1.2 Nutnost rigidnosti procesu tvorby právních předpisů	10
2. LEGISLATIVNÍ PROCES V ČR A PŘEHLED JEHO PRÁVNÍ ÚPRAVY (včetně legislativních pravidel vlády)	12
2.1 Vymezení pojmu	12
2.1.1 Fáze legislativního procesu	14
2.2. Právní úprava legislativního procesu	15
2.2.1 Ústava České republiky	15
2.2.2 Jednací řád Poslanecké sněmovny	17
2.2.3 Jednací řád Senátu	17
2.2.4 Legislativní pravidla vlády	18
2.2.5 Zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv	18
3. SUBJEKTY ZÁKONODÁRNÉ INICIATIVY	19
3.1 Vláda	19
3.2 Poslanec, skupina poslanců	20
3.3 Senát	20
3.4 Zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku	21
3.5 Úvahy de lege ferenda	22
4. PŘÍPRAVA A NÁLEŽITOSTI NÁVRHU ZÁKONA	22
4.1 Věcný záměr zákona	23
4.1.1 Obecné požadavky na tvorbu věcného záměru zákona	23
4.1.2 Zpracování a obsah věcného záměru zákona	23

4.1.3	Připomínkování věcného záměru	24
4.1.4	Projednání věcného záměru	25
4.2	Návrh zákona	26
4.2.1	Obecné požadavky na návrh zákona	26
4.2.2	Legislativně technické požadavky na návrh zákona	27
4.2.3	Připomínkování návrhu zákona	27
4.3	Předložení návrhu zákona vládě a projednání	28
4.3.1	Legislativní rada vlády	29
4.4	Vláda a nevládní návrh zákona	30
5.	PROJEDNÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ	30
5.1	Předložení návrhu zákona předsedovi Poslanecké sněmovny	30
5.2	Zařazení na program schůze	31
5.3	První čtení návrhu zákona	31
5.4	Projednávání ve výborech	32
5.5	Druhé čtení návrhu zákona	33
5.6	Třetí čtení návrhu zákona	34
5.7	Postoupení návrhu zákona Senátu	34
6.	PROJEDNÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA V SENÁTU, ÚLOHA SENÁTU V LEGISLATIVNÍM PROCESU	35
6.1.	Zákony postoupené z Poslanecké sněmovny	35
6.1.1	Postoupení zákona z Poslanecké sněmovny	35
6.1.2	Postoupení organizačnímu výboru a klubům	35
6.1.3	Projednávání ve výborech	35
6.1.4	Projednávání v Senátu	37
6.2	Zákony navrhované Senátem	38
6.2.1.	Předložení návrhu zákona	38
6.2.2	Projednání návrhu zákona v Senátu	39

7. ÚČAST PREZIDENTA REPUBLIKY	40
7.1 Podepisování zákonů	40
7.2 Právo suspenzivního veta	40
8. VYHLÁŠENÍ ZÁKONA VČETNĚ PŘÍPADNÉ OPRAVY TISKOVÝCH CHYB	41
9. ÚSTAVNÍ A ZÁKONNÉ ODCHYLKY OD STANDARDNÍHO LEGISLATIVNÍHO PROCESU	42
9.1 Odchylky v poslanecké sněmovně	42
9.1.1. Stav legislativní nouze	42
9.1.2 Provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN	43
9.1.3. Zákonodárny proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu ..	43
9.1.4 Jednání s vyslovením souhlasu v prvním čtení	44
9.1.5 Projednávání zákona o státního rozpočtu	46
9.1.6 Projednávání vládního návrhu zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry	47
9.1.7 Projednávání mezinárodních smluv	47
9.1.8 Projednávání ústavních zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR	47
9.2 Odchylky v Senátu	48
9.2.1 Zákonná opatření Senátu	48
9.2.2 Jednání o návrzích ústavních zákonů a zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem	49
9.2.3 Jednání o mezinárodních smlouvách	49
9.2.4 Zkrácené jednání o návrzích zákonů	50
9.2.5 Zkrácené jednání o mezinárodních smlouvách	51
9.3 Ústavní soud a jeho role v legislativním procesu	51
10. ZÁKON O SILNIČNÍM PROVOZU A JEHO NOVELA PŘIJATÁ V ROCE 2005	
10.1. Přijetí zákona č.361/2000 Sb., o silničním provozu	53

10.2.	Příprava novely v období po přijetí zákona	54
10.2.1	Vládní návrh	55
10.2.2	Projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a jeho zamítnutí	55
10.2.3	Nové předložení návrhu zákona vládou	61
10.2.4	Projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně	62
10.2.5	Projednávání návrhu zákona v Senátu	65
10.2.6	Vrácení zákona Poslanecké sněmovně	67
10.2.7	Podepsání a vyhlášení zákona	68
11.	ÚVAHY O NOVELIZACÍCH ZÁKONA VČETNĚ JEJICH LIMITŮ	68
11.1	Obecně o novelizacích zákona	68
11.2.	Novelizace „Zákona o silničním provozu“	69
11.2.1	Předchozí novely	71
11.2.2	Následné novely	72
11.2.3	Novely v legislativním procesu	73
11.2.4	Budoucí návrhy novelizace	74
11.3.	Možnost novelizace jednacího řádu Poslanecké sněmovny	74

ZÁVĚR

SEZNAM LITERATURY

SEZNAM PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

SEZNAM PŘÍLOH

ÚVOD

Předkládaná práce pojednává o problematice legislativního procesu v České republice. Hlavním záměrem a cílem práce je provést čtenáře přípravou návrhu zákona od okamžiku zjištění potřeby změny právní úpravy až po podpis návrhu zákona prezidentem republiky a jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Důležitou částí práce je popis průběhu přijímání novely zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Práce ukazuje na některá specifika, kterými návrh zákona v legislativním procesu prošel.

Zásadní motivací ke zpracování tohoto tématu byla skutečnost, že od roku 1991 podnikám v živnosti provozování autoškoly, v níž je uvedený zákon jednou ze základních právních norem. To byl jeden z důvodů, proč jsem proces přijímání novely výše uvedeného zákona nejen velmi pozorně sledoval, ale do legislativního procesu jsem se také aktivně zapojil. Ministerstvo dopravy opomnělo při přípravě návrhu zákona zapracovat některé potřebné změny, které v roce 2000 z právní úpravy vypadly. V období projednávání zákona v Poslanecké sněmovně jsem využil znalostí problematiky i prostředí a aktivně jsem se zúčastnil legislativního procesu. Zpracoval jsem několik pozměňovacích návrhů, které byly podány prostřednictvím poslanců hospodářského výboru a většina z nich byla přijata.

1. OBECNÁ ÚVAHA O ÚLOZE PRÁVA V MODERNÍ SPOLEČNOSTI A O NUTNOSTI RIGIDNOSTI PROCESU TVORBY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

1.1 Úloha práva ve společnosti

Jednou z úloh práva ve společnosti je působit na její členy tak, aby byla co nejnižší míra neuspořádanosti společenských vztahů a aby ve společnosti byla udržována rovnováha¹. Právo ochraňuje subjektivní zájmy společnosti i jejích členů. Je tedy prostředkem ochrany subjektivních práv.

V demokratické společnosti je třeba ochranu subjektivních práv občanů uskutečňovat pomocí právního státu. V právním státu je každý povinen zachovávat právo a tedy jednat podle platných zákonů. To se vztahuje nejen na občany, ale i na stát, respektive státní orgány.

Každý občan musí mít stejnou možnost seznámit se s právem a mít jistotu, že stát vůči němu bude postupovat podle práva. Dále musí mít občan jistotu, že mu ze strany státu bude poskytnuta ochrana v případě porušení jeho práva a jeho práva jednou nabytá mu nebudou nijak odňata a právo nebude působit proti němu zpětně.

Stát musí při tvorbě právních norem vycházet z přirozené občanské svobody a tuto svými předpisy omezovat jen v míře objektivně nezbytné k dosažení požadovaného cíle, k udržení požadované rovnováhy ve společnosti. Přitom musí být právo v souladu se základními lidskými právy a svobodami a nesmí překračovat meze dané Listinou základních práv a svobod.

Právo dále působí jako prostředek společenského řízení a jako společenský regulační systém jednak preventivně, jednak následně tím, že reaguje na své porušení a působí k odstranění poruchy a obnovení rovnovážného stavu. Stát pomocí právních norem určuje členům společnosti pravidla chování, ukládá jim povinnost, zakládá jim oprávnění, tedy dává jim závazné příkazy, zákazy a dovolení a současně je o tom autenticky informuje. Právní norma v podobě předpisu je jediným zdrojem autentické informace o tom, jak se občan podle práva má resp. nemá chovat.

Právo musí být pro občana předvídatelné. Předvídatelnost práva je zajištěna uveřejněním právních předpisů. Zákony, vyhlášky a nařízení vlády se vyhláší ve Sbírce zákonů a

¹ Marta Knappová, Jiří Švestka a kol. Občanské právo hmotné, Svazek 1, ASPI 2002, str. 28.

mezinárodní smlouvy ve Sbírce mezinárodních smluv². Právní předpisy vydávané obcemi se vyhlášují vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým³. Právní předpisy vydávané kraji se vyhlášují ve Věstníku právních předpisů kraje. Věstník musí být každému přístupný na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na ministerstvu vnitra. Kraj zveřejní stejnopis Věstníku i způsobem umožňujícím dálkový přístup⁴. Právní předpisy vydávané hlavním městem Prahou se vyhlášují uveřejněním ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy. Sbírká musí být každému přístupná u Magistrátu hlavního města Prahy, u úřadů městských částí a na ministerstvu⁵.

1.2 Nutnost rigidnosti procesu tvorby právních předpisů

V současné době většinu legislativní činnosti v ČR zabírá novelizace stávajících právních předpisů. Přibližně tři čtvrtiny návrhů zákonů předkládaných do Poslanecké sněmovny jsou novelizace stávajících zákonů. Velká část návrhů se týká novelizace několika málo zákonů: Zákon o dani z příjmu, Občanský soudní řád, Živnostenský zákon. Potřeba novelizace vzniká v některých případech bez jakékoli analýzy jako řešení aktuálně nastalého problému nebo na tzv. politickou objednávku.

Například v roce 2005 proběhla v západních Čechách technoparty na které zasahovala poměrně razantním způsobem policie. Tehdejší představitelé výkonné moci zareagovali návrhem vytvořit zákon pro konání technoparty. Byl to nesmyslný požadavek, protože celá problematika je dostatečně řešena stávajícími právními předpisy: užití pozemku je předmětem Občanského zákoníku, shromažďování osob Ústavou a zákonem o právu shromažďovacím, veřejný pořádek je řešen zákonem o obcích a případný zásah policie zákonem o Policii České republiky. Nakonec návrh zákona podán nebyl. Obdobných případů by se v poslední době našlo více. Naštěstí jde většinou pouze o politickou proklamaci jednotlivých politiků, kteří v reakci na mediálně zajímavý problém nabízejí veřejnosti zdánlivě dokonalé řešení. Velmi často se však jedná o

² Zákon č.309/1999 Sb., o sbírce zákonů a mezinárodních smluv

³ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

⁴ Zákon č.129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

⁵ Zákon č.131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

řešení buďto obtížně realizovatelné nebo řešení, které ve svém důsledku může mít negativní dopady pro další osoby.

V současné době probíhají různé diskuse o problematice přijímání zákonů. Je to například myšlenka „one in one out“⁶, tedy v případě přijímání jednoho zákona jiný zákon zrušit. Tím by se měl počet zákonů stabilizovat. Hypoteticky by však mohla nastat situace, kdy bude objektivně nutno přijmout nový zákon a nebude zrovna vhodný kandidát na zrušení. Bude se losovat? Řešení nemůže být matematické. Procedura navrhování zákonů by se nepochybně měla změnit a více koordinovat.

Tak, jako se navrhování vládních zákonů řídí legislativními pravidly vlády, měly by se obdobnými pravidly řídit i ostatní subjekty zákonodárné iniciativy.

Jestliže je podávání nevládních návrhů zákonů málo regulováno a upraveno, s výjimkou návrhů senátních, potom podávání pozměňovacích návrhů k návrhům zákonů je velmi snadné a je zcela mimo jakoukoli kontrolu. Jednací řád Poslanecké sněmovny dává poslanci právo podat pozměňovací návrh. V minulosti docházelo k takovým návrhům, kdy do projednávání zákona o silničním provozu byla pozměňovacím návrhem vložena nová část, novelizující zákon o vinohradnictví. Po průlomovém nálezu ústavního soudu ve věci tzv. „přílepků“⁷ lze očekávat, že podobné návrhy nebude možné dále podávat. Velmi problematický je zejména fakt, že poslanci v mnoha případech ani netuší, že hlasují v rámci návrhu zákona o záležitosti, která s danou problematikou naprosto nesouvisí.

Možným řešením je upravit podávání pozměňovacích návrhů tak, aby bylo třeba více poslanců pro jejich podání. Případně upravit proceduru přijímání pozměňovacích návrhů podobně jako je tomu při projednávání v Senátu: Tedy možnost přerušit jednání za tím účelem, aby mohl příslušný výbor zaujmout k návrhu stanovisko.

Při projednávání zákona v Parlamentu by bylo třeba při přijímání pozměňovacích návrhů posoudit jejich promítnutí do zákona jako celku a v případné souvislosti se zákony navazujícími. Dále by bylo vhodné před hlasováním o pozměňovacích návrzích poslancům či senátorům předložit úplné znění zákona podobně jako při podávání návrhu zákona. Samotný text pozměňovacího návrhu mnohdy nedává poslanci či senátorovi dostatečnou informaci pro jeho rozhodování při hlasování o návrhu.

⁶ Dalibor Vermířovský, Záplava zákonů a jak ji zastavit, Hospodářské noviny 14.6.2007, www.estat.cz/2637.html

⁷ nález Pl ÚS 77/06 (odškodnění klientů některých bank), č. 37/2007 Sb.

2. LEGISLATIVNÍ PROCES V ČR A PŘEHLED JEHO PRÁVNÍ ÚPRAVY (včetně legislativních pravidel vlády)

2.1 Vymezení pojmu

Legislativní proces obecně je proces tvorby právních norem. Je to společenský proces, který má dva aspekty: právní a sociální, které spolu navzájem souvisí. Je to proces politický, který je součástí právní politiky státu⁸.

Z právního hlediska je legislativní proces formalizovaný a zpravidla právem upravený. Je to normalizovaný proces tvorby právní normy, resp. právního předpisu a je realizován ve spolupráci státních orgánů, ministerstev, krajů, odborových orgánů, organizací zaměstnavatelů, ale i profesních sdružení, vědeckých institucí a odborné veřejnosti. Spolupráce výše zmíněných subjektů se uskutečňuje zejména formou připomínkového řízení v období přípravy návrhu zákona. K završení legislativního procesu tvorby zákona dochází v orgánu s legislativní pravomocí, v Parlamentu ČR.

U jednodušších právních norem nižší právní síly, konkrétně u resortních podzákonných norem, se tvorba normy může někdy uskutečnit pouze v samotném orgánu, který ji tvoří. Každý orgán tvořící právní normu se vždy skládá z určitého organizovaného kolektivu osob, které jsou mezi sebou ve vztazích dělby práce, spolupráce, resp. podřízenosti a nadřízenosti. Proto i legislativní proces který nepřesáhne legislativní orgán, se uskutečňuje v interakci a spolupráci určitých subjektů.

Tvorba právní normy se uskutečňuje koordinovaným působením více osob. Při její tvorbě dochází prostřednictvím těchto osob ke střetávání různých názorů, pohledů, vědomostí a jejich individuální vůle. To se projevuje ve formě návrhů, připomínek, stanovisek. Ze setkávání a střetávání individuálních znalostí se rodí tzv. resortní stanoviska či resortní návrhy, osnovy, vládní a jiné návrhy. Výsledkem kolegiálního či monokratického rozhodnutí je vznik právní normy. Sám legislativní proces ve smyslu právním je možno chápat a pozorovat ze dvou hledisek.

V užším právně technickém smyslu se jedná o formalizovaný proces, kterým se tvoří právní norma. Tento proces má svá pevná pravidla upravená zákonem nebo jiným právním

⁸ Viktor Knapp, Teorie práva. C.H.BECK 1995

předpisem. Začíná tvorbou právního předpisu v příslušném orgánu a končí jeho vyhlášením. Zákonem upravená pravidla pro tvorbu mají pouze právní normy o síle zákona přijímané Parlamentem. Veškerá činnost od okamžiku podání návrhu v rámci zákonodárné iniciativy až po vyhlášení zákona je přesně upravena co do subjektů projednávání i přesných lhůt.

Tvorba podzákonných právních norem zákonem upravena není. Postupuje se při ní zpravidla podle jednacích řádů, interních nařízení, statutů či stanov orgánu, který právní normu připravuje.

V širším právním smyslu lze legislativní proces chápat jako formální realizaci legislativního záměru, jako proces, který začíná rozhodnutím o zahájení přípravy právního předpisu. Legislativní proces v tomto pojetí začíná dříve, než legislativní proces v právně technickém smyslu. Tento proces zahrnuje i podstatně větší počet subjektů, a to i těch, které samy nemají ústavní legislativní iniciativu ani legislativní pravomoci. Může se tedy jednat o neformální proces, při kterém dochází k přenosu informací o obsahu návrhu právního předpisu směrem k subjektům, které jsou legislativní pravomocí nadány.

Z hlediska sociálního je legislativní proces součástí společenského procesu, který od společenského vědomí vede ke společenským vztahům, tj. ke společenské praxi, s cílem ovlivnit ji a usměrnit žádoucím způsobem, resp. zachovat její homeostatický stav.

Legislativní proces ve smyslu sociálním začíná dříve a legislativní proces ve smyslu právním v sobě obsahuje. Jedná se o společenský proces, do něhož náleží i soustavná analýza společenských vztahů a zájmů vyžadujících a objektivně zdůvodňujících potřebu nové právní úpravy, počítaje v to analýzu společenského působení právní úpravy dosavadní i formování a vznik legislativního záměru, tedy stadia předcházejícího zahájení legislativního procesu ve smyslu právním. Legislativní proces ve smyslu sociálním nejen dříve začíná, ale také později končí než legislativní proces ve smyslu právním.⁹

Tento proces pokračuje i po vydání normy, a to sledováním jejího společenského působení (jde tedy o jakousi zpětnou vazbu, která se následně podílí na dalším zkvalitňování regulace).

⁹ Viktor Knapp, Teorie práva. C.H.BECK 1995

2.1.1 Fáze legislativního procesu

Stádia legislativního procesu můžeme rozlišit podle různých kritérií. Nejlépe jsou jednotlivá stádia rozlišitelná u tvorby zákonů. S ohledem na Ústavu ČR a naši legislativní praxi je možno základní stádia legislativního procesu v širokém sociálním smyslu rozdělit na jednotlivé fáze takto:

1. Fáze před podáním návrhu zákona
2. Fáze počínající kvalifikovaným podáním návrhu zákona

Fáze před podáním návrhu zákona

Počáteční fází legislativního procesu je **zjištění potřeby právní úpravy**. V této fázi dochází ke zjištění potřeby sociální regulace. Znamená to, že zákonodárce má dostatečnou povědomost o tom, že se soustavně opakují konfliktní společenské situace, které nejsou normativně regulovány, resp. jejichž dosavadní normativní regulace není dostatečná¹⁰. S tím je spojeno poznání, že právní norma představuje vhodný způsob normativní regulace takových situací.

Legislativní záměr je chápán jako konkrétní, byť zatím jen obecná, představa o potřebě právní úpravy, spojená s reálnou možností tento záměr realizovat a zahájit k tomu legislativní proces¹¹. Musí být vyřešena otázka účelu normy, resp. vymezení zamýšleného cíle, právní síly normy, ale také například časové rozvahy o průběhu procesu. Dověšením vzniku legislativního záměru je okamžik, kdy legislativní orgán rozhodne o zahájení legislativního procesu.

Realizace legislativního záměru je zahájena rozhodnutím příslušného orgánu o přípravě právní normy. Pokud se jedná o vládní návrh zákona, celý následující proces je formalizován v Legislativních pravidlech vlády jimiž se proces řídí až do podání návrhu předsedovi Poslanecké sněmovny. Legislativní záměr může být obsažen jako politické rozhodnutí již v programovém prohlášení vlády.

Fáze počínající kvalifikovaným podáním návrhu zákona

Zákonodárna iniciativa představuje podání kvalifikovaného návrhu zákona, tedy takového, kterým je Poslanecká sněmovna povinna se zabývat. Ten, kdo je k tomu oprávněn je

¹⁰ Viktor Knapp, Teorie práva. C.H.BECK 1995

¹¹ ŠÍŇ, Z. Tvorba práva a její pravidla, 1. vydání, Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, s. 37

subjektem zákonodárné iniciativy a je způsobilý zahájit proces projednávání zákona. Subjekty zákonodárné iniciativy jsou vyjmenovány v Ústavě ČR. Podáním návrhu zákona začíná formální, zákony upravená část tvorby konkrétního zákona. Návrh zákona se podává Poslanecké sněmovně a je adresován předsedovi Poslanecké sněmovny.

Předmětem zákonodárné iniciativy je návrh zákona. Předkladatel může návrhem zákona sledovat jednak přijetí nového zákona nebo jeho změnu či doplnění, popř. zrušení jiných zákonů.

V případě návrhu zákona o státním rozpočtu a zákonného opatření senátu může být navrhovatelem pouze vláda.

Fáze projednávání návrhu zákona navazuje na zákonodárnou iniciativu. Návrh zákona je projednáván v Parlamentu v obou jeho komorách – v Poslanecké sněmovně a v Senátu.

Schvalování návrhu zákona probíhá hlasováním v jednotlivých komorách Parlamentu. Úloha jednotlivých komor Parlamentu při přijímání návrhu zákona je popsána v dalších kapitolách.

Po schválení návrhu zákona následuje je zákon podepsán předsedou Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny svým podpisem ručí za autenticitu přijatého zákona. Poté je zákon ~~z~~aslán prezidentu republiky k podpisu. Prezident republiky svým podpisem vyjadřuje svůj souhlas se zákonem. Nakonec zákon podepisuje předseda vlády.

Vyhlášení zákona následuje po jeho řádném přijetí (t.j. projednání a schválení Poslaneckou sněmovnou i Senátem a podepsání). Zákon se vyhlásí způsobem stanoveným Ústavou ČR a zákonem (zákon č. 309/1999 Sb., o Sběrce zákonů a o Sběrce mezinárodních smluv). Vyhlášením ve Sběrce zákonů nabývá zákon platnosti a začíná běžet případná legisvakanční lhůta trvající do dne jeho účinnosti.

2.2. Právní úprava legislativního procesu

Formální úprava legislativního procesu je upravena jednak Ústavou ČR, jednak právními předpisy o síle zákona a legislativními pravidly vlády.

2.2.1 Ústava České republiky

Ústava ČR vymezuje základní pravomoci a působnosti v legislativním procesu. Tyto jsou upraveny zejména v hlavě druhé Ústavy, „Moc zákonodárná“. Ústava v hlavních rysech více či

méně podrobně načrtává základní osňovu přijímání zákona počínaje podáním návrhu a konče jeho vyhlášením, popřípadě zrušením ústavním soudem.

Základní zmocnění k přijímání zákonů je vymezeno v článku 15: „Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu.“ Ve druhém odstavci je specifikováno složení dvoukomorového Parlamentu, který se skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu.

Začátek procesu přijímání zákona je stanoven v článku 41: „Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně.“ Dále jsou zde vyjmenovány subjekty zákonodárné iniciativy: poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávního celku. Specifický způsob projednávání má zákon o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu. Oba je podává výhradně vláda a usnází se o nich pouze Poslanecká sněmovna. Úloha vlády v legislativním procesu je vyjádřena v článku 44. Vláda má právo se vyjádřit ke všem návrhům zákonů. Vláda může s projednáváním zákona spojit žádost o vyslovení důvěry. V takovém případě požádá Poslaneckou sněmovnu, aby skončila projednávání zákona do tří měsíců od jeho předložení a s tím spojí žádost o vyslovení důvěry. Po schválení zákona Poslaneckou sněmovnou je zákon bez zbytečného odkladu postoupen Senátu. Ústava ukládá v článku 46 Senátu projednávání návrhu zákona a usnesení se o něm do třiceti dnů od jeho postoupení. Pokud se Senát v této lhůtě k návrhu zákona nevyjádří, platí, že je přijat.¹² Zákon je po jeho přijetí postoupen prezidentu republiky. Prezident republiky má právo přijatý zákon vrátit Poslanecké sněmovně s odůvodněním do 15 dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Na rozdíl od běžného zákona Ústava prezidentovi nedovoluje vrátit Poslanecké sněmovně ústavní zákon. Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády. Podmínkou platnosti přijatého zákona je jeho vyhlášení. Tuto podmínku stanovuje článek 52 a o způsobu vyhlášení odkazuje na zákon. Tímto zákonem je zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

Hlava třetí Ústavy obsahuje některá dílčí ustanovení týkající se legislativního procesu. Článek 62 v písm. h) dává prezidentu republiky pravomoc vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního. Proces vrácení zákona je upraven v článku 50. Vláda má podle článku 78 zmocnění k vydávání nařízení k provedení zákona a v jeho mezích.

¹² Toto ustanovení neplatí u ústavních zákonů. Podle čl. 39 Ústavy ČR je k přijetí ústavního zákona třeba třípětinové většiny přítomných senátorů. Tedy nelze použít uvedenou fikci.

Legislativní proces je upraven i v hlavě čtvrté, „Moc soudní“. Nejedná se však o proces přijímání zákonů. Ústavní soud může za podmínek stanovených zákonem již přijatý zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení zrušit, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem. Kromě toho může rozhodnout o zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Zákon může stanovit, že o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení rozhoduje Nejvyšší správní soud, jsou-li v rozporu se zákonem. V těchto případech jde o tzv. „negativní zákonodárství“.

2.2.2 Jednací řád Poslanecké sněmovny

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, na základě ústavního zmocnění specifikuje tu část legislativního procesu, která se odehrává v Poslanecké sněmovně.

Část dvanáctá popisuje podávání návrhů zákonů. Stanovuje formu a obsah návrhu, kdo návrh podává, komu se návrh podává a jak je s ním dále nakládáno. Dále je popsán průběh prvního, druhého a třetího čtení zákona v Poslanecké sněmovně, účast Senátu a prezidenta v zákonodárném procesu a průběh zákonodárného procesu ve stavu legislativní nouze a ve stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.

Část třináctá popisuje odlišný průběh projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu.

Část čtrnáctá definuje pro platnost zákona nutnost jeho vyhlášení a odkazuje na zvláštní zákon, který stanovuje způsob vyhlášení zákona.

2.2.3 Jednací řád Senátu

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu se jednáním o návrzích zákonů zabývá v části sedmé až třinácté.

V části sedmé je popsán proces přijímání zákona od okamžiku jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou Senátu přes přikázání výborům a jednání Senátu až po skončení jednání Senátu o návrhu zákona. V části osmé jsou uvedeny odlišnosti jednání o návrzích ústavních zákonů a zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Část desátá popisuje postup projednávání mezinárodních smluv. Část jedenáctá popisuje zkrácené jednání o návrzích zákonů a mezinárodních smlouvách.

Část třináctá není běžnou součástí legislativního procesu. Popisuje jednání o návrzích zákonných opatření Senátu. Navrhování zákonných opatření Senátu by přicházelo v úvahu pouze v případě, kdy by byla rozpuštěna Poslanecká sněmovna.

Část čtrnáctá stanovuje postup přípravy zákonů podávaných Senátem Poslanecké sněmovně a průběh jednání o nich před jejich podáním Poslanecké sněmovně.

2.2.4 Legislativní pravidla vlády

Legislativní pravidla vlády jsou základním organizačním předpisem upravujícím legislativní činnost vlády. Byla schválena usnesením vlády ze dne 19.3.1998 č.188 a od té doby několikrát změněna. Poslední změna proběhla usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304. Účelem legislativních pravidel vlády je sjednocení postupu ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů. Legislativní pravidla by měla zajistit přijímání kvalitních předloh zákonů.

Legislativní pravidla vlády upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy¹³ při tvorbě a projednávání připravovaných právních předpisů a požadavky na jejich obsah a formu.

2.2.5 Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

Existence tohoto zákona je předvídána v článku 52 Ústavy. Zákon ukládá vyhlášení následujících právních předpisů ve Sbírce zákonů:

- ústavní zákony,
- zákony,
- zákonná opatření Senátu,
- nařízení vlády,
- právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady,
- právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností.

Ve Sbírce zákonů se kromě zákonů a jiných právních předpisů vyhláší:

¹³ Legislativní pravidla vlády používají terminologii zákona č. 2/196¹ o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, nikoli termín „správní úřad“ dle článku 79 Ústavy ČR. Dále jen „správní úřad“

- nálezy Ústavního soudu a rozsudky Nejvyššího správního soudu, pokud tak stanoví zákon,
- sdělení Ústavního soudu, jestliže o jejich vyhlášení Ústavní soud rozhodne,
- usnesení Poslanecké sněmovny o zákonném opatření Senátu, anebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákonném opatření Senátu neusnesla,
- rozhodnutí prezidenta republiky,
- oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda,
- usnesení komor Parlamentu a usnesení vlády, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou,
- sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů nebo České národní banky o skutečnostech a přijatých rozhodnutích, pokud povinnost vyhlásit je ve Sbírce zákonů stanoví zvláštní zákon,
- úplná znění ústavních zákonů a zákonů, zmocňuje-li k vyhlášení jejich úplného znění předsedu vlády ústavní zákon nebo zákon.
- sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby.

3. SUBJEKTY ZÁKONODÁRNÉ INICIATIVY

Subjekt zákonodárné iniciativy je ten, kdo má právo podat kvalifikovaný návrh zákona, tedy takový, kterým se Poslanecká sněmovna musí zabývat. Subjekty, kterým zákonodárná iniciativa přísluší, jsou vyjmenovány v článku 41 Ústavy ČR. Jsou to: poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelstvo vyššího samosprávného celku.

3.1 Vláda

Zákonodárnou iniciativu má z Ústavy i z logiky věci především vláda¹⁴. Právě vláda má nejen tuto pravomoc, ale také disponuje veškerým aparátem k tomu potřebným (odborný personál, finanční prostředky aj.). Vláda je vrcholný orgán výkonné moci a jako taková řídí činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a také odpovídá za úroveň jí schvalovaných návrhů zákonů.

¹⁴ http://txt.langer.cz/public/texty.php?menu=3&texty_id=14

3.2 Poslanec, skupina poslanců

Ústava přiznává právo zákonodárné iniciativy jak jedinému poslanci, tak skupině poslanců. Počet poslanců, kteří mají tvořit skupinu, není explicitně definován. Skupina poslanců může být tedy tvořena i dvěma poslanci. S ohledem na to, že návrh zákona může podat jeden poslanec, ustanovení o skupině poslanců se jeví jako nadbytečné. Svěření práva zákonodárné iniciativy jednomu poslanci není příliš vhodné, protože umožňuje předkládání návrhů zákonů bez předem vyjednané podpory. Takto dochází k maření času práce poslanců projednáváním předloh, které mají mizivou šanci na přijetí.

Základním úkolem poslanců ovšem není navrhování zákonů, ale jejich projednávání a schvalování. Pro navrhování zákonů poslanci nemají dostatečné zázemí, kterým disponuje právě vláda.

Zatímco vláda, krajské zastupitelstvo i Senát musí zákonný návrh předem projednat a přijmout ve formě usnesení – což samozřejmě již v této fázi umožňuje zájmovým skupinám vyjádřit se k obsahu návrhu, poslanci a skupiny poslanců předkládají návrh zákona zcela nezávisle a bez možnosti předchozí veřejné kontroly. Zřejmě právě tato skutečnost vede k tomu, že podíl českých poslaneckých zákonných iniciativ je ve srovnání se zahraničními parlamenty velmi vysoký. Ve volebním období 2002-2006 byl jejich počet 230 z celkového počtu 740, tedy plných 31%¹⁵. Vedle široké možnosti předkládání vlastních zákonných návrhů je však pro český parlamentní systém typický i další jev – totiž provádění výrazných zásahů do vládních předloh zákonů ze strany poslanců, a to včetně poslanců vládních stran.

3.3 Senát

Zákonodárnou iniciativu má Senát jako celek. Návrh zákona může v Senátu předložit senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise senátu. Jednací řád Senátu stanoví proceduru schvalování návrhu zákona sestávající ze dvou čtení. Předseda Senátu může podat předsedovi Poslanecké sněmovny návrh zákona až poté, kdy je návrh schválen Senátem.

Stávající úprava je účinná novelou jednacího řádu zákonem č. 172/2004 Sb., Podle původního jednacího řádu mohla k projednání v Senátu navrhnout návrh zákona skupina pěti senátorů, výbor nebo komise Senátu. Stávající úprava je k navrhování zákonů podstatně

¹⁵ Petr Kolář, Některé aspekty legislativního procesu v České republice, CEVRO Revue 5/2006

benevolentnější. Ve skutečnosti by se počet zákonů, které jsou Senátem předkládány Poslanecké sněmovně, neměl výrazně zvýšit. Pokud budou v Senátu navrhovány zákony, které nemají dostatečnou podporu, zatíží sice práci Senátu, ale v případě jejich neschválení se již nedostanou do Poslanecké sněmovny. O to méně času však zbude Senátu na projednávání zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou.

3.4 Zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku

Vyšší územní samosprávné celky byly zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. Ústava ČR s jejich existencí počítala v článku 99 již od jejího přijetí. V článku 41 Ústavy ČR se také od začátku počítalo s jejich zákonodárnou iniciativou. Za vyšší územní samosprávný celek jsou považovány kraje a hlavní město Praha. Právní úprava navrhování zákonů Poslanecké sněmovně je v zákoně č.129/2000 Sb., o krajích a v zákoně č.131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Navrhnout projednání návrhu zákona může při výkonu své funkce každý člen zastupitelstva. K přijetí usnesení je třeba nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Předkládání zákonů Poslanecké sněmovně náleží do samostatné působnosti kraje. Procedura před navržením zákona k projednání není nijak právně upravena.

Zákonodárná iniciativa kraje může být na jednu stranu pozitivní s ohledem na možnost navržení spíše novely zákona, kterým se řeší lokální problém komunálního charakteru, nežli navržení komplexního návrhu nového zákona.

Naproti tomu může nastat situace, že pro řešení ad hoc problému je bez hlubší analýzy navržen k projednávání zákon, který je připraven nekvalifikovaně, je vnitřně rozporný a případně i protiústavní. S ohledem na populistické řešení lokálního problému je tento zastupitelstvem přijat a předložen do Poslanecké sněmovny k projednání. Poslanecká sněmovna je povinna se takovým návrhem zákona zabývat bez ohledu na jeho smysluplnost.

Jako příklad z oboru dopravy byl v minulém volebním období sněmovní tisk č. 478, předložený zastupitelstvem hl. m. Prahy jako novela zákona č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Předmětem návrhu bylo veřejnoprávní řešení problematiky odstavených motorových vozidel – vraků. Návrh obhajoval zástupce předkladatele – náměstek primátora hl.m. Prahy, Rudolf Blažek. Navrhovatel konstatoval, že řešení problému je v současné době v režimu občanského zákoníku: pokud se objeví vrak vozidla, je vozidlo po marné výzvě k odstranění po dvou měsících odstraněno, a pokud se jeho majitel do roka nepřihlásí, vozidlo připadne státu.

Navrhovatel argumentoval, že hlavnímu městu vznikají velké náklady s uchováváním a ostrahou takto odtahených vozidel. Návrh novely zákona omezoval stání jakéhokoli vozidla na pozemní komunikaci na dobu 3 měsíců. Poté mohl být jeho vlastník vyzván k odstranění vozidla. Pokud by tak do dvou měsíců neučinil, mohlo být vozidlo odtaheno. Paradoxní je, že se nemuselo nutně jednat o tzv. vrak. Dalším řešením měla být možnost vozidlo již po 3 měsících prodat nebo zlikvidovat. Návrh novely zákona byl zamítnut již v prvním čtení. Důvody k zamítnutí, které zazněly v rozpravě, byly: nepřiměřený zásah do vlastnických práv, trestání za nepoužívání majetku, vyvlastnění, protiústavnost.¹⁶

3.5 Úvahy de lege ferenda

V souvislosti s úvahou v kapitole 1.2 by možná bylo vhodné upravit podávání návrhů zákonů. Právo zákonodárné iniciativy by mělo být definováno tak, aby návrh zákona nemohl Poslanecké sněmovně podávat jednotlivý poslanec. Stejně tak by bylo vhodné, aby jednotliví senátoři a zastupitelé neměli možnost podávat návrhy zákonů zastupitelstvu a Senátu. Vzhledem k tomu, že v problematice podávání návrhu senátního návrhu zákona byla v roce 2004 přijata novela přesně opačná, tedy umožňující podávat návrh zákona v Senátu jednotlivému senátorovi, je taková úprava nepravděpodobná. Stejně tak je nepravděpodobná srovnatelná změna u poslanců, protože by bylo nutno nejdříve změnit článek 41 Ústavy ČR.

O něco reálnější se jeví formalizování procesu přípravy poslaneckého návrhu zákona v jednácím řádu Poslanecké sněmovny. Je však pravděpodobné, že by takovou úpravu poslanci považovali za příliš výrazný zásah do svých práv.

Reálným řešením by mohlo být formalizování procesu přípravy návrhu zákona navrhovaného vyšším územním samosprávným celkem. Tento postup by však měl minimální účinek s ohledem na nevelké množství zákonů navrhovaných zastupitelstvy krajů.

4. PŘÍPRAVA A NÁLEŽITOSTI NÁVRHU ZÁKONA

Příprava vládního návrhu zákona probíhá v souladu s legislativními pravidly vlády. Přípravě zákona musí předcházet nejdříve podrobná analýza právního a skutkového stavu. Součástí analýzy je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu. Pokud jde o vztahy, které

¹⁶ Stenozáznam z 1. čtení: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/030schuz/s030163.htm#r1>

nejsou právním předpisem dosud upravené, je nutno zhodnotit nezbytnost rozšíření právní regulace i na tyto vztahy.

4.1 Věcný záměr zákona

Věcný záměr se zařadí do plánu legislativních prací vlády, jestliže dosavadní zákon má být nahrazen koncepčně novou zákonnou úpravou nebo pokud obsah návrhu zákona spočívá v úpravě věcí, které dosud nejsou v právním řádu upraveny¹⁷. Pokud je věcný záměr obsažen v plánu legislativních prací vlády, vypracovává jej věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad a předkládá jej k projednání vládě před vypracováním návrhu zákona. Věcný záměr se do plánu legislativních prací vlády nezařazuje, pokud se jedná o promítnutí příslušných aktů práva Evropské unie nebo přizpůsobení těmto aktům.

4.1.1 Obecné požadavky na tvorbu věcného záměru zákona

Připravovaný návrh zákona musí být v souladu s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu a v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Návrh musí být dále v souladu s právem Evropské unie. Z hlediska jazykového a stylistického musí být návrh zpracován přehledně, jazykově a stylisticky bezvadně a musí být formulován jednoznačně a srozumitelně.

4.1.2 Zpracování a obsah věcného záměru zákona

Ve věcném záměru zákona musí být obsažen **přehled právních předpisů**, k nimž se věcný záměr váže, **základní zásady**, které jsou do nich zapracovány a **účel**, který je jimi sledován¹⁸. Pokud jde o úpravu zcela nové oblasti vztahů, je nutno tuto oblast v návrhu vymezit. Věcný návrh musí obsahovat zhodnocení stávající právní úpravy nebo její příslušné části a návrh věcného řešení. Z návrhu věcného řešení musí být patrné, že řešení navazuje na předchozí zhodnocení. Dále musí být patrné, že ze zvažovaných variant vyplývá, že pro řešení věci je nutná zákonná úprava. Navrhované řešení musí být v souladu s mezinárodními smlouvami a se závazky vyplývajícími z členství v Evropské unii.

¹⁷ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.3 odst.2

¹⁸ V.Pavliček a kol.Ústavní právo a státověda, II.díl Ústavní právo České republiky část 1. LINDE 2001, str.276

Návrh musí obsahovat způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu a musí z něho být zřejmé, které zákony a která jejich ustanovení se navrhují změnit nebo zrušit, či zda se navrhuje vypracování nové právní úpravy. V návrhu musí být načrtnuta základní představa o obsahu právních norem, kterými bude provedeno navrhované řešení. Z návrhu musí být zřejmé, že je v souladu s ústavním pořádkem. Návrh dále musí obsahovat posouzení hospodářského a finančního dopadu na státní rozpočet a veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí, sociální dopady a dopady na životní prostředí. Pokud je hlavním předmětem návrhu právní úprava postavení fyzických osob, potom musí být zhodnocen dopad navrhovaného řešení na rovnost mužů a žen.

Navrhovatel musí ve věcném záměru zákona uvést, které mezinárodní smlouvy se na uvedený návrh vztahují, popřípadě skutečnost, že na návrh se mezinárodní smlouvy nevztahují. Obdobně musí navrhovatel uvést, které akty práva Evropské unie jsou ve věcném záměru zohledněny a lhůtu, do které musí být dotčené akty práva Evropské unie implementovány v právním řádu České republiky. V opačném případě navrhovatel uvede, že akty práva Evropské unie se na danou oblast nevztahují.

4.1.3 Připomínkování věcného záměru

Věcný záměr se po jeho vypracování zasílá připomínkovým místům k připomínkování. Vždy se zasílá ostatním ministerstvům a úřadu vlády. Jiným ústředním správním úřadům, Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, Bezpečnostní informační službě, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Úřadu pro ochranu osobních údajů se zasílá, pokud se jejich působnosti přímo týká. Dále se věcný záměr zasílá za předpokladu, že se týká jejich působnosti následujícím subjektům: krajům, hlavnímu městu Praze, Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, Ústavnímu soudu, Nejvyššímu soudu, Nejvyššímu správnímu soudu. Pokud se věcný záměr týká právní regulace podnikání, zasílá se Hospodářské komoře České republiky a pokud se týká družstevnictví, zasílá se Družstevní asociaci České republiky. Pokud se věcný záměr týká důležitých zájmů zaměstnanců, zasílá se příslušným ústředním odborovým orgánům a příslušným organizacím zaměstnavatelů. Věcný záměr se současně zasílá odboru kompatibility Úřadu vlády k zaujetí stanoviska a odboru vládní legislativy Úřadu vlády na vědomí. Pokud to orgán, který věcný záměr vypracoval, považuje za

účelné, zašle věcný návrh dalším připomínkovým místům, například profesním sdružením, zájmovým skupinám podnikatelů či spotřebitelů, odborné či vědecké veřejnosti.

Oslovená připomínková místa mohou do 15 pracovních dnů od doručení věcného záměru zaslat navrhovateli své připomínky¹⁹. Tyto musí být formulovány jednoznačně a konkrétně a musí být odůvodněny. Pokud se má nahradit nějaká část textu novým zněním, je nutno uvést přesné znění navrhované formulace. Připomínky se člení na připomínky obecného charakteru a na připomínky k jednotlivým částem textu věcného záměru²⁰.

Pokud ministerstva, jiné ústřední správní úřady, kraje a hlavní město Praha považují některou připomínku za podstatnou, vyjádří to slovním označením „tuto připomínku považuje ministerstvo za zásadní“²¹. Pokud jejich připomínce není vyhověno, stává se tato připomínka předmětem rozporu. Ostatní takto neoznačené připomínky mají povahu návrhu. Pokud orgán, který zaslal věcný návrh k připomínkování, nevyhoví těmto neoznačeným připomínkám, nejedná se o rozpor. Navrhující orgán projedná s připomínkovými místy jejich připomínky, pokud to považuje za vhodné. Vždy však musí projednat ty připomínky, které jsou předmětem rozporu. Při odstranění rozporu je třeba dbát, aby nevznikl rozpor s jiným připomínkovým místem. Pokud se rozpor nepodaří odstranit, předloží se spolu s věcným záměrem k rozhodnutí vlády. V případě, že dojde na základě připomínkového řízení k podstatné změně obsahu věcného záměru, zašle orgán, který jej vypracoval, věcný záměr znovu k připomínám.

4.1.4 Projednání věcného záměru

Věcný záměr upravený podle výsledků připomínkového řízení zašle člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu k projednání vládě²². Věcný záměr se zasílá v písemné podobě v 50 výtiscích. Současně se věcný záměr zasílá k zaujetí stanoviska Legislativní radě vlády. Věcný záměr se zasílá i v elektronické podobě. Legislativní rada vlády projedná věcný záměr do 30 dnů od doručení.

Součástí předloženého věcného záměru je předkládací zpráva obsahující vyjádření účelu sledovaného věcným záměrem. Předkládací zpráva dále obsahuje sdělení, zda a s kterými ministerstvy, nebo jinými ústředními správními úřady byl věcný záměr vypracován, která

¹⁹ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.5 odst.4

²⁰ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.5 odst.6

²¹ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.5 odst.7

připomínková místa nezaslala připomínky, resp. sdělení, že připomínky nemají. V předkládací zprávě se vymezi připomínky, které jsou vládě předkládány jako rozpor, jenž se nepodařilo vyřešit a stanovisko orgánu, který je předkladatelem věcného záměru do vlády, k této připomínce a připomínky orgánů, jejichž připomínky byly označeny jako zásadní, přestože nejsou považovány za rozpor.

4.2 Návrh zákona

Na základě věcného záměru schváleného vládou vypracuje příslušné ministerstvo (člen vlády) nebo jiný ústřední správní úřad návrh zákona²³. Návrh zákona obdobně jako věcný záměr podléhá připomínkovému řízení před jeho předložením vládě.

4.2.1 Obecné požadavky na návrh zákona

Obsah návrhu zákona musí odpovídat věcnému záměru schválenému vládou. Skládá se z osnovy zákona a musí obsahovat přesný text, na kterém se má usnést zákonodárný sbor. Součástí návrhu je dále důvodová zpráva, která se skládá ze dvou částí: obecné a zvláštní.

Obecná část obsahuje zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku, zhodnocení souladu s ústavním pořádkem České republiky, slučitelnost s právem Evropské unie a předpokládaný dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady a dopady na životní prostředí. Pokud je navrhováno, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, musí být součástí návrhu i odůvodnění navrhovaného postupu.

Zvláštní část důvodové zprávy obsahuje odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona, vysvětlení jejich účelu, principů, nezbytnosti a popřípadě obsahuje i srovnání s platným právním stavem. Do jednotlivých bodů se nepřejímají formulace z obecné části. Zvláštní část se člení podle jednotlivých paragrafů návrhu zákona nebo v případě novely podle jednotlivých bodů.

²² Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.7 odst.1

²³ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.7 odst.4

4.2.2 Legislativně technické požadavky na návrh zákona

Návrh zákona musí splňovat všechny legislativně technické požadavky stanovené Legislativními pravidly vlády.

Mezi formální požadavky patří zejména, že rozsáhlejší zákon lze členit na části, dále na hlavy, díly a oddíly. Každý zákon, s výjimkou ústavního zákona a novely se člení na paragrafy. Paragrafy je možno členit na odstavce, odstavce na pododstavce a pododstavce na body. Novela se člení na články a pokud je uvnitř právního předpisu navrhováno členění, člení se na body. Poslední část zákona obsahuje ustanovení o nabytí účinnosti zákona.

K obsahovým náležitostem patří zejména následující pravidla: zákon musí obsahovat pouze ustanovení normativní povahy, paragraf má obsahovat ustanovení, která se týkají téže věci. Zákonem nelze měnit nařízení vlády nebo vyhlášku. Zákonem lze zrušit vyhlášku, pokud se ruší zmocňovací ustanovení k jejímu vydání. Obsah vyhlášky nesmí překračovat meze zákona, k jehož provedení je vydána. Zákon musí být terminologicky jednotný, terminologie v navazujících a souvisejících předpisech musí být v souladu.

Při tvorbě zákona je nutno respektovat všeobecně uznávaný význam slov. Pokud má slovo více významů, potom musí být zcela jasné, v jakém významu je použito. Cizí slova lze použít jen výjimečně a to v případě, kdy se jich běžně užívá a nelze je nahradit vhodným českým výrazem.

Pokud zákon předpokládá vydání vyhlášky, musí zmocnění k jejímu vydání obsahovat označení orgánu, který vyhlášku vydá a vymezit konkrétní věci, které mají být ve vyhláše upraveny.

4.2.3 Připomínkování návrhu zákona

Návrh zákona prochází připomínkovým řízením ve stejném rozsahu, jako tomu bylo u věcného záměru. Kromě připomínkových míst se návrh zákona zasílá odboru kompatibility Úřadu vlády k zajištění stanoviska z hlediska jeho slučitelnosti s právem Evropských společenství a odboru vládní legislativy na vědomí. Lhůta pro vypořádání připomínek činí 20 pracovních dní ode dne doručení návrhu zákona. Orgán, který návrh zasílá může stanovit lhůtu delší.

Pro připomínkové řízení platí obdobně ustanovení pro připomínkování věcného záměru.

4.3 Předložení návrhu zákona vládě a projednání

Po úpravě provedené na základě připomínkového řízení zašle příslušný člen vlády návrh zákona k projednání vládě. Návrh se předává v 50 výtiscích²⁴. Současně se návrh zašle k projednání Legislativní radě vlády v počtu 85 výtisků. Odboru vládní legislativy a odboru kompatibility se návrh předává i v elektronické podobě. Legislativní rada vlády má od doručení návrhu 60 dní lhůtu na jeho projednání.

Součástí předkládaného materiálu je i předkládací zpráva a návrh prováděcího předpisu, pokud návrh zákona zmocňuje k vydání prováděcího předpisu a tento prováděcí předpis má nabýt účinnosti současně se zákonem. Dále text zákona nebo jeho části v platném znění s vyznačením navrhovaných změn a doplnění, jde-li o návrh novely zákona. Návrh prováděcího předpisu se předkládá bez předchozího projednání v připomínkovém řízení.

V předkládací zprávě se obdobně jako u věcného záměru uvádí stručné vyjádření účelu sledovaného návrhem zákona, sdělení kterým připomínkovým místům byl návrh zaslán a jak bylo s připomínkami naloženo. Pokud se návrh zákona odchyluje od vládou schváleného věcného záměru, uvede se tato odchylka včetně odůvodnění v předkládací zprávě.

Návrh zákona, který je schválen vládou, je ve znění upraveném podle závěrů ze schůze vlády vládním návrhem zákona. Součástí vládního návrhu zákona je důvodová zpráva k návrhu zákona.

Vládní návrh vlastnoručně podepisuje v pěti vyhotoveních člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, který návrh zákona vládě předložil. Vládní návrh zákona ze zasílá k podpisu předsedovi vlády. Přílohou dopisu, kterým se návrh zasílá, je návrh prováděcího předpisu, má-li nabýt účinnosti současně se zákonem, platné znění zákona s vyznačením navrhovaných změn a doplnění, jde-li o novelu zákona a technický nosič dat se stejnopisem vládního návrhu zákona a uvedených příloh.

Vládní návrh zákona po podepsání zašle předseda vlády předsedovi Poslanecké sněmovny.

²⁴ Legislativní pravidla vlády, část druhá, čl.10 odst.1

4.3.1 Legislativní rada vlády

Pro legislativní činnost má vláda vlastní poradní orgán, Legislativní radu vlády České republiky. Legislativní rada je zřízena podle § 28a zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních správních úřadů České republiky, ze dne 8. ledna 1969, ve znění pozdějších předpisů. Její statut schvaluje vláda.

Svou působnost legislativní rada vykonává prostřednictvím zasedání, předsedy a pracovních komisí. Při výkonu své působnosti posuzuje legislativní návrhy, tj. věcné záměry zákonů, návrhy zákonů a návrhy nařízení vlády, zda jsou v souladu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu České republiky, v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, v souladu s právem Evropských společenství a Evropské unie. Dále posuzuje, zda jsou ve všech svých částech a jako celek nezbytné, zda jsou přehledně členěny a jsou srozumitelně a jednoznačně formulovány. Konečně posuzuje soulad s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu²⁵.

Legislativní rada zaujímá stanoviska pro vládu k legislativním návrhům, zaujímá stanoviska k závěrům pracovních komisí Legislativní rady nebo odboru kompatibility Úřadu vlády k návrhům vyhlášek, pokud zpracovatel návrhu vyhlášky vyjádří nesouhlas s těmito závěry, zaujímá stanoviska v dalších případech, rozhodne-li tak vláda nebo předseda Legislativní rady a vyjadřuje se k návrhu Legislativních pravidel vlády a k návrhům jejich změn.

Ve svém stanovisku k návrhu, který je předkládán vládě, pak Rada doporučuje: schválit návrh v předloženém znění, schválit návrh ve znění předkládaných úprav, neschválit a buďto jej vrátit k dopracování navrhovateli, nebo konstatuje, že takový předpis není vůbec nutné přijmout. Vláda návrh opětovně projedná a je-li přijat, postoupí jej legislativnímu orgánu. V případě zákonů je postoupí Poslanecké sněmovně.

Legislativní rada má nejvýše 29 členů a skládá se z předsedy, místopředsedů a dalších členů. Předsedu Legislativní rady jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy vlády. Předsedou Legislativní rady je člen vlády; skončí-li jeho funkce člena vlády, zaniká k témuž dni i jeho funkce předsedy Legislativní rady. Místopředsedy a ostatní členy Legislativní rady jmenuje a

²⁵ Statut LRV schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a změněný usnesením vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009, usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158 a usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148

odvolává vláda na návrh předsedy Legislativní rady. Členství v Legislativní radě je nezastupitelné, s výjimkou členů vlády, které mohou zastupovat jejich náměstci.

Zasedání Rady se konají dle potřeby, zpravidla jednou za dva týdny. Zasedání svolává předseda, který stanoví místo, čas a program zasedání. Připojí materiály, které byly radě předloženy k projednání a návrh stanoviska rady vypracovaný odborem vládní legislativy Úřadu vlády. Není-li návrh stanoviska k dispozici, zašle jej odbor dodatečně.

4.4 Vláda a nevládní návrh zákona

Vláda se vyjadřuje i k těm návrhům zákonů, které nejsou vládními návrhy. Předseda poslanecké sněmovny u nevládních návrhů zákonů požádá vládu, aby se do třiceti dnů vyjádřila. Vláda ve svém vyjádření vysloví buďto souhlas nebo nesouhlas s návrhem. Pokud se vláda nevyjádří do třiceti dnů, platí, že se vyjádřila kladně, že s návrhem zákona souhlasí.

5. PROJEDNÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Předkládání, projednávání a schvalování návrhu zákona v poslanecké sněmovně se řídí zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Jednací řád Poslanecké sněmovny v § 70 stanovuje, že Sněmovna je usnášeníschopná za přítomnosti alespoň jedné třetiny všech poslanců. Pro platnost usnesení Sněmovny je potřebný souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců, pokud nestanoví Ústava jinak.

5.1 Předložení návrhu zákona předsedovi Poslanecké sněmovny

Návrh zákona se podává předsedovi Poslanecké sněmovny. Může jej podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Za předkladatele jedná ten člen příslušného orgánu, který byl jednáním pověřen, resp. poslanec pověřený skupinou poslanců.

Návrh zákona musí splňovat náležitosti stanovené jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Musí být předložen písemně a musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Poslanecká sněmovna usnést. Spolu s písemným vyhotovením je nutno text zákona předložit na technickém nosiči dat. Ostatní náležitosti jako důvodová zpráva a předložení návrhu prováděcího předpisu

N₉ - 15. 8. 11. - návrh požádání

jsou obdobné jako při podání návrhu vládního zákona předsedovi vlády. Navrhovatel může vzít zpět svůj návrh až do ukončení druhého čtení zákona, později jen se souhlasem Sněmovny.

Předseda Poslanecké sněmovny návrh zákona postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem poslancům a poslaneckým klubům. Pokud není navrhovatelem zákona vláda, požádá vládu aby se k návrhu zákona do 30 dnů vyjádřila. Vláda ve svém vyjádření uvede, zda s návrhem zákona souhlasí nebo nesouhlasí a své stanovisko zašle předsedovi Poslanecké sněmovny. Pokud se vláda do 30 dnů nevyjádří, platí, že se vyjádřila kladně, že s návrhem souhlasí.

5.2 Zařazení na program schůze

Organizační výbor doporučí do 15 dnů po vyjádření vlády nebo po marném uplynutí 30 denní lhůty k vyjádření zařadit předložený návrh zákona do návrhu pořadu schůze Sněmovny. Jestliže se vláda k návrhu zákona vyjádřila, organizační výbor připojí k návrhu zákona i stanovisko vlády. Organizační výbor současně navrhne, kterému výboru popřípadě výborům má být návrh přikázán a určí zpravodaje pro první čtení.

Předseda sněmovny s přihlédnutím ke stanovisku organizačního výboru zařadí návrh zákona do návrhu pořadu nejbližší schůze. Pokud organizační výbor nesplní včas své povinnosti, zařadí předseda Sněmovny návrh zákona do návrhu pořadu schůze Sněmovny bez jeho doporučení, sám určí zpravodaje pro první čtení a navrhne přikázání výboru nebo výborům.

Návrh zákona i se stanoviskem vlády, pokud bylo předloženo, se doručí všem poslancům a poslaneckým klubům nejméně 10 dnů před schůzí Sněmovny, které má proběhnout první čtení.

5.3 První čtení návrhu zákona

V prvním čtení návrhu zákona navrhovatel uvede návrh zákona a odůvodní potřebu nové právní úpravy. Po něm vystoupí zpravodaj určený organizačním výborem nebo předsedou Sněmovny. Po vystoupení navrhovatele a zpravodaje se koná obecná rozprava. V obecné rozpravě může vystoupit každý poslanec. Poslanec může navrhnout vrácení návrhu zákona k dopracování nebo zamítnutí předloženého návrhu. Pokud není takový návrh nebo není přijat, přikáže Sněmovna návrh zákona k projednání výboru, popřípadě výborům navrženým organizačním výborem nebo předsedou Sněmovny. Kterýkoli poslanec může podat i jiný návrh

k přikázání výboru. O takovém návrhu Sněmovna rozhodne bez rozpravy. Pokud je návrh přikázán výboru k projednání, nelze jej již vrátit navrhovateli k dopracování.

Návrh nelze projednat na schůzi, o jejímž svolání nebyli poslanci vyrozuměni minimálně pět dnů předem.

5.4 Projednávání ve výborech

Výbor má lhůtu k projednání návrhu zákona 60 dnů od rozhodnutí o jeho přikázání výboru²⁶. Sněmovna může tuto lhůtu výboru zkrátit až o 30 dnů. Zkrácení o více než 30 dnů je možné v případě, že proti zkrácení nevznesou námitku buďto nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců. Takto zkrácenou lhůtu nelze znovu prodloužit. Šedesátidenní lhůtu k projednání může Sněmovna prodloužit až o 20 dnů. Prodloužení o více než 20 dnů je možné za předpokladu, že s prodloužením souhlasí i navrhovatel.

Schůze výboru svolává a řídí jeho předseda, v případě jeho nepřítomnosti jím pověřený místopředseda. Schůze výborů jsou veřejné, nestanoví-li jednací řád jinak, nebo neusnese-li se výbor, že schůze nebo její část je neveřejná. Schůze výboru se účastní především poslanci, kteří jsou jeho členy. Schůze se může účastnit rovněž prezident republiky, členové vlády a osoby, které mají ze zákona oprávnění se účastnit schůzí Sněmovny a jejích orgánů.

Výbor si na jednání může pozvat člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu za účelem, aby poskytl výboru potřebné informace a vysvětlení. Ti jsou povinni se na jednání výboru dostavit. Pokud není nutná osobní účast člena vlády, může se dát zastoupit jiným členem vlády nebo svým náměstkem. Člen vlády nebo osoba, která ho zastupuje, si může na schůzi výboru přibrat odborníky. To může být důležité zejména v případě, kdy se projednává komplikovaný návrh zákona a je třeba k němu přímo na výboru kvalifikovaným způsobem reagovat. Ani ministr ani jeho náměstci mnohdy nemusí mít tak detailní znalosti problematiky, aby byli schopni odborně reagovat na případné připomínky členů výboru a vysvětlit jednotlivá ustanovení.

Pro projednání návrhu zákona ve výboru určí předseda výboru z členů výboru zpravodaje. Výbor projedná návrh zákona ve lhůtě stanovené jednacím řádem nebo Sněmovnou a svým usnesením doporučí Sněmovně, zda má návrh zákona schválit či nikoli. Výbor může v usnesení

²⁶ Zákon č 90/1995 Sb, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §91

doporučit změny a doplňky zákona. Pro platné usnesení výboru musí být přítomna alespoň třetina jeho členů. Není-li stanoveno jinak, je potřeba aby pro platnost usnesení hlasovala alespoň nadpoloviční většina přítomných členů výboru. Pokud má alespoň pětina všech členů výboru na projednávanou věc odlišný názor, může určit pro jednání výboru zpravodaje, který podá výboru oponentní zprávu menšiny výboru. Takovou zprávu může menšina výboru předložit Sněmovně.

Jednací řád v §91 odst. 4 umožňuje, aby i ty výbory, kterým nebyl návrh zákona přikázán k projednání, nebo jednotliví poslanci sdělili Sněmovně a projednávajícímu výboru vlastní stanovisko k návrhu zákona, a to i písemně.

5.5 Druhé čtení návrhu zákona

Přikázaný výbor, případně výbory, předloží předsedovi Sněmovny po projednání návrhu zákona usnesení, v němž zejména doporučí Sněmovně, zda má návrh zákona schválit nebo zamítnout. Pokud doporučí změny nebo doplňky návrhu zákona, musí je přesně formulovat. Předseda Sněmovny zajistí vytištění usnesení výboru, popřípadě i oponentní zprávy a doručí je všem poslancům nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení zákona.

Při projednávání návrhu zákona ve druhém čtení nejprve vystoupí navrhovatel zákona. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj výboru. Zpravodaj seznámí poslance s usnesením výboru k návrhu zákona. Po vystoupení zpravodaje se koná obecná rozprava. V ní může vystoupit každý poslanec, včetně zpravodaje se svým vlastním názorem k navrhovanému zákonu. Po obecné rozpravě může kterýkoli poslanec navrhnout, aby byl návrh vrácen výboru k novému projednání. Pokud návrh na vrácení výboru není navržen nebo není přijat, koná se po obecné rozpravě rozprava podrobná.

V podrobné rozpravě se může Sněmovna usnést, že projedná některá ustanovení návrhu zákona odděleně. Během podrobné rozpravy lze předkládat návrhy na odročení, zamítnutí, odkázání jinému orgánu Sněmovny, návrhy jiné předlohy, návrhy pozměňovací a návrhy eventuální, dodatečné a podmíněné²⁷.

Pozměňovací návrh je takový návrh, kterým se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. K pozměňovacímu návrhu lze podávat další pozměňovací návrhy. K těmto se další pozměňovací návrhy podávat již nesmí. Přijatý pozměňovací návrh lze

²⁷ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §63 odst.1

revokovat. Návrh na revokaci může podat ten, kdo podal pozměňovací návrh. Pozměňovací a jiné návrhy se vytisknou a předseda Sněmovny je zašle ihned všem poslancům.

Pokud je navrženo ve druhém čtení zamítnutí zákona, hlasuje o něm Sněmovna až ve třetím čtení po ukončení rozpravy.

I po podrobné rozpravě může být navrženo vrácení zákona do výboru k novému projednání. Pokud se tak nestane, končí druhé čtení. Navrhovatel poté již nemůže vzít svůj návrh zpět bez souhlasu Sněmovny.

5.6 Třetí čtení návrhu zákona

Třetí čtení návrhu zákona je možné zahájit nejdříve za 72 hodin po doručení pozměňovacích, popřípadě jiných návrhů poslancům. Tato lhůta může být na návrh navrhovatele a se souhlasem Sněmovny zkrácena, a to nejvýše na 48 hodin. Návrh na zkrácení musí být podán ve druhém čtení v rámci podrobné rozpravy. Třetí čtení se koná vždy ve stanovených dnech v pevně stanoveném čase, a to ve středu a pátek od 9 do 14 hodin. Sněmovna může při stanovování pořadu schůze rozhodnout i o jiném dnu nebo čase pro konání třetího čtení, pokud nejsou proti návrhu alespoň dva poslanecké kluby.

Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravy legislativně technických chyb, gramatických chyb, písemných nebo tiskových chyb a úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů. Případně lze podat návrh na opakování druhého čtení. Není-li přijat případný návrh na opakování druhého čtení, Sněmovna na závěr nejdříve hlasuje o návrzích na zamítnutí zákona podaných ve druhém čtení. Poté se hlasuje o pozměňovacích, případně jiných návrzích k návrhu zákona. V závěru se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.

5.7 Postoupení návrhu zákona Senátu

Návrh zákona, s nímž Sněmovna vyslovila souhlas, zašle předseda Sněmovny bez zbytečného odkladu Senátu.

6. PROJEDNÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA V SENÁTU, ÚLOHA SENÁTU V LEGISLATIVNÍM PROCESU

6.1. Zákony postoupené z Poslanecké sněmovny

Projednávání návrhu zákona přijatého Poslaneckou sněmovnou a postoupeného Senátu se řídí zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Lhůta pro projednání zákona je omezena Ústavou ČR na 30 dnů. Tato lhůta běží od postoupení zákona Senátu Poslaneckou sněmovnou.

6.1.1 Postoupení zákona z Poslanecké sněmovny

Návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou Senátu předseda Senátu neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům.

6.1.2 Postoupení organizačnímu výboru a klubům

Organizační výbor nejpozději do 5 dnů od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou přikáže tento návrh výboru, popřípadě výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby byl tento návrh zařazen na pořad schůze Senátu, a to zpravidla nejpozději 5 dnů před uplynutím ústavní lhůty stanovené pro jeho projednání v Senátu. Přikáže-li organizační výbor návrh zákona více výborům, určí, který z nich bude garanční.

6.1.3 Projednávání ve výborech

Na rozdíl od Poslanecké sněmovny jednací řád Senátu neukládá výborům žádnou konkrétní lhůtu k projednání. S ohledem na ústavní 30 denní lhůtu po odečtení 5 denní lhůty k přikázání a nutnosti projednat návrh zákona před uplynutím ústavní lhůty zbývá výborům přibližně 20 dní.

Pro projednání ve výboru určí předseda výboru zpravodaje z řad členů výboru. K projednávání zákona si může předseda výboru přizvat odborníky. Jednání o návrhu zákona v garančním výboru se účastní jeho navrhovatel a zpravidla také zpravodajové ostatních přikázaných výborů. K jednání v negarančním výboru může být přizván navrhovatel zákona nebo jeho zástupce.

Na jednání výboru odůvodní navrhovatel nebo jeho zástupce návrh zákona. Může se dále účastnit jednání výboru a má právo vyjadřovat stanoviska k předkládaným návrhům, které se

týkají návrhu zákona. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj výboru a podá zprávu o projednávaném návrhu zákona.

K projednávání návrhu zákona se vede obecná a podrobná rozprava. Obecná rozprava se koná po vystoupení zpravodaje. Návrh zákona se v ní projednává jako celek včetně navrhovaných zásadních změn právní úpravy. Po skončení obecné rozpravy se k návrhu zákona koná podrobná rozprava. V podrobné rozpravě lze posuzovat jednotlivé části zákona a podávat k nim pozměňovací návrhy. Kdykoli v průběhu obou částí rozpravy lze navrhnout, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat nebo aby návrh zákona byl schválen, zamítnut anebo vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Každý senátor, i když není členem výboru, může k návrhu zákona podat pozměňovací návrhy, zpravidla na jednání výboru, nebo písemně před jednáním. Po ukončení podrobné rozpravy probíhá hlasování. Pro přijetí usnesení výboru je nutná nadpoloviční většina přítomných senátorů. Výbor je usnášeníschopný za přítomnosti nadpoloviční většiny svých členů.

Nejdříve se hlasuje o návrhu, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, byl-li takový návrh podán. Nebyl-li takový návrh podán nebo přijat, hlasuje se o návrhu schválit zákon ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Pokud takový návrh nebyl podán nebo přijat, hlasuje se o návrhu na zamítnutí zákona, byl-li takový návrh podán. Pokud byl výborem přijat některý z uvedených návrhů, jednání o návrhu zákona ve výboru tím končí.

Pokud nebyl žádný z uvedených návrhů přijat nebo podán, hlasuje se postupně o jednotlivých pozměňovacích návrzích, jestliže byly podány. Ke každému pozměňovacímu návrhu se může před hlasováním vyjádřit navrhovatel a svoje stanovisko k němu vždy sdělí zpravodaj. Každý pozměňovací návrh může být se souhlasem senátora, který jej podal, před hlasováním zpřesněn. Po ukončení hlasování o pozměňovacích návrzích, pokud byl alespoň jeden z nich přijat, se výbor usnese, zda doporučí Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s přijatými pozměňovacími návrhy a určí, kdo z členů výboru bude zpravodajem pro jednání o návrhu zákona na schůzi Senátu. Výbor svoje usnesení předloží organizačnímu výboru. Výbor je usnášeníschopný za přítomnosti nadpoloviční většiny svých členů. K platnosti usnesení je třeba nadpoloviční většiny přítomných členů.

Pokud byl návrh zákona přikázán více výborům, zpravodaj garančního výboru vypracuje pro jednání Senátu společnou zpravodajskou zprávu, shodnou-li se na tom zpravodajové všech výborů, které návrh zákona projednávaly. Společná zpráva obsahuje

doporučení výborů, které návrh zákona projednávaly. Její součástí je přehled všech pozměňovacích návrhů, pokud byly doporučeny. Jsou-li doporučení výborů rozdílná, přednese na schůzi Senátu společnou zprávu zpravodaj garančního výboru a rozdílná doporučení mohou odůvodnit zpravodajové jednotlivých výborů.

6.1.4 Projednávání v Senátu

Jednání o návrhu zákona v Senátu se účastní jeho navrhovatel, který návrh zákona odůvodní a má právo účastnit se dalšího jednání Senátu a vyjadřovat stanoviska k předkládaným návrhům, které se týkají projednávaného návrhu zákona. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj, popřípadě zpravodajové výborů, kterým byl návrh zákona přikázán. Jestliže výbor v usnesení doporučí se návrhem zákona nezabývat nebo takový návrh podá po vystoupení navrhovatele a zpravodaje některý ze senátorů a Senát návrh bez rozpravy přijme, pak jednání Senátu o návrhu zákona končí. Pokud se tak nestane, zahájí předsedající k návrhu zákona obecnou rozpravu, ve které lze navrhnout, aby návrh zákona byl schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, nebo aby návrh zákona byl zamítnut.

Po ukončení obecné rozpravy následuje hlasování. Senát je způsobilý se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny všech senátorů. K platnému usnesení Senátu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných senátorů.

Nejprve se hlasuje o schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, byl-li takový návrh podán. Pokud nebyl takový návrh podán nebo nebyl-li přijat, hlasuje se o návrhu na zamítnutí návrhu zákona, byl-li podán. Pokud byl některý z těchto návrhů přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.

Pokud jednání Senátu neskončilo přijetím některého z návrhů, nebo takové návrhy nebyly podány, zahájí předsedající podrobnou rozpravu. V ní je možné podávat k návrhu zákona pozměňovací návrhy. Za ty se považují i pozměňovací návrhy vyplývající z usnesení výborů k projednávanému návrhu zákona. Pokud je podán pozměňovací návrh, který není obsažen v příloze usnesení žádného z výborů, je možno na návrh předsedy výboru přerušit jednání na nezbytně nutnou dobu, aby výbor mohl k pozměňovacímu návrhu zaujmout pro jednání Senátu stanovisko. Po podrobné rozpravě se hlasuje postupně o jednotlivých podaných pozměňovacích návrzích. Po ukončení hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, byl-li alespoň jeden z nich Senátem přijat, hlasuje Senát o tom, zda návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s těmi

pozměňovacími návrhy, které přijal.

Pokud žádný pozměňovací návrh nebyl podán nebo nebyl přijat anebo nebylo přijato usnesení vrátit Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy, je možné podat návrh na zamítnutí návrhu zákona nebo na schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, pokud o takovém návrhu nebylo již hlasováno po ukončení obecné rozpravy. Nebyl-li takový návrh podán nebo nebyl-li přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.

Po závěrečném hlasování o návrhu zákona v Senátu mohou tedy nastat následující situace:

- a) Návrh zákona je Senátem přijat (nebo Senát se k návrhu zákona ve 30 denní lhůtě nevyjádří, nebo vyjádří vůli se zákonem nezabývat). Schválený zákon je odeslán prezidentu republiky k podpisu.
- b) Návrh zákona je zamítnut. O zamítnutém zákonu hlasuje Poslanecká sněmovna znovu, k přijetí návrhu zákona je třeba nadpoloviční většina hlasů všech poslanců.
- c) Senát vrátí Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna hlasuje o návrhu zákona ve znění schváleném Senátem. K přijetí zákona stačí nadpoloviční většina hlasů přítomných poslanců. Pokud Sněmovna neschválí návrh zákona ve znění schváleném Senátem, hlasuje znovu o původním návrhu zákona, k jehož přijetí je potřeba kvalifikovaná většina hlasů.

6.2 Zákony navrhované Senátem

Senát je podle Ústavy ČR jedním ze subjektů zákonodárné iniciativy. Znamená to, že návrh zákona je oprávněn podat Senát jako celek. Na rozdíl od zákonodárné iniciativy krajů je proces, který předchází podání návrhu zákona předsedovi Poslanecké sněmovny, formalizován a upraven v jednacím řádu Senátu.

6.2.1. Předložení návrhu zákona

Návrh zákona může navrhnout k projednání v Senátu senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu. Předložený návrh musí splňovat náležitosti návrhu zákona tak, jak to požaduje jednací řád Poslanecké sněmovny. Navrhovatel předkládá návrh zákona předsedovi Senátu. Ten jej postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským

klubům. Organizační výbor doporučí předsedovi Senátu zařazení na program nejbližší schůze a navrhne přikázání výboru, popřípadě výborům a určí zpravodaje pro první čtení.

6.2.2 Projednání návrhu zákona v Senátu

Návrh zákona uvede na schůzi Senátu navrhovatel nebo zástupce navrhovatele. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj. Poté je zahájena obecná rozprava. V ní lze navrhnout, aby byl návrh senátního návrhu zákona vrácen navrhovateli k dopracování, nebo aby byl zamítnut. Pokud není ani jeden z těchto návrhů podán nebo přijat, přikáže Senát návrh senátního návrhu zákona k projednání výboru, popřípadě výborům. Pokud Senát přikáže zákon více výborům, určí, který z nich bude výborem garančním. Výbory mají na projednání zákona 60 denní lhůtu od jeho přikázání. Lhůtu je možno o 30 dní zkrátit nebo prodloužit. Větší zkrácení nebo prodloužení je možné pouze se souhlasem navrhovatele.

Při projednávání ve výborech lze v průběhu obou částí rozpravy podávat návrhy na schválení, na zamítnutí, pozměňovací návrhy a návrhy na odročení. V případě přijetí alespoň jednoho pozměňovacího návrhu se výbor usnese, zda doporučí Senátu schválit návrh senátního návrhu zákona s těmi pozměňovacími návrhy, které přijal.

Ve druhém čtení odůvodní senátní návrh zákona na schůzi Senátu navrhovatel nebo zástupce navrhovatele. Při jednání o návrhu senátního návrhu zákona lze v průběhu obou částí rozpravy podávat návrhy na vrácení návrhu senátního návrhu zákona výboru k novému projednání, návrh na schválení, návrh na zamítnutí nebo návrh na odročení. V případě nového projednání ve výboru je lhůta 30 dní. Pokud nebyl žádný z uvedených návrhů podán nebo nebyli přijati, zahájí předsedající k návrhu senátního návrhu zákona podrobnou rozpravu. V podrobné rozpravě lze podávat pozměňovací návrhy. V případě pozměňovacího návrhu, který nebyl předmětem jednání výboru, a navrhne-li to předseda některého výboru nebo zpravodaj garančního výboru, jednání Senátu o návrhu senátního návrhu zákona se přeruší na nezbytně nutnou dobu, aby výbor mohl k pozměňovacímu návrhu zaujmout pro Senát stanovisko. Po ukončení hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, byl-li alespoň jeden z nich přijat, hlasuje Senát o tom, zda schválí návrh senátního návrhu zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Pokud nebyl žádný pozměňovací návrh podán nebo nebyl přijat anebo nebylo přijato usnesení schválit návrh senátního návrhu zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, hlasuje Senát o tom, zda návrh senátního návrhu zákona schvaluje,

pokud o návrhu na schválení nebylo již hlasováno po ukončení obecné rozpravy. Po schválení senátního návrhu zákona pověří Senát předsedu Senátu, aby senátní návrh zákona podal Poslanecké sněmovně. Zároveň pověří některého ze senátorů, aby odůvodnil senátní návrh zákona při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně.

7. ÚČAST PREZIDENTA REPUBLIKY

7.1 Podepisování zákonů

Podle Ústavy ČR z roku 1993 je prezident v zákonodárném procesu na jeho konci. Podepisuje přijatý zákon a má právo suspenzivního veta. Pouze v období 1960 – 1992 tomu bylo jinak. Prezident měl právo zákonodárné iniciativy. Zákon podepisoval, ale nemohl ho vetovat.

Prezidentova role v zákonodárném procesu je stanovena v hlavě třetí „Moc výkonná“ v čl. 62, písm. i) slovy: „podepisuje zákony“. Podepisování přijatých zákonů je dále upraveno v čl. 51 Ústavy ČR: „přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády“.

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje předání zákona prezidentovi v § 98 odst. 1 takto: „Předseda Sněmovny postoupí přijatý zákon prezidentu republiky.“

7.2 Právo suspenzivního veta

Ústava ČR dává prezidentu republiky právo vrátit Parlamentu zákon. Je tak uvedeno v hlavě třetí v článku 62 písm. h): má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního. V hlavě druhé „Moc zákonodárná“ v článku 50 odst. 1 je upřesněno, že prezident republiky má právo vrátit zákon s výjimkou ústavního s odůvodněním, a to do 15 dnů od jeho postoupení. Počítání času není v Ústavě pro účel běhu lhůt definováno. Nebylo proto jisté, zda lhůta pro vrácení začíná až následující den po doručení zákona prezidentovi a zda jako poslední den lhůty může být sobota, neděle nebo svátek. Nálezem Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. bylo konstatováno mimo jiné, že v souladu s obecně platnými principy se v takovém případě poslední den lhůty posouvá na nejbližší pracovní den.

Další postup po vrácení zákona je upraven v § 98 odst. 2 jednacího řádu PS. Po vrácení zákona do Poslanecké sněmovny je stanovisko prezidenta republiky rozesláno poslancům. „Předseda předloží vrácený zákon Sněmovně na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů od jeho doručení. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Setrvá-li Sněmovna na vráceném zákonu

nadpoloviční většinou všech poslanců, zákon se vyhlásí. Jinak platí, že zákon nebyl přijat.“²⁸

V případě, že je návrh zákona projednáván podle ústavního zákona č.110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky ve zkráceném jednání, prezident republiky podle čl. 8 odst. 3 nemá právo vracet takto přijatý zákon.

8. VYHLÁŠENÍ ZÁKONA VČETNĚ PŘÍPADNĚ OPRAVY TISKOVÝCH CHYB

Článek 52 Ústavy ČR stanoví, že k platnosti zákona je třeba aby byl vyhlášen. Dále je zmíněno, že způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon. Způsob vyhlášení je stanoven zákonem č. 309/1999 Sb., o sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Pokud zákon není vyhlášen, nemůže nabýt platnosti ani účinnosti.

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje vyhlášení zákonů v § 107. Jednak stanovuje uvozující větu každého zákona: „Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky“, jednak stanovuje posloupnost podepisování přijatého zákona. Zákon nejdříve podepíše předseda Sněmovny a postoupí jej prezidentu republiky. Po podpisu prezidenta, nebo v případě, kdy nepodepíše a Sněmovna setrvá na vráceném zákonu, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády.

Po podepsání může být zákon vyhlášen podle zákona č.309/1999 Sb., o sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Vyhlášení je nezbytné proto, že mají-li adresáti právních norem znát svá práva a své povinnosti, musí mít možnost se s těmito normami seznámit.

Právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. Den vyhlášení je den uvedený jako den rozeslání v záhlaví příslušné částky. Datum účinnosti určuje den, od něhož právní předpis zakládá, mění nebo ruší právní vztahy. Doba mezi dnem platnosti a dnem účinnosti se nazývá „legisvakance“²⁹. Tato doba je potřebná k tomu, aby se adresáti normy mohli dostatečně seznámit s jejím obsahem a tedy s právy a povinnostmi, které se jich týkají. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. V případě naléhavého obecného zájmu může být účinnost stanovena dříve, nejdříve však dnem vyhlášení.

Vydávání Sbírky zákonů a sbírky mezinárodních smluv je v kompetenci Ministerstva vnitra ČR. Zjistí-li ministerstvo vnitra rozdíl mezi textem právního předpisu předaným k

²⁸ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §98 odst.2

²⁹ V.Pavlíček a kol.Ústavní právo a státověda, II.díl Ústavní právo České republiky část 1. LINDE 2001, str.287

R.S.

vyhlášení a vyhlášeným textem takového předpisu, vyhlásí po tomto zjištění v nejbližší částce Sbírký zákonů opravu tiskové chyby.

9. ÚSTAVNÍ A ZÁKONNÉ ODCHYLKY OD STANDARDNÍHO LEGISLATIVNÍHO PROCESU

9.1 Odchylky v Poslanecké sněmovně

9.1.1. Stav legislativní nouze

Stav legislativní nouze vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu, nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. Stav legislativní nouze se vyhláší na určitou dobu. Sněmovna může stav legislativní nouze zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen. Zákonodárný proces za stavu legislativní nouze je upraven v § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Předseda sněmovny může ve stavu legislativní nouze na žádost vlády rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání. Sněmovna posoudí před projednáním návrhu pořadu schůze, zda stav legislativní nouze trvá. Pokud dojde k závěru, že podmínky pro jeho vyhlášení pominuly, stav legislativní nouze zruší. Sněmovna posoudí před projednáváním vládního návrhu zákona, zda jsou podmínky pro jeho projednání ve zkráceném jednání. Pokud neshledá důvody pro mimořádný postup, návrh zákona ve zkráceném jednání neprojedná.

Při projednávání zákona ve zkráceném jednání platí tyto odchylky:

- Předseda Sněmovny přikáže návrh zákona, který má být projednán ve zkráceném jednání, jednomu z výborů a současně stanoví nepřekročitelnou lhůtu, do které mu má výbor předložit usnesení se stanoviskem k věci. Sněmovna zákon projedná ve zkráceném jednání, i když výbor usnesení nepředloží. Zpravodaje v takovém případě určí předseda Sněmovny.
- Výbor v usnesení navrhne, zda se má konat o návrhu zákona obecná rozprava a o kterých částech se povede rozprava podrobná.
- Výbor navrhne lhůtu, do kdy má Sněmovna jednání o návrhu zákona ukončit.
- Nepoužijí se ustanovení § 90 a 91 o prvním čtení návrhu zákona.

- Sněmovna může rozhodnout, že od obecné rozpravy návrhu zákona ve druhém čtení upouští, a omezit řečnickou dobu až na pět minut.
- Třetí čtení návrhu zákona může následovat bezprostředně po čtení druhém.
- Ustanovení § 54 odst. 4 věty páté, šesté a sedmé a § 95a se pro třetí čtení ve zkráceném jednání nepoužijí.
- Ustanovení § 53 a ustanovení o lhůtě deseti dnů uvedené v § 97 odst. 3 a 4 a § 98 odst. 2 jednacího řádu se neuzijí.

Pokud je návrh zákona Poslaneckou sněmovnou projednán ve zkráceném jednání a postoupen Senátu k projednání, může jej ve zkráceném jednání projednat i Senát, pokud o to požádá vláda.

9.1.2 Provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů

Jestliže rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti vydané ve smyslu čl. 41 Charty Organizace spojených národů vyžaduje neodkladné přijetí zákona, jímž se toto rozhodnutí uplatňuje, může vláda spolu s předložením návrhu takového zákona požádat, aby byl projednán ve zkráceném jednání³⁰. Ustanovení § 99 odst. 2, 3 a 5 až 9 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se na zkrácené jednání o návrhu zákona podle odstavce 1 užití obdobně.

9.1.3. Zákonodárný proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu³¹

Stav ohrožení státu a válečný stav jsou definovány v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Tento zákon dává ústavní vymezení specifika legislativního procesu v podobě zkráceného jednání o návrzích zákonů, pokud jsou projednávány v tomto období. Musí jít o vládní návrh zákona a vláda musí požadovat projednání ve zkráceném jednání. O takovém návrhu zákona se Poslanecká usnese do 72 hodin od jeho podání a Senát do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Pokud se Senát ve lhůtě 24 hodin nevyjádří, platí, že návrh zákona je přijat. Prezident republiky nemá právo zákony přijaté v tomto režimu vetovat. Vláda nemůže požadovat projednání ústavního zákona ve zkráceném jednání.

Při projednávání zákona v Poslanecké sněmovně za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu přikáže předseda Sněmovny návrh zákona neprodleně jednomu z výborů a

³⁰ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §100

³¹ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §100a

současně stanoví nepřekročitelnou lhůtu, do které výbor předloží usnesení se stanoviskem k věci. Výbor navrhne, zda se má konat obecná rozprava a o kterých částech se povede rozprava podrobná. Předseda Sněmovny k návrhu zákona svolá neprodleně schůzi Sněmovny, popřípadě zařadí návrh přednostně na pořad probíhající schůze. Některá ustanovení jednacního řádu vyjmenovaná v §100a se pro toto projednávání nepoužijí. Jedná se zejména o ustanovení o lhůtách svolání schůze, o hlasování, o dnech pro projednávání třetího čtení, o vrácení zákona výboru k novému projednání, o lhůtách pro doručení pozměňovacích návrhů a usnesení výboru poslancům a o zahájení třetího čtení. Nepoužijí se ani ustanovení o hlasování Sněmovny o návrhu zamítnutém Senátem ani o hlasování o návrhu vráceném Senátem s pozměňovacími návrhy.

Při zkráceném jednání se nepoužijí ustanovení o prvním čtení návrhu zákona. Sněmovna může upustit od obecné rozpravy ve druhém čtení a omezit řečnickou dobu v rozpravách ve zkráceném jednání až na 5 minut. Třetí čtení návrhu zákona může následovat bezprostředně po čtení druhém. Není možné podat návrh na opakování druhého čtení. Poslanec může v obecné nebo podrobné rozpravě ve druhém čtení návrhu zákona vystoupit nejvýše dvakrát a v rozpravě ve třetím čtení nejvýše jednou.

Při projednávání zákona v době stavu ohrožení státu nebo válečném stavu ve zkráceném jednání vláda zašle tento vládní návrh zákona na vědomí rovněž předsedovi Senátu. Předseda Senátu neprodleně rozešle vládní návrh zákona pro informaci všem senátorům a současně svolá schůzi Senátu k projednání tohoto návrhu zákona nebo navrhne doplnění pořadu této schůze o jeho projednání, pokud schůze probíhá. Návrh nebo doplnění musí být podány tak, aby se Senát mohl k návrhu zákona usnést do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Po postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou jej předseda Senátu neprodleně rozešle všem senátorům a určí zpravodaje pro jednání o návrhu zákona na schůzi Senátu. Při zkráceném jednání se návrh neprojednává ve výborech. Řečnická doba v obecné rozpravě je omezena na 5 minut a senátor může v téže věci vystoupit nejvýše dvakrát. Jinak platí pro zkrácené jednání Senátu o návrhu zákona obdobně ustanovení o jednání o návrzích zákonů. Nepoužijí se zejména některá ustanovení o lhůtách a jednacích dnech.

9.1.4 Jednání s vyslovením souhlasu v prvním čtení

Navrhovatel zákona může podle § 90 odst. 2 jednacního řádu Poslanecké sněmovny současně s návrhem zákona navrhnout Sněmovně, aby vyslovila s návrhem souhlas již v prvním

čtení. Takový návrh postupu musí být odůvodněn v důvodové zprávě. Pokud proti návrhu vnesou před ukončením obecné rozpravy námitku nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců, nelze návrh na souhlas v prvním čtení projednat. Tímto způsobem nelze projednat dále návrh ústavního zákona, návrh zákona o státním rozpočtu a mezinárodní smlouvu podle článku 10 Ústavy ČR.

Na konci obecné rozpravy Sněmovna rozhodne, zda bude pokračovat v projednávání tak, aby mohla s návrhem vyslovit souhlas již v prvním čtení. Pokud Sněmovna návrh schválí, předsedající zahájí o návrhu podrobnou rozpravu. V podrobné rozpravě nelze podávat pozměňovací ani jiné návrhy. Je možné pouze navrhnout opravu data účinnosti zákona nebo legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb. Na závěr prvního čtení se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.

Projednávání návrhu zákona s vyslovením souhlasu v prvním čtení je vhodné zejména pro případ technické novely, která má v relativně krátké době změnit takové ustanovení zákona, které se ukázalo sporným, protiústavním, odporujícím jinému zákonu, apod. a tato skutečnost nebyla odhalena při jeho projednávání. Uvedený nedostatek může vzniknout jako důsledek smyšle pozměňovacích návrhů, které jsou podávány ve druhém čtení.

V době přípravy této práce došlo k zajímavé situaci při projednávání novely zákona č.361/2000 Sb., o silničním provozu. Jednalo se o druhý pokus o nápravu „nelogičností“ a „duplicit“ způsobených postupem při přípravě velké novely zákona v předchozím volebním období, který vyšel ve Sbírce zákonů pod č. 411/2005 Sb. s účinností od 1.7.2006. Uvedený zákon byl ještě před nabytím účinnosti 2x novelizován. Novela má číslo tisku 174. Návrh zákona byl z důvodu rychlého a bezproblémového přijetí připraven skupinou poslanců napříč politickým spektrem a byl předem podrobně projednán v jednotlivých poslaneckých klubech. Jedním z bodů byla změna v provádění dopravně - psychologického vyšetření řidičů podle § 87a zákona č.361/2000 Sb., o silničním provozu. Následkem nevhodných podkladů dodaných pracovníky ministerstva dopravy a ministerstva zdravotnictví byli poslanci mylně utvrzeni v tom, že jediný oprávněný subjekt pro provádění tohoto vyšetření je klinický psycholog. Podle stávající dikce zákona vyšetření může provádět psycholog (tedy např. i dopravní psycholog) nebo klinický psycholog. Navrhovaným opatřením by byli z této činnosti dopravní psychologové naprosto nesmyslně vyloučeni. Na základě usilovného tlaku jejich profesního sdružení se podařilo

V
nov
110/2006
LH
||

presvědčit poslance, že tento bod návrhu je nesmyslný a je třeba ho vyřadit. To by ovšem narušilo připravené schéma projednávání.

Přestože vše bylo dopředu projednáno a připraveno k hladkému přijetí vznikl na první pohled neřešitelný problém: do sporu se dostalo politikum s odborností. Řešení se nakonec našlo. V obecné rozpravě poslanec Hojda sdělil, že klub sociální demokracie vetuje projednávání se souhlasem prvním čtením. Následně bylo navrženo přikázání hospodářskému výboru a zkrácení projednávání o 55 dnů. Tím bylo dosaženo srovnatelného efektu pokud se týče doby projednávání a přitom byla odstraněna fatální chyba v návrhu zákona.

9.1.5 Projednávání návrhu zákona o státního rozpočtu

Ústava ČR přiznává v článku 41 právo podání návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu pouze vládě. Tyto návrhy se projednávají na veřejné schůzi a usnáší se o nich pouze Poslanecká sněmovna. Veřejnost schůze zajišťuje možnost kontroly veřejnosti nad projednávaným návrhem zákona.

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje podrobnosti projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu v části třinácté v § 101 až § 106. Vláda musí předložit návrh státního rozpočtu vždy nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku. Rozpočtový rok se kryje s kalendářním, návrh musí být tedy předložen do konce září. Dodatky k návrhu mohou být předloženy nejpozději 15 dnů před schůzí Sněmovny na které má proběhnout první čtení. Předseda Sněmovny přikáže návrh rozpočtovému výboru. V prvním čtení návrh uvede navrhovatel a po něm vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru. V obecné rozpravě v prvním čtení Sněmovna projedná základní údaje návrhu zákona, které buď schválí nebo doporučí vládě jejich změny a stanoví termín pro předložení nového návrhu. Lhůta pro předložení nového návrhu nesmí být kratší než 20 dnů a delší než 30 dnů od doručení usnesení Sněmovny předsedovi vlády. Schválí-li Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, nelze je během jeho dalšího projednávání měnit.

Ve druhém čtení uvede návrh zákona o státním rozpočtu navrhovatel a po něm vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru. O návrhu se koná podrobná rozprava ve které se podávají pozměňovací a jiné návrhy.

Třetí čtení lze zahájit nejdříve 48 hodin po skončení druhého čtení. Ve třetím čtení se koná rozprava, v níž lze navrhnout pouze opravy chyb legislativně technických, gramatických,

písemných nebo tiskových, popř. úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů. Lze podat návrh na opakování druhého čtení. Na závěr se hlasuje o pozměňovacích, případně jiných návrzích. Poté se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu vyslovuje souhlas.

9.1.6 Projednávání vládního návrhu zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry

Podle Ústavy ČR má vláda právo požádat Poslaneckou sněmovnu, aby skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry³². Vláda může spojit otázku vyslovení důvěry s jakýmkoli zákonem, tedy i ústavním. Poslanecká sněmovna má ve lhůtě 3 měsíců vládní návrh projednat, nemusí s ním nutně vyslovit souhlas. Jestliže neskončí projednávání vládního zákona nebo vůbec ani nezačne, marným uplynutím lhůty 3 měsíců je vládě vyslovena nedůvěra. Poslanecká sněmovna nečinností vysloví vládě nedůvěru.³³

9.1.7 Projednávání mezinárodních smluv

Sněmovna jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je třeba jejího souhlasu k ratifikaci nebo má-li být odstoupeno od smlouvy, s jejíž ratifikací vyslovila souhlas³⁴. Mezinárodní smlouva se předkládá alespoň v jednom autentickém znění a v českém překladu. Pro projednávání platí přiměřeně ustanovení o projednávání návrhů zákonů s tím, že projednávání se skládá pouze ze dvou čtení. Při projednávání nejsou možné pozměňovací návrhy a ve druhém čtení je pouze obecná rozprava. Po jejím skončení Sněmovna rozhodne, zda vyslovuje s ratifikací souhlas nebo zda souhlasí s odstoupením od mezinárodní smlouvy, s jejíž ratifikací byl již vysloven souhlas; může též rozhodnout, že jednání odročuje.

9.1.8 Projednávání ústavních zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR

Proces projednávání těchto návrhů probíhá podle standardních pravidel. Výjimka je až v závěrečném hlasování, ve kterém je třeba k přijetí návrhu třípětinová většina hlasů³⁵. Návrh ústavního zákona ani mezinárodní smlouvy podle čl.10a nelze projednat s vyslovením souhlasu

³² Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §83

³³ V.Pavlíček a kol., Ústavní právo a státověda díl II., Ústavní právo České republiky, Linde Praha 2001, str.290

³⁴ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §108

v prvním čtení. Návrh ústavního zákona nelze projednat ve zkráceném jednání za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.

9.2 Odchytky v Senátu

9.2.1 Zákonná opatření Senátu

Jestliže je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona³⁶.

Nemůže jít o zákonná opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR.

Jednání o zákonných opatřeních Senátu je upraveno v části třinácté jednacího řádu Senátu. Zákonné opatření může Senátu navrhnout jen vláda. Návrh předložený vládou předseda Senátu postoupí neprodleně organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům³⁷. Při projednávání návrhu ve výborech je možné v průběhu obou částí rozpravy podávat návrhy na vrácení návrhu zákonného opatření Senátu vládě k dopracování, na schválení, na zamítnutí nebo návrhy pozměňovací.

Při jednání Senátu lze v obecné rozpravě podávat tyto návrhy:

- vrácení návrhu zákonného opatření Senátu vládě k dopracování,
- schválení návrhu zákonného opatření,
- zamítnutí návrhu zákonného opatření.

Nebyl-li žádný z těchto návrhů podán nebo nebyl-li přijat, zahájí předsedající k návrhu podrobnou rozpravu, ve které lze podávat pozměňovací návrhy. Byl-li podán alespoň jeden pozměňovací návrh, předsedající jednání o návrhu zákonného opatření Senátu přeruší. Pozměňovací návrhy se dají vytisknout a neprodleně se rozešlou všem senátorům. V jednání lze pokračovat nejdříve po 24 hodinách od jeho přerušení. V jednání pokračujícím po přerušení lze podávat pouze pozměňovací návrhy k opravě legislativně technických, gramatických a písařských chyb a k úpravám, které vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů.

Po ukončení hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, byl-li alespoň jeden z nich přijat, hlasuje Senát o tom, zda schválí návrh zákonného opatření Senátu ve znění přijatých

³⁵ Zákon č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny §70 odst.3

³⁶ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky čl.33

³⁷ Zákon č.107/1999 o jednacím řádu Senátu §120

pozměňovacích návrhů.

Pokud nebyl žádný pozměňovací návrh podán nebo nebyl přijat anebo nebylo přijato usnesení schválit návrh zákonného opatření Senátu ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, hlasuje Senát o tom, zda návrh zákonného opatření Senátu schvaluje.

Přijaté zákonné opatření Senátu je platné dnem vyhlášení. Podepisuje jej předseda Senátu, předseda vlády a prezident republiky. Zákonné opatření musí být schváleno na první schůzi Poslanecké sněmovny po jejím ustavení. Kdyby Poslanecká sněmovna na své první schůzi zákonné opatření neprojednala a nerozhodla by o něm, ukončením první schůze pozbývá zákonné opatření Senátu platnosti.

9.2.2 Jednání o návrzích ústavních zákonů a zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem³⁸

Jedná se o volební zákony, zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou jakož i navenek a zákon o jednacím řádu Senátu. Pro jednání o těchto návrzích v Poslanecké sněmovně platí stejná pravidla jako pro projednávání ostatních zákonů. Pro jednání o návrzích těchto zákonů v Senátu platí obdobně ustanovení o jednání o návrzích zákonů. Při projednávání nelze podat návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat.

9.2.3 Jednání o mezinárodních smlouvách

Senát jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je k jejich ratifikaci třeba souhlasu obou komor Parlamentu nebo má-li být odstoupeno od smlouvy, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas³⁹. Mezinárodní smlouva se předkládá Senátu alespoň v jednom autentickém znění a v českém překladu. Mezinárodní smlouvu předloženou Senátu předseda Senátu neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle ji všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor na nejbližší schůzi po předložení mezinárodní smlouvy přikáže tuto smlouvu výboru, popřípadě výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby byla smlouva zařazena na pořad schůze Senátu. Přikáže-li organizační výbor mezinárodní smlouvu více výborům, určí, který z nich bude výborem garančním. Lhůta k projednání mezinárodní smlouvy ve výborech je 60 dnů od rozhodnutí o jejím přikázání výboru k projednání. Tuto uvedenou lhůtu může organizační výbor

³⁸ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky čl.40

³⁹ Zákon č.107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu §115

zkrátit nebo prodloužit, a to nejvýše o 30 dnů, nerozhodne-li Senát jinak. Lhůtu lze prodloužit o více než 30 dnů jen se souhlasem předkladatele.

Při jednání výboru lze v průběhu rozpravy podávat návrhy na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem a návrh na odročení. Pokud nebyl žádný z uvedených návrhů podán nebo nebyl-li přijat, hlasuje výbor o doporučení, aby Senát dal k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlas.

Při jednání Senátu lze v rozpravě podávat návrhy na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, na vrácení mezinárodní smlouvy výboru k novému projednání nebo na odročení. V případě vrácení výboru k novému projednání musí být v návrhu určeno, kterému výboru, popřípadě výborům má být mezinárodní smlouva vrácena k novému projednání. Lhůta pro nové projednání ve výboru je nejvýše 30 dnů od jeho vrácení Senátem. V případě návrhu na odročení musí návrh obsahovat lhůtu, do kdy musí být mezinárodní smlouva znovu zařazena na pořad schůze Senátu. Byl-li přijat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, přerušuje se jednání Senátu o mezinárodní smlouvě do nejbližší schůze následující po vyhlášení nálezů Ústavního soudu.

Nebyl-li žádný z uvedených návrhů podán nebo nebyl-li přijat, hlasuje Senát o tom, zda dává k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlas. Předseda Senátu informuje o výsledku jednání Senátu o mezinárodní smlouvě předsedu Poslanecké sněmovny, prezidenta republiky a vládu.

Při jednání o návrhu na odstoupení od mezinárodní smlouvy se postupuje obdobně s tím, že nelze podat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem.

Předkladatel může vzít mezinárodní smlouvu zpět, dokud Senát nepřikročí k hlasování o ní.

9.2.4 Zkrácené jednání o návrzích zákonů

Ve zkráceném jednání může Senát projednat návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou, jestliže byl tento návrh projednán v Poslanecké sněmovně ve zkráceném jednání a jestliže vláda o to požádala.

V takovém případě návrh zákona předseda Senátu postoupí organizačnímu výboru a neprodleně rozešle všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor bezodkladně přikáže návrh zákona výboru, popřípadě výborům a určí lhůtu, do které musí výbor (výbory) návrh zákona projednat. Současně doporučí předsedovi Senátu, aby návrh zákona byl zařazen na

začátek pořadu schůze Senátu. Tato schůze musí být zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu. Pokud není stanoveno jinak, platí pro zkrácené jednání Senátu o návrhu zákona obdobně ustanovení o jednání o návrzích zákonů.

9.2.5 Zkrácené jednání o mezinárodních smlouvách

Za mimořádných okolností, zejména jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, může předseda Senátu na žádost předkladatele rozhodnout, že mezinárodní smlouva bude projednána ve zkráceném jednání⁴⁰. Na zkrácené jednání o mezinárodní smlouvě se obdobně vztahují ustanovení o projednávání návrhů zákonů ve zkráceném jednání.

Před projednáváním mezinárodní smlouvy Senát posoudí, zda jsou splněny podmínky pro zkrácené jednání. Pokud neshledá důvody pro mimořádný postup, mezinárodní smlouvu ve zkráceném jednání neprojednává. Jinak postupuje podle ustanovení o jednání o mezinárodních smlouvách.

9.3 Ústavní soud a jeho role v legislativním procesu

- není ústavní proces

Role ústavního soudu v legislativním procesu je definována v čl. 87 Ústavy ČR. Ústavní soud podle tohoto článku:

- a) rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,
- b) rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.

Ústava dává ústavnímu soudu pouze základní rámec k možnosti zrušit zákon nebo jiný právní předpis. Podrobně je tento proces popsán v zákonu č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Ústavní soud neprovádí předběžnou kontrolu ústavnosti přijímaných zákonů ani nemůže zahájit řízení bez návrhu. Návrh na zahájení řízení může ústavnímu soudu podat ten, komu zákon o ústavním soudu takové oprávnění přiznává.

Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR je oprávněn podat:

⁴⁰ Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, §118a

- prezident republiky,
- skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů,
- senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,
- vláda tehdy, shledal-li mezinárodní soud, že zásahem orgánu veřejné moci byl porušen závazek, který pro Českou republiku vyplývá z mezinárodní smlouvy, zejména, že tímto zásahem bylo porušeno lidské právo nebo základní svoboda fyzické nebo právnické osoby, a jestliže takové porušení spočívá v platném právním předpisu; vláda může návrh podat, pokud zrušení nebo změnu nemůže zajistit jiným způsobem,
- ten, kdo podal ústavní stížnost pokud spolu s ústavní stížností podal návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis,
- ten, kdo podal návrh na obnovu řízení, pokud spolu s návrhem na obnovu řízení podal návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem návrhu na obnovu řízení, jestliže podle tvrzení navrhovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

řízení podle § 119/1 zák. o ÚS!

pod

Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR jsou oprávněni podat:

- vláda,
- skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů,
- senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,
- ten, kdo podal ústavní stížnost, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení (v obou případech za stejných podmínek jako u návrhu na zrušení zákona nebo jeho části)
- zastupitelstvo kraje,
- Veřejný ochránce práv,
- Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu,

- věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu,
- ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákonu o obcích,
- zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.

Rozhodnutí o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení je v kompetenci pléna Ústavního soudu.

Jestliže byl spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení právního předpisu podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, senát řízení přeruší a návrh na zrušení právního předpisu postoupí plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy ČR. Přísluší-li projednání ústavní stížnosti plénu, projedná plénum i návrh na zrušení jiného právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.

Pokud senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti dojde k závěru, že zákon nebo jiný právní předpis anebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis, řízení přeruší a podá návrh plénu na zrušení takového právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy ČR. Pokud k takovému závěru dojde plénum v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, zahájí a provede řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy ČR.

Ústavní soud je ve výše popsaném smyslu negativním zákonodárcem. Má tak vlastně větší moc nežli Parlament, protože může jeho rozhodnutí opravovat.

10. ZÁKON O SILNIČNÍM PROVOZU A JEHO NOVELA PŘIJATÁ V ROCE 2005

10.1. Přijetí zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu

Historie nové právní úpravy pravidel provozu na pozemních komunikacích započala usnesením vlády č. 622 a č. 623 ze dne 8. října 1997, kterými vláda schválila mimo věcné záměry zákona o provozu na pozemních komunikacích, zákona o odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a zákona o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Následně byla usnesením vlády č. 754 ze dne 18.11.1998 převedena gesce za

zpracování návrhů zákonů týkajících se provozu na pozemních komunikacích a činnosti Rady vlády České republiky pro bezpečnost silničního provozu z Ministerstva vnitra na Ministerstvo dopravy a spojů.

Usnesením vlády č.1339 ze dne 22.12.1999 Vláda schválila návrh zákona o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění obsaženém v Příloze stanoviska Legislativní rady vlády upraveném podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedy Legislativní rady vlády a uložila ministru dopravy vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona a pověřila předsedu vlády předložit vládní návrh zákona předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že se tento vládní návrh zákona týká vstupu České republiky do Evropské unie, dále pověřila ministra dopravy a spojů, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky.

Finální podoba návrhu zákona o provozu na pozemních komunikacích byla předložena předsedovi Poslanecké sněmovny 5.1.2000. Po více než 9 měsících trvajícím projednávání byl zákon vyhlášen 19. 10. 2000 ve Sbírce zákonů v částce 98 pod číslem 361/2000 Sb.

Krátce po jeho schválení bylo zřejmé, že obsahuje řadu chyb, nicméně nebyla politická vůle je řešit. Jako příklad je možno uvést v §22 nemožnost zastavit vozidlo v křižovatce pro účely dání přednosti v jízdě protijedoucím vozidlům při odbočování vlevo nebo v §25 neupravená možnost zastavit v druhé řadě za účelem vystoupení nebo nastoupení cestujících nebo naložení či složení nákladu. Byla to ustanovení, která prakticky nemohla být dodržována, zejména ustanovení o odbočování.

10.2. Příprava novely v období po přijetí zákona

V roce 2002 bylo rozhodnuto, že zákon se bude novelizovat. Koncem roku 2002 byla na Ministerstvu dopravy zřízena pracovní skupina pro přípravu novely zákona. V této skupině se účastnili kromě pracovníků věcně příslušného odboru ministerstva dopravy zástupci obcí, krajů, Policie ČR, Armády ČR, BIS, ministerstva vnitra, občanských sdružení a další. Pracovní skupina byla příliš početná (přes 20 členů) a názory byly často velmi protichůdné. Práce komise skončila na jaře 2003. Každopádně s odstupem času lze tento počín ministerstva dopravy charakterizovat jako významný krok v zapojení odborné veřejnosti k přípravě návrhu zákona.

10.2.1 Vládní návrh

V září 2003 byl připraven návrh věcného záměru novely zákona č.361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Další úsek cesty k novele v podobě věcného záměru, návrhu zákona a jeho schválení vládou se nepodařilo z veřejně dostupných zdrojů a na internetových stránkách vlády nalézt.

10.2.2 Projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a jeho zamítnutí

Předložení návrhu předsedovi Poslanecké sněmovny

Vládní návrh novely zákona o provozu na pozemních komunikacích byl předložen předsedovi Poslanecké sněmovny dne 28. 1. 2004. Zástupci navrhovatele byli ministr dopravy a ministr vnitra.

Jejich návrh byl nazván: „Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů“. Z výše uvedeného vyplynulo, že změna se bude týkat kromě zákona o provozu na pozemních komunikacích i dvou dalších souvisejících zákonů. Návrhu bylo přiděleno číslo sněmovního tisku 576.

Návrh zákona byl rozeslán poslancům 30.1.2004. Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil 29.1.2004, a určil zpravodaje Miloslava Kalu.

První čtení návrhu zákona

První čtení návrhu zákona proběhlo dne 18.2.2004 na 27. schůzi Poslanecké sněmovny. Ministr dopravy Milan Šimonovský uvedl návrh zákona a velmi emotivním způsobem zdůraznil jeho společenskou potřebu. Po jeho ministru dopravy vystoupil zpravodaj pro první čtení Miloslav Kala se základními principy novely:

- používání dětských zádržných systémů, který je v souladu se směrnicí Rady č. 91/671/EHS o povinném používání bezpečnostních pásů,
- úprava druhů a vzorů řidičských průkazů České republiky a dobu jejich platnosti podle práva ES,
- možnost zabránění v jízdě a zadržení řidičského průkazu,

- systém bodového hodnocení, jako administrativní opatření, které hodnotí nebezpečnost spáchaného přestupku nebo trestného činu a registruje jeho spáchání,
- vymahatelnost práva, kde se zakotvuje povinnost provozovatele vozidla, popřípadě osoby, které provozovatel vozidlo svěřil, sdělit policii nebo správnímu orgánu údaje potřebné k určení totožnosti osoby, která vozidlo řídila v době spáchání přestupku,
- zajištění odborného a jednotného výkonu státní správy v projednávané oblasti,
- zavedení úpravy přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, které je provedeno formou přímé novely zákona č. 200/1990 Sb., a především upravuje konkrétní skutkové podstaty nejzávažnějších přestupků; zákon nově upravuje sankce za přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích,
- přímá novela zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; tato novela obsahuje úpravu doškolovacího kursu a přezkoušení z odborné způsobilosti v případě, že řidič ztratí řidičské oprávnění po dosažení plného počtu bodů v bodovém systému.⁴¹

Po vystoupení zpravodaje bylo jednání o návrhu přerušeno a pokračovalo obecnou rozpravou na 30 schůzi ve dnech 25. a 26.3.2004. Na závěr obecné rozpravy byly hlasovány návrhy o přikázání výborům k projednání a na prodloužení lhůty k projednávání ve výborech o 60 dnů:

- přikázání hospodářskému výboru – přijato,
- přikázání ústavně právnímu výboru – nepřijato,
- navrhovatel byl dotázán, zda souhlasí ve smyslu §91 odst.3 jednacího řádu s prodloužením lhůty o 60 dnů pro jednání ve výborech; navrhovatel nedal souhlas, tudíž o návrhu nebylo hlasováno.

Přikázáním k projednání hospodářskému výboru skončilo první čtení návrhu zákona.

Projednání ve výboru

Hospodářský výbor projednal návrh zákona na své 31. schůzi dne 15.6.2004. Hospodářský výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí výkladu ministra dopravy a spojů ČR Milana Šimonovského, náměstka ministra vnitra ČR Josefa Postráneckého,

⁴¹ Stenozáznam 1.čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/027schuz/s027225.htm#r2>

zpravodajské zprávy poslance Miloslava Kaly a po obecné a podrobné rozpravě v usnesení doporučil poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednat a schválit tisk 576 ve znění pozměňovacích návrhů přijatých hospodářským výborem.

Druhé čtení návrhu zákona

Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 23.6.2004 na 33. schůzi Poslanecké sněmovny. Navrhovatel zákona, ministr dopravy Milan Šimonovský, v úvodu zdůraznil důležitost zákona a zmínil 1300 mrtvých ročně na našich silnicích. Zpravodaj Miloslav Kala seznámil poslance s usnesením hospodářského výboru⁴², který:

1. doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu projednat a schválit tisk 576 ve znění přijatých pozměňovacích návrhů;
2. zmocňuje zpravodaje výboru, aby ve spolupráci s navrhovatelem a legislativním odborem Kanceláře Poslanecké sněmovny provedl v návrhu zákona legislativně technické úpravy, které nemají dopad na věcný obsah navrhovaného zákona;
3. pověřuje zpravodaje výboru, aby na schůzi Poslanecké sněmovny přednesl zprávu o výsledcích projednávání;
4. pověřuje předsedu výboru, aby předložil toto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny.

Poté zpravodaj zmínil navržení 370 pozměňovacích návrhů⁴³, z nichž asi 150 bylo přijato. Dále zmínil některá ustanovení návrhu zákona a na závěr poděkoval předkladateli i všem členům hospodářského výboru za velmi racionální způsob projednávání zákona. Zpravodaj vyjádřil svoje očekávání, že druhé čtení zákona bude relativně jednoduchou záležitostí, a že počet případných pozměňovacích návrhů již bude velmi nízký, protože se hospodářský výbor všemi podstatnými zabýval.

V rámci obecné rozpravy zazněly příspěvky jak obhajující, tak kritizující jednotlivá ustanovení návrhu zákona. Jeden z návrhů v obecné rozpravě požadoval vrátit návrh zákona k novému projednání hospodářskému výboru. Návrh nebyl přijat.

V podrobné rozpravě zazněla dlouhá řada pozměňovacích návrhů, mnohé z nich byly populistické a nesmyslné. Jeden z návrhů požadoval vrácení návrhu zákona hospodářskému výboru k novému projednání. Návrh nebyl přijat. Tím skončilo druhé čtení návrhu zákona.

⁴² Usnesení HV č.220 k tisku 576: http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/6c350088.doc

⁴³ Stenozáznam 2.čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/033schuz/s033184.htm#r5>

Pozměňovací návrhy podané ve druhém čtení byly zpracovány jako tisk 576/2, který byl rozeslán poslancům 29. 6. 2004 ve 14:00.

Třetí čtení návrhu zákona

Třetí čtení návrhu zákona bylo zahájeno dne 30.6.2004 (v té době byla dle jednacího řádu lhůta 24 hodin od doručení pozměňovacích návrhů poslancům). Na začátku zpravodaj Miloslav Kala s ohledem na množství pozměňovacích návrhů navrhl přerušení jednání před hlasováním s ohledem na to, že nebude možné projednávání ukončit týž den.⁴⁴

V začátku třetího čtení zazněla námitka poslance Miloše Melčáka, že nebyly zpracovány jeho pozměňovací návrhy ze druhého čtení. Podstata spočívala v tom, že poslanec Melčák pozměňovací návrhy podal prostřednictvím poslance Kavana písemně, protože byl na služební cestě v zahraničí. Poslanec Kavan dal návrhy rozmnožit a rozdat poslancům a ve druhém čtení na ně pouze odkázal. Dále se poslanec Melčák odvolal na usnesení č. 18 ze druhé schůze konané 16. července 2002, kde Poslanecká sněmovna konstatuje, že usnesení Poslanecké sněmovny a jejích orgánů uvedená v příloze zůstávají platná i ve čtvrtém volebním období. Z přílohy usnesení 248 citoval: "Návrhy nebo jejich části podle § 3 zákona je možno podat také písemně bez přednesení ve sněmovně. Takový návrh musí být předán zpravodaji a rozdán prostřednictvím Kanceláře Poslanecké sněmovny všem poslancům do ukončení rozpravy. O podání takového návrhu informuje sněmovnu v rozpravě navrhovatel nebo zpravodaj." Zpravodaj na tuto skutečnost byl upozorněn poslancem Kavanem. Předsedající schůze poslanec Vojtěch Filip konstatoval, že ve stenozáznamu není jediná věta o tom, že by o této věci zpravodaj informoval Poslaneckou sněmovnu, a tedy usnesení není možno vzít tak, že by bylo naplněno. Konstatoval: „Jsme tedy mimo jednací řád, a je tedy možnost svým způsobem řešit věc dvojím způsobem, tj. že tyto návrhy budou podrobeny hlasování po souhlasu Poslanecké sněmovny. A procedurálně a podle zákona o jednacím řádu čisté řešení, které bylo předloženo, je opakování druhého čtení, kde se budou koncentrovat všechny návrhy v tisku 576/2, a budou k tomu přiloženy návrhy, které zpravodaj nebo navrhovatel přednese. Já osobně navrhuji postup čistý, tj. podle jednacího řádu, abychom hlasovali o opakování druhého čtení. Protože je to tak komplikovaný návrh zákona, a tak jak nás informoval pan zpravodaj, i to hlasování samozřejmě by neskončilo pravděpodobně

⁴⁴ Stenozáznam 3. čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/033schuz/s033336.htm#r11>

dneska do 19 hodin, takže tyto věci dávám sněmovně k úvaze. O tomto procedurálním návrhu ale samozřejmě nebudu dávat hlasovat okamžitě bez rozpravy, ale po vyčerpání přihlášek do rozpravy ve třetím čtení, abychom si ujasnili případné texty do opakovaného druhého čtení.“ V další diskusi zaznělo, že si poslanec Kavan měl pozměňovací návrhy osvojit a podat je sám za sebe. Poslanec Miloslav Kala se poslanci Melčákovi omluvil nikoli za procedurální pochybení jeho jako zpravodaje nýbrž za nedorozumění a vyjádřil přesvědčení, že doufá, že nezařazení návrhů nebude důvodem k opakování druhého čtení.

V rozpravě následovala řada návrhů legislativně technických úprav. V závěru třetího čtení vystoupila poslankyně Eva Dundáčková. Vyjádřila obavu, aby se Sněmovna nedostala do procedurální pastí a přiznala se, že si není jistá, zda návrh na opakování druhého čtení skutečně padl, protože ona jej z úst pana poslance Melčáka nevyrozuměla. Podle jejího názoru je možné, že pouze navrhoval, aby bylo doplněno znění současného tisku 576/2. Pro nápravu možného nedorozumění poslankyně Dundáčková sama oficiálně navrhla vrácení projednávání vládního návrhu zákona do druhého čtení. Vrácení do 2. čtení odůvodnila ústavně čistším způsobem, jak naplnit právo poslance na podání pozměňovacích návrhů. Vyjádřila přesvědčení o tom, že pozměňovací návrhy zazněly a za nesmyslné vedení debaty o tom, zda byly rozdány pod jménem Melčák či Kavan či někooho jiného. Podle jejího názoru byly pozměňovací návrhy podány zcela ústavně konformním způsobem. Následně bylo hlasováním rozhodnuto o opakování druhého čtení.

Opakování druhého čtení

Opakované druhé čtení se konalo dne 22.9.2004 na 35. schůzi. Navrhovatel zákona, poslanec Milan Šimonovský, vyjádřil v úvodu naději, že již není možné vymyslet další pozměňovací návrhy a odkázal na usnesení hospodářského výboru. Zpravodaj, poslanec Miloslav Kala, upozornil, že se jedná o opakované druhé čtení a odkázal na usnesení hospodářského výboru, které doporučuje Poslanecké sněmovně projednat a schválit návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů⁴⁵. V obecné rozpravě poslanec David Šeich mimo jiné upozornil na protiústavnost některých ustanovení návrhu zákona, odporující přestupkovému zákonu č. 200/1990 Sb., ale také Listině základních práv a svobod. Jednalo se o povinnost oznámit, kdo

⁴⁵ Stenozáznam opakovaného 2.čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/035schuz/s035050.htm#r3>

řídil vozidlo v okamžiku spáchání přestupku. Přitom bylo vyloučeno právo podezřelého z přestupku odepřít výpověď ve chvíli, kdy to poškozuje jej či osobu jemu blízkou. V obecné rozpravě nezazněl návrh na vrácení výboru k novému projednávání. Následovala podrobná rozprava. V ní bylo mimo jiné navrženo zařadit jako samostatný pozměňovací návrh novou část: změna zákona č.111/1994 Sb., o silniční dopravě. Jednalo se o řadu ustanovení o taxislužbě. V závěru podrobné rozpravy navrhl poslanec Martin Říman vrátit návrh zákona k projednání výborům. Návrh odůvodnil mnohahodinovým maratonom pozměňovacích návrhů, které mohou předlohu výrazně změnit a vyjádřil obavu, aby poslanci nehlasovali o návrzích tzv. naslepo. Navrhovatel, ministr dopravy Milan Šimonovský, oponoval předchozímu návrhu, ale uznal neobvyklost zařazení novely zákona č.111/1994 Sb. Požádal poté sněmovnu, aby propustila návrh zákona do třetího čtení. Zpravodaj, poslanec Miloslav Kala, se vyjádřil, že pokus o vrácení k projednání do výborů vnímá jako pokus, který má zabránit tomu, abychom udělali cosi pro znovuzavedení pořádku na našich silnicích. Dále prohlásil: „Je to legitimní politický pokus a my se k němu hlasováním jistě vyjádříme.“ V hlasování návrh na vrácení výborům k novému projednání nebyl přijat a návrh zákona byl propuštěn do třetího čtení.

Pozměňovací návrhy podané v opakovaném druhém čtení byly zpracovány jako tisk 576/3, který byl rozeslán poslancům 1.10.2004.

Třetí čtení návrhu zákona

Třetí čtení návrhu zákona proběhlo na 36.schůzi dne 15.10.2004, v pátek, tedy v souladu s §95a jednacího řádu, který stanovuje jednací dny pro třetí čtení zákonů na středu a pátek od 9 do 14 hodin. Zpravodaj zákona, poslanec Miloslav Kala, zahájil rozpravu třetího čtení. Zmínil přijetí velkého množství pozměňovacích návrhů a z toho vyplývající nezbytnost provedení poměrně rozsáhlých legislativně technických úprav⁴⁶. V případě přijetí pozměňovacích návrhů, které rozšiřují návrh zákona o nové části obsahující přímé novely dalších zákonů, tuto skutečnost zohlednit a upravit adekvátně název zákona. Doporučil, aby byla věc vyřešena doplněním slov na současný konec názvu zákona: "a některé další zákony". Přijaté novely dalších zákonů doporučil označit čísly částí a článků zohledňujícími logiku předloženého vládního návrhu a to v pořadí, v jakém budou případně schváleny. Dále konstatoval, že lze očekávat, že po schválení

⁴⁶ Stenozáznam 3.čtení tisku 576: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/036schuz/s036134.htm#r1>

pozměňovacích návrhů bude muset dojít k přečíslování, resp. k novému očíslování prakticky všech novelizačních bodů a změny v číslování novelizačních bodů se musejí promítnout i do ustanovení o účinnosti, které je ve všech návrzích rozdělené podle okruhu tematiky ke třem různým datům.

Následně byla navrhována procedura hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, o tom, které budou upřednostněny, o kterých se bude hlasovat společně a které jsou nehlasovatelné. Debata o proceduře trvala cca od 11:15 do polední pauzy ve 12:06. Před polední pauzou Sněmovna hlasováním rozhodla, že třetí čtení může probíhat i po 14. hodině. Debata o proceduře pokračovala dále od 13:45 hodin. Mimo jiné v ní poslanec Říman napadl návrh zpravodaje o postupu hlasování, kdy zpravodaj vyřadil některé návrhy hospodářského výboru a nahradil je jinými. Po dlouhé debatě a výhrůžkách poslaneckého klubu ODS, že se nezúčastní hlasování, byla procedura hlasování schválena. Následovala dlouhá série hlasování až do 14:51, kdy bylo jednání přerušeno, a to do 15:02. Po přestávce upozornil poslanec Langer na skutečnost, že poslanecké kluby KSČM a ODS trvají na dohodě o ukončení jednání v 16:00 hodin. Další přerušování jednání proběhla mezi 15:32 a 15:38, 16:27 a 16:33. Po dlouhém maratónu hlasování vyzvala předsedající poslankyně Kupčová, k závěrečnému hlasování o přijetí zákona. Z přítomných 149 poslanců pro návrh hlasovalo 70, proti 55. Návrh nebyl přijat. Chybělo 5 hlasů pro.

10.2.3 Nové předložení návrhu zákona vládou

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů byl schválen usnesením vlády č. 1154 ze dne 24.11.2004. Vláda schválila návrh zákona s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedy Legislativní rady vlády a podle připomínek vlády a uložila místopředsedovi vlády a ministru dopravy vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle tohoto usnesení a pověřila předsedu vlády předložit vládní návrh zákona předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že tento vládní návrh zákona se týká

členství České republiky v Evropské unii a pověřila místopředsedu vlády a ministra dopravy, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky.

Vzhledem k tomu, že formálně se jednalo o nový návrh zákona a od nepřijetí předchozího návrhu uplynulo pouze 6 týdnů, pravděpodobně nebyl dodržen postup navrhování zákona stanovený legislativními pravidly vlády.

Ve skutečnosti se jednalo o původní návrh doplněný většinou pozměňovacích návrhů hospodářského výboru a upravený ministerstvem dopravy. Vzhledem k tomu, jak probíhal proces v poslanecké sněmovně a jaké byly rozpory při projednávání, měl ministr dopravy rozhodně zvolit standardní postup a celý návrh kompletně přepracovat za podrobné analýzy všech připomínek a pozměňovacích návrhů vznesených při projednávání. Odborný aparát k tomuto účelu ministr nepochybně měl k dispozici. Uvedená doba rozhodně nemohla stačit na odstranění nedostatků původního návrhu.

10.2.4 Projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Předložení návrhu předsedovi Poslanecké sněmovny

Vládní návrh novely zákona o provozu na pozemních komunikacích byl předložen předsedovi Poslanecké sněmovny dne 1. 12. 2004. Jako zástupce navrhovatele byl pověřen ministr dopravy. Identický název návrhu na vydání zákona nemohl nechat nikoho na pochybách, zda jde o „nový“ návrh. Návrhu bylo přiděleno číslo sněmovního tisku 833.

První čtení návrhu zákona

První čtení návrhu zákona proběhlo dne 14.12.2004 na 39. schůzi Poslanecké sněmovny. Ministr dopravy Milan Šimonovský uvedl návrh zákona a konstatoval, že podruhé předkládá návrh, který má pomoci řešení neutěšené situace na silnicích. V projevu zmínil charakter změn oproti původnímu nepřijatému návrhu. Zpravodaj Miloslav Kala se krátce zmínil o základních principech zákona a stručnost svojí zpravodajské zprávy odůvodnil odvolávkou na širokou rozpravu v minulých třech čteních.⁴⁷

V průběhu rozpravy poslanec Šeich obvinil ministra Šimonovského z pohrdání vůlí Sněmovny: „Je to necelých 60 dnů, co Poslanecká sněmovna tento návrh zákona odmítla. Pan ministr dopravy po necelých 60 dnech přichází s téměř totožným právním předpisem a z mého

⁴⁷ Stenozáznam z 1. čtení tisku 833: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/039schuz/s039043.htm#r3>

pohledu popírá suverenitu této Poslanecké sněmovny, která se nějakým způsobem rozhodla, byť se objevily mediální spekulace nejrůznějšího typu o předčasných odjezdech na víkend. Já si myslím, že byla projevena vůle této Poslanecké sněmovny, která skončila závěrem: Tento návrh zákona odmítáme, pane ministře. Bohužel ale zákon vyhozený dveřmi se vrací oknem a pan ministr opět přistupuje, opět vstupuje do Poslanecké sněmovny s tímto právním předpisem, a domnívám se, že nejde o právní předpis zásadně změněný. Ptám se, co se stalo nového, jaké skutečnosti se změnily a proč je vůle Sněmovny, suverenity Sněmovny, která rozhodla o zamítnutí zákona, pošlapávána a pan ministr přichází s obdobným, téměř stejným zákonem a opět se pokouší revidovat vůli této Poslanecké sněmovny. Zajímala by mě odpověď na tuto poměrně zásadní a jednoduchou otázku.“

Velmi odborný názor přednesl v rozpravě poslanec Sehoř. Poukázal na nedostatečné využívání stávajících institutů Policií a správními orgány. Konstatoval malé využívání udělování již dost vysokých pokut a zákazů řízení. Podle jeho tvrzení by jistě pomohlo zavedení kaucí a zabránění v odjezdu vozidla. Dále zpochybnil nutnost odebrání řidičských průkazů na místě a potřebu bodového systému jako takového. Podle něho je to jen zbytečný administrativní aparát. Na závěr upozornil, že navrhne prodloužení doby na projednávání ve výboru o 60 dní.

Poslanec Vymětal ve svém projevu navrhl jako protinávrh prodloužení lhůty k projednání o 30 dní s tím, že prodloužení lhůty konzultoval s navrhovatelem zákona. Ministr dopravy Šimonovský na závěr vyjádřil souhlas s prodloužením lhůty o 30 dní a vyjádřil naději, že zákon bude přijat do prázdnin tak, aby mohl nabýt účinnosti od 1.1.2006 a požádal Sněmovnu o propuštění do druhého čtení.

Na závěr byl hlasováním návrh zákona přikázán k projednání hospodářskému výboru a prodloužena lhůta k projednávání o 30 dní. Před hlasováním předsedající upozornila, že návrh poslance Sehoře na prodloužení lhůty o 60 dní je vzhledem k absenci souhlasu navrhovatele nehlasovatelný.

Projednání ve výboru

Hospodářský výbor projednal návrh zákona dne 3.5.2005. Hospodářský výbor doporučil Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednat a schválit tisk 833 ve znění přijatých pozměňovacích návrhů usnesením HV č. 298.⁴⁸

⁴⁸ Usnesení HV č.298 k tisku 833: http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/6c38007d.doc

Druhé čtení návrhu zákona

Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 10.5.2005 na 45. schůzi Poslanecké sněmovny. Navrhovatel zákona, ministr dopravy Milan Šimonovský, v úvodu konstatoval, že jde o vládní návrh, který byl ve třetím čtení obohacen o návrhy poslanců. Dále zdůraznil nutnost přijetí zákona s ohledem na nutnost transpozice směrnic Evropské unie. Zpravodaj Miloslav Kala seznámil Sněmovnu s usnesením hospodářského výboru, ve kterém doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR projednat a schválit tisk 833 s pozměňovacími návrhy obsaženými v tisku 833/1. Hospodářský výbor dále pověřil zpravodaje výboru, aby na schůzi Poslanecké sněmovny přednesl zprávu o výsledcích projednávání a pověřil předsedu výboru, aby předložil toto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny⁴⁹. V průběhu obecné rozpravy, která následovala, nepadl žádný hlasovatelný návrh a druhé čtení pokračovalo podrobnou rozpravou. V podrobné rozpravě bylo podáno opět velké množství pozměňovacích návrhů. Nebyl podán návrh vrátit návrh zákona výboru k novému projednání a druhé čtení tím skončilo. Pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 833/2, který byl rozeslán 19.5.2005.

Třetí čtení návrhu zákona

Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 22.6.2005 na 45. schůzi. Zpravodaj zákona, poslanec Miloslav Kala zahájil rozpravu třetího čtení⁵⁰. Opět zmínil přijetí velkého množství pozměňovacích návrhů a v případě jejich přijetí nutnost změny názvu zákona. Doporučil, aby byla věc vyřešena doplněním slov na současný konec názvu zákona: "a některé další zákony". Výčet všech novel do názvu zákona postupovat nedoporučil, protože by název byl velmi dlouhý. To by komplikovalo zejména citace zákona při jeho aplikaci. Dále upozornil na některé nezbytné legislativně technické úpravy, o kterých bude na závěr před konečným hlasováním nutno hlasovat. Následně byl postup zpravodaje zpochybněn s tím, že se nejedná o legislativně technické úpravy, ale o faktické návrhy a bylo požadováno jejich vytištění a rozdání poslancům. Pro tento účel bylo jednání přerušeno na 18 minut. Po rozdání návrhů poslanec Pleva konstatoval, že se jedná o opravu písemného vyhotovení z hospodářského výboru a tedy, že nejde o opravu, která logicky vyplývá z přednesených pozměňovacích návrhů. Navrhl o předmětné legislativně

⁴⁹ Stenozáznam 2.čtení tisku 833: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/044schuz/s044120.htm#r2>

⁵⁰ Stenozáznam 3.čtení tisku 833: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045171.htm#r6>

technické opravě nehlasovat a vrátit návrh do druhého čtení. Řídící schůze po uzavření rozpravy dal hlasovat o vrácení návrhu do druhého čtení. Návrh nebyl přijat.

Poté zpravodaj Miloslav Kala seznámil poslance s procedurou hlasování a specifikoval, které návrhy a protinávry se budou hlasovat v jakém pořadí, které jsou nehlasovatelné apod. Po schválení procedury proběhlo hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích. Na závěr řídicí schůze navrhla hlasovat o usnesení: "Poslanecká sněmovna vyslovuje souhlas s vládním návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle sněmovního tisku č. 833, ve znění schválených pozměňovacích návrhů."

Návrh usnesení byl přijat 117 hlasy z přítomných 174 poslanců. Na závěr ministr dopravy poděkoval poslancům za dobře odvedenou práci.

10.2.5 Projednávání návrhu zákona v Senátu

Poslanecká sněmovna postoupila dne 19. 7. 2005 návrh zákona Senátu jako tisk 116/0. Lhůta pro projednání návrhu zákona v Senátu byla 18.8.2005. Organizační výbor přikázal návrh zákona dvěma výborům: výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, jehož zpravodajem je senátorka Soňa Paukrtová, jako výboru garančnímu a ústavně-právnímu výboru, jehož zpravodajem je senátor Jiří Žák.

Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu projednal návrh zákona na 18. schůzi, konané dne 27.7.2005. Po úvodním slově předkladatele Ing. Milana Šimonovského, ministra dopravy České republiky, po zpravodajské zprávě senátorky Soni Paukrtové a po rozpravě výbor usnesením č. 147⁵¹ doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Výbor určil zpravodajem výboru pro jednání na schůzi Senátu senátorku Soňu Paukrtovou a pověřil předsedu výboru senátora Milana Balabána předložit toto usnesení předsedovi Senátu. Usnesení bylo rozdáno jako senátní tisk č. 116/1.

Ústavně-právní výbor na své 11. schůzi konané dne 27.7.2005 zahájil projednávání návrhu zákona. Po úvodním slově JUDr. Daniely Kovalčíkové, náměstkyně ministra dopravy,

⁵¹ Usnesení č.147 k tisku č.116: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=34061>

kteřá vystoupila jako zástupce navrhovatele, po zpravodajské zprávě senátora Jiřiho Žáka a po rozpravě výbor usnesením číslo 43 přerušil projednávání návrhu zákona do 3.8.2005 do 10:00 hodin. Ústavně-právní výbor pověřil předsedu výboru, senátora Jaroslava Kuberu, aby s usnesením seznámil předsedu Senátu. Ústavně-právní výbor pokračoval v projednávání návrhu zákona na 12. schůzi dne 3.8.2005. Po úvodním slově ministra dopravy Milana Šimonovského, který vystoupil jako zástupce navrhovatele, po zpravodajské zprávě senátora Jiřiho Žáka a po rozpravě ústavně-právní výbor usnesením číslo 50⁵² doporučil Senátu vrátit projednávaný návrh zákona Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR s pozměňovacími návrhy. Výbor určil jako zpravodaje pro projednání tohoto návrhu senátora Jiřiho Žáka a pověřil předsedu výboru, senátora Jaroslava Kuberu, aby s tímto usnesením seznámil předsedu Senátu. Usnesení bylo rozdáno jako senátní tisk č.116/2.

Senát zařadil tisk na 7. schůzi a projednal jej 3.8.2005⁵³. Na schůzi Senátu při projednávání zákona vystoupil nejdříve zástupce navrhovatele ministr dopravy Milan Šimonovský. Seznámil senátory se základními principy návrhu zákona a opět zdůraznil bezpečnost na silnicích. Po vystoupení ministra dopravy vystoupila zpravodajka výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu senátorka, Soňa Paukrtová, a seznámila senátory s usnesením výboru a se zpravodajskou zprávou. Poté vystoupil zpravodaj ústavně-právního výboru a seznámil senátory se zpravodajskou zprávou výboru a usnesením. Zhodnotil návrh zákona a konstatoval, že v rámci bodového systému byla sice převzata některá ustanovení z německé a rakouské právní úpravy, ale jen částečně. Dále komentoval neutěšený stav, kdy je na silnici málo vidět policisty a zmínil ambiciózní plán „Národní strategie bezpečnosti silničního provozu“, která plánuje snížit počet mrtvých do roku 2010 na polovinu. Po zpravodaji se místopředseda Senátu Petr Pithart dotázal, zda někdo navrhuje podle § 107 jednacího řádu, aby Senát projevil vůli návrhem zákona se nezabývat. Poté byla zahájena obecná rozprava. V průběhu rozpravy senátor Mejstřík navrhl zamítnutí návrhu. Návrh odůvodnil tím, že řada předřečníků se shodla na tom, že předloha je špatná, má řadu nedostatků a ministerstvo již připravuje jeho novelu. Dále zmínil nepřijatelnost zařazení přílepku vinohradnického zákona. Zástupce navrhovatele ministr dopravy Milan Šimonovský odmítl, že by ministerstvo dopravy připravovalo novelu zákona. Po skončení obecné rozpravy proběhlo hlasování. Návrh schválit

⁵² Usnesení č.50 k tisku č.116: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=34146>

⁵³ Stenozáznam projednávání tisku č.116 v Senátu: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/original/34157/28871>

zákon ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou nebyl přijat. Návrh na zamítnutí zákona nebyl přijat.

V průběhu podrobné rozpravy byly navrženy pozměňovací návrhy. Před hlasováním o pozměňovacích návrzích proběhla porada klubů. Poté zpravodajka Soňa Paukrtová provedla senátory pozměňovacími návrhy při hlasování o nich. Po hlasování o pozměňovacích návrzích proběhlo hlasování o vrácení zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Na závěr projednávání zákona byli navrženi senátoři, kteří odůvodní usnesení Senátu na schůzi Poslanecké sněmovny. Navržen byl senátor Žák a senátorka Paukrtová. Následně bylo jejich navržení schváleno hlasováním.

10.2.6 Vrácení zákona Poslanecké sněmovně

Návrh zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, byl rozeslán poslancům dne 9. 8. 2005 jako tisk 833/3. Dokument Senátu byl doručen sněmovně a rozeslán dne 9. 8. 2005 poslancům jako tisk 833/4.

Projednání návrhu zákona vráceného Senátem Poslanecké sněmovně bylo navrženo na pořad 47. schůze 21.9.2005⁵⁴. Na začátku vystoupil ministr dopravy a senátor Milan Šimonovský. Krátce zhodnotil projednávání zákona a doporučil Poslanecké sněmovně, aby setrvala na svém znění návrhu zákona s tím, že některé užitečné pozměňovací návrhy budou zařazeny do projednávání jiného návrhu zákona. V rozpravě vystoupila jako první senátorka Soňa Paukrtová a informovala poslance o přijetí 32 pozměňovacích návrhů a o tom, že se je pokusí poslancům vysvětlit a zdůvodnit. Po senátorce Paukrtové informoval poslanec Václav Vnouček z pověření petičního výboru o petici, kterou petiční výbor obdržel od společnosti AAA Radiotaxi, s.r.o. V petici se jednatel společnosti, pan Jiří Kvasnička, na poslance obrací se žádostí, aby v souvislosti s projednáváním zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, podpořili schválení výše uvedeného zákona ve znění schváleném Senátem a přijatých pozměňovacích návrhů. Po skončení rozpravy proběhlo hlasování. Nejprve Sněmovna hlasovala podle §97 odst. 4 jednacího řádu o návrhu zákona ve znění schváleném Senátem. Návrh nebyl přijat. Potom Sněmovna hlasovala podle §97 odst. 5 jednacího řádu o

⁵⁴ Stenozáznam jednání o vráceném zákonu: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/047schuz/s047048.htm#r1>

znění návrhu zákona, ve kterém byl postoupen Senátu. Přítomných 192 poslanců pro hlasovalo 130, proti 52. Návrh byl přijat.

10.2.7 Podepsání a vyhlášení zákona

Zákon byl doručen prezidentu republiky k podepsání dne 22.9.2005. Prezident zákon podepsal 3.10.2005. Schválený zákona byl doručen premiérovi k podepsání 10.10.2005. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 17.10.2005 v částce 142 pod číslem 411/2005 Sb. Účinnost zákona byla stanovena na 1.7.2006 s výjimkou ustanovení části sedmé, čl. VIII, který nabyl účinnosti dnem vyhlášení.

11. ÚVAHY O NOVELIZACÍCH ZÁKONA VČETNĚ JEJICH LIMITŮ

11.1 Obecně o novelizacích zákona

Jednací řád Poslanecké sněmovny se zmiňuje o pojmu novela v § 86, kde ukládá v případě novely zákona předložit znění platného zákona nebo té části zákona, jehož se novela týká, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění. Jednací řád Senátu s pojmem novela nepracuje vůbec.

Podrobně se pojmem novela zabývají Legislativní pravidla vlády. Stanoví odlišným způsobem členění důvodové zprávy do článků a bodů namísto paragrafů. Požadují při předložení návrhu novely předložení platného znění zákona nebo jeho části. Legislativní pravidla vlády dávají podrobný technologický postup pro zpracování novely rozsáhlé a novely méně rozsáhlé. Vždy však musí být vzata za základ taková část zákona, aby navrženou novelu bylo možno posoudit v souvislostech obsažených v novelizovaném zákoně. Legislativní pravidla vlády v článku 11a počítají s možností ke zmocnění k vyhlášení úplného znění zákona. Část sedmá – legislativně technické požadavky dávají v článku 28 velmi podrobný návod na členění novely.

Hlava pátá, článek 54 vyjadřuje obsahové požadavky na novelu. Přípustná je pouze přímá novela právního předpisu. Právní předpis se novelizuje právním předpisem stejné právní síly. Mají-li být novelizovány výnosy, směrnice a jinak nazvané prováděcí právní předpisy, jejichž vydání bylo oznámeno ve Sbírce zákonu, lze věci dosud upravené uvedenými prováděcími právními předpisy upravit nově vyhláškou a uvedené prováděcí právní předpisy vyhláškou zrušit, pokud je v zákoně zmocnění k jejímu vydání. Je-li navrhován zákon, který si vyžádá novelu jiného zákona nebo více zákonů, lze v rámci těchto novel, členěných podle čl. 28 odst. 6 a 7,

upravovat pouze věci, jež bezprostředně souvisejí se zákonem, který novelu či novely jiných právních předpisů vyvolal. Je-li to třeba k zajištění přehlednosti novelizovaného zákona, zejména byl-li již vícekrát novelizován, navrhně se v samostatném článku novely zmocnění pro předsedu vlády, aby ve Sbírce zákonů vyhlásil úplné znění zákona⁵⁵.

11.2. Novelizace „zákona o silničním provozu“

Novelizace zákona č. 361/2000 Sb. realizovaná zákonem č. 411/2005 Sb. byla vedena především záměrem zavedení bodového systému hodnocení řidičů. Tento návrh byl již připraven před rokem 2000 ale nebyl realizován. Další důvody novely byly vyjmenovány v této práci v kapitole 10.2.2. Důvody, které souvisejí s bodovým systémem, byly: zvýšení vymahatelnosti práva, posílení pravomocí policie a komplexní změna ustanovení přestupkového zákona pokud jde o přestupky spáchané proti bezpečnosti silničního provozu.

V průběhu legislativního procesu byla původní předloha výrazně změněna. Někdy k lepšímu, jindy k horšímu. V následující pasáži jsou uvedeny některé příklady:

1. ustanovení §10 zákona č. 361/2000 Sb.

- návrh zákona:

8. V § 10 se doplňují odstavce 3 a 4, které znějí:

„(3) Provozovatel vozidla s výjimkou, kdy provozovatelem vozidla je zpravodajská služba nebo osoba, které provozovatel svěřil vozidlo jsou povinni na výzvu policie, krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností sdělit skutečnosti potřebné k určení totožnosti řidiče vozidla podezřelého z porušení ustanovení tohoto zákona. Jestliže provozovatel vozidla nebo osoba, které bylo svěřeno řízení vozidla, tyto skutečnosti nesdělí, má se za to, že se tohoto porušení dopustili sami.“

- schválené znění v zákoně:

19. V § 10 se doplňují odstavce 3 a 4, které včetně poznámky pod čarou č. 14d znějí:

"(3) Provozovatel vozidla a osoba, které provozovatel svěřil vozidlo, s výjimkou, kdy provozovatelem vozidla je zpravodajská služba, jsou povinni na výzvu policie, krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností sdělit skutečnosti potřebné k určení totožnosti

⁵⁵ Legislativní pravidla vlády, hlava V, článek 54

řidiče vozidla podezřelého z porušení ustanovení tohoto zákona; tímto ustanovením není dotčeno ustanovení zvláštního právního předpisu^{14d)}.“

Původně navrhované znění bylo v rozporu s právem odmítnout výpověď, pokud se jedná o osobu blízkou. V rozporu s presumpcí nevinu stanovovalo vinu, aniž by proběhlo jakékoli dokazování. Nakonec byl text změněn tak, že příslušné ustanovení je v souladu se zákonem č.200/1990 Sb., o přestupcích.

2. Nesystémovost řešení, kdy provozovatel nesdělí údaje o osobě, která řídila

- návrh zákona:

V §125 „Pokuty“ bylo navrženo ustanovení, kdy právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající může být udělena sankce až 100 000 Kč pokud:

36. V § 125 se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno e), které zní:

„e) přikázal řízení vozidla nebo svěřil vozidlo osobě, o níž neznal údaje potřebné k určení její totožnosti.“

- schválené znění v zákoně:

118. V § 125 se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno e), které zní:

"e) přikázala řízení vozidla nebo svěřila vozidlo osobě, o níž neznala údaje potřebné k určení její totožnosti."

119. V § 125 se za odstavec 1 vkládají nové odstavce 2 a 3, které znějí:

"(2) Obecní úřad obce s rozšířenou působností uloží pokutu do 50 000 Kč fyzické osobě, která je provozovatelem vozidla nebo které provozovatel nebo jiná osoba svěřila řízení vozidla, jestliže se dopustila jednání uvedeného v odstavci 1 písm. e).

V průběhu legislativního procesu byla doplněna navržená sankce jako správní delikt zcela nesmyslně rozšířena i pro fyzickou osobu.

3. část druhá – novela zákona č.200/1990 o přestupcích.

Tato část je jednak napsána naprosto nepřehledným způsobem a navíc v některých případech je sankce výrazně tvrdší, než v trestním zákoně. Příkladem je způsobení dopravní nehody se zraněním:

„§22 odst.1 písm. h) porušením zvláštního právního předpisu 3f) způsobí dopravní nehodu, při které dojde k usmrcení nebo zranění osoby,“

Za uvedený přestupek je sankce:

„(4) Pokuta od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let se uloží za přestupek podle odstavce 1 písm. c), d), e) bodů 1 a 5, a písm. h).“

Uvedené ustanovení přestupkového zákona znamená, že pokud při dopravní nehodě dojde byť k malému zranění, viník nehody kromě zisku 7 bodů zaplatí jako nejmenší možnou sankci pokutu 25000 Kč a na 1 rok bude mu udělen zákaz činnosti. Z hlediska viníka - řidiče je významné obligatorní uložení trestu zákazu činnosti v případě, že daný skutek je přestupkem, přestože může jít o nezávažné nedbalostní porušení zákona.

Bude-li však zranění oběti takové, že splní znaky ublížení na zdraví, potom v případě nedbalostního trestného činu podle §224 trestního zákona hrozí trest odnětí svobody až na dvě léta nebo zákaz činnosti. Podle zásad pro ukládání trestů by za takový trestný čin byl jistě uložen pouze podmíněný trest. S vysokou pravděpodobností by mohl být uložen alternativní trest obecně prospěšných prací. Zákaz činnosti by nemusel být uložen vůbec. Trestní stíhání navíc může být podmíněně zastaveno. Kromě toho má viník možnost již v přípravném řízení využít institut narovnání za podmínek §309 trestního řádu.

To byly 3 ukázky ustanovení, které se v průběhu legislativního procesu změnily k lepšímu, k horšímu, nebo byly již od začátku navrženy nevhodně. Podrobná analýza všech ustanovení zákona, která by bylo vhodné opravit by byla tak rozsáhlá, že by sama o sobě mohla být předmětem samostatné diplomové práce.

11.2.1 Předchozí novely

Zákon o silničním provozu byl od roku 2000 k datu dokončení této práce novelizován celkem dvanáctkrát. Pro úplnost zde uvedu stručně některé z nich:

1. Zákon č. 60/2001 Sb. – jednalo se o populistické ustanovení, zařazené do novely zákona č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky a týkalo se přepravy dětí v autosedačkách pouze na dálnicích.

2. **zákon č. 478/2001 Sb.** – jednalo se o úpravy vyplývající z novely zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel.
3. **zákon č. 32/2002 Sb.** – v rámci novely zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích bylo doplněno ustanovení o možnosti odtahu vozidel zaparkovaných na parkovišti pro invalidy.
4. **Zákon č. 311/2002 Sb.** – v rámci novely zákona č. 533/1991 Sb., o obecní policii byly do zákona doplněny nové pravomoci strážníků v silničním provozu.
5. **Zákon č. 320/2002 Sb.** – v rámci zákona o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů byly v zákoně o silničním provozu upraveny působnosti zanikajících okresních úřadů.
6. **Zákon č. 436/2003 Sb.** – v rámci novely zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážii České republiky byla doplněna ustanovení, která ukládají provozovateli vozidla takové barevné provedení, aby nebylo zaměnitelné s vozidly Vězeňské služby.
7. **Zákon č. 53/2004 Sb.** – v rámci novely zákona o evidenci obyvatel byla do zákona o silničním provozu doplněna ustanovení o centrálním registru řidičů a o poskytování údajů z něho.
8. **Zákon č. 229/2005 Sb.** – v rámci novely zákona č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě byla s ohledem na časovou tíseň posunuta povinnost výměny řidičských průkazů.

11.2.2 Následné novely

1. **Zákon č. 76/2006 Sb.** – v rámci novely zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu byla doplněna výjimka ze zákazu jízdy některých vozidel pro vozidla odstraňující havárie vodovodů a kanalizací.
2. **Zákon č. 226/2006 Sb.** – v rámci novely zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě byly kromě ustanovení souvisejících s novelizovaným zákonem již opraveny některé chyby.
3. **Zákon č. 342/2006 Sb.** – v rámci novely zákona, kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony, byla přijata ustanovení související s novelizovaným zákonem.
4. **Zákon č. 264/2006 Sb.** – v rámci zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce, byla do přílohy bodového systému doplněna jednání spočívající v nedodržení nejdelší přípustné doby řízení.

Z uvedeného přehledu vyplývá, že většina novel byla přijata jako logický důsledek novely jiného zákona a pouze v několika málo případech se jednalo o opravu chyb nebo jiný důvod.

11.2.3 Novely v legislativním procesu

Zákon č. 411/2005 Sb. byl po jeho účinnosti v polovině roku 2006 ihned kritizován a byly konstatovány chyby, duplicity a nelogičnosti.

1. Tisk 17

Velmi brzy byla navržena poslanecká novela s číslem tisku 17, jejímiž navrhovateli byli poslanci Eva Dundáčková a Vlastimil Tlustý. Návrh byl velmi předčasný, i když v dobrém úmyslu. Návrh obsahoval obtížně akceptovatelný prvek: zvýšení rychlosti na dálnicích na 160 km/h a to zcela nesmyslně i pro autobusy, přestože této rychlosti ani nemohou dosáhnout. Dále bylo navrženo zvýšit počet bodů z 12 na 18, zrušit spodní hranice pokut a upravit u některých jednání počty bodů. Návrh byl dne 24.10.2006 vrácen navrhovatelům k dopracování. Vzhledem k předložení Tisku 174 patrně k jeho dopracování nedojde.

2. Tisk 174

Současný ministr dopravy Aleš Řebíček původně zamýšlel vrácený návrh tisku 17 použít jako tzv. „nosič“ a se souhlasem navrhovatelů jej přepracovat, respektive nahradit jiným textem. Později ale došlo ke změně. Skupina poslanců napříč politickým spektrem ve složení: Aleš Řebíček, Pavel Hojda, Věra Jakubková, Karel Korytář, Karel Sehoř, Milan Šimonovský, Eva Dundáčková a Vlastimil Tlustý navrhli novelu, která měla být přijata v prvním čtení podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Pro tuto novelu byly předem získány všechny poslanecké kluby. V kapitole 9.1.4 je pojednáno o průběhu prvního čtení. V současné době návrh čeká na projednání Senátem.

3. Tisk 185

Jedná se o novelu zákona č. 247/2000 Sb. o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, která transponuje Směrnici Evropského společenství č. 2003/59/ES. V rámci této novely budou do zákona č.361/2000 Sb. zapracována ustanovení vyplývající z této Směrnice.

11.2.4 Budoucí návrhy novelizace

Zákon o silničním provozu obsahuje tyto hlavní úpravy:

- provoz na pozemních komunikacích,
- řidičské oprávnění a řidičský průkaz,
- registr řidičů,
- bodové hodnocení povinností stanovených zákonem.

Stávající zákon by bylo vhodné zredukovat tak, aby jeho předmětem byla základní ustanovení a ty povinnosti, které musí být v každém případě upraveny zákonem. Jedná se o povinnosti ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Technická ustanovení by poté mohla být předmětem prováděcího předpisu, vyhlášky ministerstva dopravy. Každá z výše uvedených oblastí by měla svůj vlastní prováděcí předpis. Stávající pojetí s sebou nese nechvalně proslulou praxi, kdy při větší změně zákona poslanci podávají obrovské množství pozměňovacích návrhů. Při současném znění jednacího řádu je obtížné vyfiltrovat ty návrhy, které jsou z jakéhokoli důvodu nevhodné. Podrobnější úvahy o novelizaci zákona, jednak z hlediska jeho uspořádání a vazeb na prováděcí předpisy, jednak z hlediska obsahového by rozsahem mohly být předmětem samostatné práce.

11.3. Možnost novelizace jednacího řádu Poslanecké sněmovny

V tomto bodě si dovoluji zauvažovat nad jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Ten dává poslancům možnost navrhnout pozměňovací návrhy jednak příkázanému výboru, jednak v průběhu podrobné rozpravy ve druhém čtení. V případech, jako byl právě popisovaný zákon, musel hospodářský výbor zpracovat a utřídit obrovské množství návrhů a připravit proceduru hlasování tak, aby nemohla být schválena protichůdná ustanovení. V případě návrhů podávaných v průběhu podrobné rozpravy může taková situace nastat, protože již nedochází k takovému utřídění pozměňovacích návrhů jako při projednávání ve výboru.

Zcela jistě by bylo vhodné nějakým způsobem omezit navrhování pozměňovacích návrhů, respektive je vhodně filtrovat. Nelze však počítat s tím, že by Poslanecká sněmovna byla ochotna akceptovat změnu jednacího řádu, která by omezila jejich iniciativu.

Naskýtá se možnost řešit situaci obdobně, jako je tomu v § 109 odst. 2 jednacího řádu Senátu, tedy:

„(2) Pokud byl podán pozměňovací návrh, který není obsažen v příloze usnesení žádného

z výborů, a navrhne-li to předseda některého výboru nebo zpravodaj garančního výboru, jednání Senátu o návrhu zákona se přeruší na nezbytně nutnou dobu, aby výbor mohl k pozměňovacímu návrhu zaujmout pro Senát stanovisko. O návrhu předsedy výboru nebo garančního zpravodaje na stanovení doby přerušení jednání rozhodne Senát bez rozpravy.“

Návrh řešení úpravou § 94 jednacího řádu Poslanecké sněmovny zní takto (nový text je tučně):

§ 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. Pokud je navrženo větší množství pozměňovacích návrhů a předseda přikázaného výboru požádá o přerušení jednání za účelem schůze výboru, předsedající přeruší jednání na nezbytně dlouhou dobu.

(2) Pozměňovací návrhy, popřípadě jiné návrhy se dají vytisknout a předseda Sněmovny je zašle neprodleně všem poslancům.

(3) I po podrobné rozpravě může Sněmovna vrátit návrh zákona výboru k novému projednání. Pokud přikázaný výbor na schůzi podle odst. 1 přijme usnesení o vrácení návrhu zákona výboru k novému projednávání, vrátí Sněmovna návrh zákona výboru k novému projednání.

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

Navrhované řešení by mělo tu výhodu, že by na jedné straně neomezovalo iniciativu poslanců a na druhé straně by umožňovalo komplexní posouzení návrhů poslanců odborníky z příslušného výboru. Konečně by odrazovalo od podávání nevhodných návrhů tím, že by hrozilo prodloužení projednávání zákona.

Tento spíše hypotetický návrh jsem vznikl po konzultaci problematiky podávání pozměňovacích návrhů s místopředsedkyní Poslanecké sněmovny, poslankyní Lucií Talmanovou, které za tento příspěvek do diplomové práce děkuji.

ZÁVĚR

Diplomová práce popisuje legislativní proces od okamžiku zjištění potřeby právní úpravy až po vyhlášení zákona, resp. jeho případné zrušení ústavním soudem.

Značná pozornost je věnována jednotlivým fázím celého procesu, celý postup je uspořádán přehledně a chronologicky na základě právní úpravy obsažené v Ústavě ČR, Legislativních pravidlech vlády, v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny a v Jednacím řádu Senátu. Čtenář může sám posoudit rozdíly mezi prací jednotlivých komor Parlamentu a mezi vahou možností jejich zásahů do legislativního procesu.

V práci jsou rovněž popsány i odchylky od standardního procesu v obou komorách, ke kterým může docházet za přesně stanovených a předvídaných okolností.

Poslední třetina práce seznamuje čtenáře s kompletní historií dva roky trvajících procesu tvorby novely zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Při přípravě práce bylo nutno prostudovat veškeré materiály v dokumentech Poslanecké sněmovny, které se vztahují ke dvěma hlavními tiskům o nichž je zde pojednáváno. Jsou zde ukázána některá specifika, která při projednávání proběhla, zejména opakované předložení návrhu po jeho nepřijetí (byť s úpravami). V této části je možné vidět praktickou aplikaci jednotlivých ustanovení jednacích řádů. V průběhu projednávání se vyskytují téměř všechny situace, předvídané jednacími řády.

Vyústěním práce jsem je návrh drobné úpravy jednacího řádu Poslanecké sněmovny, která by teoreticky mohla při příští novele tohoto zákona zlepšit jeho projednávání a zefektivnit práci poslanců, potažmo uspořit peníze daňových poplatníků.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia, 2001. ISBN 80-86432-13-0.
2. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá Voda u Pelhřimova: ALEŠ ČENĚK, 2001. ISBN 80-86473-04-X.
3. GERLOCH, A.; HŘEBEJK, J.; ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky – základy českého ústavního práva*. 4. vydání. Praha: Prospektrum, 2002.
4. KNAPP, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: LINDE, 1998.
5. KNAPP, V. *Teorie práva*. C.H.BECK, 1995.
6. KOLÁŘ, P. *Některé aspekty legislativního procesu v České republice*. CEVRO Revue 5/2006.
7. KNAPPOVÁ, M.; ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. Svazek 1. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-28-6.
8. Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II.díl. Ústavní právo České republiky část 1. Praha: LINDE, 2001. ISBN 80-7201-273-8.
9. ŠÍN, Z. *Tvorba práva a její pravidla*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000.
10. Vermišovský, D. *Záplava zákonů a jak ji zastavit*. Hospodářské noviny 14.6.2007.

SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

1. Důvodová a předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 576 a stenozáznamy z jednání PSP.
2. Důvodová a předkládací zpráva k Sněmovnímu tisku č. 833 a stenozáznamy z jednání PSP a Senátu.
3. Legislativní pravidla vlády. schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072 a usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304.
4. Nález Pl. ÚS 77/06 (odškodnění klientů některých bank), č. 37/2007 Sb.
5. Statut LRV schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a změněný usnesením vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009, usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158 a usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148.
6. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
7. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.
8. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.
9. Zákon č. 309/1999 Sb., o sbírce zákonů a mezinárodních smluv.
10. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
11. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).
12. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.