

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut Politologických studií

Katedra Politologie

Obor Politologie a veřejná politika

Bakalářská práce

2018

Lukáš Jabůrek

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut Politologických studií

Katedra Politologie

Obor Politologie a veřejná politika

Proces schvalování zákonů v České republice

Bakalářská práce

Autor práce: Lukáš Jabůrek

Studijní program: Politologie

Vedoucí práce: PhDr. Kamil Švec, Ph.D.

Rok obhajoby: 2018

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 7. 5. 2018

Lukáš Jabůrek

Bibliografický záznam

JABŮREK, Lukáš. *Proces schvalování zákonů v České republice*. Praha, 2018. 51 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut Politologie. Katedra Politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Kamil Švec, Ph.D.

Rozsah práce: 81 392 znaků s mezerami

Anotace

Výzkum se zabývá otázkou, jak v praxi funguje proces schvalování zákonů v České republice, od jejich navrhování, přes schvalování, až po samotnou implementaci. Veřejnost zastává názor, že schvalování zákonů a jednání (hlavně) v Poslanecké sněmovně je zbytečně zdlouhavé a dochází tak ke snižování efektivnosti celého procesu a rovněž k oddalování schvalování některých důležitých zákonů.

Výzkum se tedy zaměří na otázku, jakými prostředky mohou ústavní činitelé, převážně poslanci, ovlivnit proces schvalování zákonů a jak těchto prostředků reálně využívají. V souvislosti s hlavní výzkumnou otázkou se teoretická část zaměří na detailní analýzu Ústavy České republiky, konkrétně její část, kde je popsán proces schvalování zákonů, následně pravomoci ústavních činitelů. Pro výzkum bude využit jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Analytická část se bude věnovat konkrétním třem příkladům schvalování zákonů (Zákon o registru smluv, Protikuřácký zákon a Zákon o evidenci tržeb), jejich průběhu, pozměňovacím návrhům a hlasování v Poslanecké sněmovně. Případně se také zaměří na další reakce Senátu a prezidenta republiky. Ve všech třech případech se výzkum pokusí odpovědět na výzkumnou otázku a shrnout, jak v praxi reálně ústavní činitelé využívají svých pravomocí, jak ovlivňují proces schvalování zákonů a jaké změny by mohly vést k zefektivnění a případně urychlení celého procesu schvalování zákonů.

Annotation

This research looks at the process of law approval in the Czech Republic in practice. This covers law proposal, approval and implementation. The public views the process of approval and discussion in the Chamber of Deputies as protracted and inefficient resulting in postponing of some important laws.

This research therefore aims to find which means the deputies especially the Members of Parliament, can use to influence the process of law approval and to what extent they actually use them. In relation to the main research question the theoretical part will focus on detailed analysis of the Constitution of the Czech Republic. In particular the part which explains the law

approval process and competence of deputies The literature will also include the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies.

The analytical part will be dedicated to 3 specific examples of law approval (from the election period 2013-2017), its progress, amendatory proposals and voting in the Chamber of Deputies. It will possibly also mention reactions of the Senate and the President of the Czech Republic. In all 3 instances the research will try to answer the research question and summarise how the deputies use their competence in practice and how they influence the law approval process. Finally, practical suggestions which could lead to an improved efficiency and possibly quickening of the whole process of law approval will be outlined.

Klíčová slova

Legislativní proces, schvalování zákonů, poslanec, zákon, jednací řád, ústava, opozice, obstrukce, protikuřácký zákon, zákon o evidenci tržeb, zákon o registru smluv

Keywords

Law, legislative process, constitution, approval of laws, opposition, obstruction, Member of Parliament

Title

The Process of approval of laws in Czech republic

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval PhDr. Kamilu Švecovi, Ph.D. za jeho cenné rady, připomínky a vstřícný přístup při konzultacích.

Obsah

Úvod	2
Představení problému.....	2
Význam výzkumu a výzkumné otázky	3
Metodologie	4
1. Legislativní proces	7
1. 1. Ústava České republiky a jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu	8
1. 2. Projednávání návrhu zákona	12
2. Pravomoci poslanců při schvalování zákonů	16
2. 1. Návrhy poslanců při jednání Poslanecké sněmovny.....	18
3. Zákon o registru smluv	20
3. 1. Návrh zákona a proces schvalování	20
3. 2. Pozměňovací návrhy k návrhu zákona.....	24
4. Zákon o evidenci tržeb	26
4. 1. Návrh zákona a proces schvalování	27
4. 2. Pozměňovací návrhy k návrhu zákona.....	31
5. Zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.....	33
5. 1. Návrh zákona a proces schvalování	33
5. 2. Pozměňovací návrhy k návrhu zákona.....	36
Závěr.....	38
Summary	42
Použitá literatura	43
Teze bakalářské práce	48

Úvod

Představení problému

Legislativní proces je základním prvkem pro vytváření a budování stabilního systému zákonů, které jsou nezbytné pro správné fungování státu. Aby zákony plnily stoprocentně svoji funkci, je třeba, aby byly schvalovány správně, kvalitně, efektivně a nebylo jejich schvalování zbytečně zdržováno a blokováno. Nicméně je třeba dát schvalování čas, aby nedošlo k chybám a vznikl kvalitní a fungující zákon, který by nebylo třeba v nejbližší době měnit.

Veřejnost obecně zastává názor, že Poslanecká sněmovna je pouhou „žvanírnou“¹, jak ji také často označuje poslanec Andrej Babiš, a poslanci ztrácí mnoho drahocenného času tím, že pouze zdržují svými výstupy celý proces, aniž by jejich výstupy byly nějakým způsobem přínosné, relevantní. Tento názor zastávají překvapivě i někteří samotní poslanci, převážně pak ti z hnutí ANO. Hesla „*Nejsme jako politici. Makáme.*“ či „*Nekecáme, makáme.*“² se staly jedním z nosných prvků kampaně hnutí ANO. Otázkou je, jak moc toto heslo ovlivnilo voliče a také to, jak budou nyní poslanci hnutí ANO bojovat za změnu jednacího řádu, aby již nedocházelo ke „kecání“, ale došlo na samotné „makání“. Důležité je také zmínit fakt, že v současnosti rostoucí trend vzniku, rozšiřování a podpory tzv. populistických stran ze strany voličů má na kritice současného systému rovněž svůj podíl. Populistické strany se snaží svým programem a jednáním vystupovat proti současnému establishmentu a jedním z bodů jejich kritiky je právě i současný legislativní proces včetně kritiky jednacího řádu apod.

Je důležité, aby při schvalování zákonů docházelo ke konsenzu, ke střetu názorů a přístupů, aby vznikající zákon postihl všechny aspekty problému a nemusel být ideálně dále upravován po nabytí jeho účinnosti. Tyto podmínky zajišťují právě definované pravomoci jednotlivých ústavních činitelů, jako jsou možné výstupy při jednání, vytváření pozměňovacích návrhů, jednotlivé hlasování apod. Je však pravdou, že někteří poslanci svými výstupy v Poslanecké sněmovně, na které mají nárok dle jednacího řádu a jsou regulérním nástrojem prosazování svého názoru, případně názoru strany, hnutí apod., úmyslně oddalují hlasování a

¹ Babiš: Než skončit v opozici, raději odejdu z politiky. *ČT24* [online]. 21. 6. 2016 [cit. 2018-12-23]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1823438-babis-nez-skoncit-v-opozici-radeji-odejdu-z-politiky>.

² Nové tváře ANO se představily na billboardech. *ANO, bude líp* [online]. [cit. 2018-12-23]. Dostupné z: <https://www.anobudelip.cz/cs/o-nas/galerie/fotogalerie/nove-tvare-ano-se-predstavily-na-billboardech-12072.shtml>.

mohou tím pozdržet přijetí důležitého zákona, novely a dalších rozhodnutí. Tomuto jednání se říká obstrukce a je poměrně často využívaným nástrojem opozice, jak „omezit“ vládu koalice a prosazování jejich návrhů zákonů. Ve většině případů však výstupy poslanců, nápady a připomínky, pomohou k vylepšení původního návrhu a vytvoření kvalitnějšího zákona, než jakým byl původní návrh.

Obstrukce jednotlivých poslanců a stran mohou přejít do takového měřítka, kdy dochází ke zdržení při schvalování v takové míře, že je třeba posunout účinnost zákona na pozdější dobu, protože zákon poslanci nestihli projednat v původním termínu. Tento případ nastal například při novele zákona o DPH. Zákon měl nabýt účinnosti již 1. ledna 2017, avšak díky zdržení při schvalování v Poslanecké sněmovně byl až v polovině ledna předán Senátu a byla proto jeho účinnost posunuta na pozdější dobu. Veřejnost však není zcela seznámena s problémem a neví tedy, že schvalování takto důležitého zákona vyžaduje mnoho času, diskuzi a přijímání dalších opatření, aby mohl být takový zákon schválen, aby byl funkční a vyřešil danou problematiku.

Vláda premiéra Bohuslava Sobotky schválila za své působnosti nejvíce zákonů v historii České republiky a vytvořila také mnoho zákonů, které výrazným způsobem zasáhly do současného fungování státu a do systému zákonů. Výzkum se tak zaměří na to, jak některé z těchto důležitých zákonů vznikaly a jaký byl jejich průběh.

Význam výzkumu a výzkumné otázky

Výzkum si klade za cíl přiblížit veřejnosti kompletní legislativní proces a objasnit, proč v některých případech dochází k prodlužování celého procesu, aby nedocházelo ze strany veřejnosti k možnému obviňování poslanců, že svými výstupy a kroky pouze zdržují a blokují některé návrhy, které je třeba projednat, ale že tyto kroky a výstupy jsou nutné ke správnému fungování procesu vzniku kvalitních zákonů. Rovněž také práce zhodnotí na základě zkoumání tří zákonů, zda je jednací řád Poslanecké sněmovny nastaven správně a zda nepotřebuje změnu.

Z tohoto cíle výzkumu proto vyplývají dvě hlavní výzkumné otázky:

Je jednací řád Poslanecké sněmovny nastaven správně, efektivně a nepotřebuje změnu?

Bylo by lepší, aby byl jednací řád jednodušší, a docházelo k rychlejšímu schvalování zákonů, nebo aby byl složitější, schvalování trvalo déle, ale vznikaly by „kvalitnější“ zákony?

Metodologie

Výzkum bude kvalitativní případovou studií se zaměřením na konkrétní tři zákony, které vznikly za vlády premiéra Bohuslava Sobotky v letech 2013-2017. Tyto zákony byly vybrány na základě několika aspektů. Všechny zákony byly hojně diskutovány jak v médiích, tak veřejností, jsou významným zásahem do současného systému zákonů, některé byly schvalovány velmi dlouho nebo k nim vzniklo mnoho pozměňovacích návrhů, které původní návrh výrazným způsobem ovlivnily.

V teoretické části bude důkladně obsahově analyzován kompletní proces schvalování zákonů a pravomoci jednotlivých ústavních činitelů, za využití Ústavy České republiky a jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu, přičemž bude tato část zaměřena převážně na Poslaneckou sněmovnu. Senát a prezident republiky budou zmíněni okrajově. Tyto informace poskytnou základní vhled do celého systému a pomohou nastavit základní body, které poskytnou základ pro analytickou část za využití konkrétních příkladů. Rovněž je také nutné (alespoň okrajově) v kontextu se současným systémem, rozebrat historické zákony, ze kterých současná Ústava a jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu vychází. Jak byl nastaven systém dříve v porovnání s tím dnešním? Tyto informace opět pomohou blíže pochopit základní principy a pravidla legislativního procesu, jak vznikal a proč.

V analytické části bude výzkum zaměřen na konkrétní zákony a jejich analýzu v kontextu s teoretickou částí výzkumu. Tyto zákony byly vybrány z důvodu jejich velkého zásahu do současného systému a jejich dopadu na obyvatele. Všem vybraným zákonům byla rovněž věnována velká pozornost médií a jejich proces schvalování byl velmi diskutován.

Vybranými zákony podle výše zmíněných parametrů jsou:

1. Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (tzv. Zákon o registru smluv)
2. Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb
3. Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (tzv. Protikuřácký zákon)

U těchto zákonů bude kladen důraz na proces jejich vzniku – od návrhu zákona, přes jejich čtení, schvalování a hlasování v Poslanecké sněmovně, pozměňovací návrhy a jejich implementace, dále stručně vyjádření Senátu, prezidenta, až po jejich schválení. Z těchto jednotlivých prvků nabídne práce odpověď na otázku, proč některé schvalování zákonů může připadat někomu zdlouhavé a čím se tak děje. Na závěr práce nabídne shrnutí, které se zaměří na porovnání vzniku všech tří zkoumaných zákonů a jejich proces. Ze získaných znalostí a informací bude proveden závěr, zda je legislativní proces České republiky nastaven správně a jaké by mohly být případně kroky k jeho zlepšení, zefektivnění.

Hlavními prameny pro zkoumání a uvedení do problematiky je Ústava České republiky. Z té můžeme vyčíst základní pravomoci ústavních činitelů, které pomohou základně vymezit pravomoci, kterými mohou činitelé ovlivnit legislativní proces. Detailnější rozbor celého procesu poté lze vyčíst ze zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, včetně všech možných situací, které mohou v procesu schvalování nastat a mohou ho prodloužit. Důležitým zdrojem pro pochopení celého kontextu je také historie vzniku celého legislativního procesu, tzn. jak a proč se nyní používá právě tento typ, jak vznikal, jaké jsou jeho výhody a nevýhody. V tomto případě bude kladen důraz na Ústavu ČSR a jednací řád Poslanecké sněmovny Národního shromáždění (oba dokumenty z roku 1920), na jejichž základě současné zákony vznikaly.

Pro analytickou část byly vybrány tři asi nejdiskutovanější zákony, které vznikaly za vlády Bohuslava Sobotky v letech 2013-2017, kdy pro analýzu těchto zákonů budou použity pozměňovací návrhy, kdy bude kladen důraz na jejich počet, význam pro výsledný zákon a další aspekty. Pozměňovací návrhy a hlasování poslanců ve Sněmovně, případně podstatná vyjádření Senátu a prezidenta, budou hlavními zdroji pro analytickou část.

Úvod práce bude zaměřen na detailní popsání celého legislativního procesu schvalování zákonů se zaměřením na projednávání na půdě Poslanecké sněmovny. Po definování celého

procesu, včetně pravomocí poslanců, bude práce pokračovat v analýze jednotlivých vybraných zákonů. Následně z analýzy zákonů bude vytvořen závěr, který se zaměří na zodpovězení výzkumných otázek a zhodnocení celého legislativního procesu, včetně možných návrhů, jak by měl být případně jednací řád Poslanecké sněmovny upraven.

1. Legislativní proces

Základní zákonnou úpravou pro legislativní proces, potažmo schvalování zákonů, je hlava druhá Ústavy České republiky, která vymezuje základní hranice zákonodárné moci. Ústavu poté v otázce legislativního procesu doplňuje jednací řád Poslanecké sněmovny a Senátu, který detailněji popisuje celý postup při schvalování zákonů.

Slovo parlament pochází z francouzského slova *parler* (mluvit, hovořit) a je proto již z významu slova jasné, co se v parlamentu bude odehrávat. Podobný výraz, který často používá poslanec Andrej Babiš – žvanírna³, také již v některém ze svých projevů zmínil i Lenin a tím je tak již z historických souvislostí jasné, že již dříve docházelo v parlamentu k rozsáhlým diskuzím.⁴ Velký význam v celé diskuzi na půdě Poslanecké sněmovny má opozice, která je v postavení proti koalici, a svými výstupy a jednáním v jistých případech „bojuje“ proti ní, jak již vychází ze samotného původu slova. Význam slova opozice vychází z latinského slova *oppositus*, což v českém překladu znamená postavený proti, protilehlý, protiklad, odpor vůči něčemu apod.⁵ Opozice tak zajišťuje jakousi kontrolu nad vládou koalice.

Během historie již několikrát došlo k úpravám celého legislativního procesu, k jeho zkracování či prodlužování, k zajištění lepší efektivity práce či rychlosti schvalování. Současný jednací řád Poslanecké sněmovny již byl již rovněž několikrát novelizován a v současné době se také mluví o další nutnosti jeho úpravy. Největším „bojovníkem“ proti současnému systému jednacího řádu je hnutí ANO. Současný předseda Poslanecké sněmovny Radek Vondráček (ANO) po volbách v roce 2017 inicioval schůzku všech stran k debatě nad změnou jednacího řádu Sněmovny tak, aby zbytečně nedocházelo k obstrukcím opozice a blokování či zbrzdování schůzí poslanců. K různým nápadům na úpravu pravidel jednání ve Sněmovně se připojují i další strany. Současný systém počítá s možností poslaneckých klubů vybrat si během každé schůze jednu pauzu, v délce až 2 hodiny. Při současném počtu poslaneckých klubů by mohlo dojít za celou jednu schůzi až k 18 hodinám pauzy, což je naprosto nepřijatelné. Radim Fiala z SPD navrhuje úpravu výstupů s přednostním právem, kdy kvůli velkému počtu stran ve Sněmovně jich může využít necelých 50 osob. Petr Fiala z ODS pak navrhuje omezit vystupování s tzv. faktickou poznámkou, kdy v některých jednáních je jich až příliš mnoho.

³ Babiš: Než skončit v opozici, raději odejdu z politiky. ČT24 [online]. 21. 6. 2016 [cit. 2018-12-23]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1823438-babis-nez-skoncit-v-opozici-radeji-odejdu-z-politiky>.

⁴ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1. s. 24.

⁵ KUBÁT, Michal. *Politická opozice v teorii a středoevropské praxi: (vybrané otázky)*. Praha: Dokořán, 2010. Bod (Dokořán). ISBN 978-80-7363-285-4. S. 16.

Další poslanci a strany navrhují rovněž úpravy dosazování členů výboru či úpravu interpelací na vládu.⁶

1. 1. Ústava České republiky a jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu

Ústava ČR byla přijata 16. prosince 1992, nabyla účinnosti 1. ledna 1993 a je základním zákonem České republiky. Ústava je složena z preambule a 8 hlav. Těmito hlavami jsou základní ustanovení, moc zákonodárná, moc výkonná, moc soudní, Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka, územní samospráva, přechodná a závěrečná ustanovení). Od roku 1993 byla Ústava ČR již 22krát novelizována (naposledy roku 2017 –zákon č. 300/2017 Sb.)⁷.

Ústava České republiky vznikala převážně na základech Ústavy Československé republiky z roku 1920 a lze v obou ústavách nalézt podobné znaky. Ústava ČR je však již detailněji propracována a pokusila se upravit nedostatky, které dle autorů původní Ústava ČSR měla.⁸ Proces schvalování zákonů z období první republiky je popsán v § 41 až § 51 Ústavy ČSR. Kromě menších odchylek v různých lhůtách (lhůta k vyjádření se k návrhu apod.) lze najít největší rozdíl v pravomocích Senátu, kdy tyto pravomoci byly značně větší než nyní. Tento fakt popisuje nejlépe § 44 Ústavy ČSR, ve kterém se uvádí, že pokud tříčtvrtinová většina v Senátu zamítne návrh zákona, který se k ní dostal z Poslanecké sněmovny, musí vrácený návrh zákona schválit minimálně třípětinovou většinou svých členů. Další bod, který udává Ústava ČSR a posiluje moc Senátu, se zaměřuje na vracení zákonů Poslanecké sněmovně. Pokud Senát navrátí návrh zákona zpět Sněmovně, a ta jej zamítne, může se Senát nadpoloviční většinou svých členů domoci toho, že bude zákon znovu Sněmovnou projednáván a pak, pokud je zamítnut nadpoloviční většinou všech poslanců, je návrh zákona teprve zamítnut.⁹

⁶ Kratší přestávky i omezení přednostních vystoupení. Poslanci mají plány na zrychlení práce. ČT24 [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2346124-kratsi-prestavky-i-omezeni-prednostnich-vystoupeni-poslanci-maji-plany-na-zrychleni>.

⁷ Zákon č. 300/2017 Sb.: Zákon o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon). *Zakonyprolidi.cz* [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: <https://zakonyprolidi.cz/cs/2017-300>.

⁸ GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. S. 72.; BUREŠ, Jan. *Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2012. ISBN 9788024742830. S. 153.

⁹ „(1) Usnesení poslanecké sněmovny stane se zákonem přes odchýlné usnesení senátu, když se sněmovna poslanecká usnese nadpoloviční většinou všech svých členů na tom, že setrvává na svém původním usnesení.

Zajímavostí je také § 46 Ústavy ČSR, kdy tento paragraf umožňoval, v případě zamítnutí vládního návrhu zákona Národním shromážděním, vyhlásit hlasování lidu. To poté rozhodlo, zda se má návrh stát zákonem, či nikoli. Takového hlasování se mohli zúčastnit všichni voliči, kteří byli oprávněni volit do Poslanecké sněmovny. Hlasování lidu ale nebylo možno v případech, kdy se jednalo o úpravu ústavy nebo jejích součástí.¹⁰ Ústava České republiky z roku 1993 tedy v legislativním procesu v mnohém kopíruje Ústavu ČSR z roku 1920, upravuje však některé body tak, aby legislativní proces byl rychlejší a efektivnější.

Jednací řád Poslanecké sněmovny je zákonná úprava, která upravuje pravidla a zásady jednání ve Sněmovně. Zákon byl přijat 19. dubna 1995 a účinnosti nabyl dne 1. srpna 1995. Od té doby byl zákon již několikrát novelizován. Poslední novelizace je z roku 2014, jako zákon č. 265/2014 Sb. Zákon obsahuje celkem 21 částí, které se mimo jiné samotným procesem schvalování zákonů zabývají také například poslanci, jejich pravomocemi, schůzemi Sněmovny, jednotlivými výbory (jejich funkcí, pravomocemi apod.), interpelacemi, jednáními o mezinárodních smlouvách, volebním řádem atd.

Jednací řád prošel za dobu od vzniku Československé republiky do dnešní doby značnými úpravami. Nejvíce strohý byl jednací řád Národního shromáždění z roku 1960 (zákon č. 107/196 Sb.), který popisoval proceduru jednání na pouze 7 paragrafů. Odpovídající pasáž jednacího řádu z první republiky, pak byla bezmála desetkrát delší a detailně popisovala celý průběh jednání.¹¹ Postupně také rostou pravomoci jednotlivých poslanců a možnosti prosazování jejich názorů, a to již od poloviny 19. století. Rovněž podobně jako Ústava ČR i jednací řád PSP vychází ze zákonné úpravy z roku 1920, konkrétně pak ze zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Národního Shromáždění. Největší zajímavostí, kterou lze v porovnání s jednacím řádem z roku 1920 nalézt, je absence třetího čtení návrhu zákona. Absenci třetího čtení uvádí čl. 1. § 42 jednacího řádu senátu Národního shromáždění ČSR. Ten

Zamítli-li však senát tříčtvrtinovou většinou svých členů osnovu v poslanecké sněmovně přijatou, stane se osnova zákonem, setrvá-li poslanecká sněmovna na svém usnesení třípětinovou většinou všech svých členů.

(2) Návrhy senátu dodávají se poslanecké sněmovně. Zamítne-li je, a setrvá-li senát na svém původním usnesení nadpoloviční většinou všech svých členů, dodá své usnesení znovu poslanecké sněmovně. Zamítne-li poslanecká sněmovna usnesení senátu nadpoloviční většinou všech svých členů po druhé, nestane se usnesení senátu zákonem. – podle Zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky § 44.

¹⁰ *„(1) Zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státí zákonem. Usnesení vlády musí býti jednomyslné.*

(2) Hlasovací právo má každý, kdo jest oprávněn voliti do poslanecké sněmovny.

(3) Podrobnosti upravuje zákon.

(4) Hlasování lidu není přípustné o vládních návrzích zákonů, jimiž má býti měněna nebo doplněna ústavní listina a její součásti (čl. I. uvoz. zák.). – podle Zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky § 46.

¹¹ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1. S. 27.

udává, které věci se projednávají v kolika čteních: „*O osnovách zákonů a o smlouvách mezinárodních (§ 64, č. 1., úst. list.) jedná ve dvojitěm čtení, o předmětech ostatních ve čtení jediném.*“¹²

Původní druhé čtení z roku 1920 lze nejlépe přirovnat k nynějšímu čtení třetímu, kdy se tyto čtení zaměřují již pouze na opravu různých chyb, jako gramatické, legislativní apod.¹³ Celý legislativní proces (na půdě Poslanecké sněmovny), který probíhal dle platných zákonů z roku 1920, byl tedy o jedno čtení kratší a jelikož se ve druhém čtení nekonala rozprava, bylo tedy možné připomínkovat návrhy pouze v prvním, jediném čtení, nebo při jednání ve výborech.

V českém prostředí můžeme rozlišit tři typy zákonodárných procedur v Parlamentu.¹⁴ Přijímání návrhů zákonů ve standardním legislativním procesu - v tomto typu má Senát lhůtu 30 dní na projednávání, avšak Senát nemusí návrh vůbec projednávat nebo může vyjádřit vůli se návrhem nezabývat. Takovýto návrh se pak bere jako Senátem schválený. V případě, kdy je zákon Senátem projednáván, může ho Senát schválit, zamítnout, případně vrátit Sněmovně s pozměňovacími návrhy, a ta poté může schválit pozměňovací návrhy Senátu nadpoloviční většinou přítomných poslanců, případně přehlasovat senátní veto nebo pozměňovací návrhy pomocí nadpoloviční většiny všech poslanců.

Přijímání návrhů zákonů, kde je potřeba souhlas obou komor Parlamentu - toto se týká přijímání ústavních zákonů, volebních zákonů, zákona o jednacím řádu Senátu a zákona o zásadách jednání a styku obou těchto komor mezi sebou, jakož i navenek.¹⁵ Přijímání zákonů v jedné komoře - toto se týká pouze procedury schvalování zákona o státním rozpočtu, který je projednáván a schvalován pouze v Poslanecké sněmovně.¹⁶ Tato práce se zaměří na první typ zákonodárných procedur – přijímání návrhů zákonů ve standardním legislativním procesu.

Prvním krokem legislativního procesu je podání návrhu zákona. V člancích 41 a 42 Ústavy je jasně definováno, kdo může návrh zákona podat. Návrh zákona může podat každý jednotlivý poslanec, skupina poslanců, Senát jako celek, vláda, či zastupitelstvo vyššího

¹² Podle Zákona č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění § 42 odstavec 1.

¹³ „*Při druhém čtení není rozpravy a navrhnouti lze jen odročení hlasování, vrácení výboru nebo opravu chyb jazykových, písma neb tisku a změny slohové, o nichž se však vůbec nehlasuje, souhlasí-li zpravodaj.*“ - podle Zákona č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění § 54 odstavec 2.

¹⁴ Přijímání zákonů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*[online]. [cit. 2017-11-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

¹⁵ SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87212-18-9. S. 125.

¹⁶ 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. S. 56.

územního samosprávného celku.¹⁷ Každoroční návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu pak podává vláda.¹⁸ Ze všech podaných návrhů zákona nejvíce podává vláda, a to zhruba 60 %. Poslanci a skupiny poslanců podávají zhruba 30 % návrhů zákonů a zbývající jednotky procent si rozdělí zbylí činitelé, kteří mohou návrhy zákona podat.¹⁹ Formální náležitosti návrhu nového zákona (případně novely) upravuje § 86 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Návrh musí být předložen písemně i elektronicky. V návrhu musí být jasně napsáno, na čem se má Poslanecká sněmovna unést, tedy přesné paragrafové znění návrhu zákona. Současně musí být také k návrhu přiložena důvodová zpráva, která se skládá z obecné a zvláštní části. Zajímavostí však je, že pro přípravu návrhu zákona neexistuje žádný přesný model, jak má vypadat, ale pouze to, co má obsahovat.²⁰

Obecná část se zabývá aktuálním právním stavem a snaží se vysvětlit, proč je nezbytné vytvořit zákon nový, případně původní zákon upravit. Rovněž musí obecná část zhodnotit předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, jako nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí apod., a zhodnotit také soulad návrhu s mezinárodními smlouvami a ústavním pořádkem ČR.²¹ Zvláštní část důvodové zprávy pak vysvětluje jednotlivá ustanovení předloženého návrhu. Návrh zákona splňující pravidla zmíněná v předešlé kapitole je předložen předsedovi Poslanecké sněmovny. Předseda Sněmovny zašle návrh k projednání vládě, pokud vláda samotná není předkladatelem návrhu, která se k návrhu do 30 dnů vyjádří svým stanoviskem. Stanoviskem může být souhlas, nesouhlas, případně souhlas s připomínkami. Nevyjádření se vlády do stanovené lhůty znamená kladné stanovisko.²² Do 15 dnů od vyjádření vlády doporučí organizační výbor Poslanecké sněmovny předsedovi Sněmovny zařadit návrh zákona na pořad schůze Sněmovny. Organizační výbor také navrhne, který z výborů bude garanční, kterému dalšímu nebo dalším výborům má být návrh přikázán a rovněž určí zpravodaje pro první čtení ve Sněmovně.

¹⁷ Podle Zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky čl. 41.

¹⁸ Podle Zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky čl. 42.

¹⁹ BOHÁČ, Radim .. ET AL.]. *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 8073120747. S. 98.

²⁰ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-80-7400-162-8. S. 84.

²¹ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 86.

²² SYLLOVÁ, Jindřiška. *Parlament České republiky: podle stavu k 1.5.2007*. 2., podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-689-4. S. 225.

1. 2. Projednávání návrhu zákona

Běžně prochází návrh zákona trojím čtením v Poslanecké sněmovně a výbory. Jednací řád v § 90 však připouští i projednávání zákonů pouze v prvním čtení - tzv. zkrácené projednávání. To může navrhnout navrhovatel při prvním čtení návrhu zákona.²³ V prvním čtení však nelze schválit všechny návrhy zákonů, konkrétně pak návrh ústavního zákona, návrh zákona o rozpočtu nebo mezinárodní smlouvu.²⁴

Během prvního čtení předstoupí před poslance navrhovatel zákona, kterým může být pověřený zástupce vlády, zástupce skupiny poslanců, samotný poslanec, pověřený senátor, případně zástupce krajského zastupitelstva. Následně vystoupí zpravodaj, případně předseda Sněmovny. Poté následuje rozprava o návrhu, kdy se jednotliví poslanci vyjadřují k návrhu. Po ukončení rozpravy probíhá hlasování, na kterém se rozhodne o zamítnutí návrhu, případně o jeho navrácení navrhovateli k dopracování. V opačném případě je návrh přikázán garančnímu výboru, případně i dalším výborům, na návrh organizačního výboru. Návrh zákona je tedy po prvním čtení přikázán garančnímu výboru, případně dalším výborům. Výbor má na vyjádření se k návrhu lhůtu 60 dnů, přičemž tuto lhůtu může svým usnesením Sněmovny prodloužit, maximálně však o 20 dní. V ojedinělých případech pak může být lhůta ještě prodloužena, ale jen se souhlasem navrhovatele. Projednávání se však může také zkrátit, a to až o 30 dní, v některých případech i o více dní, nicméně tento fakt je přípustný pouze v případě, kdy nevznesou námitku dva poslanecké kluby nebo 50 poslanců.²⁵

Samotné projednávání ve výboru/výborech pak probíhá podle toho, jak si konkrétní výbor určí, tedy kdy a jakým způsobem bude návrh projednávat. Pro každý návrh je předsedou výboru určen zpravodaj, který o návrhu vypracuje zprávu. Během projednávání návrhu ve výboru vystoupí zástupce navrhovatele návrhu. Jedná-li se o vládní návrh, tak ministr, případně určený náměstek a poté zpravodaj výboru. Po vystoupení zpravodaje a navrhovatele poté dochází k rozpravě, která má dvě části – obecnou a podrobnou. Během podrobné rozpravy mohou poslanci, kteří jsou členy výboru, podávat pozměňovací návrhy. Po této rozpravě a předložení pozměňovacích návrhů dochází k hlasování o těchto návrzích. Ty z pozměňovacích

²³ KOLÁŘ, Petr. *Parlament České republiky*. 3., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013. Extra (Leges). ISBN 978-80-87576-95-3. S. 275.

²⁴ LEGISLATIVNÍ PROCES NA PARLAMENTNÍ ÚROVNI. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/cdrom/ic/pdf/07_legisl_proces_08_2017.pdf.

²⁵ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 91.

návrhů, které jsou schváleny, se stanou součástí usnesení, které výbor zpracovává. Výbor také před druhým čtením doporučí Sněmovně, zda má návrh schválit, či zamítnout.²⁶

Alespoň pětina členů výboru může předložit tzv. oponentní zprávu²⁷, rovněž také může také výbor rozhodnout o vypracování tzv. komplexního pozměňovacího návrhu, který zásadně přepracuje původní návrh a pokud Sněmovna během druhého čtení tento komplexní pozměňovací návrh schválí, je považován za základní text pro další projednávání ve Sněmovně a dále. Garanční výbor, případně další výbory, kterými byl návrh zákona projednáván, předloží po jeho projednání předsedovi Sněmovny usnesení a doporučí, zda má Sněmovna návrh schválit, či zamítnout. Pokud výbor doporučí přijetí pozměňovacích návrhů, musí je přesně formulovat.²⁸

Na začátku druhého čtení ve Sněmovně opět předstoupí nejprve navrhovatel návrhu, poté zpravodaj garančního výboru, případně zpravodajové další výborů, které návrh projednávaly. O návrhu zákona se poté koná obecná rozprava, po níž může Sněmovna vrátit návrh zpět garančnímu výboru k novému projednávání a úpravě. Pokud se takto nestane, pokračuje jednání ve Sněmovně rozpravou podrobnou, během které mohou poslanci předkládat pozměňovací návrhy, či jiné návrhy, případně navrhnout zamítnutí návrhu, o čemž se ale hlasuje až ve třetím čtení. I po podrobné rozpravě může Sněmovna vrátit návrh k projednání garančnímu výboru.²⁹ Po druhém čtení návrh zákona opět projednává garanční výbor, který přijme usnesení, zda doporučí nebo nedoporučí jednotlivé pozměňovací návrhy, které podali poslanci během druhého čtení. Garanční výbor poté navrhne, v jakém pořadí se bude o návrzích ve Sněmovně ve třetím čtení hlasovat. Aby poslanci stihli návrhy důkladně prostudovat, lze třetí čtení návrhu zahájit nejdříve za 14 dní od doručení pozměňovacích návrhů poslancům, případně lze tuto lhůtu zkrátit na 7 dnů.³⁰

Během třetího čtení návrhu zákona se koná rozprava, „*ve které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení.*“³¹ Po této rozpravě následuje hlasování. Nejprve se hlasuje o návrzích na zamítnutí návrhu zákona, které bylo vznešeno během druhého čtení, následuje

²⁶ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-564-7. S. 81.

²⁷ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 92.

²⁸ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 92.

²⁹ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 93-94.

³⁰ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 94a.

³¹ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 95 odstavec 2.

hlasování o pozměňovacích a jiných návrzích. Nakonec se Sněmovna usnese, zda vyslovuje souhlas s návrhem zákona jako celkem. Jelikož hlasování o návrhu zákona má stěžejní význam pro vznik nových zákonů, případně novel, jsou pevně stanovené dny a časy, ve kterých může třetí čtení probíhat, pokud Sněmovna nerozhodla jinak. Obvykle tedy třetí čtení návrhu zákona probíhá ve středu a pátek, od 9 do 14 hodin.³² Po třetím čtení ve Sněmovně, kdy je návrh zákona přijat, předává předseda Sněmovny návrh předsedovi Senátu.

Předseda Senátu, který obdržel návrh zákona od předsedy Poslanecké sněmovny, tento návrh předá organizačnímu výboru Senátu. Tam pak probíhá pouze jedno čtení, před kterým probíhá jednání v příslušném výboru/výborech. Podobně jako ve Sněmovně je ve výboru Senátu určen zpravodaj, probíhá obecná rozprava, podrobná rozprava, pozměňovací návrhy senátorů. Nakonec Senát vydá závěrečné usnesení. Senát se musí dle čl. 46 Ústavy vyjádřit do 30 dnů od postoupení návrhu zákona. Svým usnesením navrhovaný zákon schválí, zamítne, vrátí Sněmovně s pozměňovacími návrhy, případně se rozhodne se návrhem zákona nezabývat. Pokud se však Senát do 30 dnů od postoupení zákona nevyjádří, bere se návrh jako přijatý.³³

Dle usnesení Senátu může nastat několik možností, ke kterým se musí Poslanecká sněmovna usnést. Senát může vydat k návrhu zákona kladné stanovisko. Poté je návrh zákona přijatý a pokračuje k prezidentovi republiky. Pokud Senát návrh zákona svým usnesením zamítne, předseda návrh na nejbližší schůzi předloží Sněmovně, nejdříve však za 10 dnů od doručení usnesení poslancům. Sněmovna poté hlasuje a návrh je přijat, pokud jej schválí nadpoloviční většina všech poslanců, tedy alespoň 101 poslanců. Senát také může návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Stejně jako v prvním bodě, jej předseda předloží Sněmovně. Ta hlasuje o návrhu navrženém Senátem a přijme-li usnesení, kterým vysloví souhlas s návrhem Senátu, je návrh přijat. Neschválí-li Sněmovna návrh zákona ve znění Senátu, hlasuje o návrhu v původním znění, kdy pro přijetí je třeba nadpoloviční většina všech poslanců, tedy 101 poslanců.³⁴ Pozměňovací návrhy ze strany poslanců Poslanecké sněmovny nejsou v této části schvalování přípustné.

Pokud návrh zákona projde Senátem, případně opakovaně Poslaneckou sněmovnou, tak předseda Poslanecké sněmovny postoupí návrh prezidentu republiky, kdy takto musí učinit v listinné podobě.³⁵ Prezident může návrh zákona buďto schválit – zákon se poté stává platným,

³² Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 95a.

³³ Podle Zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky čl. 46.

³⁴ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 97.

³⁵ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 98.

nebo ho vrátit Sněmovně do 15 dnů ode dne, kdy mu byl návrh postoupen, spolu s jeho stanoviskem – tzv. suspenzivní veto. Pokud je návrh zákona prezidentem republiky vrácen do Poslanecké sněmovny, a poslanci nadále trvají na jeho původním znění, musejí si ho odhlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců. Zákon je poté přijat a vyhlášen.³⁶

³⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 978-80-87212-95-0. s. 102.

2. Pravomoci poslanců při schvalování zákonů

Jak již bylo zmíněno výše, hlavní pravomocí poslance/poslanců je možnost podávat návrhy zákonů a být tedy prvotním tvůrcem celého zákona. Během samotné schůze Sněmovny, ať už se jedná o schvalování zákona, či o jiné záležitosti, vystupuje před Sněmovnu nejprve zpravodaj, po něm následuje rozprava. Během všeobecné rozpravy může poslanec podat návrh na odročení, zamítnutí, odkázání jinému orgánu Sněmovny, nebo návrh jiné předlohy. Během podrobné rozpravy pak může poslanec rovněž předkládat návrhy na odročení, zamítnutí, odkázání jinému orgánu Sněmovny, návrhy jiné předlohy, avšak oproti rozpravě obecné může také podat návrhy pozměňovací, eventuální, dodatečné a podmíněné (viz. dále).³⁷ Každý poslanec je také členem některého z výborů Sněmovny, případně členem podvýboru, ve kterých se konkrétní návrhy probírají. V těchto výborech má tedy také poslanec, jako jednotlivec, možnost pokusit se prosadit své návrhy a ovlivnit běh schvalování návrhu zákona či dalších opatření.

Samotné schvalování a diskuze nad jednotlivými návrhy zákonů se odehrává za tzv. rozpravy. Do rozpravy se poslanci hlásí písemně před začátkem schůze u předsedy Sněmovny, případně během schůze u předsedajícího. Rovněž se mohou poslanci do rozpravy hlásit pomocí zdvižené ruky, avšak písemně podané přihlášky mají vždy přednost. Pořadí řečníků záleží na tom, jak se k rozpravě přihlásili. Zpravodaj návrhu má právo se vyjádřit k rozpravě kdykoli o to požádá. Řečníkovi, který přednáší stanovisko konkrétního poslaneckého klubu se udělí slovo kdykoli v průběhu rozpravy. Rovněž platí, že přihlášený, který není v době svého výstupu připraven, ztrácí své pořadí.

Důležitými body, které se týkají délky vystoupení jednotlivých poslanců, jsou zahrnuty v § 59 a § 60 jednacího řádu. V člancích 1 a 2 § 59 je definováno, že k projednávanému bodu se Sněmovna může unést bez rozpravy na omezení řečnické doby, ta ale nesmí být kratší než deset minut. Toto omezení se však nevztahuje na poslance, který je pověřen k podání stanoviska za svůj poslanecký klub, případně předseda strany a další. Rovněž se může každý poslanec k téže věci vyjádřit nejvýše dvakrát, odhlasuje-li si toto rozhodnutí Sněmovna.³⁸ Tyto dva

³⁷ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 58.

³⁸ „(1) Sněmovna se může k projednávanému bodu unést bez rozpravy na omezení řečnické doby, která nesmí být kratší než deset minut. Omezení řečnické doby se nevztahuje na poslance pověřeného přednést k věci stanovisko poslaneckého klubu.

(2) Sněmovna se může bez rozpravy unést, že k téže věci může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát.“ - podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 59.

články mohou výrazným způsobem zasáhnout do jednání o projednávaném návrhu. Například při projednávání zákona o Elektronické evidenci tržeb došlo v důležitých bodech k uplatnění těchto dvou článků, více v další části práce.

Poslanec musí také dle jednacího řádu mluvit k projednávané věci. Odchýlí-li se od projednávané věci, případně překročí-li lhůtu, kterou má určenou k řečnění, nebo vybočuje-li poslanec svým projevem z mezí slušnosti, je na to předsedajícím upozorněn. Pokud ani dvojitý upozornění nevede k nápravě poslance, má předsedající právo poslanci slovo odejmout. Velmi podstatnou částí projednávání zákona je také možnost poslance využít tzv. faktickou poznámku, kterou reaguje na průběh rozpravy. Faktická poznámka, případně odpověď na faktickou poznámku jiného poslance, nesmí překročit limit dvou minut. Překročí-li poslanec časový limit, nebo nejde-li o faktickou poznámku (či odpověď/reakci na ni), může být poslanci předsedajícím slovo odejmuto.³⁹

Jak již bylo zmíněno výše, vychází jednací řád PSP ČR z jednacího řádu PS Národního shromáždění z roku 1920. Velkou zajímavostí jednacího řádu z roku 1920 je čl. 2. § 45, který popisuje pravidla pro udělování slova řečníkům v rozpravě, kdy tyto pravidla dávaly rovnoměrný přístup k vyjádření názorů pro a proti návrhu. Po výstupu zpravodaje uděloval předseda poslancům slovo zpravidla v pořadí, v jakém podali přihlášku, ale byl povinen přihlížet k tomu, aby nejprve vystoupil poslanec proti návrhu. Převážně toto platilo, pokud byl jedním ze členů výboru, který podal zvláštní zprávu. Následně se měli, bylo-li to možné, střídat řečníci, kteří byli pro a proti návrhu.⁴⁰

Kromě tohoto článku obsahuje jednací řád z roku 1920 také další článek, který opět lépe zohledňuje pluralitu názorů tak, že *„Promluvil-li již člen některého klubu, udělí předseda jinému členu téhož klubu slovo teprve tehdy, až promluvili přihlášení řečníci všech klubů, jejichž člen dosud k věci nemluvil.“*⁴¹ Tento přístup je velmi dobrý k zefektivnění jednání, kdy si Sněmovna vyslechne nejprve názory všech stran a poté může při hlasování a dalším jednání jejich názory zohlednit a projednat. Další novinkou v současném jednacím řádu PSP ČR jsou tzv. faktické poznámky, které historický jednací řád vůbec nezmiňuje. Je otázkou, jak moc jsou

³⁹ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 60.

⁴⁰ „Po řeči zpravodajově (§ 43) předseda uděluje slovo řečníkům zpravidla v pořadí jejich přihlášek, avšak jest povinen přihlížeti k tomu, aby nejprve mluvil řečník proti návrhu (a to především některý z přihlášených členů výborové minority, která podala zvláštní zprávu) a dále aby se, pokud lze, střídali řečníci pro návrh a proti němu.“ - podle Zákona č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění § 45 odstavec 2.

⁴¹ Podle Zákona č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Národního shromáždění § 45 odstavec 3.

faktické poznámky, skrze které ze zákona nelze uplatňovat věcná stanoviska, efektivní a přínosné pro celý legislativní proces na půdě Poslanecké sněmovny.

2. 1. Návrhy poslanců při jednání Poslanecké sněmovny

Poslanec má právo při projednávání určité věci vznášet návrhy. Ty se musí vztahovat k určité věci projednávaného bodu a z návrhu musí být zřejmé, na čem se má Sněmovna usnést. Dojde-li během rozpravy k přednesení jednoho z níže uvedených návrhů, může poslanec nebo navrhovatel navrhnout přerušeni projednávané věci do doby, než se k návrhu vyjádří výbor určený Sněmovnou, případně poslanecké kluby. Rovněž může dojít k přerušeni projednávání, kdy o tomto rozhodne Sněmovna a ta rovněž může stanovit lhůtu, do kdy musí určený výbor vydat stanovisko k věci. Jednací řád udává několik možností návrhů, které má poslanec právo během projednávání podat.

Návrhem na odročení navrhuje poslanec, aby k projednávání návrhu došlo později, nebylo o něm rozhodnuto nyní (stanoví se konkrétní časový údaj), případně navrhuje, jaké podmínky musejí být splněny, aby se o návrhu mohlo jednat, případně odložit jednání o návrhu na dobu neurčitou. Ve lhůtě odročení lze podávat pozměňovací návrhy a návrh na odročení lze rovněž revokovat⁴², pokud byl již přijat. Dalším důležitým návrhem je návrh na zamítnutí. Pokud je návrh na zamítnutí přijat, návrh se již dále neprojednává a není předmětem rozpravy ani hlasování. K tomuto návrhu na zamítnutí nelze podávat pozměňovací návrhy, případně je revokovat. Poslanec může také navrhnout zadat návrh k projednání jinému orgánu Sněmovny, který by se měl k projednávanému návrhu vyjádřit. Při přijetí tohoto návrhu je návrh předán k posouzení a projednání jinému orgánu Sněmovny, který má na projednání návrhu předem stanovenou lhůtu, která je součástí návrhu na předání jinému orgánu. K tomuto návrhu lze podat pozměňovací návrh, a to přímo k orgánu, kterému byl odkázán, ve stanovené lhůtě. Návrh na odkázání jinému orgánu nelze revokovat, nicméně lze navrhnout, aby byl návrh opět vrácen zpět Sněmovně, pokud orgán nedodržel stanovenou lhůtu, kterou k projednávání získal.

Patrně nejvíce důležitým návrhem jsou návrhy pozměňovací. Díky pozměňovacímu návrhu lze vypouštět, rozšiřovat, případně měnit některé části původního návrhu. K pozměňovacím návrhům lze podávat pozměňovací návrhy další, nicméně další možnost

⁴² Revokace - zrušení, odvolání

pozměnit návrh již přípustná není.⁴³ Tento návrh lze revokovat, byl-li přijat, nicméně návrh na revokaci může podat pouze poslanec, který pro návrh hlasoval. Je-li předloženo více předloh návrhu k téže věci, záleží poté na Sněmovně, kterou z předloh bude projednávat. Tento návrh nelze revokovat. Pokud není přijata předloha ve znění pozměňovacích návrhů, může se navrhnout, aby se projednávala jiná předloha, která byla již dříve zamítnuta. V procesu schvalování návrhu zákona se pozměňovací návrhy mohou podávat v průběhu podrobné rozpravy druhého čtení, a následně se o nich hlasuje ve čtení třetím. Hlasování probíhá ihned po hlasování o návrzích na zamítnutí.⁴⁴

Pokud se během rozpravy projednávaného návrhu ukáže, že aby mohlo dojít k rozhodnutí projednávané věci, je zapotřebí odpovědi i v jiné otázce, může poslanec předložit eventuální návrh. Dodatečný návrh umožňuje rozšířit nebo doplnit původní návrh, pokud tak není možno učinit pozměňovacím návrhem. Podmíněným návrhem, který je přijat, se podmiňuje platnost usnesení splněním či nesplněním určité, předem dané podmínky. Tento podmíněný návrh však nelze přijmout během schvalování návrhů zákonů. Navrhovatel, který návrh uvede, musí přesně určit, o jaký návrh se jedná a jedině předsedající může návrh zpochybnit. O případných pochybnostech návrhu rozhoduje poté Sněmovna. Ke všem návrhům lze vznést pozměňovací návrhy, všechny návrhy lze také revokovat, kdy tento návrh může podat pouze ten, kdo pro návrh hlasoval. Poslanec také může podat návrh na vypuštění některé části z návrhu. Pokud je podán tento návrh, a je-li schválen, dojde k odstranění části návrhu, například oddílu, odstavce, celého paragrafu apod. Lze podávat pozměňovací návrhy v rozsahu vypuštění části návrhu a rovněž lze návrh revokovat, kdy tento návrh může podat pouze ten, kdo pro návrh hlasoval.⁴⁵

⁴³ ZÁHOŘÁK, Marek. Legislativní proces a jeho budoucnost. Vedoucí práce Jiří Hřebejk; oponent práce Jindřiška Syllová. 2016. S. 18.

⁴⁴ WINTR, Jan a Marek ANTOŠ, ed. *Parlamenty - funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 978-80-87576-05-2. S. 95.

⁴⁵ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 63.

3. Zákon o registru smluv

Zákon č. 340/2015 Sb. o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv) je dlouho očekávaným a projednávaným zákonem, který ukládá povinnost všem státním a veřejnoprávním institucím, územně samosprávným celkům, státním podnikům, právnickým osobám, v nichž má většinovou majetkovou účast stát, a další instituce, definované tímto zákonem, zveřejňovat všechny nově uzavírané smlouvy, které mají větší plnění než 50 tisíc Kč bez DPH v tzv. nově zřízeném registru smluv.⁴⁶ Zákon mění původní zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, který byl již zastaralý a bylo třeba ho nahradit novým, efektivnějším a transparentnějším zákonem. Cílem zákona je dle jeho navrhovatele udělat nakládání s veřejnými prostředky co nejvíce transparentní. Všechny tyto útraty by měly být zveřejněny jednoduše, přehledně a administrativně ne náročným způsobem. Tyto zveřejněné smlouvy pak mohou posloužit občanům, které zajímá, za co jsou utráceny jejich peníze, konkurence může mít přehled o zakázkách, stejně jako opozice, která bude vytvářet zdravou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky.⁴⁷

Zmiňovaný registr smluv je nyní přístupný všem a každý může nahlédnout do smluv, které jakákoli ta, či ona státní instituce uzavřela s jinými subjekty. Nejen občané tak mohou dohlížet na jednání svých volených politiků a sledovat nakládání s veřejným majetkem, rozpočtem apod. Od doby svého vzniku prodělal však zákon mnoho úprav a nyní je v zákoně tolik výjimek pro různé instituce, že zákon a jeho původní plán postupně ztrácí význam.

3. 1. Návrh zákona a proces schvalování

Zákon č. 340/2015 Sb. byl předložen Sněmovně 2. prosince 2013, vyhlášen byl 14. prosince 2015. Celkem tedy celý proces schválení tohoto zákona trval 742 dnů. Podobný zákon trvalo na Slovensku schválit přibližně 3 měsíce.⁴⁸ Zákon byl však již původně předložen již

⁴⁶ Registr smluv. *Ministerstvo vnitra České republiky*[online]. [cit. 2018-01-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/registr-smluv.aspx>.

⁴⁷ Jan Farský: Proč předkládám zákon o registru smluv. *Starostové a nezávislí* [online]. [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/komentare/jan-farsky-proc-predkladam-zakon-o-registru-smluv>.

⁴⁸ Smlouvy na internetu. *Rekonstrukce státu* [online]. [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/smlouvy-na-internetu>.

předešlé Poslanecké sněmovně, a to konkrétně v červnu 2012. Celý proces tak trval ještě cca o rok a půl déle.

Původně byl zákon předkládán Poslanecké sněmovně již v roce 2012 poslancem Janem Farským (STAN), který se inspiroval slovenským zákonem, který v tu dobu již na Slovensku fungoval. Na návrhu se podíleli také autoři slovenského zákona, ministerstvo spravedlnosti a nevládní organizace. Tento návrh zákona ležel na půdě Sněmovny přibližně jeden rok, kdy definitivním koncem tohoto návrhu byl pád Nečasovy vlády. Po volbách v roce 2013 předkládá tedy navrhovatel Jan Farský opět návrh zákona o registru smluv, společně se zástupci TOP09, ANO a KDU-ČSL, který se následně stal platným zákonem.

Skupina poslanců v čele s Janem Farským předložila návrh zákona Sněmovně 2. prosince 2013, o dva dny později byl návrh zákona rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 42/0, 6. prosince pak návrh zaslán k vyjádření vládě. Ta se následně k návrhu vyjádřila s připomínkami a její stanovisko bylo poslancům zasláno 20. prosince jako sněmovní tisk 42/1.⁴⁹ Předseda Sněmovny následně doporučil projednání návrhu zákona na 13. ledna 2014, určil zpravodajem JUDr. Jana Chvojku a přikázal návrh k projednání ústavně právnímu výboru.

1. Čtení návrhu zákona proběhlo 21. ledna 2014. Během tohoto čtení nedocházelo k žádným průtahům, které by výrazným způsobem ovlivnily proces schvalování onoho návrhu zákona. Vystoupilo několik poslanců, kteří však dle přepisu jejich výstupů měli věcné a konstruktivní připomínky. Na závěr tohoto čtení pak poslanci odhlasovali, aby byl návrh přikázán několika výborům (usnesení 80 z 5. schůze Poslanecké sněmovny) – ústavně právnímu výboru, hospodářskému výboru, kontrolnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Rovněž byla také prodloužena lhůta pro projednání ve výborech o 30 dnů, celkem tedy na 90 dnů.⁵⁰ Následovaly usnesení jednotlivých výborů v následujících několika měsících. Zpočátku všechny výbory přerušily projednávání, následně pak Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj vydal usnesení zamítnout návrh zákona. Ústavně právní výbor přerušil projednávání do 30. května 2015 a žádal ministerstva vnitra, financí, pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předsedu Legislativní rady vlády o písemné stanovisko k návrhu zákona a k pozměňovacím návrhům. Po vyjádření vlády a ministerstev vydal ústavně právní výbor stanovisko, ve kterém navrhl pozměňovací návrhy.

⁴⁹ Sněmovní tisk č. 42, Novela zákona o registru smluv [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=7&T=42>.

⁵⁰ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 80, Poslanecká sněmovna. Ze dne 21. 1. 2014 [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z <http://www.psp.cz/doc/pdf/00/10/83/00108349.pdf>.

Z původních 90 dnů, které měly výbory na vyjádření se k návrhu zákona, se nakonec návrh dostal, po vyjádření výborů, do druhého čtení až po bezmála 9 měsících. Ústavně právní výbor doporučil vládě, aby se svým konáním podílela na přípravě takové podoby zákona, který by získal podporu koalice. Vláda tedy začala společně s Ministerstvem vnitra tento zákon projednávat. Během těchto jednání mezi vládou a Ministerstvem vnitra přicházely stovky námitek od různých institucí, na které měl zákon dopadat. Během léta 2014 mělo Ministerstvo vnitra na návrhu zákona pracovat, nicméně výsledek této práce vyvolal řadu kritiky, například zveřejňování smluv jako obrázky – nelze strojově číst apod. Na podzim 2014 pak byla vytvořena pracovní skupina ze zástupců koalice, která se měla návrhem zákona zabývat. V prosinci 2014 tak byla vytvořena nová verze návrhu společně s Ministerstvem vnitra. Koalice navrhla, aby návrh zákona byl také projednán se státní správou, kraji a obcemi. Toto jednání trvalo bezmála dva měsíce a nepřineslo takřka žádné výsledky. V první polovině roku 2015 vznikl nový koaliční návrh, který byl Poslanecké sněmovně předložen jako tzv. Komplexní pozměňovací návrh poslanců Vondráčka, Chvojky a Bartoška.⁵¹ Po vyjádření všech výborů, kterým byl návrh zákona přikázán, následovalo 2. čtení návrhu zákona, konkrétně 18. června 2015. Do začátku druhého čtení bylo podáno celkem 17 písemných pozměňovacích návrhů.

Během jednání ve výborech došlo k novele jednacího řádu PSP, musel být nově určen výbor garanční, kterým byl po hlasování jasně zvolen výbor ústavně právní. Po určení garančního výboru následovaly výstupy zpravodajů, kdy nejvíce se k návrhu vyjadřoval zpravodaj za výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj poslanec Jiří Petrůj. Výboru vadilo možné budoucí zveřejňování důvěrných informací, které vyplývají ze smluv, dále také výbor nesouhlasil s automatickým rušením smluv v případě jejího nezveřejnění. Výbor proto navrhnul návrh zákona zamítnout. Následně byla otevřena obecná rozprava poslanců.

Během rozpravy, která se konala 18. června a pokračovala 8. července 2015, vystoupili poslanci napříč celým politickým spektrem, kdy představovali své pozměňovací návrhy a vysvětlovali jejich nutnost pro správné fungování navrhovaného zákona. 8. července v odpoledních hodinách byla ukončena podrobná rozprava a ukončeno tím druhé čtení návrhu zákona.⁵²

⁵¹ Encyklopedie zákona o registru smluv. *Rekonstrukce státu* [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: http://www.rekonstrukcestatu.cz/na-stazeni/encyklopedie_ebook.pdf.

⁵² Stenografický zápis 29. schůze, 8. 7. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/029schuz/29-6.html>.

Následně byl rozeslán poslancům sněmovní tisk 42/9, kde byly shrnuty všechny pozměňovací návrhy. Ústavně právní výbor, který byl zvolen jako výbor garanční, poté 14. září dodal poslancům usnesení, v jakém pořadí by měly být pozměňovací návrhy schváleny a které z nich doporučuje a které nikoli.⁵³ Při hlasování, které probíhalo dle programu, který navrhl ústavně právní výbor, byla většina pozměňovacích návrhů zamítnuta (viz. dále). Ihned po odhlasování všech návrhů však nastala bouřlivá diskuze, kdy docházelo především k výměně názorů mezi TOP09 a hnutím ANO. Místopředseda Sněmovny Filip dokonce navrhl, kvůli velmi bouřlivé diskuzi, vrátit návrh zákona do druhého čtení. To se však nepovedlo odhlasovat a návrh zákona byl tedy schválen jako celek.⁵⁴

Poslanecká sněmovna tedy postoupila návrh zákona o registru smluv Senátu, konkrétně 29. září 2015. Organizační výbor Senátu pak stanovil výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výbor garanční a přikázal projednávání návrhu také ústavně právnímu výboru, výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Výbor ústavně právní následně vydal usnesení, ve kterém schvaluje návrh zákona podaný Poslaneckou sněmovnou, ostatní výbory vydaly několik pozměňovacích návrhů. 22. října 2015 pak na 13. schůzi Senátu odhlasovali senátoři svým hlasováním vrátit Sněmovně návrh s pozměňovacími návrhy s odůvodněním, že: *„zákon v sobě může obsahovat celou řadu předkladateli nepředvídaných rizik, vyplývajících zejména z možného konfliktu tržního prostředí a konkurenčního boje s povinnostmi, které tento zákon nařizuje právnickým osobám zřizovaným či založeným veřejnoprávními subjekty, popř. právnickým osobám, v nichž se tyto subjekty majetkově účastní...“*⁵⁵. Onen pozměňovací návrh, který Senát schválil, byl velmi zásadní – navrhoval zrušit tu část zákona, ve kterém stojí, že smlouva, která nebyla zveřejněna, neplatí.

V Poslanecké sněmovně byl pak návrh projednáván na 36. schůzi, 24. listopadu 2015. Po diskuzi, která opět probíhala mezi poslanci, kteří podávali pozměňovací návrhy, navrhovatelem zákona a pár dalšími poslanci došli k hlasování o přijetí zákona v takovém znění, které navrhl Senát. Z celkové počtu 161 poslanců hlasovalo pro 27, proti 92. Poslanecká sněmovna tedy nevyslovila souhlas s návrhem zákona ve znění schváleném Senátem.⁵⁶ Ke schválení návrhu zákona, který předložila Poslanecká sněmovna Senátu bylo potřeba 101

⁵³ Usnesení ústavně právního výboru č. 133, Poslanecká sněmovna. Ze dne 2. 9. 2015 [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z <http://www.psp.cz/doc/00/12/15/00121577.pdf>.

⁵⁴ Stenografický zápis 31. schůze, 18. 9. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/31-4.html>.

⁵⁵ Usnesení Senátu č. 133, Senát. Ze dne 22. 10. 2015 [online]. [cit. 2018-01-26]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=77506>.

⁵⁶ 19. hlasování, 36. schůze, 24. 11. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=61824>.

poslanců pro. Ve 20. hlasování byl tento návrh přijat. Pro hlasovalo 110 poslanců, proti 26 (z celkového počtu 161 poslanců). Pro návrh hlasovali všichni přítomní poslanci ANO, TOP09 + STAN, KDU-ČSL, ÚSVIT, většina poslanců ODS a zhruba polovina poslanců ČSSD.⁵⁷

3. 2. Pozměňovací návrhy k návrhu zákona

K návrhu zákona o registru smluv bylo celkem během celého projednávání na půdě Poslanecké sněmovny podáno 21 pozměňovacích návrhů. Nejprve byl poslanci Vondráčkem, Chvojkou a Bartoškou předložen tzv. komplexní pozměňovací návrh, ke kterém následně ostatní poslanci podávali návrhy pozměňovací.

Pozměňovací návrhy, které poslanci navrhli, se týkaly především toho, kdo má registr smluv spravovat, kdo má a kdo nemá povinnost uveřejňovat smlouvy. Dost často byly v tomto kontextu zmiňovány příspěvkové organizace územního samosprávného celku, dobrovolný svazek obcí apod. Dále také, jaké smlouvy by se měly zveřejňovat a jaké ne (z důvodu obchodního či jiného tajemství) a v neposlední řadě také byly navrhovány změny pro uveřejňování smluv mezi zdravotními pojišťovnami a zdravotnickými zařízeními, které měl původně zahrnovat tzv. Transparenční zákon.

Z těchto všech pozměňovacích návrhů garanční výbor (ústavně právní výbor) doporučil projednat pozměňovací návrhy v konkrétním pořadí a dále doporučil, které pozměňovací návrhy doporučuje schválit a které nikoli. Celkem byly pozměňovací návrhy rozděleny do 31 hlasování + 1 hlasování jako celek návrhu. Z těchto 31 hlasování bylo schváleno pouze 5⁵⁸. Těchto pět návrhů, které byly schváleny, se týkalo doplnění subjektů, na které se povinnost uveřejňování smluv nevztahuje. Konkrétně pak smlouvy mezi veřejnými zdravotními pojišťovnami a zdravotnickými zařízeními, protože zveřejňování těchto smluv již spadá pod jiný zákon. Dále pak vyjmutí smluv, u kterých je alespoň jednou smluvní stranou obec, která nevykonává rozšířenou působnost, příspěvková organizace, která je touto obcí zřízená nebo právnická osoba, v níž má taková obec sama nebo s jinými obcemi většinovou část. Z povinnosti zveřejnění jsou také vyloučeny smlouvy, objednávky a faktury, které se týkají činnosti orgánů, členů těchto orgánů a organizačních složek státu, které jsou uvedeny v zákoně o rozpočtových pravidlech a činnosti správců jejich kapitol. Dalším schváleným pozměňovacím

⁵⁷ 20. hlasování, 36. schůze, 24. 11. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=61825&l=cz>.

⁵⁸ Stenografický zápis 31. schůze, 18. 9. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/s031191.htm>.

návrhem bylo upraveno, kdo bude správcem registru - Ministerstvo vnitra, nikoli Ministerstvo pro místní rozvoj. Posledním schváleným návrhem bylo definování procesu nahrávání, konkrétně pak, kam a jak nahrát smlouvu, potvrzení přijetí smlouvy registrem apod.⁵⁹

Celý tento zákon o registru smluv byl tak oproti slovenské verzi schvalován několikanásobně déle. Opomineme-li původní návrh zákona, který byl předložen již předešlému parlamentu a po pádu Nečasovy vlády byl „shozen pod stůl“, trvalo schvalování tohoto zákona celkem 742 dnů. Zaměříme-li se na problémy, díky kterým trvalo tento ačkoli velmi krátký, nicméně velmi důležitý zákon schválit, nejdéle zákon stál ve výborech a následně na jednáních mezi koalicí a Ministerstvem vnitra, a to bezmála 9 měsíců. Samotné jednání ve Sněmovně (hlasování, výstupy poslanců apod.) netrvalo nijak dlouho a nebýt výše zmiňovaných zdržení ze strany ministerstva, pracovní skupiny a jednání ve výborech, byl by zákon možná schválen za polovinu doby.

⁵⁹ Sněmovní tisk 42/9, část 1/2, Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 42/0 [online]. [cit. 2018-01-27]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=42&ct1=9>.

4. Zákon o evidenci tržeb

Zákon č. 112/2016 Sb. (+ 113/2016 Sb.), o evidenci tržeb (zákon o EET) je snad tím nejdiskutovanějším a nejvíce mediálně i veřejně známým zákonem posledních let. Zákon nově udává povinnost podnikatelům elektronicky evidovat své tržby s cílem zamezit tak daňovým únikům, které dosahovaly výše několik desítek miliard korun ročně. Zákon rovněž slibuje svým zavedením odstranění nerovných podmínek v konkurenčním boji, nezatažování férových podnikatelů daňovými kontrolami, zlepšení pozice zaměstnanců, jako například odstranění tzv. černých výplat, ochrana a stabilita zaměstnance, lepší výběr daní, snížení deficitu státního rozpočtu a další.⁶⁰

EET vyvolávalo a stále vyvolává velmi smíšené pocity u podnikatelů, ale i jejich zákazníků, případně zaměstnanců. Někteří zákon vítají s tím, že konečně dojde k férovému výběru daní a vyrovnání konkurenceschopnosti. Jiní naopak se zavedením zákona nesouhlasí z důvodu vysokých pořizovacích nákladů, které zahrnují zakoupení pokladny, zavedení internetu, placení softwaru apod., nebo například nelibosti sledování finančním úřadem. Podnikatel musí zakoupit zařízení, které může komunikovat přes internet. Může jím být tablet, pokladna, počítač, telefon a další, software a připojení k internetu. Při zadání platby dojde k odeslání údajů finanční správě, která obratem zašle unikátní kód pro každou účtenku, kterou obdrží zákazník. Zákazník si poté může na internetu zkontrolovat, zda jeho účtenka byla opravdu evidována v systému EET.⁶¹

Účinnost zákona byla rozdělena do několika vln. V současné době byla již spuštěna 1. a 2. vlna EET, která se týká ubytovacích a stravovacích služeb (1. vlna) a následně maloobchodu a velkoobchodu (2. vlna). Další dvě fáze zatím, kvůli vynesení Ústavního soudu, nemají přesně stanovené datum spuštění. To se týká vybraných řemesel a výrobních činností (3. vlna) a všech ostatních činností, které nebyly zahrnuty ve 3. fázi, jako například doprava a zemědělství, svobodná povolání atd.⁶² Ačkoli zákon funguje teprve bezmála rok a půl, byl již několikrát novelizován a v současné době musí být po vynesení Ústavního soudu opět upraven.

⁶⁰ Proč evidence tržeb?. *Etržby* [online]. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z: <http://www.etrzby.cz/cs/proc-e-trzby>.

⁶¹ Jak to funguje?. *Etržby* [online]. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z: <http://www.etrzby.cz/cs/jak-to-funguje>.

⁶² Kdo, co a odkdy?. *Etržby* [online]. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z: <http://www.etrzby.cz/cs/kdo-co-a-kdy>.

4. 1. Návrh zákona a proces schvalování

Zákon č. 112/2016 Sb. byl předložen Sněmovně 4. června 2015, vyhlášen byl 13. dubna 2016. Celkem tedy celý proces schválení tohoto zákona trval 314 dnů. Zákon o evidenci tržeb je vládním zákonem, kdy navrhovatelem zákona je samotný ministr financí Andrej Babiš. Samotné zefektivnění výběru daní bylo jedním z hlavních hesel hnutí ANO před parlamentními volbami v roce 2013 a právě zavedení EET je jedním z nástrojů, jak lze výběr daní zefektivnit. Zákon podobného typu funguje již v Chorvatsku, kde se navrhovatel zákona nejvíce inspiroval. Samotný zákon o evidenci tržeb se skládá ze dvou zákonů. Prvním z nich je samotný zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb a druhým zákonem je zákon č. 113/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti přijetím zákona o evidenci tržeb.

Součástí návrhu zákona o evidenci tržeb je kromě důvodové zprávy i závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA), která na zhruba 70 stranách popisuje důležitost celého zákona, jeho význam, různé varianty řešení současného stavu a další. Zpráva RIA zmiňuje již v úvodu cíl nového zákona, ve kterém uvádí, že EET je ideální nástrojem, díky kterému bude zajištěno omezení šedé ekonomiky, efektivnější výběr daní, převážně pak zadní z příjmů a DPH. Dojde také k narovnání tržního prostředí na základě navrženého potupu evidence tržeb.⁶³ Ministr financí předložil návrh zákona o evidenci tržeb Poslanecké sněmovně 4. června 2015, a ten samý den byl návrh rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 513/0, ve stejný den také byl zaslán sněmovní tisk 514/0, o vládním návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se zavedením zákona o evidenci tržeb. Organizační výbor Sněmovny pak doporučil projednání obou zákonů, určil zpravodajem Ing. Arch. Jaroslava Kalaška (KDU-ČSL) a garančním výborem určil výbor rozpočtový.

Projednávání obou návrhů zákona na 1. čtení bylo zařazeno na pořad 29. schůze, konkrétně pak 19. června 2015. Hned na úvod projednávání zákona nastal problém, kdy zpravodaj návrhu musel z rodinných důvodů opustit Sněmovnu a navrhl jako náhradního zpravodaje pro 1. čtení předsedu rozpočtového výboru Václava Votavu. Ještě než se tak stalo, navrhovatel Andrej Babiš představil oba návrhy zákonů. Na návrh zástupce zpravodaje Votavy pak došlo k hlasování o sloučení rozprav obou návrhů, návrh byl přijat a začala tak sloučená

⁶³ Sněmovní tisk 513/0, Vládní návrh zákona o evidenci tržeb [online]. [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=513&o=7>.

rozprava obou návrhů zákonů. Během společné rozpravy stihl ten den vystoupit pouze poslanec Kalousek, který ve svém dlouhém výstupu kompletně zhodnotil a vyjádřil se k návrhu zákona.⁶⁴

1. čtení pokračovalo v poslední, „předprázdninový“ den, 10. července 2015 a probíhalo přibližně 5 hodin. V této diskuzi docházelo z větší části k handrkování mezi poslancem Kalouskem a ministrem financí Babišem, kdy se tito dva navzájem osočovali z různých důvodů. Kromě hádek zmíněných poslanců se opozice hojně vyjadřovala k návrhu, především pak poslanci zmiňovali několik důležitých bodů, podle nichž by měl být návrh zákona předelán, případně kompletně zamítnut. Často bylo zmiňováno internetové připojení, jeho rychlost, a hlavně dosah na odlehlějších územích republiky, dále opozici vadila přílišná nákladnost celého systému a zpochybňovali také výnos pro státní rozpočet, který popisuje navrhovatel. Výše výnosu pro rozpočet se jim zdá příliš vysoká. Předseda ODS dokonce mluvil o šikaně poctivých podnikatelů, o velkém počtu malých podnikatelů, kteří se zavedením EET ukončí svoji činnost, či příliš vysoké náklady na zavedení a provoz celého systému.⁶⁵ Během jednání si ministr financí Babiš přinesl účtenky v nadživotní velikosti, aby všem přítomným ukázal, jak bude ona účtenka vypadat. Reakce poslance Kalouska na sebe nenechala dlouho čekat a poslanec nalepil na řečnický pult plakát s Andrejem Babišem v roli „paní domácí“ s heslem: „*Tvoje žena neví, kolik piv tu vypiješ. Andrej áno. Díky elektronické evidenci tržeb.*“⁶⁶ A naráží tím na sledování podnikatelů skrze EET. Po výstupu posledního řečníka následovaly hlasování o navrácení návrhu zákona k dopracování (návrh podal poslanec Fiedler – Úsvit) a hlasování o zamítnutí návrhu zákona, které navrhli poslanci Kalousek, Plíšek a Vilímc (TOP09 + ODS). Oba návrhy však byly zamítnuty.

Následovaly usnesení jednotlivých výborů v následujících několika měsících, a to pro oba z navrhovaných zákonů, týkajících se evidence tržeb. Zatímco hospodářský výbor nepřijal k projednávanému návrhu zákona žádné usnesení, Rozpočtový (garanční) výbor vydal stanovisko schválit návrh zákona, avšak s pozměňovacími návrhy. Po vyjádření obou pověřených výborů tak návrhy obou zákonů prošly do druhého čtení v Poslanecké sněmovně. Druhé čtení zákonů probíhalo ve dvou dnech. První část se konala 18. září 2015 a trvala bezmála 3 hodiny. Během projednávání návrhů docházelo k tradičním bojům mezi koalici a opozicí, kdy

⁶⁴ Stenografický zápis 29. schůze, 19. 6. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/029schuz/29-4.html>.

⁶⁵ Stenografický zápis 29. schůze, 10. 7. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/029schuz/s029308.htm#r2>.

⁶⁶ Ví, kolik piv vypiješ. TOP 09 se na táccích směje Babišově evidenci. *IDnes.cz* [online]. 4. 6. 2015 [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/top-09-prodava-pivni-tacky-namirene-proti-babisovi-a-evidenci-trzeb-100-/domaci.aspx?c=A150604_114827_domaci_kop.

nejaktivnějšími poslanci, kteří měli nejvíce výstupů byli Michal Kučera (TOP09) a Karel Fiedler (ÚSVIT), dalším velmi aktivním během celého druhého čtení byl také předseda poslaneckého klubu ODS Zbyněk Stanjura, který jako předseda má dle jednacího řádu pravomoc vystoupit kdykoli. Celou tuto první část jednání doprovázela absence ministrů, kdy se během jednání jich v Poslanecké sněmovně zdržovalo pouze několik a došlo i na situace, kdy se čekalo, až se dostaví některý z ministrů, aby se mohlo pokračovat v rozpravě. Tato situace byla napadána spoustou poslanců opozice. Během jednání se řešily všechny důležité otázky nad návrhem, převážně pak, jak to bude s ochranou dat poplatníků a zákazníků, jak bude probíhat vyhodnocování dat apod. Rovněž také docházelo k častým útokům na jiné poslance, kdy byli obviňováni ze lži nebo udávání nesprávných a nepravdivých informací.⁶⁷

Jednání bylo následně přerušeno a pokračovalo 7. října 2015. Zatímco projednávání první části zákona (o samotné evidenci tržeb) probíhalo bezmála 4 a půl hodiny, projednávání druhé části zákona (o změně některých zákonů v souvislosti se zavedením EET), trvalo pár minut. Během této obecné a podrobné rozpravy druhého čtení byl scénář dosti podobný první části projednávání. V „hlavních rolích“ vystupovali stejní poslanci s podobnými argumenty a otázkami. ODS zmiňovalo, že zavedení zákona se nejvíce dotkne těch poctivých podnikatelů, nikoli těch nepoctivých. Byla také otevřena diskuze o šedé ekonomice, na kterou padaly různé názory ze všech stran politického spektra.⁶⁸ Následně byl 8. října rozeslán poslancům sněmovní tisk 513/3, kde byly shrnuty všechny pozměňovací návrhy. 16. října pak vydal usnesení garanční výbor (rozpočtový), které bylo rozesláno poslancům jako sněmovní tisk 513/4. Součástí usnesení bylo navrhnout pořadí, ve kterém se má jednat o pozměňovacích návrzích, včetně doporučení, zda je schválit, či nikoli.

18. prosince pak proběhla první část třetího čtení návrhu zákona. Celkem trvalo třetí čtení bezmála 18 a půl hodiny a bylo několikrát přerušeno. Celkem se třetí čtení konalo v pěti dnech - 8. prosince, 8., 22., 29. ledna a 10. února 2016. Během prvních dvou jednání byly výstupy některých poslanců až v délce několika desítek minut, někdy dokonce přes hodinu. Hlavními aktéry byli předsedové klubů a předsedové stran opozice, kteří se snažili svými námitkami a výstupy napadat návrh zákona. Častým vystupujícím byl tak také ministr financí Babiš, který reagoval na otázky a nejasnosti opozičním poslancům. Často také zaznívaly výroky, které byly mimo projednávanou věc a byly často napadány oběma politickými spektry

⁶⁷ Stenografický zápis 31. schůze, 18. 9. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/031schuz/s031198.htm#r8>.

⁶⁸ Stenografický zápis 33. schůze, 7. 10. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/033schuz/s033088.htm#r2>.

z důvodu jejich údajné nepravosti, nepravdivosti apod. Během třetího jednání třetího čtení byl poslankyní Jermanovou podán návrh na omezení řečnické doby, jak umožňuje jednací řád Sněmovny, na maximálně dvakrát 10 minut pro jednoho poslance. Tento návrh prošel hlasováním, i přes jasnou nevoli opozičních stran, které všechny hlasovaly proti. Od této doby tedy již nebyly možné zdlouhavé výstupy poslanců, ale narostl naopak počet faktických poznámek. Převážně v této části třetího čtení byl u řečnického pultíku se svými faktickými poznámkami nejaktivnější poslanec Kalousek. Na další části třetího čtení, konkrétně 29. ledna 2016 podal poslanec Faltýnek návrh na hlasování o tom, že by se o návrhu zákona, jeho přijetí či nepřijetí, hlasovalo 10. února v 11 hodin. Tento návrh napadli poslanci opozice, jelikož se jim tento návrh nezdál jako oprávněný. Tento spor vyeskaloval až do takové míry, že poslanci hlasovali o odvolání předsedajícího, který podle nich svým jednáním, a umožněním hlasování o návrhu poslance Faltýnka, porušuje zákony a Ústavu. Návrh na hlasování o návrhu zákona na 10. února byl nakonec odsouhlasen, i přes návrhy na vrácení návrhu zákona do druhého čtení, který však přijat nebyl.

10. února 2016 tak proběhlo závěrečné hlasování o návrhu zákona o evidenci tržeb a o zákonu o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o evidenci tržeb. Poslanci ODS a TOP09 při tomto hlasování nebyli přítomni v sále a hlasování tedy probíhalo bez nich. Nejprve se hlasovalo o pozměňovacích návrzích, z nichž většina nebyla schválena (viz. dále).⁶⁹ Hlasování o návrhu zákona jako celku pak dopadlo pro oba zákony naprosto stejně – ze 145 přihlášených poslanců hlasovalo 105 pro návrh a 3 proti návrhu.⁷⁰ Zákon byl tak schválen Poslaneckou sněmovnou a návrh byl postoupen Senátu 18. února 2016. Organizační výbor Senátu dne 24. února stanovil u obou zákonů garančním výborem výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu a přikázal návrh zákona k projednání ústavně právnímu výboru. 9. března pak ústavně právní výbor projednal návrhy a doporučil jejich schválení, stejné stanovisko pak vydal i výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu. 16. března byl tak projednán Senátem návrh zákona a byl schválen. Den poté byl návrh zákona schválený Senátem doručen prezidentu republiky k podepsání, který zákon podepsal a rozhodnutí bylo doručeno do Sněmovny dne 30. března 2016. Premiér podepsal zákon 8. dubna 2016 a ten byl vyhlášen 13. dubna 2016 ve Sbírce zákonů pod číslem 112/2016 Sb.⁷¹

⁶⁹ Stenografický zápis 37. schůze, 11., 18. 12 2015, 8., 22., 29. 1., 10. 2. 2016, Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/037schuz/index.htm>.

⁷⁰ 50. hlasování, 37. schůze, 10. 2. 2016. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=62366>.

⁷¹ Sněmovní tisk 513, Vládní návrh zákona o evidenci tržeb [online]. [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=7&T=513>.

4. 2. Pozměňovací návrhy k návrhu zákona

K návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb bylo celkem během celého projednávání na půdě Poslanecké sněmovny podáno pouze 5 pozměňovacích návrhů a návrh rozpočtového výboru. Je otázkou, proč u takto důležitého a diskutovaného návrhu zákona bylo podáno pouze tak málo pozměňovacích návrhů. Opozice dle svých výstupů však bojovala za naprosté zrušení celého návrhu zákona a nepovažovala proto nejspíš za nutné podávat jakékoli pozměňovací návrhy. Obecně se podané pozměňovací návrhy týkaly všech různých částí zákona. Navrhovaly loterie a podobné odvětví, aby rovněž spadaly pod elektronickou evidenci tržeb, dále padaly návrhy o odložení účinnosti zákona či rozdělení účinnosti do více vln, aby se předešlo případnému pádu systému, kdyby se do něj najednou zapojil velký počet živnostníků. Jeden návrh také navrhoval, aby se elektronická evidence tržeb týkala pouze poplatníků daně z přidané hodnoty, nikoli poplatníci daně z příjmu fyzických nebo právnických osob. Z těchto všech pozměňovacích návrhů garanční výbor (rozpočtový výbor) doporučil projednat pozměňovací návrhy v konkrétním pořadí a dále doporučil, které pozměňovací návrhy doporučuje schválit a které nikoli.

Celkem byly pozměňovací návrhy rozděleny do 5 hlasování + 1 hlasování jako celek návrhu. Z těchto 5 hlasování byly schváleny dva pozměňovací návrhy⁷². Z návrhů byl schválen návrh, který podal rozpočtový výbor – ten pouze doplňoval a upřesňoval původní návrh, konkrétně pak v části o vyňatých tržbách z evidence tržeb, zrušení výjimky o postupném náběhu evidence a další drobné úpravy. Důležitým schváleným pozměňovacím návrhem byl pak návrh poslance Klaška (zpravodaje), který navrhl prodloužení třetí vlny náběhu evidence tržeb a zavedení čtvrté vlny, která se týká řemeslných oborů. Žádné další pozměňovací návrhy již nebyly schváleny.⁷³ U druhé části zákona – o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o evidenci tržeb, byl navrhnut pouze jeden pozměňovací návrh poslancem Adámkem a návrh také podal rozpočtový výbor. Pozměňovací návrh rozpočtového výboru, který se týkal úpravy účinnosti navrhovaného zákona, byl jako jediný schválen. Návrh poslance Adámka schválen nebyl.⁷⁴

⁷² Stenografický zápis 37. schůze, 10. 2. 2016. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/037schuz/s037160.htm>.

⁷³ Stenografický zápis 37. schůze, 10. 2. 2016. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/037schuz/s037160.htm>.

⁷⁴ Stenografický zápis 37. schůze, 10. 2. 2016. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/037schuz/s037162.htm>.

Shrneme-li si tak celý proces schvalování tohoto velmi diskutovaného zákona, zjistíme, že ačkoli se jedná o velmi obsáhlý zákon, který zasáhl do života mnoha obyvatel České republiky, byl schválen poměrně rychle. Samotné jednání na půdě Poslanecké sněmovny a výstupy poslanců zabraly bezmála 40 hodin času, převážně díky opozici, která se snažila návrh zákona „shodit ze stolu“ a svými výstupy napadat jeho funkčnost, nutnost apod. Funkční koalice však v tomto bodu zapracovala, fungovala jako celek, povedlo se jí tak tento zákon prosadit a uvést v platnost. I když byl zákon schválen relativně rychle, jednání na půdě Sněmovny by mohlo být za jistých okolností rychlejší, kdyby došlo k určitým úpravám jednacího řádu a upravení možností výstupů jednotlivých zákonodárců.

5. Zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek

Zákon č. 65/2017 Sb, o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek je společně se zákonem o evidenci tržeb dalším velkým zákonem, který vláda Bohuslava Sobotky schválila, a vešel v platnost. Z důvodu rostoucí spotřeby závislých na alkoholu, cigaretách a dalších návykových látkách a s rostoucími výdaji na léčbu osob, které jsou těmito návyky postiženy, ať už přímo nebo nepřímo, bylo podobně jako v dalších evropských zemích potřeba vytvořit zákon, který by proti tomuto problému bojoval, a snížil jak počet ohrožených těmito zlozvyky, tak i výdaje ze státního rozpočtu na jejich léčbu.

Zákon vyvolal, podobně jako zákon o EET, obrovskou vlnu nevole u provozovatelů restauračních zařízení, tak také hlavně u kuřáků, kteří s nástupem účinnosti zákona začali být značně omezováni. Absolutní zákaz kouření v restauračních zařízeních, barech, klubech a dalších, omezení přístupu alkoholu na vybraných akcích, omezení prodeje a podávání alkoholu a tabákových výrobků a mnoho dalších nařízení – toto vše zavedl nový tzv. protikuřácký zákon. Roky 2016 a 2017 se tak pro majitele a provozovatele restauračních zařízení staly zlomovými. Kromě povinnosti zavedení elektronické evidence tržeb jim také stát nařídil, aby se v jejich zařízeních přestalo kouřit. Někteří provozovatelé si stěžují na úbytek hostů (kuřáků), kteří si již ke svému oblíbenému pivu nemohou dát cigaretu, jiní naopak přijetí zákona vítají. Zákon vešel v platnost v červnu 2017 a již nyní dochází ke snahám jej novelizovat a pokusit se zmírnit poměrně přísně nastavená pravidla pro kuřáky a další uživatele návykových látek. Původní návrh zákona byl předložen Poslanecké sněmovně již o rok dříve, nicméně ve třetím čtení bylo projednávání přerušeno a návrh zákona nebyl schválen. Práce se tedy zaměří pouze na ten návrh zákona, který byl nakonec schválen a nyní je účinný.

5. 1. Návrh zákona a proces schvalování

Zákon č. 65/2017 Sb. byl předložen Sněmovně 2. června 2016, vyhlášen byl 3. března 2017. Celkem tedy celý proces schválení tohoto zákona trval 274 dnů. Nutno však dodat, že tento návrh zákona nebyl první, který byl Sněmovně navržen. Původně byl návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně již o rok dříve, konkrétně 3. června 2015, ale ve třetím čtení bylo projednávání návrhu zákona přerušeno a návrh tak nebyl schválen. Paradoxem však je, že

původní návrh roku 2015 byl až na pár drobností naprosto totožný, jako ten z roku 2016, který byl nakonec schválen.

Návrh tzv. protikuřáckého zákona byl, jak již bylo zmíněno výše, podán původně již 3. června 2015 ministrem zdravotnictví Svatoplukem Němečkem. Jednalo se o vládní návrh zákona a měl tedy podporu vládní koalice ANO, ČSSD a KDU-ČSL. Zákon však neprošel třetím čtením a návrh tak nebyl schválen. Ministr zdravotnictví tak podal 2. června 2016 nový návrh zákona, který se de facto nelišil od původního návrhu z roku 2015. Doplnoval pouze drobné nedostatky, avšak nový návrh nic zásadního nepřinesl, například úpravu možnosti kouření v ZOO apod. Tomuto „staro-novému“ návrhu zákona se již podařilo úspěšně projít všemi třemi čteními, následně i dalším procesem a byl tedy schválen.

Samotný návrh zákona je velmi obsáhlý, obsahuje 13 částí, desítky paragrafů a je rozepsán na bezmála třiceti stranách.⁷⁵ Zajímavostí však je, že i přes takto obsáhlý návrh zákona, lze v něm nalézt spousty nejasností a nedostatečně definovaných pravidel, díky kterým je výsledný zákon nyní potřeba novelizovat a lépe definovat některé jeho části.

V této části se práce zaměří pouze na druhý proces schvalování zákona, čili ten, který byl schválen a vešel v platnost. Nutné je však stručně shrnout proces, kterým procházel původní návrh zákona z roku 2015. K tomuto původnímu návrhu zákona se vedla dlouhá diskuze a bylo k němu podáno 37 pozměňovacích návrhů, převážně z řad ODS, která jako nejvíce proti zavedení zákona bojovala.⁷⁶ Další pozměňovací návrhy pak vzešly z jednání výborů, které se zákonem zabývaly. Schválené pozměňovací návrhy pak byly implementovány do nového návrhu zákona, který byl podán v roce 2016. Nejzásadnější z nich byl ten od poslance Marka Bendy, který by výrazným způsobem upravil původní návrh o naprostém zákazu kouření v restauracích. Prosazoval vybudování tzv. kuřáren, kdy však do nového návrhu tento návrh zařazen nebyl.⁷⁷

Ministr zdravotnictví Svatopluk Němeček tak předložil nový návrh zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek 2. června 2016, který byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 828/0. Společně s podáním návrhu zákona také navrhovatel navrhl Poslanecké sněmovně, aby projednávala návrh zákona tak, aby s ním mohla Sněmovna vyslovit

⁷⁵ Sněmovní tisk č. 508/0, část 1/6, Vládní návrh zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek [online]. [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=508&ct1=0>.

⁷⁶ Sněmovní tisk č. 508, Vládní návrh zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek [online]. [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=508&snzp=1>.

⁷⁷ Stenografický zápis 49. schůze, 6. 9. 2016. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/049schuz/s049026.htm#r4>.

souhlas již v prvním čtení. Důvodem bylo již dřívější projednávání minulého návrh zákona. Projednávání celého zákona pak bylo poměrně rychlé a zákon prošel všemi třemi čteními za cca 3 měsíce. Organizační výbor Sněmovny pak doporučil dne 9. června projednání zákona, jako zpravodaje určil MUDr. Jaroslava Krákoru (ČSSD) a navrhl výbor pro zdravotnictví jako výbor garanční.

První čtení bylo zařazeno na pořad 49. schůze a proběhlo 6. září, po sněmovních prázdninách. Již v úvodu Sněmovna nesouhlasila s projednáváním tak, aby mohl být návrh zákona schválen již v prvním čtení. První čtení tedy proběhlo ve večerních hodinách a vystoupili na něm pouze poslanci opozice, kteří s návrhem zákona nesouhlasili, nejvíce Marek Benda (ODS) a Leoš Heger (TOP09). Na prvním čtení se rovněž hlasovalo o přikázání návrhu zákona výborům, avšak ani jeden návrh nebyl schválen a jediným výborem, který se návrhem zákona zabýval, byl výbor garanční. Poslanci také odhlasovali snížení lhůty na projednávání návrhu zákona výborem na 30 dní.⁷⁸ 18. října pak garanční výbor vydal usnesení, ve kterém navrhl pozměňovací návrhy, které jen upravovaly drobné nedostatky původního návrhu a návrh tedy prošel do druhého čtení, které bylo zařazeno na pořad 50. schůze. Druhé čtení proběhlo 25. října 2016 a netrvalo ani dvě hodiny. Během obecné i podrobné rozpravy vystoupili, podobně jako v prvním čtení, převážně poslanci opozice, kteří zpochybňovali nutnost zavedení tohoto zákona či popisovali příklady ze zahraničí. Rovněž také v podrobné rozpravě vystoupili poslanci, kteří představili své pozměňovací návrhy.⁷⁹ Pozměňovací návrhy pak byly zpracovány jako sněmovní tisk 828/2 a 24. listopadu vydal výbor pro zdravotnictví usnesení (tisk 828/3), ve kterém navrhl pořad hlasování o jednotlivých návrzích a doporučil, které z nich schválit.⁸⁰

9. prosince 2016 proběhlo třetí čtení návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, konkrétně na 53. schůzi. Před poslanci vystoupili kromě navrhovatele a zpravodaje také jako tradičně poslanci opozice. S žádným výrazným výstupem však nepřišli. Po rozpravě následovalo dlouhé hlasování o pozměňovacích návrzích a následně hlasování o návrhu zákona jako celku. Pro návrh hlasovalo celkem 118 poslanců z 162 přítomných. Pro

⁷⁸ Stenografický zápis 49. schůze, 6. 9. 2016. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/049schuz/s049026.htm>.

⁷⁹ Stenografický zápis 50. schůze, 25. 10. 2016. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/050schuz/s050150.htm#r1>.

⁸⁰ Usnesení výboru pro zdravotnictví č. 202, Poslanecká sněmovna. Ze dne 3. 11. 2016 [online]. [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=828&ct1=3>.

návrh hlasovali poslanci koalice a paradoxně i někteří poslanci z řad TOP09 a KSČM. Proti návrhu byli naopak jednohlasně poslanci ODS.⁸¹

Organizační výbor Senátu pak 22. prosince 2016 stanovil garančním výborem výbor pro zdravotnictví a sociální politiku a přikázal návrh zákona k projednání výborům pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor se k návrhu nevyjádřil, ostatní dva výbory návrh schválily. 19. ledna 2017 tak byl návrh zákona schválen Senátem a 31. ledna doručen k podpisu prezidentu republiky. Ten návrh zákona podepsal a 3. března byl tak vyhlášen nový zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

5. 2. Pozměňovací návrhy k návrhu zákona

K původnímu návrhu zákona z roku 2015 bylo podáno celkem 37 pozměňovacích návrhů ze strany poslanců plus další ze strany výborů, které návrh zákona projednávaly. Tyto pozměňovací návrhy se pak promítly do nového návrhu, který byl později schválen, a nebylo během jeho projednávání proto podáno tolik dalších návrhů, jako u toho původního. K návrhu zákona z roku 2016 tak bylo podáno „pouze“ 12 pozměňovacích návrhů od poslanců a jeden z výboru. Ačkoli návrh zákona se netýká pouze kouření, ale i alkoholu a drog, většina pozměňovacích návrhů se soustředila pouze na změnu v oblasti kouření.⁸²

Nejvíce pozměňovacích návrhů vycházelo od poslanců opozice, konkrétně pak poslance Jana Klána (KSČM), který z oněch 12 pozměňovacích návrhů podal 4. Ze všech podaných pozměňovacích návrhů pak Zdravotnický (garanční) výbor vydal usnesení, ve kterém doporučil pořadí o hlasování jednotlivých pozměňovacích návrhů, včetně jejich stanovisek ke konkrétním bodům. Během hlasování o pozměňovacích návrzích bylo přijato jen minimum z nich, kdy většina se týkala pouze úprav, kdy docházelo k přečíslování, či změně a náhradě slov. Důležitým pozměňovacím návrhem, který byl schválen, byl návrh o odložení účinnosti zákona, konkrétně z 31. prosince 2016 na 31. května 2017. Dalším velmi důležitým návrhem, který poslanci schválili, bylo zrušení bodu, který měl nařizovat provozovněm prodávat jeden nealkoholický nápoj levnější, než nejlevnější alkoholický nápoj o stejném objemu.

⁸¹ 351. hlasování, 53. schůze, 9. 12. 2016. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=64925>.

⁸² Sněmovní tisk č. 828, Vládní návrh zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek [online]. [cit. 2018-02-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=828>.

Celý proces schvalování zákona č. 65/2017 Sb. o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, který byl schválen a nyní je platným zákonem, byl schválen relativně rychle oproti ostatním, takto důležitým zákonům. Nicméně je nutno dodat, že již předtím trvalo hlasování o téměř totožném návrhu zákona bezmála rok. Zajímavostí tedy je, jak je možné, že původní návrh neprošel třetím čtením v Poslanecké sněmovně, když téměř totožný zákon o několik měsíců později ano. Shrňme-li tedy oba procesy schvalování zákona dohromady, dostáváme se na relativně běžnou dobu schvalování takto náročného zákona, ba dokonce možná i na delší a náročnější průběh, jelikož počet pozměňovacích návrhů a výstupů poslanců, které se konaly během prvního pokusu o schválení návrhu zákona, byl o dost složitější, náročnější a komplikovanější než podobně důležité návrhy zákonů.

Nyní však probíhá rozsáhlá debata na půdě Poslanecké sněmovny a mezi veřejností o nutnosti novelizace tohoto zákona a úpravě některých jeho částí, které jsou dle některých představitelů velmi přísné. Je tedy otázkou, jak moc se do budoucna zákon ještě změní a zda některé pozměňovací návrhy, které byly zamítnuty, nakonec nevejdou v platnost.

Závěr

Cílem této práce bylo nejen přiblížit veřejnosti legislativní proces schvalování zákonů České republiky se zaměřením se na jednání Poslanecké sněmovny, jelikož činy a jednání této instituce jsou nejvíce diskutovány a medializovány, ale také pokusit se objasnit, proč může v některých případech schvalování zákonů trvat celý proces až nepřiměřeně dlouho a může tak mezi veřejností vznikat pocit, že poslanci nepracují efektivně.

V úvodní části práce je proto důkladně rozebrán legislativní proces schvalování zákonů v České republice, přičemž je kladen důraz na tu část projednávání, která se koná na půdě Poslanecké sněmovny. Zaměřuje se tedy na možnosti podání samotného návrhu zákona, samotný průběh hlasování a jednání o návrhu zákona a také pravomocemi poslanců (jejich výstupy, možnostmi podávání návrhů apod.). V analytické části se pak práce zaměřuje na tři nejdiskutovanější zákony, které vznikly za vlády Bohuslava Sobotky v letech 2013-2017, a jejich procesu schvalování, který byl hojně diskutován jak politiky, tak i mezi širokou veřejností, především na základě jejich razantních změn v současném systému.

Hlavními výzkumnými otázkami, které byly v úvodu položeny, bylo, zda je současný jednací řád Poslanecké sněmovny nastaven správně, efektivně a zda nepotřebuje změnu. U této otázky je dobré se, mimo jiné, podívat do historie, konkrétně do doby první republiky, kdy neexistovalo tzv. třetí čtení návrhu zákona. V současné době se má ve třetím čtení jednat pouze o „opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskový, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení“.⁸³ V praxi však pod třetím čtením vidí, převážně poslanci opozice možnost, jak svými výstupy dále oddálit možnost schválení daného návrhu zákona. Často opakují své výstupy, které přednášeli již během prvního a druhého čtení a z „posledních sil“ se snaží přesvědčit ostatní, že onen návrh zákona je třeba zamítnout. Na vybraných příkladech je však vidět, že pokud projde návrh zákona až do třetího čtení, je velká pravděpodobnost, že bude schválen a tyto výstupy tak ztrácí význam. Na základě analýzy legislativního procesu z první republiky se tak proces dvou čtení jeví mnohem efektivnější než současný systém trojího čtení. Z vybraných schvalování zákonů, které byly popsány v této práci, a i podle názorů některých politiků, by také mělo dojít k jisté změně systému faktických poznámek. Ačkoli je v jednacím řádu ošetřeno, že si mohou poslanci odhlasovat maximální možnou délku a počet výstupů, tak

⁸³ Podle Zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny § 95.

počet faktických poznámek tímto ošetřen není. V praxi tak dochází někdy až k tzv. smršti faktických poznámek⁸⁴, díky kterým si poslanci nahrazují možnost svých klasických výstupů a mohou opět oddalovat hlasování o návrhu zákona. Podobně je tomu také s možností některých poslanců využít tzv. přednostní právo, kdy mohou tito poslanci vystoupit v zásadě kdykoli během projednávání a čím větší je počet stran ve Sněmovně, tím větší je počet těch, kteří toto přednostní právo mají - předsedové stran, klubů a další.

Poslední a možná největší „brzdou“ v samotném procesu je pak program schůzí Poslanecké sněmovny. Poslanci si ráno v úvodu schůze odhlasují, že budou jednat například do 14:00 hodin a po této době se již o návrhu nejedná. Tento bod se však poté dostane na pořad schůze až třeba o 14 dní déle a celý proces se tak protáhne, i když se na příští schůzi jedná pouze o hlasování, či zkrátka v některých případech další část schůze trvá pouze pár desítek minut. Tento bod by však vyžadoval důkladnější analýzu a studium celého systému a konkrétních případů, aby se dalo navrhnout ideální řešení. Hnutí ANO navrhuje, aby byla zavedena tzv. strukturovaná debata, kdy by každé projednávání zákona mělo přidělenou určitou časovou dotaci a ta byla rozdělena mezi jednotlivé poslanecké kluby a v praxi by tak nedocházelo k opakování výstupů jednotlivých poslanců. Ti by naopak museli v klubu pečlivě rozmýšlet, jak svůj přidělený čas využít. Dle některých odborníků a kritiků by však tímto docházelo k omezování demokratické diskuze.⁸⁵

Druhá otázka se zaměřovala na polemiku mezi jednodušším jednacím řádem s rychlejším procesem schvalování, či složitějším jednacím řádem s delším schvalováním zákonů, které by však byly kvalitnější. Na tuto otázku je velmi těžké odpovědět a její analýza a odpověď by značně přesáhla limity této práce. Z případů, které byly pro tuto práci vybrány, nelze jednoznačně určit, která varianta jednacího řádu by byla ideálnější. Zkoumané procesy schvalování zákonů měly různou délku schvalování, jejich průběh byl značně odlišný, a i přes to lze nyní, po nějaké době, kdy zákony fungují, shledat návrhy na jejich novelizaci. V některých případech k novelizacím již došlo (Registr smluv), v některých se novelizace chystá, a i minulé vládní strany, které zákon prosadily, se snaží o jeho změnu. Nelze tedy jednoznačně určit, zda by případná komplikovanost/složitost jednacího řádu měla vliv na

⁸⁴ Stenografický zápis 58. schůze, 10. 5. 2017. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/058schuz/s058040.htm>.

⁸⁵ ANO chce poslaneckým klubům zkrátit přestávky a omezit přednostní práva řečníků. *Novinky.cz* [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/452690-ano-chce-poslaneckym-klubum-zkratit-prestavky-a-omezit-prednostni-prava-recniku.html>.

následnou kvalitu schváleného zákona. Každému novému zákonu by se měl dát nějaký čas a až díky jeho zpětné evaluaci po nějaké době fungování lze zjistit, zda potřebuje, či nepotřebuje změnu.

Jak již bylo zmíněno v úvodu teoretické části, dochází v posledních měsících, z důvodu vysokého počtu stran ve Sněmovně, k diskuzi nad změnou jednacího řádu. Navrhované změny, vycházející převážně od poslanců hnutí ANO, ale paradoxně i z opozičních stran, mají vést ke zefektivnění celého procesu, hlavně jeho urychlení a snaze omezit/odstranit obstrukce, které blokují proces celého schvalování. Poslanci navrhují omezení počtu faktických poznámek, které často zbytečně blokují jednání, jak bylo ukázáno na konkrétních schvalováních, které popisuje tato práce. Poslanci SPD pak navrhují úpravu výstupů s tzv. přednostním právem, které díky současné situaci má bezmála 50 osob, které mohou v zásadě kdykoli vstupovat do rozpravy. Nejčastějšími řečníky, kteří využívají toto právo, jsou poslanci opozice, ve výše zmíněných případech pak poslanci ODS a TOP09, kteří přednostní práva hojně využívali a často tak protahovali jednání o konkrétních návrzích. Všechny tři zákony, které byly analyzovány v této práci, tak poukazují právě na výše zmíněné problémy, které se i samotní poslanci snaží řešit a novelizovat současný systém tak, aby byl efektivnější, rychlejší, ale i přesto nedošlo k utlačování opozice, či podobným problémům, se kterými by mohly velké změny systému být spojeny.

Celý proces schvalování zákonů by tak jistě zasloužil nějakou změnu, která by díky relativně drobným zásahům do aktuálního systému, napomohla ke zlepšení efektivnosti a urychlení jednání na půdě Sněmovny. Ústava Československé republiky a jednací řád z roku 1920, ze které současné dokumenty z velké části vycházejí, v mnohém lépe postihovala určité aspekty legislativního procesu. Ať už se jednalo o pouze dvě čtení ve Sněmovně, které by v současném systému jistě napomohlo k urychlení jednání a někdy zbytečným a opakovaným výstupům některých poslanců, či o pravidlo střídání poslanců, kteří vystupují pro a proti návrhu. Třetí čtení v mnoha případech vede pouze k prodlužování jednání a umožňuje opozici dále bojovat za svůj názor a snahu zrušit nebo pozměnit návrh zákona, ačkoli se jí to v drtivé většině případů nepovede. Dochází tak akorát k oddálení jasného výsledku, díky čemuž ale může dojít k prodloužení i dalších, důležitých projednávaných návrhů zákona, či jiných věcí.

Takováto diskuze by byla jistě přínosnější a vytvářela lepší a kvalitnější základ pro jednání o úpravách návrhu zákona, ze kterých by jistě vznikaly sofistikovanější nápady, které by mohly výrazným způsobem zlepšit původní návrh zákona. Na samotný závěr práce je však

nutno dodat, že jednací řád Poslanecké sněmovny prochází za celou dobu svojí relativně krátké existence neustálými změnami, vyvíjí se a změny, které během historie jednacího řádu nastaly, by měly napomoci ke zlepšení současného systému. Rovněž ze strany samotných poslanců a dalších ústavních činitelů je vidět zájem o neustálé úpravy současného systému tak, aby byl tento proces efektivnější a rychlejší.

Summary

This bachelor thesis analyzed the rules of procedure of the Chamber of Deputies, how they are implemented and if there is any need for change. The findings suggest that the public views the process of the new law approval and discussion in the Chamber of Deputies as protracted and inefficient resulting in postponing of some important laws. This work has therefore looked at the entire law approval process and tried to establish why the public has such an opinion and explain them why it happens.

The thesis has analysed three specific laws approved by the government of prime minister Bohuslav Sobotka (2013 – 2017). These laws were widely discussed by the public and have greatly affected the current system. After a thorough analysis of the entire approval process, speeches of deputies and amendments to the selected laws it can be concluded that the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies do need some changes which would lead to a better and more efficient approval of drafted laws.

The constitution of the Czechoslovak Republic from 1920, which makes the basis of the constitution of Czech Republic, sets only two readings of the bill instead of three. Currently, there are three readings, but in the third reading the opposition deputies only repeat their speeches, which delays the law approval. Furthermore, an unlimited use of a factual note also increases the law approval process period. Every deputy can use as many factual notes during the negotiations as required. These notes then pile up and thus delay the whole process. At times deputies do not even respond to the specific case discussed, even though they should. It is therefore suggested that the number of factual notes is reduced.

Another question determined aimed to identify whether the rules of procedure should be either more complicated, in order to create more sophisticated laws, or simplified to ensure that the process becomes faster. This thesis does not answer the question as it is complicated to judge. Mainly because every law needs to be in force for a certain period of time after which the law can be reviewed. In conclusion, it is not possible to determine whether the complexity of the Rules of Procedure affects the quality of the law.

Použitá literatura

Knižní publikace a odborné články:

BOHÁČ, Radim .. ET AL.]. *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 8073120747.

BUREŠ, Jan. *Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2012. ISBN 9788024742830.

GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.

KOČÍ, Kristýna, Postavení poslance PS PČR v legislativním procesu. Vedoucí práce Jan Bureš; oponent práce Jan Wintr. 2013.

KOLÁŘ, Petr. *Parlament České republiky*. 3., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013. Extra (Leges). ISBN 978-80-87576-95-3.

KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 978-80-87212-95-0.

KUBÁT, Michal. *Politická opozice v teorii a středoevropské praxi: (vybrané otázky)*. Praha: Dokořán, 2010. Bod (Dokořán). ISBN 978-80-7363-285-4.

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.

SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87212-18-9.

SYLLOVÁ, Jindřiška. *Parlament České republiky: podle stavu k 1.5.2007*. 2., podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-689-4.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-80-7400-162-8.

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

WINTR, Jan a Marek ANTOŠ, ed. *Parlamenty - funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 978-80-87576-05-2.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-564-7.

ZÁHOŘÁK, Marek. *Legislativní proces a jeho budoucnost*. Vedoucí práce Jiří Hřebejk; oponent práce Jindřiška Syllová. 2016.

Elektronické zdroje:

ANO chce poslaneckým klubům zkrátit přestávky a omezit přednostní práva řečníků. *Novinky.cz* [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/452690-ano-chce-poslaneckym-klubum-zkratit-prestavky-a-omezit-prednostni-prava-recniku.html>.

Babiš: Než skončit v opozici, raději odejdu z politiky. *ČT24* [online]. 21. 6. 2016 [cit. 2018-12-23]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1823438-babis-nez-skoncit-v-opozici-radeji-odejdu-z-politiky>.

Encyklopedie zákona o registru smluv. *Rekonstrukce státu* [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: http://www.rekonstrukcestatu.cz/na-stazeni/encyklopedie_ebook.pdf.

Hnutí ANO vytáhlo proti obstrukcím, opozice chce zase zpřísnit interpelace. *ČT24* [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1854374-hnuti-ano-vytahlo-proti-obstrukcim-opozice-chce-zase-zprisnit-interpelace>.

Hlasování. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hlasovani.sqw?o=7>.

Jak to funguje? *Etržby* [online]. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z: <http://www.etrzby.cz/cs/jak-to-funguje>.

Jan Farský: Proč předkládám zákon o registru smluv. *Starostové a nezávislí* [online]. [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/komentare/jan-farsky-proc-predkladam-zakon-o-registru-smluv>.

Kdo, co a odkdy? *Etržby* [online]. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z: <http://www.etrzby.cz/cs/kdo-co-a-kdy>.

Kratší přestávky i omezení přednostních vystoupení. Poslanci mají plány na zrychlení práce. *ČT24* [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z:

<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2346124-kratsi-prestavky-i-omezeni-prednostnich-vystoupeni-poslanci-maji-plany-na-zrychleni>.

LEGISLATIVNÍ PROCES NA PARLAMENTNÍ ÚROVNI. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2018-04-10]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/cdrom/ic/pdf/07_legisl_proces_08_2017.pdf.

Nové tváře ANO se představily na billboardech. *ANO, bude líp* [online]. [cit. 2018-12-23]. Dostupné z: <https://www.anobudelip.cz/cs/o-nas/galerie/fotogalerie/nove-tvare-ano-se-predstavily-na-billboardech-12072.shtml>.

Proč evidence tržeb? *Etržby* [online]. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z: <http://www.etrzby.cz/cs/proc-e-trzby>.

Příběh zákona o registru smluv. *Rekonstrukce státu* [online]. [cit. 2018-01-27]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/11779-pribeh-zakona-o-registru-smluv>.

Přijímání zákonů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2017-11-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

Registr smluv. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2018-01-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/registr-smluv.aspx>.

Smlouvy na internetu. *Rekonstrukce státu* [online]. [cit. 2018-01-21]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/smlouvy-na-internetu>.

Ví, kolik piv vypiješ. TOP 09 se na táccích směje Babišově evidenci. *iDnes.cz* [online]. 4. 6. 2015 [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/top-09-prodava-pivni-tacky-namirene-proti-babisovi-a-evidenci-trzeb-100-/domaci.aspx?c=A150604_114827_domaci_kop.

Legislativní dokumenty a stenoprotokoly:

Sněmovní tisk 1124, Novela zákona o registru smluv [online]. [cit. 2018-01-27]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=7&T=1124>.

Sněmovní tisk 42, Novela zákona o registru smluv [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=7&T=42>.

Sněmovní tisk 42/9, část 1/2, Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 42/0 [online]. [cit. 2018-01-27]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=42&ct1=9>.

Sněmovní tisk 513, Vládní návrh zákona o evidenci tržeb [online]. [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=7&T=513>.

Sněmovní tisk 513/0, Vládní návrh zákona o evidenci tržeb [online]. [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=513&o=7>.

Sněmovní tisk 514, Vládní návrh zákona o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o evidenci tržeb [online]. [cit. 2018-02-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=514&O=7>.

Sněmovní tisk č. 508, Vládní návrh zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek [online]. [cit. 2018-02-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=508&snzp=1>.

Sněmovní tisk č. 508/0, část 1/6, Vládní návrh zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek [online]. [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=508&ct1=0>.

Sněmovní tisk č. 828, Vládní návrh zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek [online]. [cit. 2018-02-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=828>.

Stenoprotokoly. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/index.htm>.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 80, Poslanecká sněmovna. Ze dne 21. 1. 2014 [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=108349>.

Usnesení ústavně právního výboru č. 133, Poslanecká sněmovna. Ze dne 2. 9. 2015 [online]. [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/12/15/00121577.pdf>.

Usnesení výboru pro zdravotnictví č. 202, Poslanecká sněmovna. Ze dne 3. 11. 2016 [online]. [cit. 2018-02-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=828&ct1=3>.

Ústava 1920. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2018-01-15]. Dostupné z: https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html.

Ústava ČR: Listina základních práv a svobod; Parlament, volby, Ústavní soud, Ombudsman, ministerstva; Antidiskriminační zákon, Zákon o Sbírce zákonů; Volba prezidenta: redakční uzávěrka 24. 10. 2016. Ostrava: Sagit, 1995. ÚZ. ISBN 978-80-7488-189-3.

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

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

Zákon č. 112/2016 Sb., Zákon o evidenci tržeb.

Zákon č. 113/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o evidenci tržeb.

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

Zákon č. 300/2017 Sb.: Zákon o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon). *Zakonyprolidi.cz* [online]. [cit. 2018-03-31]. Dostupné z: <https://zakonyprolidi.cz/cs/2017-300>.

Zákon č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Národního shromáždění [online]. [cit. 2018-01-16]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=1906&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

Zákon č. 326/1920 Sb., o jednacím řádu senátu Národního shromáždění [online]. [cit. 2018-01-16]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=1907&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

Zákon č. 340/2015 Sb., Zákon o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

Zákon č. 65/2017 Sb., Zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

Teze bakalářské práce

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut Politologických studií

Katedra Politologie

Obor Politologie a veřejná politika

Projekt bakalářské práce:

Proces schvalování zákonů v České republice

Bakalářská práce

Autor práce: Lukáš Jabůrek

Obor: Politologie a veřejná politika

Vedoucí práce: PhDr. Kamil Švec, Ph.D.

Akademický rok: 2016/2017

Úvod

Legislativní proces schvalování zákonů je důležitým prvkem demokratického systému. Je třeba, aby tento systém nebyl zbytečně zdlouhavý a hlavně, aby byl funkční, a vznikaly kvalitní zákony. Často se setkáváme s názorem, že systém schvalování zákonů v České republice je příliš zdlouhavý a zákony, které je potřeba uvést v platnost co nejdříve, prochází procesem schvalování možná déle, než by bylo třeba. K tomuto problému se také vyjadřují i někteří politici, kteří přirovnávají Poslaneckou sněmovnu ke “žvanírně” a žádají změnu jednacího řádu Poslanecké sněmovny, aby nedocházelo ke zbytečnému zdržování a byl zaveden efektivní systém. Práce se v tomto směru zaměří na vysvětlení, proč je schvalování zákonů takto “zdlouhavé” a čím je tento stav způsoben.

Práce se týká tématu rychlosti schvalování zákonů v České republice, převážně z hlediska celkového procesu schvalování, pozměňovacích návrhů, jednacího řádu PSP České republiky, pravomocí Senátu a prezidenta. U voličů se často setkáváme s názorem, že "tvorba politiky" je příliš zdlouhavá, pomalá a neefektivní. Práce si klade za cíl alespoň částečně vysvětlit, proč se tomu tak děje (se zaměřením na konkrétní prvky procesu, které jsou zmíněny výše).

Cíl práce

Cílem práce je analyzovat proces schvalování zákonů na konkrétních třech případech schvalování konkrétních zákonů - analyzovat pozměňovací návrhy, dobu schvalování, hlasování ve sněmovně. Práce také rozebere jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu v kontextu se schvalováním zákonů a jednáním ve sněmovně.

Metodologie

V úvodu práce bude detailně popsán legislativní proces schvalování zákonů v České republice, jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu, Ústava České republiky a další zákony, týkající se procesu schvalování, se zaměřením na možnosti, kterými mohou ústavní činitelé ovlivnit proces schvalování zákonů.

V další části se bude práce zaměřovat na konkrétní tři procesy schvalování (předběžně tyto zákony: zákon o EET, protikuřácký zákon, zákon o registru smluv). Na těchto procesech

schvalování bude kladen důraz na průchod celým procesem, pozměňovací návrhy, hlasování poslanců ve sněmovně a případné změny ze strany Senátu a prezidenta republiky.

Literatura

- [AUTOŘI RADIM BOHÁČ .. ET AL.]. Legislativní proces: (teorie a praxe). Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 8073120747
- BUREŠ, Jan. Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému. Praha: Grada, 2012. ISBN 9788024742830.
- KOČÍ, Kristýna. Postavení poslance PS PČR v legislativním procesu. Postavení poslance PS PČR v legislativním procesu / Kristýna Kočí ; vedoucí práce Jan Bureš ; oponent práce Jan Wintr. 2013
- MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK, ed. Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009. ISBN 9788073301712.
- Parlament České republiky: Sněmovní tisky. Dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?org=167&zvo=1>
- Pozměňovací návrhy k rozebíraným zákonům
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ZAHOŘÁK, Marek. Legislativní proces a jeho budoucnost. Legislativní proces a jeho budoucnost / Marek Zahořák ; vedoucí práce Jiří Hřebejk ; oponent práce Jindřiška Syllová. 2016
- Zákon č. 107/1999 Sb., Zákon o jednacím řádu Senátu
- Zákon č. 90/1995 Sb., Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Předpokládaná struktura

1. Teoretická část

1.1. Proces schvalování zákonů

1.2. Pravomoci ústavních činitelů

1.3. Jednací řád PSP

2. Analytická část

2.1. Zákon o EET (pozměňovací návrhy, hlasování, proces)

2.2. Zákon o Registru smluv (pozměňovací návrhy, hlasování, proces)

2.3. Protikuřácký zákon (pozměňovací návrhy, hlasování, proces)

3. Návrh změny procesu ze získaných poznatků

4. Závěr

