

ANALÝZA ZELENÉHO KRUHU

POSLANECKÉ POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY



„Zbývá jen připomenout, že hra hraná bez pravidel má svou „kvalitu“, takže není hrou, na kterou by se dalo dívat. Rovněž právo přijaté bez pravidel má podobnou kvalitu. Ve sporu vedeném podle pravidel poražený zpravidla uzná převahu vítěze. Ve sporu vedeném bez pravidel či pravidel uzpůsobených vítězi poražený čeká jen na příležitost, jak později soupeři oplatit stejným. Zdá se, že tento druhý trend dlouhodobě vítězí, a můžeme se tedy „jen těšit“ na to, co nám v tomto směru budoucnost přinese.“

Nález sp. zn. Pl. US 24/07. Odlišné stanovisko soudce Františka Duchoně.

Obsah

Popis současné úpravy	3
Dopady současné úpravy	6
1. Přílepy, aneb (nejen) američtí „wild riders“	6
2. Boj proti korupci?	7
3. Porušování práva na „dobré zákonodárství“	8
Nezbytnost legislativní změny	9
1. Předsedající	9
2. Vláda	10
3. Senát	10
4. Prezident	10
5. Ústavní soud	10
Analýza pozměňovacích návrhů v letech 1994 - 2010	11
Řešení	13
1. Prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením	14
2. Povinná důvodová zpráva, vyjádření předkladatele a posouzení dopadů navrhované změny (RIA)	15
3. Legislativní stopa	17
4. Kvalifikovaná většina poslanců	17
5. Pozměňovací či zcela nový návrh?	17
6. Další možná opatření	18

Popis současné úpravy

Jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen „Poslanecká sněmovna“ nebo „PSP“) zaručuje dnes poslancům pravomoc předkládat jednotlivě vlastní návrhy zákonů a především pozměňovací návrhy k zákonům. Tento postup výrazně snižuje kvalitu legislativního procesu, jeho transparentnost, kvalitu a koncepčnost samotných zákonů a ve výsledku i vynutitelnost práva. Hlavní příčinou problému je příliš volná úprava v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který výše kritizovaný postup umožňuje.

Řádně připravované legislativní návrhy jsou nejprve naplánovány a předloženy k připomínkovému řízení, v jehož rámci se k nim mohou vyjádřit ostatní úřady i široká veřejnost. Poté je materiál předložen Legislativní radě vlády a samotné vládě, která svým usnesením předpis buď ke schválení doporučí, nedoporučí, nebo jej vrátí k přepracování. Až poté je materiál zaslaný do Poslanecké sněmovny, která návrh projedná ve třech čteních. V prvním čtení je návrh předložený, s odstupem několika týdnů je umožněné o něm diskutovat během druhého čtení, a konečně je ve svém finálním znění buďto během třetího čtení schválený, nebo zamítnutý. V průběhu tohoto procesu se o návrhu debatuje i na věcně odpovídajících výborech. Obdobný proces probíhá ještě jednou v Senátu. Celý proces je časově náročný, ale výsledkem bývá návrh promyšlený a z našeho pohledu kvalitní.

Pozměňovací návrh není totožný se zákonodárnou iniciativou

Jaký je rozdíl mezi „pozměňovacím návrhem“ a „návrhem zákona“? Právo podávat k návrhům zákonů během parlamentní rozpravy pozměňovací návrhy se odvozuje z práva zákonodárné iniciativy, nicméně není s ní totožné. Zatímco právo zákonodárné iniciativy – právo každého poslance navrhnout zákon – je upraveno v různých souvislostech Ústavou, pozměňovací návrhy zmiňuje toliko zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Podle jednacího řádu poslanec smí v rozpravě podávat návrhy „k projednávané věci“, včetně podání pozměňovacího návrhu, jímž se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. Ústavní soud proto dovozuje, že *„pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona“*.¹ Ve Francii Ústavní rada takto samostatně posuzuje vztah zákonodárné iniciativy a práva podávat pozměňovací návrhy již od 80. let. Motivována byla zvláště velkým nárůstem počtu pozměňovacích návrhů, jimiž chtěli poslanci a senátoři především urychlit projednávání nebo se vyhnout pozornosti při projednávání věci, a obejít tak podmínky zákonodárného procesu.²

Současný jednací řád Sněmovny umožňuje zcela opačný postup u tzv. **poslaneckých pozměňovacích návrhů**, které mohou potenciálně zcela degradovat předcházející dlouhodobou a systematickou přípravu předpisu. Stávající pravidla jsou velmi benevolentní a vytvářejí značný prostor pro korupční praktiky zaměřené na jednotlivé poslance. Podle stávajících pravidel může každý z poslanců jednotlivě předložit návrh na změnu legislativy, a to dokonce i poté, co návrh projednaly jednotlivé výbory (čili i v situaci, kdy byl daný návrh příslušným výborem zamítnut) v rámci druhého čtení novelizace. Předložením poslaneckého pozměňovacího návrhu ušetří poslanec či poslankyně cca. 195 dní, tedy více než půl roku.³ V extrémních případech jsou poslanecké návrhy

¹ Srovnej Pl. ÚS 77/06

² Schorm, V.: Zákonodárny proces ve Francii. Rigorózní práce obhájená na Právnické fakultě MU v Brně, 2000, s. 124 násl.

³ Přesný ušetřený čas závisí na lhůtách, v nichž je rozhodováno. 195 dnů platí pro případ, kdy se jedná o pozměňovací návrh, na němž má eminentní zájem vláda či některé z jejích ministerstev, a postupuje se podle vládních legislativních pravidel. Jiné

veřejně známé pouze dva dny před definitivním schválením v PSP.⁴ Zcela zásadní změny jsou tak často předloženy a schváleny v rámci jedné schůze. Fakticky nikdo včetně samotného předkladatele nebo vlády si je pak nemá šanci řádně prostudovat, vytvořit si k nim vlastní postoj, popřípadě je jakkoliv dále upravit. Obdobný časový tlak je vyvíjený i na ostatní poslance, kteří nemají čas připravit si kvalitní stanovisko nutné pro hlasování. Nedostatečná příprava v důsledku snižuje legitimitu přijímaného zákona.

Parlament totiž mimo jiné slouží jako místo, v kterém je možné vyjádřit zájmy společenských skupin, jejichž hlas by jinde zanikl například proto, že tyto skupiny nemají dostatečnou kapacitu k tomu se prosadit. Důsledně vedená parlamentní rozprava tak teprve dává politikům legitimitu v zastupování a vzájemné integraci zájmů rozdílných společenských skupin. Transparentní slyšení stran reprezentujících společnost navíc přispívá k přijetí zákona širokou veřejností a respektu k dané normě i právu obecně. *„Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou **výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem**, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií **podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit**. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.*⁵

Za nebezpečnou lze také považovat tendenci některých poslanců uplatňovat tento postup v několika fázích, kdy například poslanec předloží svůj návrh na příslušném výboru, pokud na jednání výboru neuspěje, předloží posléze návrh přímo na plénačním zasedání PSP v rámci druhého čtení, případně postup vyzkouší ještě jednou prostřednictvím spřáteleného senátora nebo senátorky v Senátu Parlamentu ČR.

než vládní návrhy jsou projednávány cca. 116 dní. Spočítáno podle Ústavy ČR, Legislativních pravidel vlády, zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a Jednacího řádu Senátu.

⁴ Běžná minimální lhůta mezi 2. čtením a definitivním schválením návrhu ve 3. čtení je 72 hodin, tuto lhůtu si poslanci mohou zkrátit dokonce na pouhých 48 hodin. Viz čl. 95 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

⁵ Srovnej blíže text nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06.

Nejčastějšími příčinami předkládání pozměňovacích návrhů jsou⁶:

- Urgentní opravy nekvalitních zákonů (např. prodlužování zákonů, kterým končí účinnost, nebo opravy nedomyšlených ustanovení);
- Prosazení různých lobbystických požadavků;

Dobrou ilustrací takového případu například pozměňovací návrh poslance ČSSD za Ústecký kraj Vlastimila Aubrechta k novele zákona č. 114/92 o ochraně přírody, která měla transponovat směrnici Evropské unie do českého práva. Jeho pozměňovací návrh přenesl rozhodování o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích z Ministerstva životního prostředí, v jehož čele tehdy stál Libor Ambrozek (KDU - ČSL) a jež trvale vystupovalo proti jezům na Labi, na vládu, kde měla většinu ČSSD, jež byla výstavbě jezů výrazně více nakloněná.

- Implementace práva Evropské unie;
- Požadavky ministerských a jiných úředníků, které se mohou překrývat s lobbystickými tlaky zmíněnými výše. Často se jedná o případy, kdy některé ministerstvo neuspělo se svým návrhem zákona při předchozím jednání Legislativní rady vlády nebo jednání vlády. Jindy ministerstvo, které je autorem návrhu, zjistí, že v zákoně udělalo chybu, nebo že jednoduše nestíhá připravit kvalitní řešení;

Jako příklad může sloužit úprava domácích topenišť v novém zákonu o ovzduší (č. 201/2012 Sb.)⁷, kterou Ministerstvo životního prostředí předkládalo jako pozměňovací návrh.

- Politicky slabé vlády a rovnováha v Poslanecké sněmovně. Pokud je situace v Poslanecké sněmovně nestabilní, předseda vlády nebo předseda opozičního klubu často toleruje poslancům a poslankyním prosazování jejich individuálních zájmů, včetně těch motivovaných osobním ziskem. Kvůli křehké většině ve sněmovně si totiž nemůže dovolit neshodu být s jedním poslancem;
- Konec funkčního období, kdy se vláda i mnoho řadových poslanců snaží ve zbývajícím čase prosadit co nejvíce svých zájmů. Obejití legislativního procesu předložením pozměňujícího návrhu přináší zásadní časovou úsporou v okamžiku, kdy jde o to, zda zákon vůbec bude nebo nebude přijat.

Příkladem spěchu před koncem funkčního období může být správní řád, který v únoru 2002 v Poslanecké sněmovně neuspěl.⁸ Tehdejší ministr vnitra Stanislav Gross se proto pokusil o jeho schválení ještě jednou, když ho podal jako pozměňovací návrh k průvodnímu „změnovému“ zákonu.⁹ O tomto PSP hlasovala hned na následující schůzi, která byla zároveň předposlední schůzí v daném volebním období.

⁶ Zpracováno na základě Diplomové práce Milana Kratiny z PrF MU, Legislativní přílepy, 2009, Brno. Dostupnou zde: http://is.muni.cz/th/134677/pravf_m/?lang=en.

⁷ Viz http://mzp.cz/cz/news_111020_Havirov.

⁸ Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=1070>.

⁹ Viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1142&ct1=2>.

Výsledkem této praxe mohou tedy být **nekvalitně připravené zákony**, které jsou dále obdobně **nekvalitně novelizovány**. V současné době je navíc běžnou praxí, že ke klíčovým zákonům je v Poslanecké sněmovně zároveň načteno i několik jejich různých novelizací současně. **Kvantitativní výzkum** českého právního řádu ukazuje, že u zákonů a vyhlášek „*produkce novelizací po roce 1990 nemá v historii českého právního řádu obdobu*“, přičemž „*v zásadě platí, že se novelizují především předpisy přijaté v minulém volebním období a předpisy stávajícího volebního období. Zásahy do vzdálenější minulosti jsou spíše výjimečné. Zdá se, že v současnosti, s jistou nadsázkou řečeno, se parlament soustředí na novelizování svých vlastních novel.*“¹⁰

Potřebnou pojistku v tomto ohledu neplní ani **Senát Parlamentu ČR**. Nedostatky narychlo přijatých zákonů se Senát totiž často pokouší napravit prostřednictvím změn vzešlých z obdobně chaotického procesu. Poslanci tak při schvalování konečné podoby zákona často vybírají ze dvou nekvalitních a nefunkčních variant zákona.

Pozměňovací návrh k zákonu, který ještě nebyl schválen

Následující případ ukazuje, k jakým zcela absurdním výsledkům může vést benevolentní úprava pozměňovacích návrhů: V Senátu Parlamentu ČR byl předložen návrh zákona. Senát ho projednal a postoupil poslancům. Vůči obsahu zákona však měl výhrady senátor Kubera. Předložil proto urychleně pozměňovací návrh ke zcela jinému, věcně nesouvisejícímu zákonu. Jednalo se tak o unikátní případ, kdy se senátor pokusil takzvaným přílepkiem novelizovat zákon, který ještě neprošel celým legislativním procesem.¹¹

Dopady současné úpravy

1. Přílepky, aneb (nejen) američtí „wild riders“

Ke konci roku 2009 byly v euroatlantickém prostoru **pouze tři země**, které nějakým způsobem **využívaly přílepky**, a to Česká republika, Slovensko a Spojené státy americké. Všechny ostatní země tzv. přílepky již zakázaly a tento zákaz dodržují.

K určení toho, který pozměňovací návrh je přílepkiem, se většinou používá americké tzv. „pravidlo úzkého vztahu“ („**germaneness rule**“¹²). Toto pravidlo v podstatě říká, že se pozměňovací návrh **musí týkat téhož předmětu návrhu**, který je v legislativním procesu právě projednáván. Posuzují se především následující kritéria – návrh je přitom považován za přílepek už při nesplnění jediného z nich:

- Pozměňovací návrh se musí vztahovat k předmětu posuzovaného návrhu zákona;
- Účel pozměňovacího návrhu musí mít úzký vztah k účelu projednáváného návrhu zákona;
- Úprava specifického předmětu nesmí být pozměněná ustanovením obecné povahy;
- Obecný předmět může být měněný specifickým návrhem;
- Pozměňovací návrh nesmí obsahovat trvalou změnu, pokud návrh zákona upravuje změnu pouze přechodnou.

¹⁰ F. Cvrček, Základní kvantitativní parametry českého právního řádu. Právník, č. 4, 2006, s. 442–443.

¹¹ Více viz <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=5&IS=3435&T=331>, Senátní tisk 330: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s1937.

¹² Viz klasická příručka Mason's Manual of Legislative Procedure, 1989, čl. 402 /Amendments Must Be Germane/, s. 264 – 265.

Podle toho, jak vykládá „pravidlo úzkého vztahu“ **Ústavní soud ČR**, se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu. Pokud není tento požadavek dodržen, jedná se o:

- Rozpor se zásadou **respektování demokratických principů v legislativním procesu** a **zásadou předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona**, které patří mezi komponenty materiálního právního státu (dovozeno interpretací čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR);
- Rozpor se **zákazem svévole v legislativním procesu** (dovozeno z čl. 1, čl. 2 odst. 3, zákonodárné iniciativy podle čl. 41, a práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), neboť je státní moc uplatňována způsobem, který jí zákon, tím spíše Ústava, neukládá, a tedy neumožňuje.

Přesto přesně podle úsloví „kde není žalobce, není ani soudce“ jsou v České republice schvalovány další a další přílepký. Příkladem může být dokonce i tzv. „**christmas tree bill**“ (tedy „zákon vánočního stromečku“), který Ústavní soud nenašel odvahu zrušit. „Christmas tree bill“ je slangové pojmenování pro zákon, který je plný přílepků a dodatků. Většinou se zároveň jedná o takzvaný „must pass bill“ (nebo-li doslova „zákon, co musí projít“), což je zákon, který prostě musí být schválen Poslaneckou sněmovnou, jinak by například vláda neměla dostatek financí pro své operace.

Krásným českým příkladem posledního typu je **zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů**¹³. Tento jediný zákon v sobě obsahoval 50 různých předpisů – 46 novelizací stávajících zákonů a 4 nové samostatné zákony. Ústavní soud¹⁴ proces přijímání zákona přezkoumával. Označil ho sice za příklad porušení politické kultury, ale nikoliv za protiústavní, to všechno přes i následující nedostatky. Pozměňovací návrh byl předložený předsedou vlády (!) uprostřed prázdnin. Měl 37 stránek textu a byl schválen již 5 dnů po jeho rozeslání. Výbory Poslanecké sněmovny návrh buď neprojednaly, nebo doporučily jeho nepřijetí. Koalice posléze bez odůvodnění zamítla návrh opozice, aby byla prodloužena lhůta k projednání výbory. Senát vyjádřil postoj návrhem zákona se nezabývat právě s odůvodněním, že na vylepšování návrhu není politický prostor ani čas. Zákon byl totiž v dané době nutný ke stabilizaci státního rozpočtu, snížení jeho schodku, a tím i dodržení podmínek nutných čerpání z evropských strukturálních fondů.

2. Boj proti korupci?

Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby¹⁵ (dále jen BIS) z roku 2010 jasně pojmenovává problémy české společnosti s korupcí. Korupci BIS považuje za nejčastější příčinu dysfunkčnosti české veřejné správy. Významným iniciátorem korupce jsou přitom potřeby organizovaného zločinu. Podle BIS má český organizovaný zločin podobu klientelistických sítí a podnikatelsko-mocenských struktur, které se obohacují především na veřejných rozpočtech. Podnikání těchto struktur je doprovázeno uplatňováním vlivu nejen na orgány státní správy i samosprávy, státem ovládané podniky a soudy, ale také na legislativní proces. Zpráva BIS uvádí doslova, že „*Některým soukromým subjektům se podařilo úspěšně ovlivnit legislativní proces. Terčem lobbistického tlaku se staly předpisy z oblasti regulace hazardu a energetiky. Silné zájmové skupiny dokázaly prosazovat své cíle na všech úrovních tvorby právních norem...*“. Jedním z řešení této situace může být pečlivě připravený a efektivní zákon o střetu zájmů či lobbyingu. Podle našeho názoru by však byl výrazně efektivnějším nástrojem správně nastavený legislativní proces, který by takovoto

¹³ Podrobnosti viz: http://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=5&T=222

¹⁴ Pl.ÚS 24/07 ze dne 31.01.2008

¹⁵ Blíže viz Výroční zpráva BIS za rok 2010: <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zpráva-2010.html>

aktivity ztížil a umožnil i zpětně identifikovat poslance či senátory, kteří se propůjčili k předložení pozměňovacích návrhů pro zájmové skupiny.

Rozdáme emisní povolenky zdarma. Zn:Rychle!

Příkladem opět výjimečného rozsahu i pro běžnou realitu české politické scény je změna zákona o obchodování s emisními povolenkami. Tato změna přitom „vydělá“ velkým energetickým společnostem řádově **desítky miliard korun** na úkor státního rozpočtu (resp. umožní rozdělit těmto společnostem povolenky v hodnotě desítek miliard korun, přičemž další nakládání firm s povolenkami – včetně následného přeprdeje – není nijak omezeno). Poslanci se tomuto pozměňovacímu návrhu věnovali **pouhý týden**, celý legislativní proces vzniku návrhu pak trval 3 měsíce. Prostor pro věcnou, potažmo odbornou diskuzi byl takřka nulový. Celá úprava byla přitom velmi předčasná – nezbytné podklady pro společné emisní obchodování na úrovni Evropské unie byly totiž vypracované až o rok později.

Zcela typický přílepek poslanců Římana, Urbana a Vojře byl rozdán poslancům a poslankyním do lavic ve sněmovně ve středu 10. 6. 2009 (sněmovní tisk 744/2). Na internetu byl pro veřejnost vyvěšen až v pátek 12. 6. po poledni. Hned následující středu, tj. 17. 6., byl přílepek již schválen. K přijetí pozměňovacího návrhu došlo navzdory tomu, že různí poslanci v rozpravě opakovaně zmiňovali, že se jedná o protiústavní přílepek. Například současný ministr financí Kalousek vystoupil takto: „ ...to je naprosto neorganický přílepek k zákonu o spotřebních daních ...i po stránce věcné a po stránce argumentační“. Zpravodaj tisku poslanec Braný dokonce poslance přímo před hlasováním upozornil na skutečnost, že se pozměňovací návrh nevztahuje k původnímu návrhu. Ve své roli pojistky ústavnosti poté selhal Senát i prezident. Senát Parlamentu ČR návrh (jako senátní tisk č. 140) přes výslovná upozornění na jeho neústavnost schválil v rámci 9. schůze Senátu dne 22. 7. 2009. Prezident návrh podepsal o měsíc později a novela ze dne 4. 9. 2009 byla vyhlášena ve Sbírce zákonů v částce 90 pod číslem 292/2009 Sb. Ústavní soud, který slouží z hlediska ústavnosti jako poslední instance, se bohužel v tomto případě vůbec nedostal ke slovu. Nenašel se totiž dostatečný počet senátorů ani poslanců, kterým by protiústavnost přílepku vadila.¹⁶

3. Porušování práva na „dobré zákonodárství“

Podoba tvorby zákonů má vliv na jejich obsah a efektivitu.¹⁷ *„Podstatou těchto úvah je poznání, že podmínkou efektivního působení práva je jeho vytváření podřízené určitým principům, které mají odolávat i případným atakům zákonodárce, mají jej tedy zavazovat. Česká právní věda v této souvislosti zdůrazňuje požadavky bezrozpornosti, neboli souladu a jednoty právního řádu.“*¹⁸ Jen řádně přijímané a široce diskutované zákony mohou být skutečně kvalitní a posléze všeobecně přijímané. Legislativní proces by měl fungovat podle dlouhodobě platných pravidel, být předvídatelný, trvalý, jednotný a měl by přinášet jistotu prostředí, v němž se pohybují lidé i firmy.

Ani jedna komora Parlamentu ČR proto při tvorbě zákonů nemůže postupovat libovolně, ale je vázaná Ústavou, jednacími řády a dále tzv. ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů. Je třeba vyžadovat **dodržování procedurálních pravidel** obsažených ve zmíněných pramenech

¹⁶ Podrobnosti viz: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=744>.

¹⁷ Viz Čebišová, T.: Právo na dobré zákony (?), in: Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Plzeň, Aleš Čeněk 2005, s. 84 násl.; Summers, R. S.: Essays in Legal Theory. Dordrecht – Boston – London: Kluwer Publishing, 2000, s. 30; Fuller, L.: Morálka práva, Praha 1998, cit. dle Kysela, J.: Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, Právník č. 6/2005; Schmitt, C.: The Crisis of parliamentary Democracy, London 1994, cit. dle Kysela, J.: Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, Právník č. 6/2005.

¹⁸ Viz: Šín, Z.: Tvorba práva a její pravidla. Olomouc 2000

práva, a to proto, že ač adresáty těchto norem nejsou soukromé osoby, **jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout základních práv soukromých osob - tedy běžných lidí**. Proto přece platí i pravidlo, že „**nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže**“.¹⁹ Pravidla legislativní procedury by měla být dodržována stejně přísně jako pravidla soudního nebo správního řízení - snad dokonce o to přísněji, že výsledek jediného legislativního procesu má dopad na mnohem širší okruh subjektů než třeba výsledek jednoho soudního řízení.²⁰

Jak jsme uvedli jinde, situace, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisějící, je jev „nežádoucí, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu“. Právě taková novelizace je však častým důsledkem poslaneckých pozměňovacích návrhů²¹ a v přímém protikladu s požadavkem, aby zákony byly předvídatelné, srozumitelné a bezrozporné. Ústavní soud k tomu dodává, že „*zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem*“. V obdobném duchu vyznívá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který klade srovnatelné požadavky na kvalitu příslušného zákona - tedy aby byl přístupný, předvídatelný a přesný.²²

Nezbytnost legislativní změny

Ústavní soud ve svém judikátu o neústavnosti jedné z nejškodlivějších a nejnebezpečnějších forem poslaneckých pozměňovacích návrhů - přílepku²³ jasně popsal i již **existující pojistky ochrany** proti schválení neústavního pozměňovacího návrhu. Tyto pojistky skutečně teoreticky máme k dispozici, ale v praxi **selhávají** a občany nechrání účinně ani proti takto úzce vymezené formě pozměňovacích návrhů. V této části se podíváme na to, jaké ty pojistky jsou, a důvody, proč jsou (ne)funkční.

1. Předsedající

Předseda a místopředsedové obou komor parlamentu jsou garanty dodržování legislativní procedury při schůzích těchto komor. Dostávají se jim do rukou veškeré pozměňovací a předseda či předsedkyně má právo i (nevykonávanou) povinnost posoudit, zda se skutečně jedná o pozměňovací návrh v materiálním smyslu slova. K tomuto postupu předsedajícího Poslanecké sněmovny nepochybně opravňují nynější ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, za předpokladu, že jsou řádně interpretována. Máme na mysli především § 59 odst. 4 JŘPS „*Poslanec má mluvit k projednávané věci. Odchyluje-li se od ní nebo překročí stanovenou řečnickou lhůtu, může na to předsedající poslance upozornit a volat jej k věci.*“ a § 63 odst. 1 JŘPS „*Poslanec může v rozpravě podávat k projednávané věci návrhy. Mají se vztahovat k určité věci projednávaného bodu a má z nich být zřejmé, na čem se má Sněmovna usnést. Předsedající může požádat poslance, aby svůj návrh zpřesnil nebo jej předložil písemně.*“.

¹⁹ Knapp, V.: Teorie práva. Praha, C. H. Beck 1995, s. 107.

²⁰ Sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 28, náleze č. 117, s. 25, vyhlášen pod č. 476/2002 Sb.) nebo Filip, J.: Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje, Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2001, s. 343.

²¹ Srovnej blíže text nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01.

²² srov. např. Berger, V.: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, IFEC 2003, s. 455 - 6, bod 4: Kruslin c. Francie, Huvig c. Francie; s. 502 - 503 bod 4, Autronic AG c. Švýcarsko

²³ Srovnej blíže text nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06.

Podle názoru odborníků „je-li totiž pozměňovacím návrhem návrh, který mění obsah či vnější formu navrženého zákona, neměl by předsedající vůbec připustit hlasování o věcně nesouvisejícím, to znamená pouze zdánlivém pozměňovacím návrhu.“²⁴

2. Vláda

„Stejně tak by vláda měla u takzvaných komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle Ústavy (viz čl. 44 odst. 1: „Vláda má právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů.“), protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu.“²⁵

3. Senát

Samotná existence Senátu má být určitou pojistkou v legislativním procesu. Senát by měl odhalit případné chyby v legislativním procesu a návrh odmítnout, a to tím spíše, pokud se jedná o neústavnost v případě přílepků.

4. Prezident

Prezidentské veto, tedy možnost prezidenta vrátit již přijatý zákon Poslanecké sněmovně, je pravomocí, která také směřuje ke kontrole správnosti legislativního procesu. Přestože toto veto obdobně jako veto Senátu není absolutní, je k jeho přehlasování nezbytná kvalifikovaná většina poslanců (tedy minimálně 101 hlasů) a pozdrží projednání návrhu v čase, má proto určitě svůj smysl - je mu zpravidla věnovaná mediální pozornost, aktivizuje veřejné mínění nebo dokonce přijetí narychlo prosazované úpravy odloží.

5. Ústavní soud

Ústavní soud při posuzování souladu zákona s ústavním pořádkem mimo jiné zjišťuje i to, zda byl daný zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Pokud byl předpis přijatý v rozporu s Ústavou ČR, Ústavní soud ho zruší. Slabinou této velmi silné pojistky je způsob, jak se celý přezkum iniciuje. Ústavní soud je oprávněn posuzovat ústavnost v zásadě pouze tehdy, pokud mu to navrhne skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů, případně prezident republiky. Jedná se tedy o subjekty, které se předchozího přijímání potenciálně neústavního zákona přímo účastnily a mnohdy tedy pochopitelně nemají motivaci proti jeho přijetí vystupovat.

Výše naznačený postup již sami poslanci použili. Příkladem může být první použití při projednávání pozměňovacího návrhu poslance Ratha. Ministr Langer vnesl námitku, že v souladu s nálezem Ústavního soudu a v důsledku jeho neslučitelnosti s jednacím řádem není možné o návrhu hlasovat. Dokonce káral předsedajícího schůze, poslance Zaorálka, že Ústavním soudem předpokládaný postup při hlasování nedodržel. Sněmovně ovšem nebyla jasná procedura požadovaného postupu, především kvůli navazující judikatuře Ústavního soudu. Přesto Sněmovna nepřipustila Rathův pozměňovací návrh a konstatovala jeho nehlasovatelnost.²⁶

Pokud by se z tohoto postupu stal precedent, jenž by byl nezávislý na politickém rozložení ve Sněmovně, znamenalo by to zároveň i nalezení cesty, jak přílepky jakožto jednu z forem pozměňovacích návrhů omezit. To se však v další praxi bohužel nestalo.

²⁴ Kysela, J.: Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?, Právní zpravodaj č. 7/2006

²⁵ Kysela, J.: Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?, Právní zpravodaj č. 7/2006

²⁶ Blíže viz jednání o sněmovním tisku 389: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=389&O=5>.

Analýza pozměňovacích návrhů v letech 1994 - 2010

Zelený kruh hodnotil mezi roky 1994 a 2011 celkem 164 hlasování důležitých pro ochranu životního prostředí a účast veřejnosti na rozhodování. Více jak polovinu (87 návrhů) z nich tvořily pozměňovací návrhy. S 34 hlasováními byly druhou nejčastější kategorií zákony se zapracovanými pozměňovacími návrhy. Praxe dodatečného měnění návrhu zákona je tedy velmi častá a pro životní prostředí značně podstatná.

Typ návrhu a vyjádření prospěšnosti hlasování								
typ návrhu	postoj	pro		proti		neutrální	nevyjádřil se	celkem
		hlasování	%	hlasování	%			
pozměňovací návrh	ministr	30	39,5 %	37	48,7 %	9	11	
	zpravodaj	31	38,3 %	34	42 %	16	6	
	Zelený kruh	44	50,6 %	43	49,4 %			87
zákon s pozměňovacím návrhem	ministr	11	78,6 %	2	14,3 %	1	20	
	zpravodaj	9	69,2 %	3	23,1 %	1	21	
	Zelený kruh	20	64,5 %	11	35,5 %		3	34
zamítnutí návrhu	ministr	0	0 %	2	100 %	0	19	
	zpravodaj	0	0 %	2	100 %	0	19	
	Zelený kruh	12	57,1 %	9	42,9 %			21
zákon bez pozměň. návrhů nebo úmluva	ministr	2	100 %	0	0 %	0	9	
	zpravodaj	1	100 %	0	0 %	0	10	
	Zelený kruh	8	72,7 %	3	27,3 %			11
procesní hlasování	ministr	1	50 %	1	50 %	0	9	
	zpravodaj	1	100 %	0	0 %	0	10	
	Zelený kruh	7	63,6 %	4	36,4 %			11
celkem	ministr	44	45,8 %	42	43,8 %	10	68	
	zpravodaj	42	42,9 %	39	39,8 %	17	66	
	Zelený kruh	91	56,5 %	70	43,5 %			164

Tabulka 1. Typ návrhu a vyjádření prospěšnosti hlasování, zdroj: web PSP ČR; ZK

Pozměňovací návrhy jsou z pohledu poslaneckého zpravodaje zákona, příslušného ministra i životního prostředí (dle hodnocení expertů Zeleného kruhu; uváděno jako „Zelený kruh“) neprospěšné velmi často - častěji, než jaký je průměr u všech hodnocených hlasování. Ministr se vyjádřil proti pozměňovacím návrhům v 48 % případů, zpravodaj v 42 % a Zelený kruh dokonce v 49 % případů. Je tedy zřejmé, že z obecnějšího pohledu zpravodaje, ministra, a stejně tak i dle hodnocení Zeleného kruhu schvalování pozměňovacích návrhů české legislativě nepřispívá. S přijetím zákona s pozměňovacím návrhem totiž nesouhlasí ministr pouze v 14 %, zpravodaj v 23 a Zelený kruh v 35 %. U několika málo hlasování, v nichž se jednalo o zákoně bez pozměňovacích návrhů nebo úmluvě byl souhlas ministra, zpravodaje i Zeleného kruhu ještě výrazně častější (Tab. 1).

Obdobný postoj lze vyčíst i z jednání samotných poslanců: Ti totiž hlasovali pro životní prostředí nejméně prospěšně právě v případech, kdy se jednalo o pozměňovacích návrzích. Zatímco životní prostředí dostalo v hlasování o zákonech se zapracovanými pozměňovacími návrhy 61 % hlasů a v hlasování o textu zákona bez zapracovaného návrhu 56 % hlasů, při hlasování o pozměňovacích návrzích šla ve prospěch životního prostředí pouze polovina ze všech hlasů (Tab. 2)

Prospěšnost hlasování poslanců pro ŽP dle typu návrhu			
typ návrhu	počet návrhů	z účasti na hlasování	ze všech hlasování
pozměňovací návrh	87	50,6 %	41,6 %
zákon s pozměňovacím návrhem	34	61,4 %	48,8 %
zamítnutí návrhu	21	51,9 %	37,1 %
zákon bez pozměňovacích návrhů nebo úmluva	11	55,9 %	43,6 %
procesní hlasování	11	53,2 %	41,6 %
celkem	164	56,7 %	45,1 %

Tabulka 2. Prospěšnost hlasování poslanců; pro ŽP dle typu návrhu, zdroj: web PSP ČR; ZK

Nejlépe při hlasování o pozměňovacích návrzích hlasovali poslanci a poslankyně SZ, KDU-ČSL a US. To ostatně není až tak překvapivé, uvážíme-li že právě tyto strany v perspektivě let 1994 – 2010 hlasovaly pro životní prostředí vůbec nejprospěšněji. Nečekaně nicméně může působit fakt, že ČSSD i KSČM hlasovaly o pozměňovacích návrzích lépe, než patří k průměru v jejich stranách. Naopak ODS v této poloze dosáhla pro životní prostředí ještě méně uspokojivých výsledků, než je u ní obvyklé (Tab. 3).

Prospěšnost hlasování poslaneckých klubů pro ŽP dle typu návrhu						
poslanecký klub (modus)	pozměňovací návrh	zákon s pozměňovacím návrhem	zamítnutí	zákon bez pozm. návrhu; úmluva	procesní hlasování	všechna hlasování
SZ, Nez.-SZ	68,8 %	70%	81,4 %	65 %	70,7 %	69,8 %
KDU-ČSL	54,6 %	55,9 %	59,8 %	63,7 %	61,8 %	57 %
ČMSS, ČMUS, KDS, LB, LSNS, LSU, SPR-RSČ	33,9 %	54,1 %				54,2 %
US-DEU, US	52 %	51,9 %	50,2 %	54,6 %	57,1 %	52,3 %
ODA	29,7 %	51,4 %				51,5 %
Nezařazení	28,5 %	48,6 %	25,7 %	31,6 %	34 %	48,3 %
KSČM	49,7 %	55,5 %	30,5 %	48 %	43,6 %	47,3 %
ČSSD	50,3 %	46,2 %	34,8 %	39,6 %	37,4 %	43,9 %
ODS	31,2 %	44,1 %	33,9 %	39,5 %	37,1 %	37,1 %
celkem	41,6 %	48,8 %	37,1 %	43,6 %	41,6 %	45,2 %

Tabulka 3, Prospěšnost hlasování poslaneckých klubů pro ŽP dle typu návrhu, zdroj: web PSP ČR; ZK

Na pozměňovací návrhy se nicméně můžeme podívat také z pohledu jejich navrhovatele. S naprostou většinou hlasovaných pozměňovacích návrhů přišli poslanci nebo sněmovní výbory. Je přitom patrné, že návrhy poslanců jsou mírně lépe hodnocené ministrem a zpravodajem, zatímco Zelený kruh měl z hlediska životního prostředí méně výhrad k návrhům vzešlým z výborů. Prospěšnost obou skupin návrhů je nicméně dle hodnotících zástupců vlády, Sněmovny i dle expertního posouzení Zeleného kruhu, velmi nízká (Tab. 4).

Postoje k hlasování o pozměňovacím návrhu dle předkladatele								
předkladatel	postoj	pro		proti, zdržel se		neutrální	nevyjádřil se	celkem
		hlasování	%	hlasování	%			
poslanecký návrh	ministr	14	36,8 %	16	42,1 %	8	2	
	zpravodaj	14	37,8 %	13	35,1 %	10	3	
	Zelený kruh	18	45 %	22	55 %			40
výbor	ministr	12	30,8 %	21	53,8 %	6	3	
	zpravodaj	12	30,8 %	21	53,8 %	6	3	
	Zelený kruh	23	54,8 %	19	45,2 %			42

Tabulka 4. Postoje k hlasování o pozměňovacím návrhu dle předkladatele, zdroj: web PSP ČR; ZK

Řešení

Legislativní proces je v České republice špatný, vznikající legislativa je proto nekvalitní, což vede k nestabilnímu podnikatelskému prostředí, neefektivní veřejné správě a tlaku na omezování občanských práv. Současné mechanismy (RIA, jednací řád) situaci umožňují a pojistky jim v tom nijak nebrání.²⁷

Řešení dané situace není a nebude jednoduché, ale je naprosto klíčové. V **dlouhodobějším horizontu** jsou velmi žádoucí následující kroky. Česká republika by se měla kvalifikovaněji vyjadřovat k připravované evropské legislativě a transponovat ji účelněji než pouhým překladem. Regulován by měl být lobbying a připravovaná legislativa by měla být důkladně prodiskutována se zainteresovanými subjekty²⁸. Na zvážení je i vyčlenění speciálního orgánu, který by se kvalitou regulace a hodnocením jejích dopadů zabýval. Nejdůležitějším dlouhodobým krokem je systematické a dlouhodobé plánování při modernizaci právních předpisů, tím by se vyřešil časový tlak, resortismus a nedostatečné navázání na potřeby praxe při přípravě nových předpisů.

„A já to nerad říkám, ale tendence poslaneckých přílepků má bohužel vzrůstající charakter, to znamená, projednáváme jich čím dál více a čím dál více jich schvalujeme. Všechny politické strany měly ve svých programech ve volbách heslo zjednodušení právního řádu, zpřehlednění právního řádu, a to, co právní řád nejvíce zapleveluje a znepréhledňuje, jsou právě ony přílepky.“

JUDr. Jiří Pospíšil, bývalý ministr spravedlnosti²⁹.

Za nejpalcivější problém v současnosti ale považujeme poslanecké pozměňovací návrhy. K omezení jejich zásadního negativního dopadu stačí následující 5 kroků. Všechny je možné splnit změnou jednacího řádu poslanecké sněmovny. Jeho změnu vyžadují i sami politici. *„V průběhu let se [jednací řád] upravoval velmi málo a ukazuje se, že tak, jak byl koncipován, už dosloužil, že*

²⁷ Viz například projev JUDr. Pavla Zářeckého, CSc. v Senátu: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=37410&id_var=31576.

²⁸ Inspirujícím může být postup Evropské unie v jejích elektronických konzultacích http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_cs.htm. Kvalitní konzultace je navíc prevencí pozdějším pozměňovacím návrhům.

²⁹ Viz schůze PSP dne 1. 6. 2006 dne: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/007schuz/s007092.htm>.

Příprava i organizace schůze zaostává za vývojem, který politická scéna nabrala a je potřeba to trochu pozměnit," domnívá se Němcová³⁰.

1. Prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením

Třetí čtení návrhu musí proběhnout na jiné schůzi než druhé čtení, ve kterém jsou vznášeny pozměňovací návrhy. Jedině tak budou mít poslanci, senátoři či předkladatel dostatek času pro expertní posouzení a přípravu vlastního kvalifikovaného názoru na doplňované změny. Exekutiva musí mít také dostatečný čas na dodatečné posouzení dopadů. Pokud by byla zavedena povinnost poslanců posuzovat dopady jejich pozměňovacích návrhů, musí existovat dostatečný časový rámec na prostudování zdůvodnění a jeho oponenturu.³¹

Nevýhodou daného řešení je prodloužení legislativního procesu o cca 6 týdnů. Dostatečné doby na seznámení se s pozměňovacími návrhy lze dosáhnout i pevným určením okamžiku, ke kterému musí být pozměňovací návrhy předloženy. Může se jednat o lhůty pevně určené, např. 10 dnů od prvního čtení (jako v Estonsku) nebo o lhůty vztažené k projednání na výborech, např. pozměňovací návrhy musí být předloženy před jednáním výborů (jako v Belgii, Nizozemí, Španělsku, Dánsku).³²

„Jako poslankyně dobře vím, že je někdy obtížné v rychlosti posoudit dopady pozměňovacích návrhů. V praxi to může vést k tomu, že sněmovna odhlasuje nekvalitní návrhy s nečekanými důsledky. Návrh na prodloužení lhůty na projednávání zákonů sníží riziko, že sněmovna přijme legislativní paskvil. Také to pomůže otupit tlaky zájmových skupin na změnu návrhů zákonu v průběhu legislativního procesu,“ objasňuje dopady návrhu na prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením Miroslava Němcová.³³

§ 95

Třetí čtení návrhu zákona

*(1) Třetí čtení návrhu zákona lze zahájit nejdříve za **4 týdny** po doručení souhrnu podaných pozměňovacích, popřípadě jiných návrhů poslancům. Lhůta podle věty první může být na návrh navrhovatele a se souhlasem Sněmovny zkrácena, a to nejvýše na **120** hodin. Návrh na zkrácení lhůty podle věty první musí být podán ve druhém čtení v rámci podrobné rozpravy.*

³⁰ Zdroj: http://zpravy.idnes.cz/poslanec-ceka-radikalni-zmena-radu-pracovat-by-meli-pomaleji-a-bez-zmetku-14u-domaci.aspx?c=A101230_161617_domaci_hv.

³¹ Rámcová strategie konkurenceschopnosti viz: http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Ramec_strategie_konkurenceschopnosti.pdf.

³² Možnosti zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich použití v procedurách zahraničních parlamentů, JUDr. Jindřiška Syllová, CSc., Parlamentní institut, květen 2007.

³³ <http://www.parlamentnilisty.cz/parlament/politici-volicum/Nemcova-ODS-Zmeny-v-jednacim-radu-zajisti-transparentni-legislativni-proces-192932>.

2. Povinná důvodová zpráva, vyjádření předkladatele a posouzení dopadů navrhované změny (RIA)³⁴

Požadavky na vládní a pozměňovací návrh jsou diametrálně odlišné. Cílem této skupiny opatření je vzájemně přiblížit vyžadované standardy. Pokud vláda, poslanci, senátoři nebo kraj předkládají sněmovně návrh zákona v řádném procesu, musí obsahovat důvodovou zprávu s posouzením jejích dopadů (včetně dopadů na veřejné rozpočty), vyjádření legislativní rady vlády k technické úrovni zpracování a usnesením vlády k politickému obsahu. Vznesený pozměňovací návrh naproti tomu nic takového obsahovat nemusí. Tato situace způsobuje nedostatečnou kvalitu právní regulace. Navíc právo poslanců měnit návrhy zákonů bez dostatečného odůvodnění zvyšuje riziko ovlivnění poslanců ze strany lobbistů či zájmových skupin (s jistým rizikem korupce).³⁵

K čemu může vést kombinace neochoty řešit rychle problém, nedostatečně věcně a odborně podložených předpisů spolu s širokou pravomocí poslanců k podávání pozměňovacích návrhů ukazuje příklad jednoho z nejdražších zákonů vůbec v historii České republiky. Tím se stal zákon o obnovitelných zdrojích (tisk 529 z roku 2003)³⁶, který spoluzapříčinil boom fotovoltaiky v ČR. Zákon byl schválen vládou již listopadu roku 2003. Pak ale rok a půl ležel ve výborech Poslanecké sněmovny. Hospodářský výbor k němu přijal komplexní pozměňovací návrh, jehož obsahem byl celý nový text zákona. K tomuto komplexnímu pozměňovacímu návrhu bylo předloženo několik desítek poslaneckých pozměňovacích návrhů. Mezi nimi i následující pouhé tři věty předložené poslankyní Šedivou:

Varianta 1: V § 6 odst. 4 se číslo "90" nahrazuje číslem "97" a vypouští se celá věta druhá.

Varianta 2: V § 6 odst. 4 se číslo "90" se nahrazuje č. "98" a číslo "2007" se nahrazuje č. "2006".

Varianta 3: V § 6 odst. 4 se číslo "90" se nahrazuje č. "95" a číslo "2007" se nahrazuje č. "2006".

Bez jakéhokoliv zdůvodnění, podkladové ekonomické analýzy či odhadu budoucího vývoje bylo navrženo (dokonce variantně!) zúžit pravomoc Energetického regulačního úřadu reagovat na aktuální vývoj cen výroby energie z obnovitelných zdrojů. Namísto možnosti snížit či zvýšit výkupní cenu oproti předcházejícímu roku o 10% byly navrhovány pouhé 2, 3 nebo 5%. Komplexní pozměňovací návrh včetně poslaneckých pozměňovacích návrhů byl přijat pouhých 8 dnů od jeho zveřejnění. V ten okamžik asi nikdo neuměl předvídat následné zlevnění technologií a změny byly vedeny jistě bohužel snahou zvýšit jistotu investorů. Avšak právě přijaté omezení pravomoci Energetického regulačního úřadu se ukázalo za několik let jako kritické, když vláda ani Poslanecká sněmovna nebyla schopna účelně čelit fotovoltaickému boomu přijetím nové legislativy a starý narychlo přijatý zákon právě díky poslaneckým pozměňovacím návrhům neobsahoval žádnou pojistku, která by umožnila pružnou reakci.

³⁴ Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment - RIA) je jedním z důležitých nástrojů pro zvyšování kvality regulace. Hodnocení dopadů regulace zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti hospodářské, sociální a environmentální. Hodnoceny mohou být rovněž dopady na různé ekonomické a sociální skupiny.

Podklady získané v rámci procesu hodnocení dopadů regulace slouží jako podklad pro politické rozhodování o přijetí či nepřijetí navrhované právní úpravy nebo přehodnocení/ úpravu či zrušení stávající. Pro jednotný postup při hodnocení dopadů slouží Směrnice pro hodnocení dopadů regulace. Směrnice je tvořena sledem logicky na sebe navazujících kroků založených na racionální analýze a získávání relevantních podkladů. V rámci jednotlivých kroků jsou uplatňována jednak různá procesní pravidla (např. konzultace, alternativní formy řešení) a jednak různé analytické kroky. Metoda hodnocení dopadů podporuje transparentnost a zapojování široké veřejnosti (zejména zainteresovaných stran) do celého procesu přípravy regulace.

Povinnost zpracovávat RIA jako povinnou součást legislativního procesu vznikla od 1. 11. 2007 a týká se s několika výjimkami všech návrhů předpisů připravovaných na úrovni ústředních orgánů státní správy. Závěrečná zpráva z RIA je součástí důvodové zprávy. (Zdroj: Rámcová strategie konkurenceschopnosti, http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Ramec_strategie_konkurenceschopnosti.pdf).

³⁵ Celý text protikorupční strategie je k dispozici zde: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/protikorupcni_strategie.pdf.

³⁶ Více viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=529&O=4>

K zavedení povinné důvodové zprávy³⁷ a povinného hodnocení dopadů regulace (RIA)³⁸ ke každému pozměňovacímu návrhu se zavázaly vládní strany i v koaliční smlouvě, respektive jejím dodatku, i v protikorupční strategii. Součástí důvodové zprávy má být rovněž oponentní posouzení dopadů (RIA/CIA) navrhovaného opatření včetně posouzení, zda předkládaný návrh není v rozporu či nepředchází připravovanou politikou vlády či projednávaná opatření na úrovni EU.³⁹

Zvažováno je i zavedení povinného vyjádření předkladatele či dokonce fakultativního stanoviska vlády ke komplexním novelám. Možnost vlády vyjádřit se určitým způsobem k jednotlivým změnám v ostatních právních řádech většinou existuje, ale pouze v omezených formách, např. na žádost určitého počtu poslanců (Belgie, Litva) nebo v úzce vymezených případech (kompetenční spory, komplexní novely). Za dostatečnou považujeme současnou praxi, kdy se předkladatel vyjadřuje k pozměňovacím návrhům před hlasováním o nich doplněnou o dostatečný časový rámec k posouzení dopadů regulace či případné oponentuře k navrhované změně. Součástí vyjádření předkladatele by mělo být rovněž oponentní posouzení dopadů (včetně korupčního potenciálu) navrhovaného opatření včetně posouzení, zda předkládaný návrh není v rozporu či nepředchází připravovanou politikou vlády či projednávaná opatření na úrovni EU.⁴⁰ Povinnému posouzení vládou by případně mohly podléhat pouze komplexní pozměňovací návrhy, tj. návrhy přijaté garančním výborem, ke kterým se pak vztahují ostatní pozměňovací návrhy (ať již poslanecké nebo jiných výborů).

„Chci docílit toho, aby se všechny návrhy, které budou pozměňovat původní předlohu, vrátily předkladateli. Ten by k nim musel dát písemné stanovisko,“ říká předsedkyně poslanecké sněmovny Němcová⁴¹. Předkladatel, tedy například vláda, by se písemně museli vyjádřit k tomu, co pozměňovací návrh přinese a zda by ho podpořil, nebo nikoliv.

§ 63

5. Návrh pozměňovací

*a) pozměňovacím návrhem se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu, **povinnou součástí návrhu je jejich doplnění do důvodové zprávy a hodnocení dopadů regulace.***

³⁷ Viz <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Dodatek-koalicni-smlouvy-30-6-11.pdf>.

³⁸ Předložíme zákon, který upraví legislativní proces tak, aby zejména stanovil podmínku pro všechny předkladatele včetně poslanců a senátorů zpracovat Hodnocení dopadů regulace (RIA), Hodnocení dopadů rizika korupce (CIA) ke každému návrhu zákona, resp. ke každému pozměňovacímu návrhu, včetně zákazu předkládání tzv. „přílepků“. Viz: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva_ods_top09_vv.pdf.

Efektivní implementace RIA může napomoci postupně odstraňovat některé nešvary českého legislativního procesu – zejména přílepků a nesystematické zásahy poslanců a senátorů do zákonů prostřednictvím poslaneckých iniciativ (povinná RIA na tyto iniciativy nutí poslance a senátory k tomu, aby se sdružili do větších skupin a vypracovali hodnocení na své návrhy, dále pak motivuje k časnějšímu zapojení se do legislativního procesu a lepší komunikace s analytiky ministerstev apod.), přispěje k zavedení systému transparentního lobbyingu – zainteresované subjekty budou moci předkládat své vlastní návrhy, tyto nicméně budou muset být podloženy analýzou, a pomůže redukovat objem přijímané regulace (zpracování RIA je poměrně časově a někdy i finančně nákladná záležitost, dobře prováděná RIA proto má potenciál přispět ke snížení objemu předkládaných nových a měněných právních předpisů). (Zdroj: Rámec strategie konkurenceschopnosti, http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Ramec_strategie_konkurenceschopnosti.pdf).

³⁹ Rámec strategie konkurenceschopnosti viz: http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Ramec_strategie_konkurenceschopnosti.pdf.

⁴⁰ Rámec strategie konkurenceschopnosti viz: http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Ramec_strategie_konkurenceschopnosti.pdf.

⁴¹ Zdroj: http://zpravy.idnes.cz/poslance-ceka-radikalni-zmena-radu-pracovat-by-meli-pomaleji-a-bez-zmetku-14u-domaci.aspx?c=A101230_161617_domaci_hv.

b) k pozměňovacímu návrhu lze podávat další pozměňovací návrhy. Pozměňovací návrhy k dalším pozměňovacím návrhům nejsou přípustné,

c) přijatý návrh lze revokovat, pokud byl přijat. Návrh na revokaci může podat jen ten, kdo pro návrh hlasoval.

3. Legislativní stopa

Jednotlivý poslanec musí být za svoji činnost politicky zodpovědní svým voličům. Součástí každého pozměňovacího návrhu proto musí být identifikace jeho předkladatele. To se musí vztahovat i na výborové pozměňovací návrhy. Nesmí být již nadále možné pokoutně předkládat návrhy ve výboru a přenášet odpovědnost na celý výbor, bez možnosti zjistit, jak který poslanec hlasoval.

§ 43

(1) O schůzi výboru se pořizuje zápis, v němž se uvede pořad schůze, kdo schůzi řídil, jaké návrhy a kým byly podány, kteří řečníci vystoupili v rozpravě, jmenovitý seznam poslanců hlasujících o usneseních k jednotlivému bodu pořadu a informace o výsledku hlasování. Součástí zápisu jsou úplné texty předložených písemných pozměňovacích návrhů a návrhů nové předlohy, přijatých usnesení, popřípadě záznamů o jednání výboru, prohlášení a jiných dokumentů, které byly předmětem jednání.

4. Kvalifikovaná většina poslanců

Další z možností, jak omezit množství a zvýšit kvalitu poslaneckých pozměňovacích návrhů je zavedení možnosti podávat poslanecké pozměňovací návrhy po výborech, na plénu ve druhém čtení pouze kvalifikovanou skupinou poslanců (poslanecký klub, skupina nejméně určitého počtu poslanců). Právo každého poslance podávat samostatně pozměňující návrh by bylo zachováno vůči projednávání zákona na výboru. Nutnost shodnout se již předem by zajistila širší konsenzus ohledně předkládaného poslaneckého návrhu. Tento závazek obsahuje i koaliční smlouva⁴² i protikorupční strategie⁴³. Tato praxe je obvyklá i v komparativním pohledu (viz Belgie, Německo, Rakousko, Polsko, Maďarsko, Estonsko, Litva).⁴⁴

§ 94

(1) Nerozhodla-li Sněmovna podle § 93 odst. 2, že návrh zákona vrací výboru k novému projednávání, koná se po obecné rozpravě rozprava podrobná. Sněmovna se v ní může usnést, že projedná některá ustanovení návrhu zákona odděleně. Během podrobné rozpravy se předkládají k návrhu zákona pozměňovací, popřípadě jiné návrhy. **Pozměňovací návrh může předložit skupina nejméně 20 (10) poslanců.**

5. Pozměňovací či zcela nový návrh?

O pozměňovací návrh se jedná, pouze pokud návrh splňuje pravidlo „tzv. úzkého vztahu“ k původnímu předpisu. V opačném případě se jedná o neústavní obcházení legislativního procesu. Pravidlo úzkého vztahu v podstatě říká, že pozměňovací návrh se musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván (blíže viz část o Přílepky, aneb (nejen)

⁴² Předložíme novelu jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, která umožní předkládání pozměňovacích návrhů ve druhém čtení pouze výboru, skupině poslanců nebo poslanci poté, kdy byl návrh projednán v příslušném výboru. Viz: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni-smlouva_ods_top09_vv.pdf

⁴³ Celý text protikorupční strategie je k dispozici zde: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/protikorupcni_strategie.pdf. Vládní strany se navíc dodatkem ke koaliční smlouvě zavázaly k jejímu naplňování: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Dodatek-koalicni-smlouvy-30-6-11.pdf>.

⁴⁴ Možnosti zklidnění legislativního procesu v poslanecké sněmovně a jejich použití v procedurách zahraničních parlamentů, JUDr. Jindřiška Syllová, CSc., Parlamentní institut, květen 2007

američtí „wild riders“). Tato obsahová limitace pozměňovacích návrhů by měla být výslovně upravena jednacím řádem Poslanecké sněmovny. K ověření úzkého vztahu by pak byl příslušný poslanec předsedající schůzi Poslanecké sněmovny (případně lze doporučit i oprávnění dalších subjektů – zpravodaje, organizačního výboru, atd.).

§ 63

(1) Poslanec může v rozpravě podávat k projednávané věci návrhy. Mají se vztahovat k určité věci projednávaného bodu a má z nich být zřejmé, na čem se má Sněmovna usnést. Předsedající může požádat poslance, aby svůj návrh zpřesnil nebo jej předložil písemně. **Nemá-li pozměňovací návrh úzký vztah k projednávanému návrhu, upozorní předsedající na tuto skutečnost.** Návrhy jsou: ...

5. Návrh pozměňovací

a) pozměňovacím návrhem se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. **Pozměňovací návrh musí mít úzký vztah k původnímu návrhu.**

Přezkum, zda se jedná o pozměňovací návrh nebo již návrh zcela nové úpravy, by měl být snadno dosažitelný. Řešením by mohlo být snížení počtu poslanců a senátorů potřebných k podání návrhu na zrušení zákona podle zákona o Ústavním soudu⁴⁵ nebo dokonce rozšíření subjektů oprávněných podat tento návrh (například právě o poslance předsedajícího schůzi Poslanecké sněmovny, zpravodaje zákona, předsedu organizačního výboru, atd.).

6. Další možná opatření

Často navrhovaným opatřením je i **posílení kompetencí tzv. garančního výboru**. V krajním případě je navrhováno, že by dokonce garanční výbor byl dokonce jediným výborem, který by návrh projednával.

Za jeden z nejdůležitějších kroků považuje poslanec Jan Vidím zřízení tzv. garančního výboru. „Dnes projednává jeden návrh zákona běžně několik výborů najednou. V budoucnosti bude zákon přikázán pouze garančnímu výboru, který bude shromažďovat všechny pozměňovací návrhy, včetně poslaneckých. O nich pak na půdě výboru proběhne podrobná debata za účasti zástupce předkladatele, případně dalších odborníků. Na takovou debatu je více prostoru právě ve výborech, než na plénu Poslanecké sněmovny,“ vysvětluje Jan Vidím.⁴⁶

Extrémní posilování kompetencí ale **nepovažujeme za přínosné**. Jednotlivé výbory totiž většinou reprezentují protichůdné zájmy, což je i důvod, proč je zákon většinou projednáván několika různými výbory. Postavení garančních výborů je již v současné době zneužíváno při tvorbě tzv. komplexních pozměňovacích návrhů, u kterých se automaticky předpokládá jejich schválení. Ostatní výbory i poslanci jsou tím nuceni podávat návrhy ve vztahu k tomuto návrhu.

⁴⁵ Jedná se o § 64 zákona č. 182/1993 Sb., ze dne 16. června 1993 o Ústavním soudu.

⁴⁶ Viz: <http://www.parlamentnilisty.cz/parlament/politici-volicum/Nemcova-ODS-Zmeny-v-jednacim-radu-zajisti-transparentni-legislativni-proces-192932>.

Další z přílepků a navíc v komplexním pozměňovacím návrhu

Jedním z nejaktuálnějších přílepků byla opakovaně navrhovaná změna zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která byla předložena v rámci komplexního pozměňovacího návrhu Hospodářským výborem k věcně zcela nesouvisejícímu návrhu zákona o podporovaných zdrojích energie nebo stavebnímu zákonu. Smyslem návrhu bylo omezit čerstvě zvýšené poplatky za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Poplatky za odnětí jsou přitom významnou ekonomickou motivací pro investory využívat spíše brownfieldy nebo méně úrodnou půdu.

Takto zásadní změna je prováděna opět bez jakéhokoliv zdůvodnění nebo věcné analýzy na straně 42 (!) komplexního pozměňujícího návrhu k věcně zcela nesouvisejícímu předpisu. Tento postup je samozřejmě v rozporu s ústavními požadavky na tvorbu legislativy (jasnost předpisů, materiální chápání zákona), ale především poukazuje na další možný závažný problém - zneužívání komplexních pozměňovacích návrhů při tvorbě legislativy.⁴⁷

⁴⁷ Blíže viz materiály k tisku 369 – zákonu o podporovaných zdrojích energie:

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=369> nebo tisku 573 – stavebnímu zákonu:

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=573>.