UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

Bakalářská práce

2022 **Tomáš Mígl**

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

Návrh novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zvyšující efektivitu legislativního procesu

Bakalářská práce

Autor práce: Tomáš Mígl

Studijní program: Politologie a mezinárodní vztahy

Vedoucí práce: Mgr. Lukáš Hájek, MA, Ph.D.

Rok obhajoby: 2022

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 2. 8. 2022 Tomáš Mígl

Bibliografický záznam

MÍGL, Tomáš. *Návrh novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zvyšující efektivitu legislativního procesu.* Praha, 2022. 50 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce Mgr. Lukáš Hájek, MA, Ph.D.

Rozsah práce: 80 410 znaků

Abstrakt

Tato bakalářská práce se zaobírá podobou novely zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, jež zvyšuje efektivitu legislativního procesu. Předmětem výzkumu je efektivita legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (PS PČR) a jeho pravidla ukotvená v jednacím řádu PS PČR. V prvé řadě jsou rozebírány teoretické souvislosti jako funkce parlamentů a jejich proměna v moderní době, vliv pravidel fungování parlamentu na jeho zákonodárnou činnost a též pohledy několika autorů na aspekty efektivity v oblasti průběhu a výsledků legislativního procesu. Díky získaným poznatkům je pro potřeby výzkumu definován efektivní legislativní proces a v souladu s definicí jsou v práci následně vytyčeny konkrétní atributy efektivity, jež musí být k dosažení efektivity dodrženy. Konkrétně se jedná o (1) přiměřené omezení práva zákonodárné iniciativy, (2) odhlasování co nejvyššího počtu předložených návrhů zákonů, (3) minimalizaci počtu plenárních schůzí a (4) omezení možností plýtvání časem při jednání pléna. Stav plnění těchto atributů v PS PČR je poté ověřen a na základě této teoretické přípravy je zformulováno a odůvodněno celkem šest změn v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, které souhrnně tvoří jeho novelu zvyšující efektivitu legislativního procesu.

Abstract

This bachelor thesis deals with the form of an amendment to Act No. 90/1995 Coll., on the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, which increases the effectiveness of the legislative process. The subject of the research is the effectiveness of the legislative process in the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic (PS PČR) and its regulations anchored in its Rules of Procedure. First of all, the theoretical background such as the functions of parliaments and their transformation in modern times, the influence of the rules of the parliament on its legislative activity and also the views of several authors on aspects of effectiveness in the legislative process are discussed. With the knowledge gained, the effective legislative process is defined for the purpose of the research. In line with the definition, specific attributes of effectiveness that must be met to achieve effectiveness are outlined afterwards. Specifically, these include (1) reasonable limitation of the right of legislative initiative, (2) voting on as many bills as possible, (3) minimizing the number of plenary sessions, and (4) limiting the potential for unreasonable usage of time during plenary deliberations. Then, the status of the fulfilment of these attributes in the PS PČR is analysed and based on this theoretical preparation, a total of six

amendments to the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies are formulated and justified, which collectively constitute its amendment to increase the efficiency of the legislative process.

Klíčová slova

Parlament, Poslanecká sněmovna, jednací řád, efektivita, legislativní proces, novela

Keywords

Parliament, Chamber of deputies, rules of procedure, effectiveness, legislative process, reform

Title/název práce

Draft of amendment to the Act on the Rules of Procedure of the Chamber of deputies increasing the effectiveness of the legislative process

Návrh novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zvyšující efektivitu legislativního procesu

Poděkování

Na tomto místě bych předně rád poděkoval svým rodičům, kteří mě od dětství vedli k lásce ke vzdělání a věnovali mi všechen potřebný čas a péči k tomu, abych tuto práci dokončil. Velké poděkování patří také panu doktorovi Lukáši Hájkovi. Jeho ochota diskutovat se mnou do nejmenších detailů strukturu a text této práce byla zcela nadstandardní a velice mi při psaní pomáhala. Dále bych rád poděkoval profesorům Janu Wintrovi a Janu Kyselovi za inspiraci, kterou mi poskytly jejich texty a semináře a přednášky na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Též chci poděkovat všem svým přátelům, kteří mi dodávali sílu a odhodlání a pomáhali mi překonávat chvíle trudomyslnosti v průběhu celého studia. Poděkování patří Gorovi Vartazaryanovi, Matějovi Frouzovi a Vojtěchovi Obuškevičovi. Speciální dík bych rád věnoval Tereze Jedličkové.

Obsah

Úvod 3

1. Teoretická část 5

1.1. Funkce parlamentů 5

1.2. Vliv procesních pravidel na fungování parlamentů 7

1.3. Legislativní proces v ČR 8

1.3.1. Zákonodárná iniciativa a činnost předkladatele 9

1.3.2. Projednávání v Poslanecké sněmovně 10

1.3.3. Legislativní proces mimo Poslaneckou sněmovnu 12

1.4. Koncept efektivního legislativního procesu 13

2. Aplikace konceptu efektivity na český legislativní proces 17

2.1. Přiměřené omezení práva zákonodárné iniciativy 18

2.2. Odhlasování co nejvyššího počtu předložených návrhů zákonů 20

2.3. Minimalizace počtu plenárních schůzí 24

2.4. Omezení možností plýtvání časem při jednání pléna 28

3. Návrh novely JŘ PS dle konceptu efektivního legislativního procesu 31

3.1. Zúžení okruhu subjektů zákonodárné iniciativy 31

3.2. Tvorba stabilního a strukturovaného pořadu schůze a rozpravy 32

3.3. Omezení práv tzv. přednostních řečníků 35

3.4. Upuštění od 1. čtení zákona na plénu 36

3.5. Omezení některých možností obstrukce 38

3.6. Shrnutí dílčích změn 39

Závěr 42

Seznam použitých zkratek

JŘ PS – Jednací řád Poslanecké sněmovny

LPV – Legislativní pravidla vlády

LRV – Legislativní rada vlády

PČR – Parlament České republiky

PS PČR – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

ŘLP – Řádný legislativní postup

EP – Evropský parlament

VÚSC – Vyšší územní samosprávný celek

ODS – Občanská demokratická strana

Úvod

Parlament, zvláště jeho dolní komora, je v České republice hlavním ústavním a politickým tělesem, které určuje směřování státu. Legislativní proces, v jehož průběhu se političtí zástupci občanů vzešlí z voleb domlouvají na konkrétních zákonných pravidlech, nezanedbatelnou měrou ovlivňuje chod každodenního života občanů. Poslanecká sněmovna a Senát se při výkonu své legislativní činnosti řídí ústavními, zákonnými i podzákonnými předpisy, které souhrnně představují pravidla legislativního procesu. Činnost legislativní moci je zásadní pro nastavení fungování demokratické společnosti. Tomu odpovídající pozornost by tak měla být věnována pravidlům, která určují, jak její orgány pracují. Zvlášť v případech, kdy průběh a výsledky legislativy dávají vzniknout pochybnostem o její schopnosti plnit zákonodárnou roli odpovídajícím způsobem.

Průměrná délka legislativního procesu v ČR setrvale stoupá,[1] ve Sněmovně zůstávají měsíce až roky nehybně ležet návrhy zákonů, které s koncem volebního období končí zcela neprojednané.[2] Sněmovna čelí permanentnímu nebezpečí obstrukce, protože možnost zablokovat schvalování zákonů má i menší část opozice.[3] Vládní většina je opakovaně nucena pro prosazení svého programu překračovat zákonné limity jednacího řádu Poslanecké sněmovny (JŘ PS).[4] Nízkou kvalitu a malou přehledností výsledných právních norem vnímá odborná[5] i laická veřejnost.[6] Tyto a další příznaky neefektivity (až nefunkčnosti) neunikají pozornosti odborníků. Ve své publikaci, která se věnuje proměnám české parlamentní kultury a komparaci s parlamentními pravidly ze zahraniční, uvádí Jan Wintr, že bez reformy jednacího řádu, jenž funguje bez větších změn od roku 1995, má Sněmovna nakročeno ke zhroucení.[7]

---

[1] KOLÁŘ, Petr. *Parlament České republiky*. 3., přepracované a aktualizované vydání Praha: Leges, 2013. Extra (Leges). ISBN 978-80-87576-95-3. str. 469. V kombinaci s výpočtem autora z dat na oficiálním webu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky – www.psp.cz.

[2] Dle oficiálního webu psp.cz bylo takových zákonů v 7. a 8. volebním období 183 respektive 343.

[3] Díky kombinaci § 95a zákona č. 90/1995 Sb., a institutu přestávky klubu, byla Sněmovna v minulosti několikrát zablokována. Jan Wintr uvádí v knize *Česká parlamentní kultura (2010)* situaci, kdy ODS a Strana zelených nedovolily hlasování o zákonech ve 3. čtení po pádu Topolánkovy vlády několik týdnů In: WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1. str. 213.

[4] Tyto praktiky pak posvětil několika svými nálezy i Ústavní soud, který upřednostnil princip právní jistoty a práva vládní většiny prosadit svůj program a stanovil si přísnější podmínky pro zrušení zákona pro jeho nezákonné projednání v rámci parlamentu. Viz nálezy Pl. ÚS 26/16 a Pl. ÚS 87/20.

[5] KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020. Teoretik. ISBN 978-80-7502-413-8. str. 20.

[6] VEJVODOVÁ, Alžběta. *Českým zákonům často nerozumí ani soudci, usnadnit jejich pochopení přitom mohou i drobnosti.* [online]. [cit. 2.5.2022] Dostupné z: https://www.archiv.hn.cz/c1-67048570-ceskym-zakonum-casto-nerozumi-ani-soudci-usnadnit-jejich-pochopeni-pritom-mohou-i-drobnosti.

[7] WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021. ISBN 978-80-87284-90-2. str. 9.

Cílem mé bakalářské práce bude navržení reformy pravidel jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (PS PČR), která bude schopna zvýšit efektivitu legislativního procesu a přispěje tak k přehlednějšímu a plynulejšímu chodu nejdůležitější ústavní instituce českého politického systému.

V teoretické části práce uvádím pohledy několika autorů na smysl činnosti parlamentů v demokracii. Snažím se jimi demonstrovat, že funkce, které parlament (ten český nevyjímaje) plní, musí být zabezpečeny mimo jiné správným nastavením vnitřních procesních pravidel. Již v názvu práce je odhaleno, že předmětem zkoumání bude efektivita legislativního procesu. Pro přesné určení toho, jak dosáhnout vyšší efektivnosti zákonodárství, je po přiblížení několika náhledů na efektivitu v oboru legislativy v teoretické části definován efektivní legislativní proces.

V kapitole 2 jsou následně vymezeny konkrétní atributy této efektivity, jež musí pravidla fungování české legislativy splňovat. Pomocí dat získaných z databáze Poslanecké sněmovny a uvedené literatury ověřuji, do jaké míry jsou atributy v PS PČR naplňovány v současnosti. Prezentovaná data podávají zprávu o tom, do jaké míry je současné fungování PS PČR efektivní a které dílčí kroky projednávání jsou pro návrhy zákonů nejobtížnější, tj. kdy mají návrhy v důsledku nastavení pravidel JŘ PS problém postoupit v procesu dál.

Výstupem výzkumu je kapitola 3 obsahující návrh novely JŘ PS. V té díky konceptu efektivity legislativního procesu, jeho aplikaci v českém prostředí a vymezení jeho atributů v teoretické části a kapitole 2 určuji, jaké konkrétní změny zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny skutečně povedou k zefektivnění legislativního procesu.

Uvědomuji si, že v zájmu politických aktérů není vždy předně to, aby jednání v rámci Poslanecké sněmovny probíhalo co nejefektivněji. Cílem této práce není ovšem přinést politicky přijatelné a snadno prosaditelné řešení v podobě přesně formulované kompromisní novely, ale řešení odborně (tj. politologicky a právně) podložené.

1. Teoretická část

Před hlubším zamyšlením nad konkrétními změnami JŘ PS zvyšujícími efektivitu vzniku legislativy je důležité rozebrat vícero teoretických témat souvisejících s existencí a fungováním parlamentů. V teoretické části uvádím typologie funkcí parlamentu a jejich proměny od dob myslitelů 19. století. Ověřuji vztah mezi funkcemi parlamentů a jeho pravidly fungování. Následně se zaměřuji na legislativní proces jakožto prostředek naplnění zákonodárné funkce parlamentu a vysvětluji jeho průběh v ČR. V souladu s cílem zvýšit efektivitu tohoto procesu předkládám pohledy několika autorů na efektivitu legislativní činnosti a formuluji definici a koncept efektivního legislativního procesu. Ten poté aplikuji na podmínky legislativního procesu ČR a určuji atributy nutné k naplnění definované efektivity.

1.1. Funkce parlamentů

Evropské parlamenty se dlouhodobě potýkají s nedostatečnou důvěrou občanů, kteří je v pravidelných intervalech v demokratických volbách zmocňují k vládnutí. Český parlament čelí problému malé důvěry taktéž.[8] Nehledě na tento stav, jež má vícero příčin,[9] nelze opomenout fakt, že parlamenty jsou klíčovými institucemi demokratických systémů vlád.[10] Důležitost parlamentu pro moderní demokracie spočívá v jeho funkcích. Pohledy na to, které funkce parlament plní, se liší.

John Stuart Mill přiznává parlamentu funkci reprezentační, komunikační (vytváření veřejného mínění) a kontrolní (vůči exekutivě). Překvapivě mu ovšem upírá roli zákonodárnou, protože dle jeho názoru je legislativa natolik specifická činnost, že by měla být spíš v kompetenci komisí expertů.[11]

Walter Bagehot zahrnuje mezi funkce parlamentu funkci volební (tj. kreační, protože volí vládu), expresivní (vyjadřuje vůli občanů), vzdělávací (vychovává občany), informační (informuje veřejnost o politickém směřování) a zákonodárnou.[12]

---

[8] Důvěra ústavní institucím listopad/prosinec 2021. CVVM. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/instituce-a-politici/5517-duvera-ustavnim-institucim-v-listopadu-prosinci-2021.
[9] KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd., Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. str. 334. Klokočka jako hlavní příčinu uvádí přirozenou konkurenci subjektů, které o vstup a působení v parlamentu usilují.
[10] Tamtéž, str. 334.
[11] KYSELA, Jan. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*., Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-99-6. str. 121.
[12] Tamtéž.

Z českých teoretiků zpracovává toto téma např. Vladimír Klokočka. Přisuzuje parlamentu (1) funkci reprezentativní a legitimační. Jedná se o nejvyšší sbor politické reprezentace, který legitimizuje všechna od parlamentu odvislá rozhodnutí. Dále (2) funkci kreační. Myslí tím zejména tvorbu zákonů a výběr personálního obsazení ústavních a státních orgánů. A konečně (3) funkci kontrolní, a to ve smyslu politické kontroly výkonné moci. Zároveň dodává, že v moderním parlamentu, kde je soudržná parlamentní většina, je zákonodárství dílem vlády a jejích loajálních poslanců. Do určité míry tak navazuje na tezi J. S. Milla, který zákonodárnou moc přesouvá z parlamentu na komisi expertů, která je vládou vytvořená (v ČR by šlo uvést Legislativní radu vlády – LRV).[13]

V obecném pojetí nadále převládá představa, že tvorba zákonů je tou nejdůležitější činností parlamentu, ale jak je zmíněno výše, např. J. S. Mill kladl již v 19. století větší důraz na funkci kontroly vlády – orgánu dle jeho názoru lépe vybaveného k přípravě zákonů.[14] Pojetí funkcí parlamentů se v průběhu doby mění. Historii jejich vnímání a pozici parlamentů v ústavních systémech zmapoval ve svém příspěvku ve sborníku *Parlamenty a jejich funkce v 21. století* Jan Kysela.[15] Rozebral v něm vlivy, které od 19. století oslabují postavení parlamentů. Započítal mezi ně především mocenské ambice vlád spočívající v delegaci zákonodárství z parlamentu na sebe samu, dominanci vládních návrhů v zákonodárném procesu, omezení parlamentní diskrece mezinárodním právem a právem evropským (v případě států Evropské unie), častější používání referend a korporativismus a neokorporativismus, tj. formování řešení hospodářských a sociálních otázek mimo parlamentní struktury.

Kysela se dobral závěru, že v důsledku těchto jevů přechází postupem času hlavní funkce parlamentů od tvorby zákonů ke kontrole vlády. I když je tedy zákonodárná funkce v případě moderního parlamentu slabší než tomu bylo u parlamentů 19. a počátku 20. století, nelze to považovat za úpadek jeho důležitosti. Parlament nadále kontroluje vládu, pořád má finální rozhodnutí o vyhlášení návrhu zákona v platnost v moci on, ač jsou návrhy formulovány jinde. Parlament nadále reprezentuje lid a dává prostor k vyslyšení podporovatelů i odpůrců předložených návrhů zákonů.[16]

---

[13] KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*: (srovnávací studie). str. 336.
[14] KOLÁŘ, Petr. *Parlament České republiky*. str. 16.
[15] KYSELA, Jan. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. str. 127.
[16] Tamtéž str. 128.

Podíváme-li se konkrétně na český parlament (potažmo jeho Poslaneckou sněmovnu v dobách neexistence Senátu), využil své legislativní funkce nejvíce, tj. přijal největší počet zákonů, v dobách porevoluční transformace na začátku 90. let minulého století a následně v letech před vstupem do EU. V časech demokratizace komunistického právního řádu, respektive transpozice evropského práva, byla zákonodárná aktivita rekordní.[17] Tyto konkrétní situace vyžadovaly zvýšené zapojení parlamentu do tvorby práva přímo. Silný vliv na podobu zákonů si český parlament přechoval dodnes. Tvoří tak určitou výjimku z trendu přesouvání tvorby návrhů zákonů prakticky výhradně na vládu.[18]

Z vybraných pohledů na funkce parlamentů pracuji ve své práci s typologií Vladimíra Klokočky. Tedy že úlohou parlamentu je zákonodárná činnost, kontrola vlády, legitimizace rozhodnutí a reprezentování lidu. A to z toho důvodu, že vystihuje přeměnu zákonodárství v moderním parlamentu na dílo vlády a její parlamentní většiny,[19] což je stav v západoevropských parlamentech běžný.[20] Mnou navržená úprava legislativního procesu bude směřovat k efektivnímu naplnění zákonodárné funkce parlamentu v kontextu Klokočkovy teorie.

1.2. Vliv procesních pravidel na fungování parlamentů

Teorie funkcí parlamentu popsané v předchozí části potvrzují, že aby byl parlament (případně jeho část – Poslanecká sněmovna) schopen svých úloh dostát, musí k tomu být adekvátně uzpůsobeny pravidla jeho fungování. Parlament bez pravidel je totiž pouhým shlukem lidí, který nemůže ani kontrolovat vládu, ani tvořit zákony, natož reprezentovat lid, jenž jej vybral za svého zástupce.[21]

Jsou ale tím, co ovlivňuje podobu a efektivitu parlamentního fungování (a legislativní proces), pravidla jednacího řádu? Či je chod těchto institucí dán spíše osobami konkrétních politiků a stranickým systémem té které země? Nebo hrají roli zcela jiné faktory?

---

[17] MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK, ed. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009. ISBN 978-80-7330-171-2. str. 67.
[18] Kysela se domnívá, že důvody tohoto stavu vyvěrají mj. z tradičně silného postavení Poslanecké sněmovny vůči Senátu i vládě a individualisticky koncipovaném jednacím řádu. In: KYSELA, Jan. Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky., Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-99-6. str. 128.
[19] Tamtéž.
[20] KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*: (srovnávací studie). str. 350.
[21] WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1. str. 24.

Obecně vliv parlamentních pravidel na chod zákonodárného sboru zpracovává G. W. Cox.[22] Dochází k názoru, že procedurální regule parlamentu mají dopad na jeho fungování, protože udávají pravidla, jak bude vynaloženo s časem, který má parlament k dispozici. Parlamentní pravidla dle něj ovlivňují primárně co bude projednáváno, což může být často zásadní, protože jednacího času je omezené množství. I menšina může ovlivnit finální výstup tím, že bude dostatečně dlouho zdržovat z procesních důvodů a předmětný zákon se tak nestihne projednat. Pravidla mohou pomáhat i většině, která může prosadit svou vůli díky nastolování agendy jednání, vytváření pozměňovacích návrhů a sledování stranické disciplíny např. skrze stranické funkcionáře, pro něž se používá anglické označení *whip*.[23] Tyto a další instituty jsou v praxi používány právě díky jejich ukotvení v jednacím řádu, a tak spoluutváří pravidla fungování parlamentu a mají dopad na legislativní proces a legislativu jako takovou.[24]

Toto odůvodnění a odkaz na jiný odborný text se může zdát argumentačně nedostatečným, ovšem pro potřeby výzkumu tématu této práce považuji vliv procesních pravidel na funkce parlamentu a parlamentní legislativní proces za prokázaný a nezanedbatelný, a to na základě výše uvedeného článku či (pro české poměry relevantnějších) dalších prací Wintra, Kysely či Klokočky.[25]

1.3. Legislativní proces v ČR

V předchozích dvou kapitolách teoretické části byla vyjasněna důležitost zákonodárné funkce parlamentu a vliv pravidel fungování parlamentů na její naplňování. Nutným předpokladem pro smysluplný návrh novely JŘ PS je rozebraní průběhu legislativního procesu ČR. Ten je totiž prostředkem, který zajišťuje naplňování legislativní funkce v případě Parlamentu České republiky (PČR). Ač je legislativní proces celistvý a předpoklady pro to, aby byl efektivní, musí naplňovat od začátku do konce, nebudu se ve výzkumu zaměřovat na jeho celý průběh od přípravy návrhu po (případnou) kontrolu Ústavním soudem. Tato práce se soustředí na legislativní proces PS PČR a na změnu zákona o JŘ PS. Stanoveným cílem je návrh novely JŘ PS zvyšující efektivitu legislativního

[22] COX, G. W. (2000). *On the Effects of Legislative Rules*. Legislative Studies Quarterly, 25(2), 169–192. https://doi.org/10.2307/440367.
[23] V britském (a podobně i v americkém) zákonodárném sboru odpovídají tzv. *whips* za to, že maximum členů jejich strany bude volit dle stranického stanoviska. In: https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/.
[24] COX, G. W. (2000). *On the Effects of Legislative Rules*.
[25] WINTR J., *Česká parlamentní kultura*; KYSELA J., *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*; KLOKOČKA V., *Ústavní systémy evropských států.*

procesu a z toho důvodu se tak budu zaobírat primárně částí legislativního procesu popsanou v podkapitole 1.3.2. Tato část ovšem neexistuje ve vzduchoprázdnu, a proto je pro dosažení cíle této práce a pro získání potřebného kontextu vhodné rozebrat český legislativní proces hlouběji.

1.3.1. Zákonodárná iniciativa a činnost předkladatele

Právo zákonodárné iniciativy je upraveno v čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR a analogicky též v § 86 JŘ PS. Disponuje jím vláda, poslanec či skupina poslanců, Senát a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (VÚSC). Před zahájením projednávání návrhu zákona v PČR, je na něj zákonnými i podzákonnými normami kladeno vícero náležitostí v závislosti na tom, zda jde o návrh vládní, poslanecký, senátní nebo návrh VÚSC.

Vládní návrhy zákonů

Vláda podává návrhy zákonů vždy jako celek, nikoliv skrze jednotlivá ministerstva. Je nejčastějším zákonodárcem, ale čeští poslanci jsou v předkládání též aktivní, takže její převaha je jen mírná. V letech 1992-2017 předložila vláda v daných volebních obdobích 52 - 62 % všech návrhů zákona. Ovšem ve volebním období 2017-2021 se tento poměr poprvé dostal pod polovinu a to na 46 %.[26] Proces přípravy návrhu v rámci vlády před předložením v PČR upravují tzv. Legislativní pravidla vlády (LPV).[27] Uvádějí obecné požadavky na tvorbu právních předpisů (čl. 2 LPV) i postup přípravy věcného záměru zákona, mezirezortní připomínkové řízení, či projednání návrhu na zasedání vlády. Mezi lety 2007 a 2014 byla postupně zavedena taktéž povinnost ministerstev a ústředních orgánů státní správy posuzovat právní předpisy a jimi řešené problémy v souvislostech pomocí standardů tzv. RIA (z angličtiny *Regulatory Impact Assesment*).[28] Na dodržování LPV a povinnosti provedení RIA dohlíží poradní orgán vlády LRV.[29] Na vládní návrhy se aplikuje také § 86 JŘ PS, který ukotvuje povinnost předkladatele vyjádřit v návrhu přesně znění toho,

[26] Kolář Petr, *Parlament české republiky* str. 461-462, MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK, *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Str. 68. Výpočet autora pomocí dat z webu www.psp.cz.
[27] Úplné aktuální znění dostupné zde: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/.
[28] RIA neboli Hodnocení dopadů regulace je soustavou analytických metod, která posuzuje vlivy navrženého zákona na mj. státní rozpočet, mezinárodní konkurenceschopnost, podnikatele, územní samosprávné celky, sociálně slabé subjekty, spotřebitele, životní prostředí atp. Přesné požadavky stanovují usnesení vlády č. 922 z prosince 2011 a č. 26 z ledna 2014. In: CVRČEK, František a František NOVÁK. Legislativa: teoretická východiska a problémy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-698-9. str. 131 a str. 164 – 165.
[29] Statut Legislativní rady vlády. Dostupný zde: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/Statut_LRV---od-20160101.pdf.

na čem se má Sněmovna usnést (odst. 2), a povinnost zpracovat důvodovou zprávu (odst. 3).[30]

Po zpracování těchto dokumentů a za dodržení náležitostí daných JŘ PS a LPV je vládní návrh po projednání na jejím zasedání podán v Poslanecké sněmovně. Vláda má v legislativním procesu výsadní postavení, a tak má právo vyjádřit ve lhůtě 30 dnů své stanovisko ke všem návrhům, které jsou ve Sněmovně předloženy.[31]

Poslanecké návrhy zákonů

Poslanecké návrhy jsou oproti vládním méně časté.[32] Poslanci nejsou při jejich přípravě vázáni interními právními předpisy vlády jako jsou LPV a povinnost zpracování zprávy RIA. Je tak na jejich rozhodnutí, do jaké míry budou kopírovat náročný vládní proces. Vázáni jsou stejně jako vláda § 86 JŘ PS. I tak poslanci dodržují při nejmenším legislativně technické požadavky na text zákonů, které zajišťují jednotnou systematiku předkládaných návrhů.[33]

„Ostatní“ návrhy zákonů

Návrhy připravované Senátem a VÚSC jsou v náležitostech přípravy shodné s těmi poslaneckými. Jejich podíl na celkovém objemu legislativní činnosti PČR je ale spíše nepodstatný. V žádném z 8 proběhnuvších volebních obdobích netvořily ani desetinu všech návrhů.

1.3.2. Projednávání v Poslanecké sněmovně

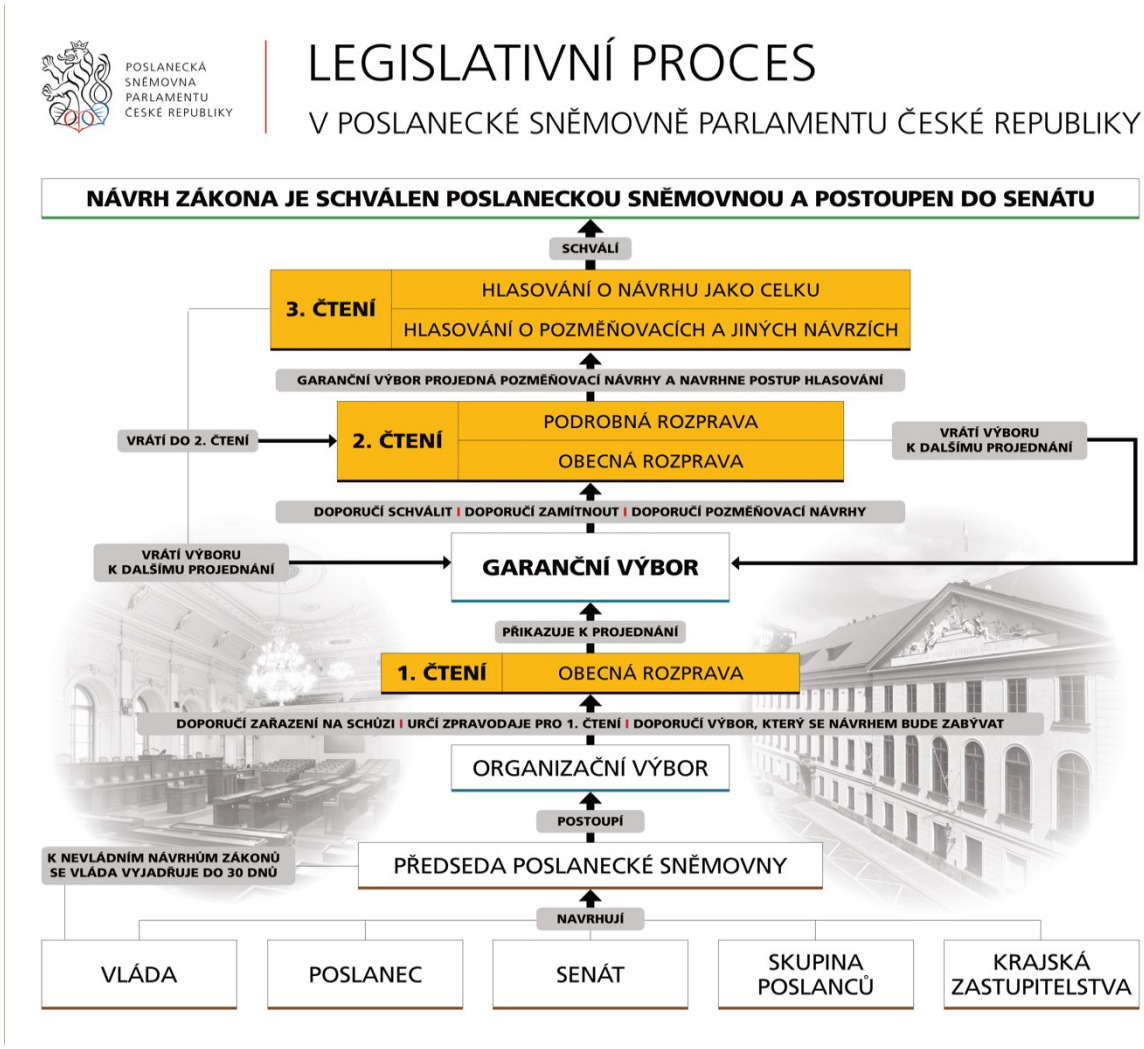
Všechny návrhy zákonů se předkládají předsedovi PS PČR, jenž je předává poslancům, vládě k vyjádření (není-li sama předkladatelem) a organizačnímu výboru. Organizační výbor následně určí zpravodaje návrhu, doporučí jeho zařazení na program schůze a výbory, které by se návrhem měly zabývat.[34]

Na základě doporučení organizačního výboru navrhuje předseda PS PČR pořad schůze, který je schvalován na jejím začátku. Poslanci ovšem mají vícero možností, jak navržený pořad měnit. Na návrh je možné přesouvat i doplňovat body.[35] Diskuze o pořadu

[30] Důvodová zpráva musí obsahovat odůvodnění principů nové právní úpravy a vysvětlení její nezbytnosti (obecná část) a zdůvodnění jednotlivých ustanovení (zvláštní část)
[31] Čl. 44 Ústavy.
[32] Výjimku tvoří poslední ukončené volební období viz bod 26.
[33] Legislativa, teoretická východiska a problémy. Str. 132.
[34] § 87 a § 88 JŘ PS.
[35] § 54 odst. 4 až 6 JŘ PS.

bývají i několikahodinové a do jeho schválení není jisté, jestli se určitý návrh zákona nepřesune. Bodů na pořadu je často mnohem více, než kolik je Sněmovna schopna na jedné schůzi probrat, a tak je mnohdy největší překážkou schválení návrhu jeho přesouvání, či vysoké pořadí.[36] O všech bodech pořadu se po jeho schválení vede neurčitě dlouhá diskuze.

Schéma č. 1: Legislativní proces v PS PČR.[37]



Klasický postup projednávání ve Sněmovně se sestává ze tří čtení (viz přiložené schéma). V prvním čtení se projednáváním na plénu zjišťuje prvotní stanovisko poslanců k opodstatněnosti návrhu. Sněmovna jej buď vrátí k dopracování navrhovateli, zamítne či schválí a současně přikáže k projednání garančnímu výboru (případně i dalším výborům).[38]

[36] WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. str. 197 – 198.
[37] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Přijímaní zákonů.* [online] [cit. 20. 7. 2022]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173.
[38] Vyjma tohoto klasického postupu umožňuje v současném znění JŘ PS schválení zákona již v prvním čtení podle § 90 odst. 2. Jde o jeden ze způsobů zkrácení běžného legislativního procesu. Více viz bod 43.

Výbory se usnesou o tom, zda doporučí Sněmovně návrh přijmout nebo zamítnout. Mohou navrhnout také vlastní pozměňovací návrhy.[39]

Na plénu Sněmovny se o návrhu následně vede v druhém čtení obecná rozprava, po níž může Sněmovna návrh vrátit výborům k opětovnému projednání. Neučiní-li tak, následuje podrobná rozprava, v níž mohou poslanci podávat pozměňovací návrhy, návrhy na zamítnutí, na odročení atd.[40] Po druhém čtení na plénu návrh znovu projedná garanční výbor, který zpracuje usnesení, v němž zaujme stanovisko ke všem návrhům z čtení druhého a navrhne, v jakém pořadí se o nich bude hlasovat ve čtení třetím.[41]

Ve třetím čtení lze v rozpravě navrhnout pouze opravu legislativně technických a gramatických chyb v návrhu. Následuje nejdříve 14 dnů po druhém čtení (lhůtu může Sněmovna zkrátit na 7 dnů). Hlasuje se v něm nejdříve o návrhu na zamítnutí, dále o návrzích z druhého čtení a poté o pozměňovacích návrzích. Následně proběhne hlasování o návrhu jako celku. Schválí-li Sněmovna návrh, je postoupen Senátu.[42] [43]

Do PS PČR se může návrh zákona po svém projednání a odhlasování až dvakrát vrátit, a to kvůli jeho zamítnutí či úpravě v Senátu PČR či vetování návrhu prezidentem Republiky (viz podkapitola 1.3.3.).

1.3.3. Legislativní proces mimo Poslaneckou sněmovnu

Projednávání v Senátu

Senát PČR má 30denní lhůtu na projednání návrhu zákona schváleného Sněmovnou. Má pravomoc návrh zamítnout a vrátit Sněmovně, která musí Senát přehlasovat většinou 101 poslanců, jinak legislativní proces končí. Senát může též přijmout vlastní pozměňovací návrhy k návrhu zákona a Sněmovna má následně na výběr, zda přijme senátní verzi prostou většinou, či tuto verzi zamítne a schválí většinou všech poslanců svůj návrh ve svém původním znění. Konečně Senát může vyjádřit vůli zákonem se nezabývat a ten je tak bezprostředně postoupen prezidentovi.

[39] § 90 a § 91 JŘ PS.
[40] Viz § 72 JŘ PS obsahující výčet možných návrhů ve druhém čtení.
[41] § 92 až § 94a JŘ PS.
[42] § 95 a § 96 JŘ PS.
[43] Vedle tohoto běžného postupu projednávání vymezuje JŘ PS i postupy zkrácené jde o proces ve stavu legislativní nouze (§ 99 JŘ PS), proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN (§ 100 JŘ PS), proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu (§ 100a JŘ PS) a postupy zvláštní v případě některých druhů zákonů jako schvalování zákonů dle čl. 40 Ústavy nebo či státního rozpočtu (část třináctá JŘ PS)

Prezident

Prezident republiky nemá právo zákonodárné iniciativy. Disponuje 2 právními instituty, jimiž může do legislativního procesu zasáhnout. Prvním je právo suspenzivního veta, jež může uplatnit do 15 dnů od doručení návrhu schváleného PČR. Vetovaný návrh musí následně potvrdit PS PČR většinou 101 hlasů. Druhým je možnost podat návrh na zrušení zákona či jeho části u Ústavního soudu. Jinými způsoby prezident zákonodárnou moc neovlivňuje.

Kontrola zákonodárce Ústavním soudem

Kontrola průběhu a výsledků legislativního procesu stran soudní moci (konkrétně Ústavního soudu) přichází v úvahu při uplatnění práva 41 poslanců či 17 senátorů, popř. prezidenta na podání návrhu na zrušení zákona, či jeho části pro neústavnost. V konkrétních případech, kdy se občan domnívá, že byl zákonnou normou zkrácen na svých ústavních právech, je oprávněn za podmínek daných zákonem o Ústavním soudu[44] podat ústavní stížnost.

1.4. Koncept efektivního legislativního procesu

V této kapitole po představení pohledů několika autorů na efektivitu legislativního procesu či její aspekty zformuluji, jaký konkrétní koncept efektivního legislativního procesu použiji pro svůj výzkum, tj. jaký pomyslný cíl bude mnou navrhovaná úprava jednacího řádu sledovat. Na základě tohoto měřítka v dalších částech práce určím, které části JŘ PS bude nutno změnit a jakým způsobem.

Podrobněji se konceptem efektivity procesu přijímaní legislativy zaobírá pouze úzký okruh akademiků. Řada autorů se spíše zaměřuje na konkrétnější aspekty efektivního zákonodárství odděleně, tj. na výkonnost legislativního procesu nebo kvalitu výsledných zákonů. Efektivitu je možné definovat mnoha způsoby. Slovník ji uvádí jako ukazatel toho, do jaké míry je určitý předmět, či určitá činnost, schopna produkovat zamýšlený výsledek.[45] Bílá kniha EU o Evropském vládnutí řadí efektivitu mezi 5 základních principů dobré vlády a řadí pod ni efektivní a včasné přijímání norem na základě jasných cílů s budoucí evaluací

[44] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

[45] Effectiveness noun - Definition, pictures, pronunciation and usage notes | Oxford Learner's Dictionary of Academic English at OxfordLearnersDictionaries.com. Oxford Learner's Dictionaries | Find definitions, translations, and grammar explanations at Oxford Learner's Dictionaries [online]. 2022 Oxford University Press [cit. 21.06.2022]. Dostupné z: https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/academic/effectiveness.

jejich výsledků.[46] Koen J. Muylle v textu *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures* upozorňuje, že pro definování efektivního legislativního procesu je podstatné, zda je zkoumán jeho samotný průběh (proces), či výsledek (schválený zákon). Již při prvotním navrhování legislativy (v angličtině označováno jako tzv. *drafting*) se dle něj střetávají dva principy, které považuje za základy efektivního legislativního procesu.[47] Myslí tím zájem na tom, aby zákony byly připravovány a navrhovány s co největší precizností a odborností, a proti tomu snahu parlamentů přijímat zákony v přiměřeném časovém horizontu.

Efektivní legislativní proces nelze limitovat pouze na rychlé projednání nebo, jak se dle Muylleho stává častěji, na důraz na kvalitní prvotní přípravu.[48] I procesní stránka totiž dokáže snadno ovlivnit kvalitu normy, či délku legislativního procesu a jeho celkový výsledek. Lze to demonstrovat na příkladu praxe britského parlamentu, v němž se při diskuzi v rámci výborů debatuje o každém jednotlivém ustanovení zákona[49] zvlášť. Ač by tato ustanovení měla být v ideálním případě stručná a jasná, procesní pravidlo projednávání paragrafu za paragrafem nutí autory zákonů k tomu, aby ustanovení psali dlouhá (a tedy složitá), snížili tak počet debat k zákonu a zvýšili šance na jeho přijetí.[50]

Procesních vlivů na kvalitu uvádí Muylle vícero. Funguje-li parlament tak, že je jeho agenda zahlcená návrhy zákonů, zbývá na jejich projednání minimum času, což logicky snižuje jejich kvalitu. Problém ale dle něj nemusí nutně vězet v délce procesu, ale v plýtvání časem při jednotlivých dílčích krocích a jejich repetitivnosti. Efektivní parlament dle Muylleho projednává vícero své agendy v rámci parlamentních výborů spíše než na plénu. Také upozorňuje, že by se mělo dbát na to, aby předkladatelé zákonů měli k dispozici schopný aparát k jejich kvalitní přípravě. Do parlamentu by díky tomu měly mířit obsahově kvalitní návrhy, jimž by se pak věnovali hlavně poslanci, popř. přizvaní externí odborníci, znalí oboru jejich zaměření.

---

[46] European Governance a White paper. Press corner | European Commission. [online]. European Commission [cit. 21.06.2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10.

[47] MUYLLE, K. J., 2003. *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*. 2003. B.m.: Oxford University Press (OUP). Dostupné z: https://doi.org/10.1093/slr/24.3.169. str. 172.

[48] MUYLLE, K. J., 2003. *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*. str. 171.

[49] anglicky označováno jako *clause.*

[50] Stejné pravidlo platí v britském parlamentu dodnes. In: Committee Stage (Commons) - UK parliament. *https://www.parliament.uk* [online]. [cit. 8. 5. 2022]. Dostupné z: https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-commons-comittee-stage/.

Efektivní je v Muylleho pojetí legislativní proces, který má (1) schopnost schvalovat zákony přiměřeně rychle, (2) který nemarní jednací čas a jeho dílčí procesy se neopakují a zároveň (3) umožňuje rozvážné, postupné tvoření zákonů se zřetelem na jejich kvalitu.

Matei et al. rozebírají efektivitu řádného legislativního postupu (ŘLP) Evropského parlamentu (EP) pomocí kvantitativních i kvalitativních kritérií.[51] Činí tak na základě pojetí efektivity ve smyslu rovnováhy mezi kvalitou, kvantitou a rychlostí. Autoři zkoumají kvantitativní aspekt (rychlost ŘLP) co do počtu projednaných unijních předpisů, množství čtení v EP, počtu kalendářních měsíců potřebných k jejich schválení a co do délky ŘLP. Kvalitativně posuzují unijní akty přijaté v rámci ŘLP podle jejich kontroverznosti, podílu přijatých pozměňovacích návrhů a podle zapojení veřejnosti do projednávání ve výborech EP. I přes tento poměrně rozsáhlý výčet kritérií, upozorňují Matei et al., že mezi vlivy na efektivitu lze zařadit i faktory jako jsou náklady na plenární zasedání ve Štrasburku a způsobené emise skleníkových plynů.[52]

Na efektivní normotvorbu v institucích EU se rovněž zaměřili Schulz a König.[53] Za měřítko efektivity si v případě unijní normotvorby stanovili časový rozdíl mezi předložením návrhu Evropskou komisí (hlavním předkladatelem) a přijetím Radou Evropské unie (hlavním legislativním orgánem). Koncept následně použili k ověření, zda se v době jejich výzkumu zreformovaný proces přijímání unijní legislativy dokázal vypořádat s rozšiřující se agendou EU.[54] Otázku kvality přijímaných aktů se autoři rozhodli do jejich pojetí efektivity nezahrnout a zaměřili se čistě na výkonnost procesu.

Obsahovou kvalitou při tvorbě právních norem v parlamentech se zaobírá Maria Mousmouti.[55] Její článek zpracovává koncept efektivity zákona. Efektivní zákon je dle jejího názoru ten, který projde jejím čtyřkrokovým testem. Ten spočívá v examinaci účelu, obsahu a dopadů návrhu zákona a jejich evaluace a nakonec určením, je-li zapotřebí nový zákon či novela stávajícího. Mousmouti naopak vynechává procesní stránku efektivity zákonodárství.

---

[51] MATEI, CIORA, DUMITRU a CECHE. *Efficiency and Effectiveness of the European Parliament under the Ordinary Legislative Procedure*. Administrative Sciences [online]. 2019, 9(3), 70. Dostupné z: https://doi.org/10.3390/admsci9030070. str. 3.
[52] Tamtéž str. 15.
[53] SCHULZ, H. a T. KÖNIG. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*. American Journal of Political Science. 2000, 44(4), 653-666. Dostupné z: https://doi.org/10.2307/2669273.
[54] SCHULZ, H. a T. KONIG. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union.* str. 656.
[55] MOUSMOUTI, Maria, 2018. *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking*. European Journal of Risk Regulation. B.m.: Cambridge University Press, vyd. 9, č. 3, str. 445–464. Dostupné z: doi:https://doi.org/10.1017/err.2018.53.

Na závěr výčtu autorů bych rád uvedl Heinze Schäfera, jenž se zaměřuje na evaluaci kvality legislativy. Schäferův přínos do diskuze o efektivním legislativním procesu spočívá v tom, že shrnuje svůj pohled na zhodnocování náležitostí kvalitní legislativy, na jehož důležitost odkazují již výše zmínění autoři.[56] Schäfer uvádí, že mechanismy jako tvorba zpráv o dopadech legislativy (lhostejno zda na parlamentní či vládní úrovni), podrobná kalkulace finančních nákladů zákona (pro veřejný i soukromý sektor) nebo test nezbytnosti zákona jsou obecně vzato metody, jakými lze zvýšit efektivitu i kvalitu veřejného sektoru.[57]

Na základě rozebrané literatury se domnívám, že efektivitu v oboru legislativy nelze omezit na výkonnost procesu[58] či kvalitu výsledku[59], ale jde o kombinaci těchto vlastností.[60] Vyjma rychlosti procesu a tvorby kvalitních zákonů s efektivitou nutně souvisí i její zhodnocování, díky kterému může efektivní legislativní proces reagovat na své chyby.[61] Je důležité též vytknout, že efektivní legislativní proces musí být vázán principy demokratického právního státu, tj. ústavními pravidly a zvyklostmi, zákony či např. judikaturou ústavních soudů, protože aplikovali-li by se bez tohoto omezení, jeho nejefektivnějším provedením by bylo přijímaní legislativy bez účasti parlamentu úzkou skupinou odborníků či jednotlivcem. To pochopitelně není pro demokratické státy jako ČR přijatelné, natož skutečně efektivní, řešení.

---

[56] Tamtéž str. 457.
[57] SCHÄFFER H., *Evaluation and Assessment of Legal Effects Procedures: Towards a More Rational and Responsible Lawmaking Process*, Statute Law Review. 2001, 22(2), 132–153, Dostupné z: https://doi.org/10.1093/slr/22.2.132. str. 132.
[58] Viz MATEI, CIORA, DUMITRU a CECHE. *Efficiency and Effectiveness of the European Parliament under the Ordinary Legislative Procedure* či SCHULZ, H. a T. KONIG. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union.*
[59] Viz bod 55.
[60] MUYLLE, K. J., 2003. *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*. str. 170.
[61] SCHÄFFER H., *Evaluation and Assessment of Legal Effects Procedures: Towards a More Rational and Responsible Lawmaking Process*, str. 146.

2. Aplikace konceptu efektivity na český legislativní proces

Po vytýčení předmětné fáze legislativního procesu a definování efektivity se v této kapitole přesunu k aplikování definice na činnost PS PČR. Vymezím zde atributy potřebné k efektivnímu průběhu legislativního procesu ve Sněmovně, zdůvodním jejich výběr, popíši je a následně ověřím, jak je česká poslanecká sněmovna naplňuje, tj. zda pravidla vymezené části legislativního procesu splňují atributy efektivity. Dle tohoto zhodnocení budu poté navrhovat úpravu JŘ PS v kapitole 3.

Na základě výše uvedených poznatků v kapitolách 1.3 a 1.4. vyvozuji, že aby bylo možné vymezenou fázi legislativního procesu v PS PČR považovat za efektivní, musí splňovat následující atributy:

- Přiměřené omezení práva zákonodárné iniciativy
- Odhlasování co nejvyššího počtu předložených návrhů zákonů
- Minimalizace počtu plenárních schůzí
- Omezení možností plýtvání časem při jednání pléna

Výběr atributů není vyčerpávající. Rozhodl jsem se do něj cíleně nezahrnout vytváření podmínek pro obsahovou kvalitu zákonů, popř. evaluaci přijaté legislativy, ač přínos těchto atributů rozebírají autoři zmínění v kapitole 1.4. Důvodem je mimo jiné to, že sledování obsahové kvality a její evaluace jsou úkoly primárně samotných předkladatelů, potažmo exekutivního orgánu – vlády. V ČR je vláda (ač pouze s mírným náskokem) nejčastějším předkladatelem návrhů zákonů.[62] Má možnost pro výkon těchto činností konstituovat státní aparát a určit si svá vnitřní pravidla, což i činí, protože aplikuje LPV včetně metodiky RIA na své návrhy a konzultuje je s LRV. V samotném parlamentu lze podmínky k prvotní přípravě návrhů kvalitní legislativy, či jejímu zhodnocování, vytvořit pouze s obtížemi a o to složitější by bylo snažit se je vtělit do norem JŘ PS. Je totiž otázkou, zda by bylo efektivní, kdyby tyto úkoly přebírala od exekutivy česká Poslanecká sněmovna. Potřebnost kvality a evaluace legislativy ovšem nijak nezpochybňuji. Jsou pro celkovou efektivnost legislativního procesu nutné. Zabývat se jimi v kontextu projednávání v PS PČR ale nemá velkého smyslu. Proto bude níže navržená novela cílit především na úpravy, které zajistí, že český legislativní proces v PS PČR bude přiměřeně limitovat možnost podávat

[62] Viz podkapitola 1.3.1.

návrhy zákonů, projedná co nejvíce zákonů na co nejmenším počtu plenárních schůzí, a to ideálně bez většího plýtvání časem při jednání pléna.

2.1. Přiměřené omezení práva zákonodárné iniciativy

Legislativní proces v PS PČR začíná předložením návrhu jejímu předsedovi. Zásadním pravidlem, které ovlivňuje vše, co následuje, je určení, kdo je legitimován k tomu takovýto návrh podat a jaké má návrh náležitosti. I ten nejefektivnější proces je možné zahltit v případě, že podmínky podání návrhu jsou příliš snadné. Efektivní legislativní proces by měl klást přiměřeně těžké vstupní podmínky, které zajistí, že návrhy, jež následně projednává, naplňují určité standardy. Tyto standardy by měly být formální (správná legislativní technika, gramatická správnost, úplnost návrhu) i materiální (opodstatněnost, zdůvodnění, politická podpora).

Možnost předložení návrhu zákona předsedovi PS PČR je upravena v § 86 JŘ PS. [63] V něm nalezneme také náležitosti, které pro uplatnění práva legislativní iniciativy musí předkladatel dodržet. Po formální stránce se jedná o legislativně technické požadavky, které ovšem JŘ PS konkrétně neformuluje. Ty jsou stanoveny LPV. Materiálními požadavky jsou uvedení přesného a úplného znění toho, na čem se má Sněmovna usnést (odst. 2), přiložení prováděcího předpisu, bude-li k zákonu vydáván, a konečně důvodová zpráva, jež má osvětlovat principy nové právní úpravy, její nezbytnost i jednotlivá navržená ustanovení.[64] Po sepsání návrhu v souladu s § 86 JŘ PS může předkladatel návrh podat.

Posoudit právo zákonodárné iniciativy pouze v českém kontextu by nebylo dostatečně vypovídající. Úprava v zahraničí je oproti ČR restriktivnější, a to zvláště v případě oprávněných subjektů k podání návrhu. Rakouská ústava na jednu stranu přiznává jednotlivým poslancům tamější Národní rady právo podat návrh zákona, ale na druhou stranu k jeho projednání je třeba, aby návrh podpořilo alespoň 5 poslanců, včetně navrhovatele. Jinak k projednání nedojde, i když je návrh podaný. Německo limituje oprávněné předkladatele na skupinu min. 5 % členů spolkového sněmu, politický klub, spolkovou vládu a spolkovou radu.[65]

---

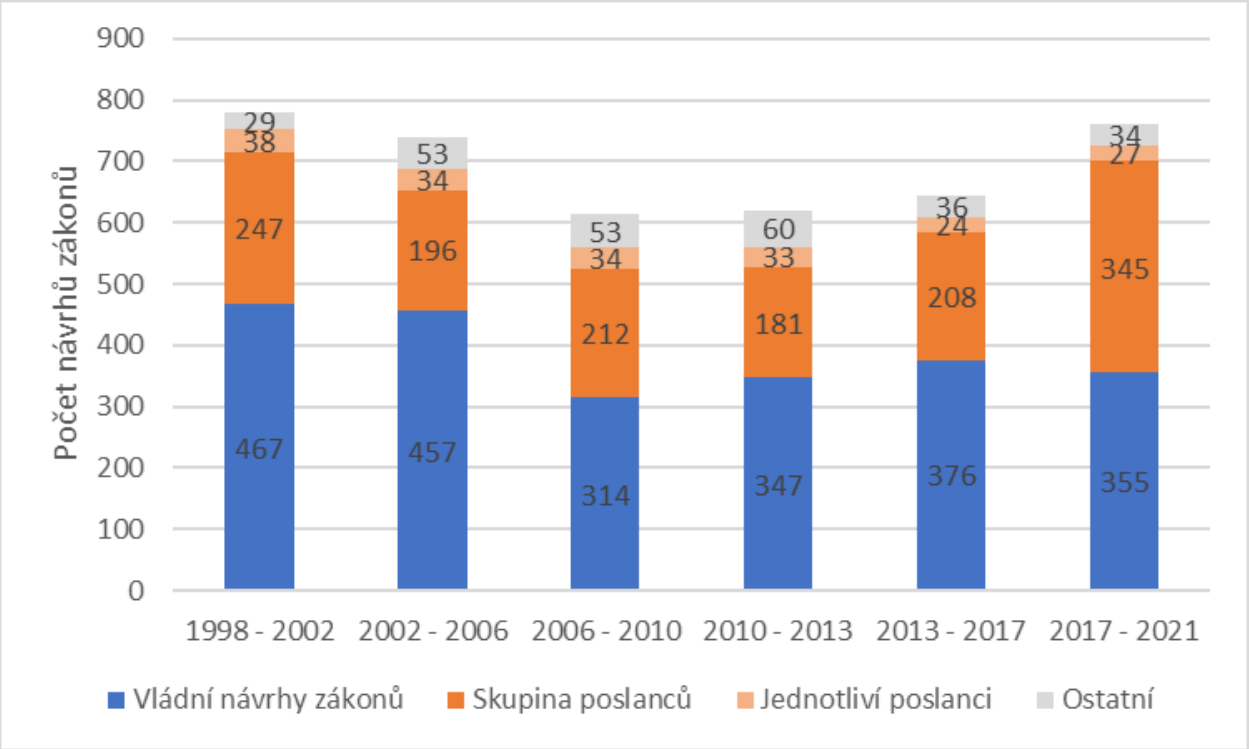
[63] A též v čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR.

[64] Dne 1. 1. 2024 by měly dle zákona č. 277/2019 Sb. nabýt účinnosti mj. ustanovení, která přesouvají (a rozvíjejí) náležitosti důvodové zprávy do § 19 a § 20 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

[65] PECHÁČEK Š., *Organizace práce parlamentu*. Parlamentní institut. srpen 2016. [cit. 17. 7. 2022] [online]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=107976. str. 5 – 6.

Od roku 1998 do roku 2017 tvořily více než polovinu z celkového počtu návrhů zákonů návrhy vládní. V posledním volebním období klesl tento poměr pod 50 %. Jak je patrno z grafu č. 1 díky pravomoci podávat návrhy i v počtu 1 poslance je poslaneckých návrhů podstatné množství. V 8. volebním období dokonce předčily co do počtu návrhy předložené vládou. Marian Kokeš při zkoumání vládní zákonodárné iniciativy konstatuje, že dle teorie není pochyb o tom, že vláda je v prostředí parlamentní demokracie v tomto ohledu dominantním subjektem. Toto konstatování nepovažuje za překvapivé, protože je-li úlohou vlády vládnout, je logické, že tak činí primárně tvorbou právní regulace, tedy předkládáním zákonů parlamentu k projednání a schválení. S odkazem na text Kysely [66] a na v něm diskutované studie [67] uvádí, že je obvyklé, že vláda předkládá okolo 90 % návrhů zákonů, respektive nejméně 70 %.[68] Takových podílů ovšem vláda ČR, jak bylo řečeno výše, nedosahuje a potvrzují to i data v grafu.

Graf č. 1: Struktura předkladatelů návrhů zákonů v jednotlivých volebních obdobích. [69]



[66] KYSELA J., *Moc výkonná jako činitel právotvorby. Přehled rolí a problémů.* Správní právo. Legislativní příloha, č 1/2018, str. 34 – 43.
[67] Kysela vychází ze SAIEGH, S. M. *Lawmaking*. In: MARTIN, S., SAALFELD, T., STRÖM, K. W. (eds.) The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 484.
[68] KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR.* str. 111.
[69] Graf č. 1 zobrazuje podíl jednotlivých předkladatelů na celkovém počtu předložených návrhů. Používá veřejně přístupná data z webu PS PČR – www.psp.cz.

Podíváme-li se blíže na velikost skupiny poslanců jakožto předkladatele, je zřejmé, že jde převážně o skupiny větší, které nezřídka kopírují složení poslaneckých klubů. Tabulka č. 1 ukazuje data z posledního ukončeného volebního období. Méně než 10 poslanců bylo ve skupině předkladatelů zhruba ve třetině případů.

Tabulka č. 1: Počet poslanců ve skupině předkladatelů ve volebním období 2017-2021.[70]

Počet poslanců ve skupině předkladatelů	Počet návrhů zákona	Podíl na celkovém počtu poslaneckých návrhů	Podíl na celkovém počtu všech návrhů zákonů
1 až 9	113	33%	15%
10 a více a klub	232	67%	30%

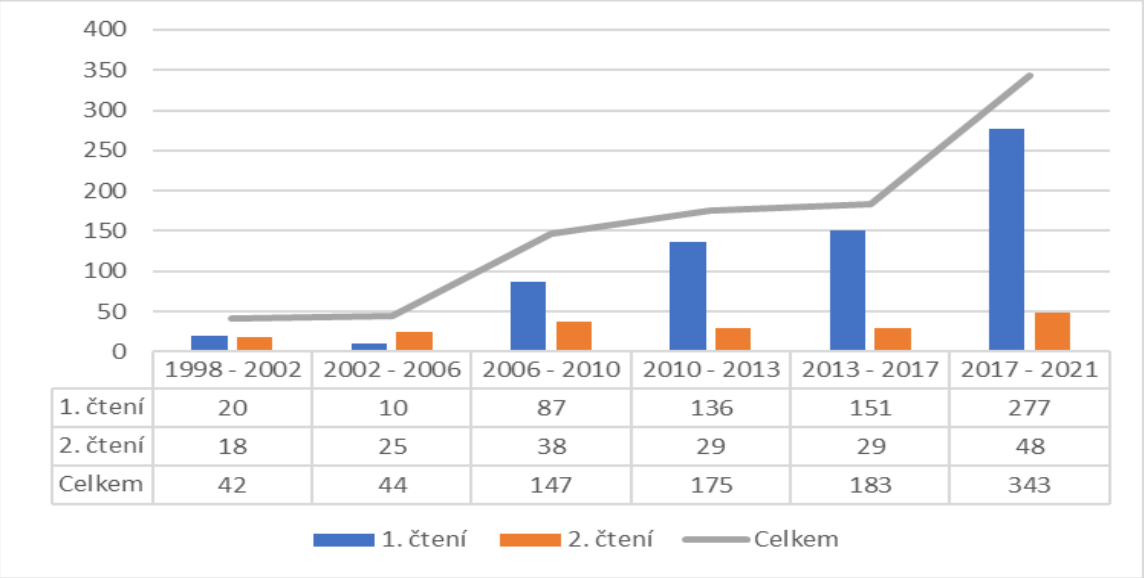
Česká právní úprava v JŘ PS je oproti zahraničí uvolněnější. Povoluje širšímu okruhu subjektů podat návrh zákona a nevyžaduje dodatečnou podporu k počátku projednávání návrhu. Současně ale nelze říct, že by žádná omezení neaplikovala, protože určité materiální i formální požadavky jsou kladeny na všechny návrhy zákonů. Ve výsledku vede aktuální podoba pravidel JŘ PS k tomu, že je v ČR obvyklé, že poslanci ve skupinách i jednotlivě podávají návrhy zákonů. A to takové míře, že činí až polovinu z celkového počtu návrhů za celé volební období a umenšují prostor v legislativním procesu pro návrhy vládní.

2.2. Odhlasování co nejvyššího počtu předložených návrhů zákonů

Efektivní legislativní proces musí být schopný odhlasovat (tedy schválit nebo zamítnout) co největší část předložených návrhů zákonů.[71] Předložením návrhu zákona usiluje jeho předkladatel o (v ideálním případě) přijetí návrhu, který řeší dle jeho názoru relevantní společenský problém, popř. chce návrhem nastolit určitou agendu. Naplňuje tak zákonodárnou, respektive reprezentační funkci, jež parlament má. V případě, kdy se návrh zákona na konci volebního období nachází v některé z dílčích fází projednávání a zjednodušeně řečeno „padá pod stůl“, je doposud návrhu věnovaný čas ztracený a neefektivně využitý.[72] Maximum návrhů by mělo končit přijetím či zamítnutím a minimum pak bez výsledku. Neefektivita se také projevuje nepřiměřenou délkou schvalování návrhů zákonů, tj. velkým časovým rozdílem mezi předložením a vyhlášením ve Sbírce zákonů. Efektivní legislativní proces by měl návrhy zpracovat co nejrychleji. [73]

[70] Tabulka č.1 uvádí kolik návrhů zákonů je předkládáno jak velkou skupinou poslanců. Pro výpočet byla použita data z webu PS PČR – www.psp.cz. Do skupiny 10 a více byly zařazeny i návrhy podané skupinou poslanců odpovídající složení poslaneckého klubu, a to i přes to nemá-li více než 10 členů.
[71] Myšleno co nejvíce těch návrhů, které splňují podmínky diskutované v již podkapitole 2.1.
[72] Schluz a König zahrnují malý počet výstupů legislativního procesu mezi projevy neefektivity. In: SCHULZ, H. a T. KÖNIG. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*. str. 656. Efektivní legislativní proces by tedy měl mířit na opačný výsledek.
[73] Tamtéž.

Graf č. 2: Počet neprojednaných návrhů zákonů na konci jednotlivých volebních období. [74]



	1998 - 2002	2002 - 2006	2006 - 2010	2010 - 2013	2013 - 2017	2017 - 2021
1. čtení	20	10	87	136	151	277
2. čtení	18	25	38	29	29	48
Celkem	42	44	147	175	183	343

O počtu neprojednaných návrhů zákonů vypovídá graf č. 2. Data z posledních dvou ukončených volebních období PS PČR ukazují, že v období let 2013-2017 zůstalo neprojednaných (neukončených) 28 % návrhů (183 tisků) a v letech 2017-2021 dokonce 45 % (343 tisků). Vzrůstající trend je ovšem jasně viditelný už od přelomu tisíciletí. Fáze projednávání, v níž v PS PČR návrhy zůstávají nejčastěji, je 1. čtení.[75] Současně s vysokým podílem neprojednaných návrhů zákonů se prodlužují pořady jednotlivých schůzí pléna PS PČR.[76] Návrhy čekají na své projednávání dlouhé měsíce až roky a poslanci i vláda musí vynakládat velké úsilí na to, aby v pořadu získali pro své priority co nejnižší pořadí a měli tak větší šanci, že návrh postoupí v procesu dále.

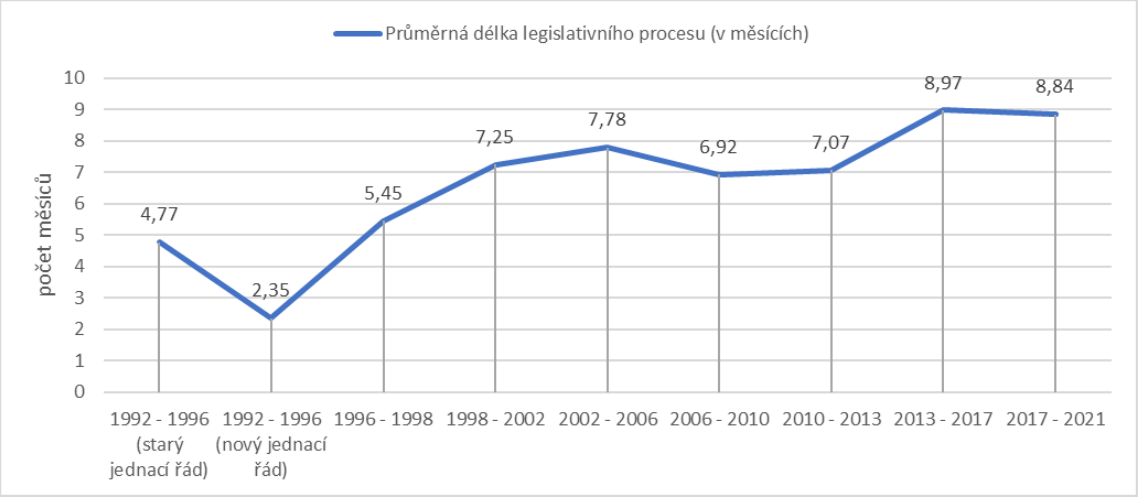
Překážkou v plnění tohoto atributu je nestabilita pořadu schůze. Častým důvodem, pro který se nyní za celé volební období některé návrhy zákonů nepodaří projednat, je, že při sestavování pořadu na začátku jednacího dne se před ně pevně předřadí jiné body, jež (někdy překvapivě) získají v procedurálním hlasování podporu aktuální většiny.[77] Poslanec přitom musí plnit i řadu jiných úkolů, než být přítomný na plenární schůzi a nestabilní pořad, kvůli kterému se pořadí bodů může se začátkem každého jednacího dne změnit, nutí

[74] Graf č. 2 uvádí počet neprojednaných návrhů zákonů v jednotlivých volebních obdobích a fázi, v níž se na konci volebního období nacházely. Zdroj dat: www.psp.cz.
[75] Společně s druhým čtením jde o nejčastější fázi legislativního procesu, kde návrh s vypršením volebního období končí. Ve velmi malé míře dochází k tomu, že Sněmovna se ve 3. čtení nedostane k finálnímu hlasování nebo že návrhy vrátí Senát či prezident a Sněmovna na to již nestihne zareagovat.
[76] Jedna z posledních plenárních schůzí 8. volebního období (118. v pořadí) měla na schváleném pořadu celkem 204 bodů a PS PČR zvládla přijmout usnesení pouze ke 40 z nich. In: https://www.psp.cz/sqw/ischuze.sqw?o=8&s=118.
[77] WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. str. 200.

poslance volit mezi přítomností v PS PČR a jejich ostatními povinnostmi. V případě ministra je tento problém ještě markantnější.[78]

V zahraničních parlamentech se používá vícero způsobů, jak stability programu jednání dosáhnout. Ve Francii je návrh programu jednání připravován v tzv. konferenci předsedů a parlamentní komora o něm rozhoduje jako o celku, načež návrhy na změny nejsou přípustné. Diskuze před hlasováním se může účastnit jen malý počet určených řečníků a jejich doba vystoupení je limitována na dvě minuty. V Německu probíhá příprava programu analogicky v tzv. radě starších. Uplatňuje se fikce schválení programu, pokud někdo ze členů Spolkového sněmu nenavrhne do 18:00 předchozího dne před schůzí návrh na jeho změnu. Takovéto návrhy jsou přípustné pouze nevysloví-li se proti hlasování o nich poslanecký klub nebo 5 % přítomných členů Spolkového sněmu.[79] V rakouské Národní radě se podobně jako ve Francii projedná pořad v konferenci předsedů a následně je určen předsedou Národní rady, aniž by ta o něm přímo hlasovala.[80]

Graf č. 3: Průměrná délka legislativního procesu schválených návrhů zákonů. [81]



O celkové době mezi předložením návrhu zákona a jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů vypovídá graf č. 3. Jelikož Senát a prezident jsou vázáni v rámci legislativního procesu lhůtami, délka jejich částí legislativního procesu je dlouhodobě podobná (kolem 66 dnů i s reakcí Sněmovny na vrácení návrhu Senátem či veto prezidenta) a prodloužení tak musí být způsobeno Poslaneckou sněmovnou. V posledních 8 letech se průměrná délka

[78] WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury.* str. 167.
[79] PECHÁČEK Š., *Organizace práce parlamentu*. Parlamentní institut. srpen 2016. [cit. 17. 7. 2022] [online]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=107976. str. 9.
[80] Viz bod 78.
[81] Graf č. 3 vypovídá o délce legislativního procesu. Kombinuje data z přílohy knihy Kolář P., *Parlament České republiky.* str. 461 a data z posledních 2 volebních období z webu www.psp.cz.

legislativního procesu pohybuje okolo rekordních 9 měsíců, což je o 2 měsíce více než v letech 2006-2013. K prodloužení došlo i ve srovnání s nejvypjatějším legislativním obdobím před vstupem do EU, a to o cca 1 měsíc. Toto prodloužení nelze odůvodňovat pouze dopady pandemie nemoci COVID-19 a špatnou ekonomickou situací, protože podobných výsledků dosahoval legislativní proces i v době rekordního ekonomického růstu mezi roky 2013 a 2017.

Jednou z příčin prodlužování legislativního procesu je nestrukturovanost pořadu, jehož body se tak mohou projednávat neomezeně dlouho. Strukturovaný pořad naopak vymezuje nejen pořadí, ale i délku projednávání jednotlivých bodů a vytváří tak časový rozvrh, díky kterému parlament ví, co a jak dlouho bude projednávat. Opět lze uvést několik různých zahraničních příkladů využití této praktiky. Ve Francii konference předsedů určuje délku rozprav a předseda komory rozděluje stanovený čas mezi poslanecké kluby. Německo řeší rozpravu pro jednotlivé body jednání v souladu s § 35 jednacího řádu Spolkového sněmu. Její délka je určována radou starších. Pokud nedojde rada starších k dohodě, nesmí řečnická doba jednoho řečníka překročit 15 minut.[82] V rakouské Národní radě se na začátku volebního období stanovuje tzv. Vídeňská hodina, která dělí v aktuálním volebním období 62 minut řečnické doby mezi jednotlivé poslanecké kluby. Při stanovování pořadu se určuje, kolik Vídeňských hodin bude věnováno jednotlivým bodům. Vyjma toho jednací řád rakouského parlamentu vymezuje pravomoci poslanců a poslaneckých klubů stanovovat aktuální agendu pomocí krátkých diskuzí na poslanci určené téma.[83]

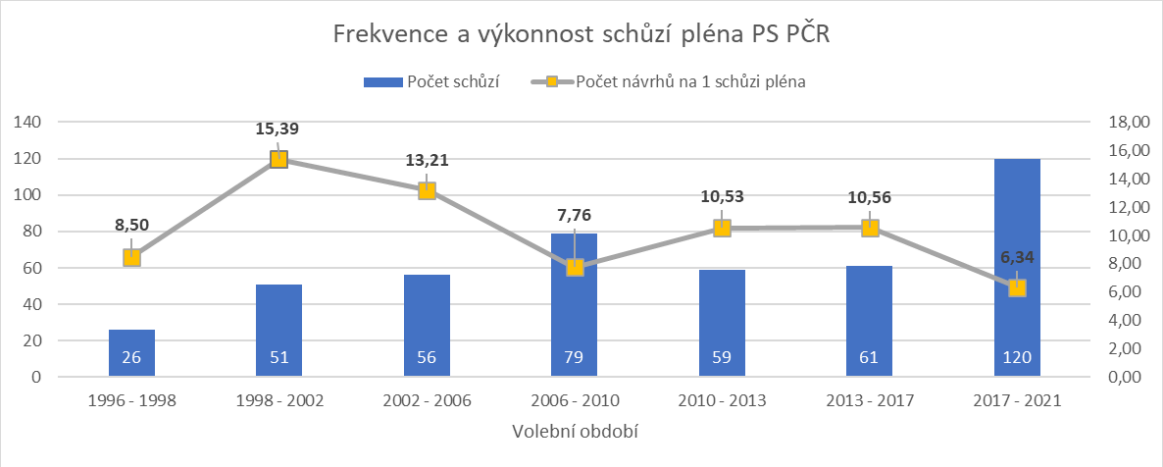
V současnosti se tento atribut efektivity nedaří naplňovat. Značná část návrhů (čtvrtina až polovina) se nestíhá v jednom volebním období projednat a odhlasovat a končí již v prvním čtení nebo i před ním, protože se je nepodaří prosadit na dostatečně vysokou příčku v pořadu schůze. Tyto návrhy pak s vypršením volebního období bez výsledku „mizí“. I celková doba úspěšného projednání se pohybuje na rekordních hodnotách a to již 2 volební období po sobě.

[82] PECHÁČEK Š., *Organizace práce parlamentu*. Parlamentní institut. srpen 2016. [cit. 17. 7. 2022] [online]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=107976. str. 10.
[83] WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury.* str. 67.

2.3. Minimalizace počtu plenárních schůzí

Efektivní legislativní proces využívá k projednání návrhů zákonů minimální možný počet schůzí pléna.[84] Přestože je v Evropě často používaný systém tří čtení návrhu zákona,[85] není nutné, aby se ve všech třech plénum zapojilo.[86] Efektivní jednání pléna se projevuje vyšším poměrem projednaných zákonů na jednu plenární schůzi.[87]Efektivní legislativní proces taktéž usnadňuje projednání návrhů na plénu [88] a nemusí častěji využívat mimořádných schůzí. Ty by měly být svolávány v případech, kdy je schůze parlamentu akutně potřebná (např. ve věcech ohrožení bezpečnosti státu a jeho obyvatel), nikoliv když se vládě či opozici nedaří protlačit její priority při řádných schůzích.

Graf č. 4: Poměr počtu předložených návrhů zákonů vůči počtu plenárních schůzí. [89]



Výkon českého sněmovního pléna se v průběhu volebních období mění. Dle grafu č. 4 patřilo poslední volební období k těm nejméně efektivním, protože na jednu schůzi Sněmovny v průměru připadlo 6,34 návrhů zákona. Nejvyšších hodnot dosahovala PS PČR opět v době před vstupem do EU (víc než 15 návrhů na jednu plenární schůzi). Co do počtu

[84] MUYLLE, K. J., 2003. *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*. str. 178.
[85] Kromě ČR se používá také v např. Německu, Rakousku, Dánsku či Irsku. In: KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd., Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7. str. 351.
[86] Skandinávské země využívají systém, v němž se návrh projednává na plénu pouze jednou, a i český legislativní proces zná zkrácené postupy (dle § 90 odst. 2, § 99, § 100, § 101 JŘ PS), kdy se návrh na plénum nepodívá třikrát. In: Tamtéž.
[87] Toto tvrzení zakládám na teoretických náhledech na efektivitu z prací K. J. Muylleho, který vyzdvyhuje, že plénum často plýtvá časem, a Schulze a Königa, jež zkoumají výkonnost v legislativním procesu ve smyslu vysokého množství jeho výstupů. In: MUYLLE, K. J. *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*. str. 176; SCHULZ, H. a T. KÖNIG. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*. str. 656.
[88] Myšleno návrhů, které splňují atributy z kapitol 2.1. a 2.2. viz bod 70.
[89] Graf č. 4 ukazuje počet schůzí pléna PS PČR v jednotlivých volebních obdobích a poměr počtu těchto schůzí a celkovým počtem návrhů zákonů. Zdrojem dat je web PS PČR – www.psp.cz.

schůzí lze konstatovat, že obvykle se pohybuje okolo 60 plenárních schůzí za čtyřleté volební období. Období 2017-2021 bylo na schůze abnormálně početné, primárně z toho důvodu, že bylo třeba přijímat legislativu související s dopady pandemie nemoci COVID - 19.

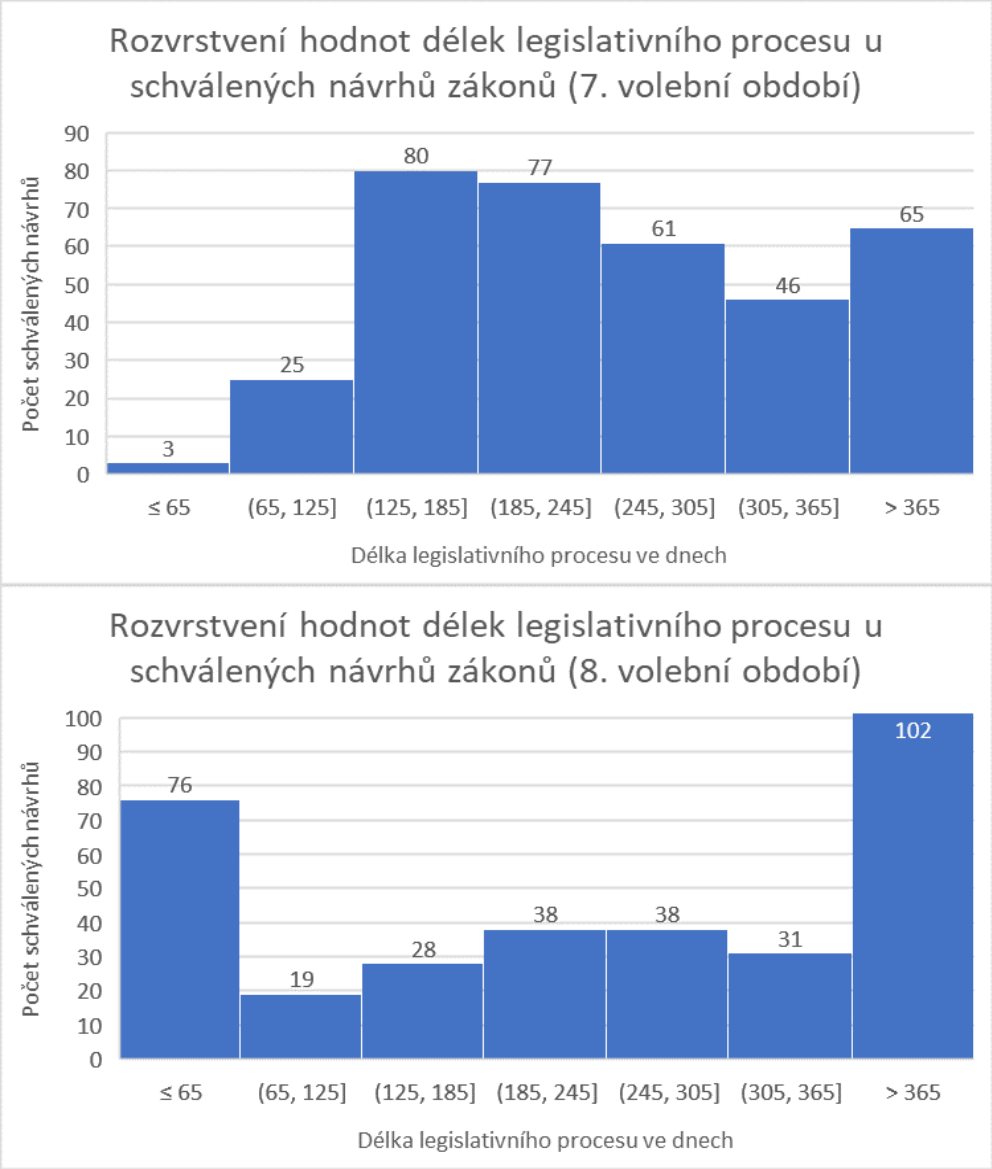
JŘ PS řeší projednávání návrhů zákonů na plénu pouze stručně. V § 54 odst. 4 až 8 je upraveno vytváření pořadu schůze a uvedeny možnosti jeho změny (odst. 5 a 6). Odst. 4 určuje, kdy během jednacího týdne mají probíhat určité úkoly PS PČR (písemné a ústní interpelace a třetí čtení návrhů zákonů). Zákon nedává žádnou možnost prioritizace v programu např. vládních návrhů, a neobsahuje ani žádný právní institut, který by předkladatelům dával právo požadovat v určité době projednání jejich návrhů. Počátek projednávání na plénu je tak pro návrhy zákonů velice obtížný, jak bylo zmíněno výše, mnoho z nich neprojde ani do prvního čtení.

V §§ 90 až 96 je ukotven standardní průběh projednávání návrhu zákona, načež plénum se v něm angažuje v každém ze tří čtení. Existuje možnost zkrácení tohoto běžného procesu, a to postup podle § 90 odst. 2 JŘ PS, kdy je návrh zákona finálně schválen již v prvém čtení.[90] Tato možnost se používá hlavně u návrhů, jež mění již existující zákony v minimálním rozsahu. Dle § 90 odst. 3 JŘ PS nelze toto zkrácení uplatnit při námitce 2 poslaneckých klubů či 50 poslanců. Bylo zmíněno, že JŘ PS obsahuje také zvláštní procedury projednávání legislativních návrhů. Primárně jde o projednávání za stavu legislativní nouze. Ten legislativní proces razantně zkracuje. Návrh putuje nejdříve na příkaz předsedy PS PČR do výboru, kterému současně stanoví nepřekročitelnou lhůtu k přijetí usnesení. Výbor navrhne, zda se o návrhu povede obecná rozprava a o kterých jeho částech podrobná rozprava. Třetí čtení může následovat bezprostředně po čtení druhém a neplatí zde pravidlo, že se musí konat v dobu stanovenou § 95a JŘ PS. Stav legislativní nouze dokáže zákony legislativním procesem provést i během jednoho týdne, což ale vyvolává pochybnosti o tom, jak pečlivě a rozvážně byl takový zákon diskutován. V 8. volebním období byl používán nadstandardně často, což dokazuje porovnání v grafu č. 5. Ústavní právník Jan Wintr se k této praktice vyjadřuje kriticky a tvrdí, že ani za stavu pandemie není nutné přijímat v PS PČR takto zrychleně 80 zákonů během půl roku. Naopak by se mělo diskutovat o možnosti prodloužení lhůty pro výbory při požadavku kvalifikované menšiny,

[90] Standardní legislativní proces je možné v menší míře zrychlit také zkrácením lhůty pro výbory k přijetí usnesení k návrhů (viz § 91 odst. 2 JŘ PS) a zkrácením lhůty mezi druhým a třetím čtením ze 14 až na 7 dní (viz § 95 odst. 1 JŘ PS)

či zjednodušení uplatnění procedury podle § 90 odst. 2 JŘ PS (viz výše), tj. o jeho složitějším zablokování.[91]

Graf č. 5: Porovnání délek legislativních procesů jednotlivých přijatých návrhů v 7 a 8. volebním období. [92]



Wintr uvádí, že jasným problémem zákonodárného procesu je, že návrh zákona musí být třikrát zařazen na pořad pléna k projednání ve třech čteních, aniž by bylo přesně jasné, jaké obohacení jednotlivá projednávání návrhu přinášejí.[93] Současně referuje o příkladech

[91] WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. str. 311.
[92] Graf č. 5 demonstruje rozdíl v nejčastějších délkách legislativního procesu v 7. a 8. volebním období. Je patrné, že mezi roky 2017 a 2021 přijala Sněmovna velice rychle či velice pomalu velké množství návrhů zákonů, kdežto v předchozím období se hodnoty drží více ve středu grafu. Zdroj: data z databáze PS PČR z webu www.psp.cz.
[93] Tamtéž. str. 309.

fungování prvních čtení v Německu a Rakousku, kde značná část návrhů zákonů nemusí na plénum třikrát. V německém Spolkovém sněmu podstupuje návrh zákona první čtení na plénu, doporučí-li to rada starších nebo na žádost alespoň jedné frakce. V Rakousku o první čtení musí požádat předkladatel návrhu, jinak se standardně nekoná. V obou těchto zemích se klade velký důraz na výborovou část legislativního procesu.[94]

Opozice i vláda stále často využívají institutu mimořádné schůze (dle § 51 odst. 4 JŘ PS) s cílem projednat své priority co nejdříve. V posledních třech volebních obdobích se institut využívá natolik často, že řádných schůzí je zhruba stejně jako těch mimořádných. V posledním volebním období byl poměr 59 řádných ku 61 mimořádným.[95] Opozice se jimi snaží zviditelňovat pro vládu nepříjemná témata,[96] ovšem na úkor veškeré další činnosti PS PČR. Vládní většina ale většinou neschválí program schůze, takže debatovat můžou jen řečníci s přednostním právem uvedení v § 67 JŘ PS. Vláda tyto schůze svolává v případech, kdy nechce riskovat, že její prioritní návrh uvázne v dlouhém pořadu a kdy potřebuje návrh provést legislativním procesem co nejdříve a co nejrychleji. Na mimořádné schůzi se totiž nedá měnit navržený pořad.[97]

S narůstajícím počtem schůzí se efektivita pléna snižuje. JŘ PS projednání návrhu na plénu neulehčuje. Návrh se musí postupně probojovat na pořad schůze a následně třikrát projít diskuzí na plénu, načež mu pokaždé hrozí, že bude v pořadu přesunut na neprojednatelné místo. Institut zkrácení projednávání ve stavu legislativní nouze se nárazově nadužívá a postup schválení v prvním čtení lze snadno vetovat. Efektivní legislativní proces by takto s návrhy zacházet neměl. Současně se zintenzivňuje používání mimořádných schůzí, které odčerpávají jednací čas na zviditelňování aktuálních témat opozicí a na obcházení standardního pořadu schůze pro prioritní vládní návrhy.

---

[94] Tamtéž. str. 310.

[95] LIGAŠ A., ŠVEC K., *Rekordní počet mimořádných schůzí i neprojednaných zákonů. Končící sněmovna v číslech*. [online].ČT 24, 17. 9. 2021, [cit. 17. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3370892-rekordni-pocet-mimoradnych-schuzi-i-neprojednanych-zakonu-koncici-snemovna-v-cislech.

[96] V 9. volebním období se takto opozice pokusila svolat mimořádné schůze ohledně kauzy Dozimetr, financování hnutí STAN či svých vlastních návrhů zákonů řešících vysoké ceny energií. In: ČT 24, *Téma mimořádné schůze.* [online]. ČT 24. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/tema/677678-mimoradna-schuze.

[97] Typickým příkladem, kdy byla vláda nucena pro své návrhy iniciovat mimořádnou schůzi byla 20. schůze v současném volebním období 3. května 2022, kde byly pro předchozí obstruování ze strany opozice projednány vládní návrhy týkající se korespondenční volby či zrušení elektronické evidence tržeb. In: RAMBOUSKOVÁ M., *Sněmovna se dvakrát sejde na mimořádné schůzi, počítá s nočním jednáním*. [online]. Seznam Zprávy, 26. 4. 2022, [cit. 17. 7. 2022]. Dostupné z: https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-snemovna-se-dvakrat-sejde-na-mimoradne-schuzi-pocita-s-nocnim-jednanim-199858.

2.4. Omezení možností plýtvání časem při jednání pléna

Aby byla PS PČR co nejvíce efektivní, měla by maximum svého času věnovat na plnění funkcí, jež parlament má, a minimum času vynakládat na jiné úkoly. Jednací čas musí mít vždy stanoven svůj účel. Rozhodování o programu jednání by mělo mít jasná pravidla a zabraňovat tomu, aby se v parlamentu v jeden moment nahromadilo více návrhů zákonů, než kolik je Sněmovna schopna projednat.[98] Příležitosti pro obstruování, které by paralyzovalo legislativní proces, musí být limitované. Není demokraticky přípustné obstrukce zcela eliminovat. Jde o legitimní nástroj opozice, který by se však měl uplatňovat jako prostředek *ultima ratio* (jako poslední možný), a proto pro něj nelze vytvářet příliš snadné podmínky, díky kterým by obstrukce mohly probíhat na denní bázi.[99] I samotná rozprava k jednotlivým návrhům by neměla být bez pravidel a omezení. Podstatným právem členů parlamentu je vyjadřovat se ke všem návrhům a předkládat návrhy vlastní, ale toto právo nemůže být z důvodů efektivního využití jednacího času nekonečné.

Pořad schůze stanovuje, které body a v jakém pořadí bude PS PČR na dané schůzi projednávat. Návrh pořadu rozesílá předseda Sněmovny při svolání schůze. Ze zákona je dle § 54 odst. 4 JŘ PS stanoveno, že na čtvrtek (je-li jednacím dnem) připadají ústní a písemné interpelace a na středu a pátek od 9 do 14 hodin (jsou-li jednacími dny) připadá projednávání zákonů ve třetích čteních. Pořad blíže neupravuje, jak dlouho by měly být jednotlivé body projednávány, ani kolik projevů či jednacího času by mělo být vyhrazeno jednotlivým poslaneckým klubům.[100] Možnosti pro změnu návrhu pořadu jsou velice široké. Dle § 59 odst. 5 může výbor, poslanecký klub i samotný poslanec navrhnout na začátku schůze změnu nebo doplnění pořadu. JŘ PS sice omezuje dobu přednesení tohoto návrhu na 5 minut, ale stanovuje výjimku pro řečníky uvedené v § 67 JŘ PS.[101] Autonomní usnesení PS PČR přijaté dle § 1 odst. 2 JŘ PS také ukotvuje pravidlo, že přihlásit se k takovémuto návrhu je

---

[98] MUYLLE, K. J., 2003. *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*. str. 177

[99] Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 rozhodoval o ústavní stížnosti poslanců tehdejší opozice, kteří na přelomu let 2015 a 2016 obstruovali uzákonění elektronické evidence tržeb (jedné z vládních priorit). Poslanci argumentovali, že ukončením rozpravy v rozporu s § 66 odst. 1 JŘ PS, bylo zásahem do jejich ústavních práv a ústavnosti legislativního procesu. Ústavní soud návrh v této linii zamítl a potvrdil svou rozhodovací praxi, že pro ústavnost legislativního procesu je podstatné především to, aby členové Parlamentu měli skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu a aby měli možnost zaujmout k němu své stanovisko, což v předmětném sporu bylo dodrženo. Viz bod 52 nálezu Pl. ÚS 26/16.

[100] Tyto praktiky používají rakouská Národní rada a německý Spolkový sněm. In: WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury.*

[101] Těmi jsou prezident Republiky, členové vlády, předsedové a místopředsedové PS PČR, předsedové poslaneckých klubů a předsedové politických stran, jež na začátku volebního období zformovali poslanecký klub.

možné pouze 30 minut po zahájení jednacího dne. Po schválení pořadu je možné ho pouze doplnit (nikoli měnit), nevznesou-li proti takovému návrhu námitku 2 poslanecké kluby nebo 20 poslanců.

Sestavování programu je jedním z momentů, kdy dochází k dlouhým průtahům v jednání. Nezřídka zabere schvalování pořadu až několik hodin. Pořad 19. schůze aktuálního volebního období, jež byla zahájena 26. dubna 2022 ve 14:00, byl schválen po 3 a půl hodinách odůvodňování návrhů na změnu pořadu, diskuzi přednostních řečníků a sérii 31 procedurálních hlasování o navržených změnách. První jednací den 19. schůze tak poslanci stihli projednat pouze jediný bod, než bylo v 19:53 jednání přerušeno. Debata o programu schůze ale probíhá většinou se začátkem každého jednacího dne. Na té samé schůzi, která trvala od 26. do 29. dubna a od 10. do 13. května, tak poslanci strávili debatou o programu celkem 7 hodin a 4 minuty.[102]

Od roku přelomu let 2009 a 2010 se intenzita obstrukcí v PS PČR stupňuje.[103] Častým prostředkem obstrukce je výše popsané prodlužování sestavování pořadu schůze, kterými může opozice velice snadno zabránit PS PČR v tom projednat daný den cokoliv věcně. Zvláště vystupují-li s návrhy na změnu a doplnění pořadu přednostní řečníci z jejích lavic.[104] Možností je také dlouhé řečnění. Délka rozpravy není automaticky omezená. Sněmovna se dle § 59 JŘ PS může usnést na maximální délce projevu 10 minut a omezení 2 vystoupení jednoho poslance v rámci jednoho bodu, ale toto omezení opět neplatí pro přednostní řečníky dle § 67 JŘ PS.[105] Dle § 66 lze rozpravu ukončit až v momentě, kdy do ní nejsou přihlášeni žádní řečníci. Poměrně častý prostředek v boji proti obstrukcím, tedy odhlasování konce rozpravy, tak většina v PS PČR nemá. Obzvláště nebezpečným obstrukčním nástrojem je zneužití kombinace pravidel § 54 odst. 4 a § 95a JŘ PS, jež má potenciál Sněmovnu zcela paralyzovat. Třetím čtením jsou vyhrazena středeční a páteční

[102] 26.4. – 3 hodiny a 34 minut, 27.4. – 59 minut, 28.4. – 19 minut, 29.4. – 11 minut, 10.5. – 50 minut, 11.5. – 43 minut a 13.5. – 28 minut. In: https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/019schuz/index.htm.
[103] WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. str. 257.
[104] Příkladem z nedávné doby je obstrukce novely pandemického zákona ze strany poslanců SPD, kteří odůvodňovali změny v pořadu schůze 31 hodin. In: MIKEL J., *Sněmovna je opět zablokovaná. Okamura mluvil šest hodin, program schůze poslanci schválili po 31 hodinách.* [online]. HN.CZ. 16. 2. 2022, [cit. 17. 7. 2022]. Dostupné z: https://domaci.hn.cz/c1-67034640-opozice-opet-obstruuje-ve-snemovne-okamura-mluvil-sest-hodin-svuj-projev-stale-nedokoncil.
[105] Přednostní řečníci jsou ve svém vystupování téměř neomezitelní, což je výrazně zvýhodňuje oproti „běžným“ poslancům. Disproporce je tak výrazná, že se nyní (v létě 2022) začíná vážně diskutovat o změně. In: ONDRÁČKOVÁ T., *Poslanci uvažují o změnách ve fungování Sněmovny. Měly by omezit obstrukce.* [online].ČT 24, 6. 7. 2022, [cit. 17. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3513539-poslanci-uvazuji-o-zmenach-ve-fungovani-snemovny-mely-omezit-obstrukce.

dopoledne (9-14 hodin) a o vyhrazeních jiné doby na schválení návrhů ve třetím čtení nelze hlasovat při námitce 2 poslaneckých klubů. Poslanci Občanské demokratické strany (ODS) a Strany zelených v roce 2010 odhalili, že tedy stačí obstruovat v těchto pětihodinových oknech a blokovat vyhrazení jiné doby na třetí čtení návrhů zákonů. Sněmovna tak teoreticky nikdy nic neschválí. Tuto strategii používali občanští demokraté a zelení od ledna do dubna 2010.[106] Dosud byla tato metoda obstrukcí použita pouze dvakrát. Podruhé šlo o obstrukci ODS a TOP 09 při projednávání služebního zákona v roce 2015, kdy se nakonec vláda a opozice dohodly na kompromisním znění.[107] Kdykoliv je ovšem možné použít tuto metodu znovu, protože v JŘ PS stále přetrvává.

Současná podoba JŘ PS poslancům vícero snadných nástrojů pro (až paralyzující) obstrukci. V aktuálním volebním období se používání obstrukcí stupňuje natolik, že se o změně JŘ PS mluví intenzivněji než dříve.[108] Jednacím časem je též plýtváno v důsledku dlouhé procedury sestavování pořadu schůze a při nestrukturovaných a takřka neomezeně dlouhých rozpravách o jednotlivých bodech. Stále přetrvává možnost zablokování celého legislativního procesu libovolnou formou obstrukce ve středeční a páteční dopoledne.

[106] WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. str. 213.
[107] Tamtéž. str. 257.
[108] viz bod 96

3. Návrh novely JŘ PS dle konceptu efektivního legislativního procesu

Na základě konceptu efektivního legislativního procesu z kapitoly 1.4. a atributů efektivity a jejich ověření s pomocí dat diskutovaných v kapitole 2 lze identifikovat, která ustanovení JŘ PS brání legislativnímu procesu v PS PČR v efektivním průběhu. Po analýze zákona o JŘ PS prezentuji v této kapitole změny v jeho paragrafovém znění. Zaměřuji se na změny těch částí zákona, které v současnosti činí efektivnímu projednávání ve Sněmovně největší překážky a jejich změna tak může přinést významné zvýšení efektivity legislativního procesu.

3.1. Zúžení okruhu subjektů zákonodárné iniciativy

Právo zákonodárné iniciativy je v českých poměrech limitováno nedostatečně. JŘ PS částečně omezuje okruh možných předkladatelů a klade na předkládaný návrh určité náležitosti, ale i tak je návrhů výrazně více, než kolik je PS PČR schopna odsouhlasit za jedno volební období (viz graf č. 2). Sněmovna je zahlcená poslaneckými (typicky opozičními) návrhy, kterým se stejně jako všem ostatním musí za standardních okolností věnovat ve třech čteních. Úkolem poslanců ovšem není vládnout skrze jimi navrhované zákony. To je úlohou vlády, která má k této činnosti k dispozici mandát od voličů a široký administrativní aparát k přípravě legislativy. Velká aktivita i menších skupin poslanců ovšem ubírá omezený jednací čas, který PS PČR má, na projednání návrhů vlády, tj. předkladatele s mandátem lidu a odborným zázemím pro tvorbu legislativy. Poslanecké návrhy požívají v mnohých případech jen malé politické podpory (viz tabulka č. 1)[109] a neprochází tímto odborným přípravným procesem. Mají ovšem v PS PČR bezpochyby své místo. Nelze poslancům bezpodmínečně odepřít právo podávat návrhy zákonů. Toto individuální právo členů zákonodárného sboru by ale nemělo být uplatňováno na úkor kapacity PS PČR a na úkor projednávání návrhů zákonů, skrze které vláda vládne.

Řešení, které navrhuji, je přiměřené omezení práva poslanců podávat návrhy zákonů. S úpravou ustanovení § 86 odst. 1 věty první JŘ PS[110] by v takovém případě muselo současně dojít i ke změně Ústavy ČR, protože právo předložit návrh zákona je ukotvené i v jejím čl. 41 odst. 2. Domnívám se, že aby byl problém nedostatečné limitace legislativní iniciativy a přílišné zátěže PS PČR (nadproporčně) ze strany poslaneckých návrhů vyřešen,

[109] Třetina návrhů podaných skupinou poslanců v 8. volebním období měla podporu méně než 10 poslanců.
[110] „Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (dále jen "navrhovatel")."

bude ústavní změna v tomto ohledu nutná. Pro omezení hovoří fakt, že poslanecké návrhy mají malou politickou podporu. V posledním volebním období 33 % poslaneckých návrhů zákonů (113) tvořily návrhy s podporou ani ne 10 poslanců. A dále to, že PS PČR od roku 2010 stabilně nedokáže projednat od 175 do 343 předložených návrhů zákonů. Omezení tohoto poslaneckého práva je též poměrně běžnou parlamentní praxí napříč Evropou.[111]

Podobně jako v Německu by k podání návrhu zákona měly být oprávněni poslanecký klub a skupina nejméně 10 poslanců (tj. 5 % poslanců) a jak je tomu již nyní vláda, Senát a zastupitelstvo VÚSC. Právo poslaneckého klubu podat návrh zákona by mělo zajistit, aby i strany, které ve volbách kvůli přepočtu hlasů na mandáty získají méně než 10 poslanců, přestože dosáhly 5% uzavírací klauzule, či byly součástí úspěšné volební koalice, měly stejnou možnost jako jiné kluby v PS PČR.

Změna ústavního práva legislativní iniciativy je politicky nepravděpodobná.[112] Ovšem jak je řečeno již v úvodu, tato práce zkoumá, jak zvýšit efektivitu legislativního procesu nehledě na politickou průchodnost. Navrhovaná změna by ukotvila adekvátní omezení legislativní iniciativy a snížila tak celkovou legislativní zátěž PS PČR. Snížila by počet předkládaných návrhů a umožnila by Sněmovně věnovat více času na návrhy, které mají vyšší počet podporovatelů, či jsou navrhovány vládou a prošly již tak podrobným přípravným a připomínkovým řízením.

3.2. Tvorba stabilního a strukturovaného pořadu schůze a rozpravy

Již bylo vícekrát zmíněno, že PS PČR není schopná projednat značnou část návrhů zákonů, které jí byly předloženy.[113] Zároveň se také setrvale prodlužuje celková doba legislativního procesu v případě návrhů, které jsou schváleny.[114] Tyto dva faktory značí, že PS PČR neefektivně nakládá s jednacím časem. Domnívám se, že aby se zmenšil počet neprojednaných návrhů a celková doba legislativního procesu byla kratší, bude potřeba stabilizovat a strukturovat schvalovaný pořad schůze PS PČR.

Změny JŘ PS, v podobném stylu jako je praxe v zahraničí, by mohly stabilizovat i pořad v PS PČR. Přispěly by tak k vyššímu počtu projednaných návrhů a tím pádem

[111] V Německu musí návrh zákona podpořit nejméně 5 % členů Bundestagu, V Rakousku alespoň pět členů národní rady, v Polsku nejméně 15 členů Sejmu. In: PECHÁČEK Š., *Organizace práce parlamentu*. Parlamentní institut. srpen 2016. [cit. 17. 7. 2022] [online]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=107976. str. 6.
[112] WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury.* str. 311.
[113] Viz graf č. 2.
[114] Viz graf č. 3.

k zefektivnění legislativního procesu. Z kapitoly 2 víme, že problémem je nestabilita a nestrukturovanost pořadu schůze, jež mimo jiné ztěžuje přítomnost poslanců a tím spíše i ministrů na projednávání návrhů jejich odborného zaměření. Aby se pořad schůze stal stabilním a předvídatelným, je třeba (1) přesunou místo k diskuzi o pořadu z pléna do organizačního výboru a (2) limitovat možnosti podat návrh na změnu pořadu na plénu.

Průběh jednání upravuje Sněmovna schváleným pořadem schůze. Současná podoba přípravy programu je popsána v kapitole 1.3.2. a konkrétně pak v § 54 JŘ PS. S přihlédnutím k praxi ze zahraničí a k návrhům Jana Wintra navrhuji, aby nový § 54 odst. 4 dával předsedovi PS PČR pravomoc stanovit na návrh organizačního výboru pořad schůze a způsob projednávání jednotlivých bodů pořadu.

§ 54 (odst. 4)

(4) Předseda ~~Sněmovna~~ stanoví na návrh organizačního výboru ~~svého předsedy~~ pořad schůze, popřípadě způsob projednávání jednotlivých bodů pořadu. Je-li jedním z jednacích dnů schůze Sněmovny čtvrtek, zařadí se na tento den bod odpovědi na písemné interpelace…

Odstavce 5 a 6 by ukotvovaly možné změny pořadu, načež by více limitovaly právo návrh na změnu pořadu podat. K tomu by po úpravě byl oprávněn poslanecký klub, výbor či skupina 10 poslanců. Odůvodnění těchto návrhů by bylo maximálně dvouminutové a bez výjimky pro řečníky uvedené v § 67 JŘ PS. Aby ke změnám pořadu docházelo pouze výjimečně navrhuji též přeformulovat větu čtvrtou a pátou § 54 odst. 6 a slova „rozšiřovat“ a „doplnění“ nahradit slovy „měnit“ respektive „změnu“. Jakékoliv změny pořadu by pak mohly zablokovat dva kluby či dvacítka poslanců. Pořad by se tak měnil pouze v případech, panoval-li by na jeho změně konsenzus.

§ 54 (odst. 5 a 6)

(5) Výbor, poslanecký klub nebo skupina 10 ~~poslanec~~ poslanců mohou navrhnout změnu nebo doplnění pořadu. O pořadu, popřípadě návrhu na jeho změnu nebo doplnění rozhodne Sněmovna hlasováním bez rozpravy.

(6) V průběhu schůze může Sněmovna hlasováním bez rozpravy přesunout bod schváleného pořadu, schválený pořad změnit nebo doplnit. Přednesení návrhu nesmí překročit pět minut~~;~~ ~~toto omezení se nevztahuje na poslance uvedené v § 67~~. Pro odnětí slova platí obdobně ustanovení o faktické poznámce (§ 60). Schválený pořad lze během schůze Sněmovny ~~rozšiřovat~~ doplnit jen výjimečně. Návrh na ~~doplnění~~ změnu schváleného pořadu schůze

Sněmovny nelze projednat, vznesou-li proti němu námitku nejméně dva poslanecké kluby nebo 20 poslanců.

Strukturovanost pořadu spočívá ve vyčlenění určité doby na projednávání jednotlivých bodů. Bez strukturovanosti se při velkém počtu návrhů zákonů pořad schůze prodlužuje a legislativní proces se významně protahuje. V kapitole 2 bylo ukázáno, jaké metody se používají v zahraničí. V PS PČR je řečnickou dobu nyní možné omezit dle § 59 JŘ PS na 10 minut, případně umožnit v rozpravě poslanci vystoupit pouze dvakrát. Určitou strukturu předepisuje pořadu § 54 odst. 4 (určení doby interpelací a třetích čtení), ovšem flexibilnější cestou než úpravou v zákoně je řešit (stejně jako pořadí bodů) domluvu na struktuře pořadu v rámci organizačního výboru. Interpelace jsou nelegislativní činností Sněmovny, tudíž se o den jejich konání může být ponechán tradičně na čtvrtek zákonným ustanovením. § 54 odst. 4 by měl tudíž obsahovat formulaci:

§ 54 (odst. 4)

(4) Předseda ~~Sněmovna~~ stanoví na návrh organizačního výboru ~~svého předsedy~~ pořad schůze, délku řečnické doby na ~~popřípadě způsob~~ projednávání jednotlivých bodů a rozdělení řečnické doby mezi jednotlivé kluby. Je-li jedním z jednacích dnů schůze Sněmovny čtvrtek, zařadí se na tento den bod odpovědi na písemné interpelace. Je-li jedním z jednacích dnů schůze Sněmovny čtvrtek, zařadí se na tento den bod "Ústní interpelace". Nejedná-li Sněmovna ve čtvrtek, ústní interpelace a bod odpovědi na písemné interpelace se do pořadu schůze nezařadí. ~~Jsou-li jednacími dny schůze Sněmovny středa a pátek, zařadí se na tyto dny třetí čtení návrhů zákonů. Lhůta stanovená v § 95 odst. 1 musí být zachována. O zařazení třetího čtení na jiné jednací dny rozhodne Sněmovna. O návrhu na zařazení třetího čtení na jiné jednací dny nemůže Sněmovna hlasovat, vznesou-li proti němu námitku nejméně dva poslanecké kluby.~~

Přesný návod rozdělení řečnické doby může PS PČR upravit autonomním usnesením podle § 1 odst. 2 JŘ PS.[115] Nejtransparentnější a nejefektivnější cestou by bylo použití obdobného mechanismu jako je tzv. Vídeňská hodina v Rakousku, tedy jakési Pražské hodiny“. Na začátku volebního období by byl stanoven čas, jehož násobky by se vyčleňovaly na projednání bodů pořadu a který by se dělil v domluveném poměru mezi kluby s mírným zvýhodněním opozice.

[115] Tak jako v současnosti upravuje usnesení č. 1231 z 24. května 2016 podávání návrhů na změnu pořadu v první půlhodině jednacího dne.

Pro kompletnost novelizace je na závěr potřeba omezit dosud neomezenou rozpravu v § 66 JŘ PS. Bez této změny by sice mohl být stanoven pevný a strukturovaný pořad, ale předsedající by neměl nástroj na to, jak rozpravu protahující se nad rámec pořadu ukončit. Ukončení rozpravy je legitimní nástroj (používaný v Německu či Británii), jenž umožňuje, aby se projevy ve vymezeném čase nemohly přeměnit v obstruování až zablokování PS PČR.[116] Navrhuji upravit § 66 odst. 1 tak, aby předsedajícího opravňoval ukončit i bez návrhu rozpravu, je-li vyčerpána řečnická doba[117] stanovená na projednávání bodu dle pořadu schůze, nebo nejeví-li kluby s nevyčerpaným časem zájem o přihlášení se do rozpravy. Větu druhou a třetí odst. 3 téhož paragrafu je nutné zrušit, protože při jejich ponechání by se rozprava mohla dále cyklit dlouho po konci vymezené doby.

§ 66

(1) Předsedající i bez návrhu rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášeni další řečníci nebo je-li vyčerpána řečnická doba daná pořadem schůze.

(2) Po ukončení rozpravy udělí předsedající závěrečné slovo navrhovateli a zpravodaji. Navrhovatel i zpravodaj se mohou závěrečného slova vzdát.

(3) Sněmovna se může usnést bez rozpravy na opětovném otevření rozpravy, a to do zahájení hlasování o závěrečném usnesení. ~~*Rozprava je znovu zahájena též tehdy, ujme-li se slova před hlasováním o závěrečném usnesení člen vlády. Pro ukončení nově zahájené rozpravy platí ustanovení odstavce 2 obdobně.*~~

Na základě výše popsaných úprav bude legislativní proces v PS PČR probíhat efektivněji, protože jednací čas bude mít díky stabilnímu a strukturovanému pořadu přesně vymezený účel a aktéři legislativního procesu se budou moci spolehnout na pevný časový rozvrh, který jim nová podoba pořadu schůze bude poskytovat.

3.3. Omezení práv tzv. přednostních řečníků

Společně se změnami v podobě pořadu schůze a v omezenosti rozpravy je nutné poupravit také právo tzv. přednostních řečníků kdykoliv vystoupit, které jim přiznává § 67 JŘ PS. V současnosti je možné, aby jim kdykoliv bylo uděleno slovo, což může vést v ojedinělých případech až k tomu, že vedou debatu, která vůbec není na pořadu schůze a

[116] Viz WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury.* str. 264.

[117] V souvislosti s termínem „doba“ a touto navrhovanou změnou § 54 musí být upraven také § 59 odst. 4, který stanovuje podmínky odebrání slova poslanci předsedajícím. Tento odstavec nelogicky užívá pojmu „řečnická lhůta“, i když je přiléhavější právní termín „řečnická doba“. Tou je myšlena doba, po kterou je poslanec oprávněn hovořit.

„obyčejní poslanci“ se do ní ani nemohou zapojit.[118] Aby byly změny v kapitole 3.2. účinné, musí se maximum projevů odehrávat v rámci naplánované rozpravy. Právo na udělení slova i mimo rozpravu by tak mělo náležet pouze prezidentovi, členům vlády a předsedovi a místopředsedům PS PČR. Nikoliv předsedům klubů a předsedům stran či hnutí, jež na začátku volebního období zformují svůj klub. Aby byla zajištěna možnost v přiměřené délce reagovat na projevy exekutivní moci a vedení PS PČR, přiznává nový § 67 právo předsedům klubu a předsedům stran prezentovat stanovisko klubu k přednesenému projevu, a to po stejně dlouhou dobu jako ten, na koho reaguje, maximálně však 15 minut.[119] Nová úprava by tak omezila obstrukční potenciál dosavadních přednostních řečníků, ale nevyloučila by možnou přiměřenou reakci po projevu zástupce vlády či člena vedení Sněmovny.

Nový § 67

(1) Mimo rozpravu dle pořadu, požádají-li o to, udělí se slovo prezidentu republiky, členovi vlády a předsedovi a místopředsedům Sněmovny.

(2) Předseda poslaneckého klubu, nebo poslanec, který je předsedou politické strany nebo politického hnutí, k nimž příslušejí poslanci, kteří jsou členy poslaneckého klubu ustaveného na začátku volebního období (§ 77 odst. 1 a 5), mohou k projevu podle odstavce 1 přednést za svůj klub stanovisko až v délce projevu, na nějž reagují, nejdéle však 15 minut.

3.4. Upuštění od 1. čtení zákona na plénu

PS PČR se schází čím dál častěji, ale je schopna projednat méně a méně zákonů v poměru k počtu schůzí.[120] Návrhům zákona značně komplikuje projednání pravidlo, dle něhož musí být třikrát zařazeny na pořad pléna k projednání ve všech třech čteních. Aby tato část legislativního procesu byla efektivnější a PS PČR byla schopna odhlasovat co největší počet návrhů zákonů na co nejmenším počtu plenárních schůzí, je nutné kromě strukturovaného a pevného pořadu zmenšit objem legislativní agendy pléna. Vyjma zúžení práva legislativní iniciativy (viz kapitola 3.1.) toho lze docílit upuštěním od prvního čtení v případě návrhů, u kterých na této proceduře nebude trvat vybraný aktér legislativního procesu (výbor, většina poslanců, poslanecký klub). Jak bylo prezentováno grafem č. 2 v prvním čtení zůstává většina návrhů, které s uplynutím volebního období končí neprojednané. Příklady fungování prvních čtení v Německu a Rakousku nám ukazují, že je

[118] WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury.* str. 142.
[119] Analogicky jsou upravena pravidla rozpravy v německém Spolkovém sněmu v případech, kdy se tzv. rada starších nedohodne na pořadu schůze. Viz kapitola 2.2. str. 23.
[120] Viz graf č. 4.

efektivní a k projednání co nejvíce návrhů potřebné, za určitých podmínek od prvních čtení upouštět. V obou těchto zemích se klade velký důraz na výborovou část legislativního procesu, kterou naopak české zvláštní, či zkrácené verze legislativního procesu, značně redukují,[121]či zcela vypouští.[122]

Zákon o JŘ PS řeší první čtení v § 90. Nová úprava, která by zefektivnila legislativní proces, by od prvního čtení na plénu upustila v případech, nepožadovala-li by to absolutní většina, tj. 101 poslanců.

§ 90 odst. 1

(1) První čtení se koná, navrhne-li to organizační výbor Sněmovně a ta návrh schválí absolutní většinou svých členů. V případě schválení návrhu se dále postupuje v souladu s § 90 odst. 2. Není-li takový návrh podán nebo schválen, určí předseda Sněmovny výboru nebo výborům návrh k projednání. Též stanoví na toto projednání lhůtu.

~~(1)~~(2) Návrh zákona uvede navrhovatel; po něm vystoupí zpravodaj, kterého určí organizační výbor nebo předseda Sněmovny (§ 88). Po vystoupení navrhovatele a zpravodaje se koná obecná rozprava.[123]

Domnívám se, že je efektivnější ponechat možnost volby na absolutní většině, a ne na předkladateli.[124] Prokáže se tak nakolik je návrh kompromisní u všech poslanců. Méně kompromisní či kontroverzní návrhy bude chtít s větší pravděpodobností absolutní většina projednat na plénu již v prvním čtení. Pokud by absolutní většina na prvním čtení trvala, probíhalo by první čtení dle již zavedených pravidel JŘ PS a jeho výstupem by bylo zamítnutí návrhu, vrácení předkladateli, popř. určení návrhu výboru k projednání. V opačném případě by návrh zákona v prvním čtení na plénu projednáván nebyl a předseda PS PČR by ho určil jednomu či (na návrh) vícero výborům. Tato změna nepředstavuje pouze zkratku pro vládní návrhy, jak by se mohlo zdát, ale i naději pro opozici, jíž se tímto ustanovením zvýší šance, že její návrhy se dostanou do výboru a Sněmovna k nim bude moci přijmout věcné stanovisko ve třetím čtení. Zátěž pléna bude nižší a uvolní se další prostor na projednávání početného zástupu ostatních návrhů zákonů.

---

[121] Při projednávání za stavu legislativní nouze předseda PS PČR stanovuje výborům nepřekročitelnou lhůtu na přijetí usnesení k návrhu, jež může být jen několik hodin dlouhá. In: WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury.* str. 310.
[122] Viz procedura schválení návrhu již v prvním čtení dle § 90 odst. 2 JŘ PS.
[123] Současně s přečíslováním odstavců v § 90 by bylo třeba analogicky z legislativně-technických důvodů pozměnit ustanovení, která dosavadní pořadí používají. Jsou jimi: § 90 odst. 3,5,6 a 7 dosavadního znění.
[124] Jako je tomu v Německu. viz kapitola 2.3. str. 27.

3.5. Omezení některých možností obstrukce

Současné znění JŘ PS umožňuje poslancům snadno se uchýlit k obstrukcím, jež mohou PS PČR za určitých podmínek zcela paralyzovat. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 uvádí, že: „*Parlamentní diskuse by neměla být samoúčelná, neboť jejím smyslem je výměna názorů poslanců, resp. jednotlivých politických frakcí, k tématům, jež jsou v parlamentním procesu aktuálně projednávána*."[125] V nálezu, který byl výsledkem napadnutí pevně zařazeného hlasování o zákonu o elektronické evidenci tržeb tedy proti faktickému ukončení rozpravy v rozporu s § 66 odst. 1 JŘ PS, Ústavní soud připustil, že právo poslanců na vyjádření nebylo ve své podstatě porušeno, protože vládní většina debatu ukončila až po mnoha hodinách třetího čtení a celkově po několika měsících, kdy se debata o zákonu průběžně konala, a napadený zákon tudíž nezrušil.[126] I ochránce ústavnosti v ČR tedy přiznává, že obstrukce je legitimní, ovšem stejně tak její proporcionálně vedené ukončení.

Nejčastější metody obstrukcí byly řešeny již v rámci výše zmíněných navrhovaných úprav (široká práva přednostních řečníků a jejich zneužívání – § 67, omezení práva podávat návrhy na změnu pořadu – § 54 a omezenost rozpravy – § 66). Speciálně je ovšem nutné věnovat pozornost úpravě § 95a, která ve spojení s § 54 odst. 4 větou čtvrtou může zcela paralyzovat legislativní proces ve Sněmovně. V minulosti byla tato strategie uplatněna pouze dvakrát,[127] ovšem nic nezaručuje její nepoužití do budoucna. Úpravu (§ 95a i § 54 odst. 4 věty pátou až osmou je třeba z JŘ PS vyškrtnout, protože při výše prezentované úpravě sestavování programu (viz kapitola 3.2.) již není potřeba stanovovat pevně třetí čtení. Program bude nově vznikat domluvou v organizačním výboru a bude se jen výjimečně měnit. Doba třetích čtení bude tak dopředu známá, aniž by JŘ PS musel povolovat tento obstrukční mechanismus. Další ponechání tohoto paragrafu by bylo zbytečně riskantním a kontraproduktivní a do budoucna by představovalo potenciální zablokování legislativního procesu.

[125] Viz bod 69 nálezu.
[126] Nález sp. zn. Pl. ÚS 16/26 ze dne 12. 12. 2017 bod 58.
[127] Viz výše citované situace v lednu až květnu 2010 (obstrukce ODS a Strany zelených) a v listopadu 2015 (obstrukce TOP 09 a ODS). In: WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. str. 213.

3.6. Shrnutí dílčích změn

Účelem výše popsaných návrhů na změnu paragrafů JŘ PS je, aby PS PČR dokázala efektivněji projednávat návrhy v legislativním procesu, tj. aby naplňovala atributy efektivity z kapitoly č. 2.[128] Efektivním bude legislativní proces bude v PS PČR pouze za jejich společného naplňování. Navrhované úpravy tvoří souhrnnou novelu JŘ PS a cílí na naplňování vícero atributů. Pro přehlednost je níže uvedeno všech 6 měněných paragrafů.

§ 54 odst. 4 – 6

(4) Předseda ~~Sněmovna~~ stanoví na návrh organizačního výboru ~~svého předsedy~~ pořad schůze, délku řečnické doby na ~~popřípadě způsob~~ projednáváni jednotlivých bodů a rozdělení řečnické doby mezi jednotlivé kluby. Je-li jedním z jednacích dnů schůze Sněmovny čtvrtek, zařadí se na tento den bod odpovědi na písemné interpelace. Je-li jedním z jednacích dnů schůze Sněmovny čtvrtek, zařadí se na tento den bod "Ústní interpelace". Nejedná-li Sněmovna ve čtvrtek, ústní interpelace a bod odpovědi na písemné interpelace se do pořadu schůze nezařadí. ~~Jsou-li jednacími dny schůze Sněmovny středa a pátek, zařadí se na tyto dny třetí čtení návrhů zákonů. Lhůta stanovená v § 95 odst. 1 musí být zachována. O zařazení třetího čtení na jiné jednací dny rozhodne Sněmovna. O návrhu na zařazení třetího čtení na jiné jednací dny nemůže Sněmovna hlasovat, vznesou-li proti němu námitku nejméně dva poslanecké kluby.~~

(5) Výbor, poslanecký klub nebo skupina 10 ~~poslanec~~ poslanců mohou navrhnout změnu nebo doplnění pořadu. O pořadu, popřípadě návrhu na jeho změnu nebo doplnění rozhodne Sněmovna hlasováním bez rozpravy.

(6) V průběhu schůze může Sněmovna hlasováním bez rozpravy přesunout bod schváleného pořadu, schválený pořad změnit nebo doplnit. Přednesení návrhu nesmí překročit pět minut~~;~~ ~~toto omezení se nevztahuje na poslance uvedené v § 67~~. Pro odnětí slova platí obdobně ustanovení o faktické poznámce (§ 60). Schválený pořad lze během schůze Sněmovny ~~rozšiřovat~~ doplnit jen výjimečně. Návrh na ~~doplnění~~ změnu schváleného pořadu schůze Sněmovny nelze projednat, vznesou-li proti němu námitku nejméně dva poslanecké kluby nebo 20 poslanců.

[128] (1) Přiměřené omezení legislativní iniciativy, (2) Odhlasování co nejvyššího počtu předložených návrhů zákonů, (3) Minimum plenárních schůzí (4) Omezení plýtvání časem při jednání pléna

§ 66

(1) Předsedající i bez návrhu rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášeni další řečníci nebo je-li vyčerpána řečnická doba daná pořadem schůze.

(2) Po ukončení rozpravy udělí předsedající závěrečné slovo navrhovateli a zpravodaji. Navrhovatel i zpravodaj se mohou závěrečného slova vzdát.

(3) Sněmovna se může usnést bez rozpravy na opětovném otevření rozpravy, a to do zahájení hlasování o závěrečném usnesení.~~ Rozprava je znovu zahájena též tehdy, ujme-li se slova před hlasováním o závěrečném usnesení člen vlády. Pro ukončení nově zahájené rozpravy platí ustanovení odstavce 2 obdobně.~~

Nový § 67

(1) Mimo rozpravu dle pořadu, požádají-li o to, udělí se slovo prezidentu republiky, členovi vlády a předsedovi a místopředsedům Sněmovny.

(2) Předseda poslaneckého klubu, nebo poslanec, který je předsedou politické strany nebo politického hnutí, k nimž příslušejí poslanci, kteří jsou členy poslaneckého klubu ustaveného na začátku volebního období (§ 77 odst. 1 a 5), mohou k projevu podle odstavce 1 přednést za svůj klub stanovisko až v délce projevu, na nějž reagují, nejdéle však 15 minut.

§ 86 odst. 1

(1) Návrh zákona může podat ~~poslanec,~~ skupina alespoň 10 poslanců, poslanecký klub, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (dále jen "navrhovatel")…

§ 90 odst. 1

(1) První čtení se koná, navrhne-li to organizační výbor Sněmovně a ta návrh schválí absolutní většinou svých členů. V případě schválení návrhu se dále postupuje v souladu s § 90 odst. 2. Není-li takový návrh podán nebo schválen, určí předseda Sněmovny výboru nebo výborům návrh k projednání. Též stanoví na toto projednání lhůtu.

~~(1)~~(2) Návrh zákona uvede navrhovatel; po něm vystoupí zpravodaj, kterého určí organizační výbor nebo předseda Sněmovny (§ 88). Po vystoupení navrhovatele a zpravodaje se koná obecná rozprava.[129]

§ 95a

~~Pro třetí čtení návrhů zákonů se vyčlení ve stanovených jednacích dnech připadajících na středu a pátek, pokud Sněmovna nerozhodla jinak (§ 54 odst. 4), doba od 9 hodin do 14 hodin. O vyčlenění jiných hodin pro třetí čtení návrhů zákonů rozhodne Sněmovna. O návrhu na vyčlenění jiných hodin pro třetí čtení návrhu zákona nemůže Sněmovna hlasovat, vznesou-li proti takovému návrhu námitku nejméně dva poslanecké kluby. Ustanovení § 95 odst. 1 tím není dotčeno.~~

Přiměřeného omezení legislativní iniciativy bude dosaženo přiznáním tohoto práva mimo vládu, Senát a zastupitelstvo VÚSC již pouze poslaneckým klubům a skupinám nejméně 10 poslanců. Toto snížení legislativní zátěže společně se stabilizací a strukturalizací pořadu schůze též napomůže schválení co nejvyššího počtu předložených návrhů, na něž bude jednací čas díky nové podobě pořadů schůzí efektivněji využit. Počet plenárních schůzí bude v důsledku upuštění od prvního čtením snížen, protože jen návrhy, u nichž na konání prvního čtení bude trvat absolutní většina, ho opravdu budou muset absolvovat. A konečně úpravy omezující obstrukce při sestavování pořadu (§ 54), v neomezeně dlouhé rozpravě (§ 66), při diskuzích přednostních řečníků (§ 67) a skrze omezení denní doby na projednávání návrhů ve třetím čtení (§ 95a), zaručují, že jednacím časem se bude na plénu plýtvat co nejméně.

Netroufám si tvrdit, že výčet navržených úprav JŘ PS je konečný a pro dosažení zcela efektivního legislativního procesu v PS PČR zcela dostačující. Legislativní pravidla Sněmovny i ostatních fází legislativního procesu si nadále zaslouží pozornost odborné veřejnosti a politiků, kteří s vysokou pravděpodobností budou muset sami v nejbližších letech přistoupit k reformě téměř 30 let starého zákona č. 90/1995 Sb.

[129] Současně s přečíslováním odstavců v § 90 by bylo třeba analogicky z legislativně-technických důvodů pozměnit ustanovení, která dosavadní pořadí používají. Jsou jimi: § 90 odst. 3,5,6 a 7 dosavadního znění.

Závěr

Ve své bakalářské práci jsem se věnoval tématu změny JŘ PS zvyšující efektivitu legislativního procesu. Zaměřil jsem se na tu jeho část, která se odehrává v PS PČR a je upravena zákonem o JŘ PS. Pro potřeby svého výzkumu jsem si definoval efektivní legislativní proces v následujícím znění: Efektivní legislativní proces je proces, který umožňuje přiměřeně rychlé projednání návrhů zákonů bez neopodstatněných zdržení a současně produkci kvalitních zákonů a jejich průběžné zhodnocování při zachování pravidel demokratického právního státu. Na základě této definice jsem určil konkrétní atributy, jež jsou k tomu, aby byl legislativní proces v PS PČR efektivní, potřebné. Jde o (1) přiměřené omezení práva zákonodárné iniciativy, (2) odhlasování co nejvyššího počtu předložených návrhů zákonů, (3) minimalizaci počtu plenárních schůzí a (4) omezení možností plýtvání časem při jednání pléna. V kapitole 3 jsem na základě teoretické přípravy a ověření efektivity současného legislativního procesu zformuloval změnu celkem šesti paragrafů v zákoně o JŘ PS a sice § 54 (sestavování pořadu schůze), § 66 (konec rozpravy), § 67 (právo přednostních řečníků vystoupit), § 86 (legislativní iniciativa), § 90 (povinnost projednání v prvním čtení), § 95a (vymezení doby na třetí čtení zákona). Tyto změny společně tvoří navrženou novelu JŘ PS zvyšující efektivitu legislativního procesu.

Mezi objektivní limity práce patří absence zevrubnějšího porovnání PS PČR s výsledky a s praktickým fungováním parlamentů v zahraničí pro nedostupnost či nekonkrétnost dat o výstupech činnosti těchto institucí a pro jazykovou neznalost autora.

Navrženou novelu nejde označit za kompletní a úplnou, protože rozsah bakalářské práce neumožňuje navrhnout komplexní zvýšení efektivity pro všech stránkách JŘ PS. Takto velká ambice ovšem nebyla cílem výzkumu. Důraz byl kladen na zpracování těch změn, které nejvíce zvýší předmětnou efektivitu. Práce úspěšně definuje koncept efektivního legislativního procesu pomocí rozebrané literatury a poskytuje tak teoretický rámec, podle nějž je nyní možné zkoumat efektivitu celého (nejen) českého legislativního procesu a ověřit do jaké míry je schopný tuto efektivitu naplňovat, případně navrhnout potřebné změny. Výstupy výzkumu v kapitole 3 se kromě dat získaných z databáze PS PČR opírají zejména o expertizu profesora ústavního práva Jana Wintra formulované v jeho publikacích o české parlamentní kultuře.[130]

[130] WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura* (2010) a WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury* (2021).

Přínos tohoto výzkumu spočívá ve zhodnocení efektivity současného stavu legislativního procesu v PS PČR pomocí určené definice a atributů efektivity. Efektivita je ověřována pomocí běžně užívaných (počet návrhů zákonů, aktivita jednotlivých předkladatelů, četnost schůzí pléna) i méně obvyklých ukazatelů (počet méně podporovaných poslaneckých návrhů, poměr počtu schůzí s množstvím jednotlivých návrhů, nejčastější umístění neprojednaných návrhů v legislativním procesu), které nejsou zpracovány dostupnou literaturou[131] V obou případech jsou statistiky dány do širšího časového kontextu vícero volebních období. Následná navržená novela JŘ PS zčásti zahrnuje změny shodující se s poznatky Wintra.[132] Výzkum efektivity českého legislativního procesu ukazuje, že ke zvýšení efektivity je třeba provést jím navrhované kroky ke stabilizaci a strukturovanosti pořadu schůze. Má konkrétní podoba se odchyluje v detailech jako např. podmínka provedení změny pořadu. Stejně tak navrhuji Wintrem diskutovanou možnost ukončení rozpravy s tím rozdílem, že konec pořadu by měl být dán pořadem a rozhodnutím předsedajícího, a nikoliv na základě většinového hlasování. Výzkum podrobněji zpracovává omezení legislativní iniciativy v případě poslaneckých návrhů a předkládá k argumentům data ohledně podpory jednotlivých návrhů podaných skupinou poslanců v posledním volebním období, což v dostupné literatuře k dispozici není. Ohledně práva přednostních řečníků vystupovat v rozpravě poskytuje práce návrh jejich změny spočívající v aplikaci německé praxe.[133] Konečně, kapitola 3 přináší konkrétní formulaci, dle níž může český legislativní proces přeskakovat své první čtení.

O tématu zefektivnění legislativního procesu (potažmo jednání) v PS PČR se v posledních pěti letech vedou časté politické debaty, které prozatím vyústily pouze v jeden reálný návrh novely JŘ PS. V roce 2017 se po parlamentních volbách v PS PČR zformovalo rekordních 9 poslaneckých klubů. Pokus o změnu JŘ PS inicioval tehdejší předseda Poslanecké sněmovny Radek Vondráček.[134] Byla složena pracovní skupina ze zástupců všech poslaneckých klubů. Z původních Vondráčkových plánů, jež zahrnovaly úpravu interpelací členů vlády, omezení přestávek jednotlivých klubů, však nakonec sešlo a novela

[131] KOLÁŘ, Petr. *Parlament České republiky.;* MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK, ed. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje.*
[132] WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury. Závěr.*
[133] Viz bod 119.
[134] ČT 24. *Kratší přestávky i omezení přednostních vystoupení. Poslanci mají plány na zrychlení práce* [online]. ČT 24, 28. 12. 2017 [cit. 28. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2346124-kratsi-prestavky-i-omezeni-prednostnich-vystoupeni-poslanci-maji-plany-na-zrychleni.

obsahovala pouze úpravu nových dní pro jednání o návrzích ve třetím čtení.[135] Návrh paradoxně nebyl ke konci volebního období ani projednán v prvním čtení.[136] V roce 2019 se téma změny JŘ PS stalo předmětem politické debaty znovu, a to při příležitosti velkých obstrukcí daňového balíčku druhé vlády Andreje Babiše. Vládní strany argumentovaly pro omezení řečnické doby jednotlivých poslanců. Opozice ovšem reagovala na tyto návrhy velice nekompromisně a označila je za útok na demokracii. Žádná shoda opět nebyla nalezena.[137] Po volbách do PS PČR v roce 2021 se složení opozice a vlády obrátilo a v květnu 2022 byla opět zformována pracovní skupina zástupců všech poslaneckých klubů.[138] Současné opoziční strany nedostatky JŘ PS připouštějí, ale jednoznačně preferují, aby byly jakékoliv změny sněmovních jednacích pravidel účinné až od dalšího volebního období, tj. od podzimu 2025. Pracovní skupina a konkrétně její předseda, člen vedení Sněmovny za KDU – ČSL Jan Bartošek, chce změny JŘ PS, které by pomohly řešit současnou neefektivitu, předložit koncem tohoto roku. Bude-li tato ambice naplněna, již na konci roku 2022 bude Sněmovna projednávat novelu svého jednacího řádu, která by mohla zahrnovat změny přestávek poslaneckých klubů, sestavování pořadu schůze a práv přednostních řečníků.[139] V případě posledních dvou jmenovaných bodů jde o problematiky řešené touto prací a potenciálně tak může poslancům společně s existující literaturou poskytnout náčrt možných změn, jež by mohly následně přijmout. Na rozdíl od současného hlavního politického proudu se práce zaměřuje i na omezení práva legislativní iniciativy poslanců a možnosti upuštění od prvního čtení.

Práce ponechává otevřenou otázku ohledně kvalitativních náležitostí návrhů zákonů, jež by měly splňovat při podání v PS PČR (počátku legislativního procesu) a stejně tak otázku o zhodnocování dopadů regulace ex post a reakce na její výsledky. Další výzkum tedy může mířit na tyto předpoklady efektivity, či může formulovat komplexní reformu pravidel legislativního, včetně návrhu znění konkrétních úprav. V neposlední řadě je možné

---

[135] GRUBER J., *Z velkých plánů sešlo. Vondráček navrhuje drobné změny jednacího řádu Sněmovny.* [online]. Deník referendum, 10.12. 2018 [cit. 28. 7. 2022]. Dostupné z: https://denikreferendum.cz/clanek/28792-z-velkych-planu-seslo-vondracek-navrhuje-drobne-zmeny-jednaciho-radu-snemovny.

[136] PS PČR. Sněmovní tisk 1189/0. 8. volební období. [online]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1189&CT1=0.

[137] ČT 24. *Změna jednacího řádu by mohla omezit vystoupení poslanců. Útok na demokracii, zní z opozice.* [online]. ČT 24, 10. 11. 2019. [cit. 28. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2973683-zmena-jednaciho-radu-mohla-omezit-vystoupeni-poslancu-utok-na-demokracii-zni-z.

[138] ZELENÝ, Petr. *S obstrukcemi ve sněmovně má zatočit pracovní skupina. Poprvé se sejde za pár dní.* [online]. ČT 24, 29. 5. 2022. [cit. 28. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3495360-s-obstrukcemi-ve-snemovne-ma-zatocit-pracovni-skupina-poprve-se-sejde-za-par-dni.

[139] Tamtéž.

zaměřit se v budoucnosti na hledisko politické průchodnosti, které tato práce neměla při návrhu změny JŘ PS ambici zohlednit.

Téma práce (efektivní fungování legislativního procesu) je ovšem na poli politologie a ústavního práva stále aktuálnější. Parlament je v ČR stěžejní institucí a jeho dolní komora ovlivňuje zásadním způsobem dění v tomto státě. Pravidla JŘ PS se ovšem již 27 let používají bez větších změn, ale politická realita, politická kultura a požadavky na její výkony se mění. Efektivita je jedním z 5 pilířů vládnutí na evropské úrovni a neměla by být cizí ani české poslanecké sněmovně. Rozbor JŘ PS z pohledu jeho vlivu na efektivitu legislativního procesu může, dle mého názoru, podpořit debatu o smysluplnosti některých jeho ustanovení. Přispěje-li tato práce, byť minimální měrou, k debatě o současném fungování Poslanecké sněmovny, či potenciálně k jeho změně, splní více než dostatečně svůj účel.

Použitá literatura

Knihy:

CVRČEK, František a František NOVÁK. *Legislativa: teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-698-9. Vědecké články

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd., Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7.

KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020. Teoretik. ISBN 978-80-7502-413-8

KOLÁŘ, Petr. *Parlament České republiky*. 3., přepracované a aktualizované vydání Praha: Leges, 2013. Extra (Leges). ISBN 978-80-87576-95-3.

KYSELA, Jan. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*., Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-99-6.

MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK, ed. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009. ISBN 978-80-7330-171-2.

WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1.

WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021. ISBN 978-80-87284-90-2

Vědecké články:

COX, G. W. *On the Effects of Legislative Rules*. Legislative Studies Quarterly. 2000, 25(2), str. 169–192. Dostupné z: https://doi.org/10.2307/440367

KYSELA J., *Moc výkonná jako činitel právotvorby. Přehled rolí a problémů*. Správní právo. Legislativní příloha, č 1/2018

MATEI, CIORA, DUMITRU a CECHE. *Efficiency and Effectiveness of the European Parliament under the Ordinary Legislative Procedure*. Administrative Sciences. 2019, 9(3), 70. Dostupné z: https://doi.org/10.3390/admsci9030070.

MOUSMOUTI, Maria. *Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking*. European Journal of Risk Regulation. B.m.: Cambridge University Press. 2018, 9(3), str. 445–464. Dostupné z: doi:https://doi.org/10.1017/err.2018.53

MUYLLE, K. J. *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*. 2003. B.m.: Oxford University Press (OUP). Dostupné z: https://doi.org/10.1093/slr/24.3.169.

SCHÄFFER H., *Evaluation and Assessment of Legal Effects Procedures: Towards a More Rational and Responsible Lawmaking Process*, Statute Law Review. 2001, 22(2), str. 132–153, Dostupné z: https://doi.org/10.1093/slr/22.2.132.

SCHULZ, H. a T. KÖNIG. *Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union*. American Journal of Political Science. 2000, 44(4), str. 653-666. Dostupné z: https://doi.org/10.2307/2669273

Internetové zdroje:

Committee Stage (Commons) - UK parliament. https://www.parliament.uk [online]. [cit. 8. 5. 2022]. Dostupné z: https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-commons-comittee-stage/

ČT 24. *Kratší přestávky i omezení přednostních vystoupení. Poslanci mají plány na zrychlení práce* [online]. ČT 24, 28. 12. 2017 [cit. 28. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2346124-kratsi-prestavky-i-omezeni-prednostnich-vystoupeni-poslanci-maji-plany-na-zrychleni

ČT 24. *Změna jednacího řádu by mohla omezit vystoupení poslanců. Útok na demokracii, zní z opozice*. [online]. ČT 24, 10. 11. 2019. [cit. 28. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2973683-zmena-jednaciho-radu-mohla-omezit-vystoupeni-poslancu-utok-na-demokracii-zni-z

ČT 24, *Téma mimořádné schůze*. [online]. ČT 24. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/tema/677678-mimoradna-schuze

CVVM. *Důvěra ústavní institucím listopad/prosinec 2021*. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/instituce-a-politici/5517-duvera-ustavnim-institucim-v-listopadu-prosinci-2021

GRUBER J., *Z velkých plánů sešlo. Vondráček navrhuje drobné změny jednacího řádu Sněmovny.* [online]. Deník referendum, 10.12. 2018 [cit. 28. 7. 2022]. Dostupné z: https://denikreferendum.cz/clanek/28792-z-velkych-planu-seslo-vondracek-navrhuje-drobne-zmeny-jednaciho-radu-snemovny

LIGAŠ A., ŠVEC K., *Rekordní počet mimořádných schůzí i neprojednaných zákonů. Končící sněmovna v číslech*. [online].ČT 24, 17. 9. 2021, [cit. 17. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3370892-rekordni-pocet-mimoradnych-schuzi-i-neprojednanych-zakonu-koncici-snemovna-v-cislech

MIKEL J., *Sněmovna je opět zablokovaná. Okamura mluvil šest hodin, program schůze poslanci schválili po 31 hodinách*. [online]. HN.CZ. 16. 2. 2022, [cit. 17. 7. 2022]. Dostupné z: https://domaci.hn.cz/c1-67034640-opozice-opet-obstruuje-ve-snemovne-okamura-mluvil-sest-hodin-svuj-projev-stale-nedokoncil

ONDRÁČKOVÁ T., *Poslanci uvažují o změnách ve fungování Sněmovny. Měly by omezit*

obstrukce. [online].ČT 24, 6. 7. 2022, [cit. 17. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3513539-poslanci-uvazuji-o-zmenach-ve-fungovani-snemovny-mely-omezit-obstrukce

Oxford Learner's Dictionaries [online]. 2022 Oxford University Press [cit. 21.06.2022]. Dostupné z: https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/academic/effectiveness

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Přijímaní zákonů*. [online] [cit. 20. 7. 2022]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173

RAMBOUSKOVÁ M., *Sněmovna se dvakrát sejde na mimořádné schůzi, počítá s nočním jednáním*. [online]. Seznam Zprávy, 26. 4. 2022, [cit. 17. 7. 2022]. Dostupné z: https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-snemovna-se-dvakrat-sejde-na-mimoradne-schuzi-pocita-s-nocnim-jednanim-199858

VEJVODOVÁ, Alžběta. *Českým zákonům často nerozumí ani soudci, usnadnit jejich pochopení přitom mohou i drobnosti*. [online]. [cit. 2.5.2022] Dostupné z: https://www.archiv.hn.cz/c1-67048570-ceskym-zakonum-casto-nerozumi-ani-soudci-usnadnit-jejich-pochopeni-pritom-mohou-i-drobnosti

ZELENÝ, Petr. *S obstrukcemi ve sněmovně má zatočit pracovní skupina. Poprvé se sejde za pár dní.* [online]. ČT 24, 29. 5. 2022. [cit. 28. 7. 2022]. Dostupné z: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3495360-s-obstrukcemi-ve-snemovne-ma-zatocit-pracovni-skupina-poprve-se-sejde-za-par-dni.

Judikatura a právní předpisy:

nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012

nález sp. zn. Pl. ÚS 16/26 ze dne 12. 12. 2017

zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Ostatní zdroje:

European Governance a White paper. Press corner | European Commission. [online]. European Commission [cit. 21.06.2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10

PS PČR. Databáze sněmovních tisků Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky z volebních období 1992-2022. [online] Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=9.

PECHÁČEK Š., *Organizace práce parlamentu*. Parlamentní institut. srpen 2016. [cit. 17. 7. 2022] [online]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=107976.

Statut Legislativní rady vlády. Dostupný zde: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/Statut_LRV---od-20160101.pdf

Seznam schémat, tabulek a grafů

Schéma č. 1: Postup projednávání návrhu zákona v PS PČR – str. 11, zdroj: www.psp.cz

Tabulka č. 1: Počet poslanců ve skupině předkladatelů ve volebním období 2017 - 2021 – str. 20, zdroj: data z Databáze sněmovních tisků Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky přístupné na webu www.psp.cz.

Graf č. 1: : Struktura předkladatelů návrhů zákonů v jednotlivých volebních obdobích – str. 19, zdroj: data z Databáze sněmovních tisků Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky přístupné na webu www.psp.cz.

Graf č. 2: Počet neprojednaných návrhů zákonů na konci jednotlivých volebních období – str. 21, zdroj: data z Databáze sněmovních tisků Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky přístupné na webu www.psp.cz.

Graf č. 3: Průměrná délka legislativního procesu schválených návrhů zákonů – str. 22, zdroj: data z Databáze sněmovních tisků Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky přístupné na webu www.psp.cz a z KOLÁŘ, Petr. *Parlament České republiky*. 3. přepracované a aktualizované vydání Praha: Leges, 2013. Extra (Leges). ISBN 978-80-87576-95-3. str. 461

Graf č. 4: Poměr počtu předložených návrhů zákonů vůči počtu plenárních schůzí – str. 23, zdroj: data z Databáze sněmovních tisků Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky přístupné na webu www.psp.cz.

Graf č. 5: Porovnání délek legislativních procesů jednotlivých přijatých návrhů v 7. a 8. volebním období – str. 25, zdroj: data z Databáze sněmovních tisků Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky přístupné na webu www.psp.cz.