



# LEGISLATIVNÍ PROCES

# LEGISLATIVNÍ PROCES A PARLAMENTY

- Legislativní proces v sobě spojuje 2 funkce parlamentu: **reprezentativní** (zprostředkování zájmů) a **zákonodárnou** = občané si tak skrze parlamenty dávají sami zákony.
- Zatímco pravomoci jednotlivých politických institucí v legislativním procesu upravuje **Ústava**, legislativní proces uvnitř komor je upraven **jednacími řády** komor. Do legislativního procesu ale rovněž promlouvají Zákon o Ústavním soudu a Legislativní pravidla vlády.
- Český Parlament je **výlučným zákonodárcem** a stejně tak představuje úplnou reprezentaci lidu, který nemá při absenci referenda možnost vyjadřovat svou vůli jiným způsobem než prostřednictvím Parlamentu
- Za klíčové hráče v procesu policy-makingu jsou v parlamentních demokraciích považovány vládní kabinet (Almond, Powell, Norton, Huber). Ty nastavují agendu a dohlížejí na implementaci politik. Důležitá je ale legislativní většina v Parlamentu, vládní strany proto musí být organizované a disciplinované.

# ÚSTAVA A LEGISLATIVNÍ PROCES

- Existují 4 ústavně stanové základní procedury:
  - I. běžný legislativní proces.
  - II. přijímání návrhů zákonů rovnoprávně oběma komorami (dle čl. 40 Ústavy – např. volební zákon).
  - III. přijímání ústavních zákonů.
  - IV. Přijímání návrhů zákonů v jediné komoře (státní rozpočet).
- Odlišují se vztahem obou komor, jejich součinností a dokonce i pozicí prezidenta. **Běžnému zákonodárnému procesu dominuje PS.**



# ZÁKONODÁRNÁ INICIATIVA

- Návrhy zákonů včetně ústavních zákonů je možno podat **jen ve Sněmovně**, nikoliv v Senátu.
- Právo zákonodárné iniciativy má:
  1. **jednotlivý poslanec,**
  2. **skupina poslanců,**
  3. **Senát jako celek,**
  4. **vláda**
  5. **zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.**

# NÁVRH ZÁKONA

- 3/5 z celkového počtu návrhů zákonů v ČR předkládá obvykle vláda
- Prostor pro legislativní aktivitu má i opozice či jednotliví vládní poslanci (backbencher) či stranické frakce. Čeští zákonodárci mají značný vliv na ovlivňování výstupů politiky, a to prostřednictvím monitoringu, diskusí a zejména PN.
- Zákony nejsou navíc navrhovány pouze proto, aby byly uzákoněny (signály voličům, snaha o zviditelnění)

# VLÁDNÍ NÁVRHY

vládní vs nevládní



- Jednání vlády se konají zpravidla 1x za týden, přičemž probíhají dle Jednacího řádu vlády a Legislativních pravidel vlády.
- Rozhodnutí vlády mají formu usnesení. Vlády rovněž vydávají dle Ústavy provedení zákona a v jeho mezích i nařízení.
- Pokud není předkladatelem návrhu vláda, pošle ji předseda sněmovny návrh k vyjádření stanoviska. Vláda se vyjádří do 30 dnů
- Vláda může rozhodnout o schválení, zamítnutí nebo přepracování návrhu. V případě schválení je návrh předán do Parlamentu.
- Z hlediska vládního legislativního procesu jsou klíčové:
  - I. hodnocení dopadů RIA** (jak nás všechny ovlivní přijímaná legislativa, kolik to bude stát atp.).
  - II. vnější meziresortní připomínkové řízení (zásadní a ostatní připomínky (doporučující)).**

## PŘIPOMÍNKOVÁ MÍSTA

- ministerstva,
- jiné ústřední orgány státní správy, a dále ČNB, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, BIS, Úřad pro zahraniční styky a informace, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Úřad pro ochranu osobních údajů, Kancelář finančního arbitra, Akademie věd ČR, Ústav pro studium totalitních režimů, Veřejný ochránce práv a zmocněnec vlády pro lidská práva,
- kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí s celostátní působností, popřípadě sdružení krajů s celostátní působností
- Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, NKÚ.
- Ústavní soud, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, pokud se jich jako organizačních složek státu, nebo jejich působnosti, anebo procesních pravidel, jimiž se řídí, věcný záměr týká, Družstevní asociace, Hospodářská komora a Agrární komora, odborové organizace a organizace zaměstnavatelů, připomínková místa stanovená mezinárodními smlouvami, atp.
- odbor kompatibility Úřadu vlády.

# JEDNACÍ ŘÁDY

- Způsob jednání obou komor upravují jednací řády, ty mají v ČR **formu zákona**.
- Pro jednání PS platil až do roku **1995** starý jednací řád České národní rady, který se držel procedury **jediného čtení** a zvyklosti, že téměř všechny návrhy zákonů byly projednávány v ústavně právním výboru. Vedle toho se běžně projednávaly ve 3-4 výborech, což proceduru schvalování značně komplikovalo.
- **Nový jednací řád** zavedl zcela novou proceduru projednávání zákonů založenou na **3 čtení**, což mělo vést ke zkvalitnění legislativního procesu.
- V případě, že se nejedná o návrh zákona, projednává se příslušný bod ve Sněmovně pouze v 1 čtení.
- O zákonech lze hlasovat pouze **veřejně**.
- Zasedání PS trvá po celé volební období a v jeho rámci se konají jednotlivé schůze.
- PS pracuje v **šestitýdenních cyklech**, kdy první 2 jsou věnovány práci ve výborech, následuje poslanecký týden, dále potom 2 týdny zasedá plénum a konečně 6. týden je variabilní.



# VÝBORY

- Výbory jsou v každém parlamentu základem legislativní i kontrolní činnosti (těžiště parlamentní práce).
- **Poslanci** mají možnost být členy nejvýše **2 výborů**, předsedat však mohou pouze 1.
- Politické složení výborů odpovídá principu poměrného zastoupení všech parlamentních stran.
- Meritum každého řádného výboru spočívá v detailním projednávání návrhů zákonů. Výborům jsou jednotlivé návrhy přikazovány buď usnesením PS nebo se jimi mohou zabývat z vlastní iniciativy.
- Jednací řád umožňuje výborům ustavit i **podvýbory** (členy mohou být i nečlenové)
- **Senátoři** mohou být členy pouze **1** výboru.

# JAK TO VIDÍ ZÁKONODÁRCI

**Table 1.** The views of MPs on the usefulness of the instruments and parliamentary procedures (Score from 1 to 5).

Source: own elaboration.

	1	2	3	4	5	N/A
<b>committee work</b>	0%	0%	10%	24%	<b>66%</b>	0%
<b>oral questions</b>	4%	18%	<b>40%</b>	26%	12%	0%
<b>written questions</b>	8%	16%	<b>36%</b>	20%	20%	0%
<b>Amendments</b>	2%	2%	8%	30%	<b>58%</b>	0%
<b>plenary sessions</b>	0%	0%	18%	<b>50%</b>	32%	0%
<b>work in political groups</b>	2%	6%	14%	<b>44%</b>	32%	2%

# TRENDY

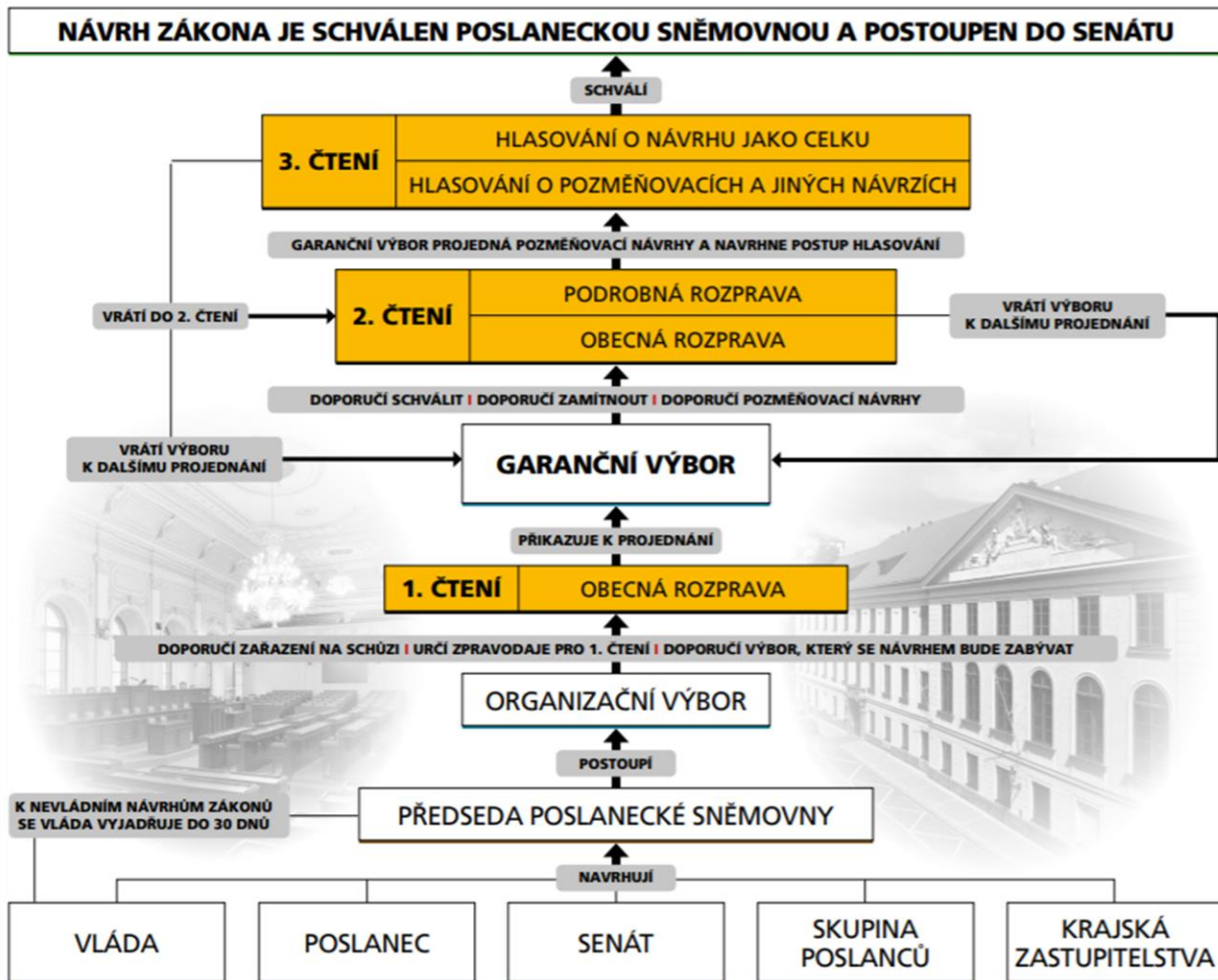
- Podíl iniciativních návrhů zákonů je u nás výrazně vyšší než v západní Evropě, a to především zásluhou poslaneckých iniciativ, které mají velké šance na úspěch.
- Postavení vlády vůči vlastním poslancům je více partnerské než nadřazené
- Vedle navrhování zákonů je v ČR podstatná i míra zasahování do návrhů vládních, a to jak četností PN, tak jejich závažností.
- V ČR nejsou příliš rozvinuty účinné kontrolní mechanismy vůči exekutivě, interpelace jsou zčásti zprofanované a vyšetřovací komise se nikdy nevyprofilovaly do plně funkční podoby.
- Parlament příliš nevěnuje pozornost dopadům toho, co sám schválil. Neprobíhají například **evaluace** právní úpravy.

- Projevuje se zde **slabší pozice Senátu v legislativním procesu**. Jeden jediný poslanec může podat ve Sněmovně sám jakýkoliv návrh zákona a Sněmovna je povinna se jím zabývat.
- **Podíl poslaneckých návrhů zákonů** v ČR na zákonodárné iniciativě je **poměrně vysoký**, pohybuje se okolo **1/3** všech podaných návrhů. I když je jejich úspěšnost nižší než u vládních návrhů, a převážně jde o návrhy méně rozsáhlé, stále se ukazuje, že mají v našem systému velký význam (připodepisování).
- Vláda někdy obchází připomínkové řízení na ministerské úrovni, Legislativní radu vlády i vládu jako celek tak, že novely podávají poslanci.

- Ústavní postavení Parlamentu je rovněž silné, k čemuž přispívá omezená rozpustitelnost PS či snadnost jejího posledního slova v běžném zákonodárství.
- Parlament ČR nemá všechny nástroje otevřenosti. Zákonodárský proces je otevřen pouze jednostranně, participace občanů do tohoto procesu není legislativně usnadněna, a to ani ve fázi přípravy zákona ve vládě, ani ve stadiu jeho projednávání v komorách Parlamentu.
- Nástin dalšího vývoje – PS se může vzdát individualistického rázu směrem k posílení klubů, případně pozice opozice v jednacím řádu. Případně může být posilována role Senátu v běžném zákonodárství (procento hlasování, která mají skutečně rozhodovací charakter, je nyní v Senátu vzhledem k ústavní úpravě legislativního procesu podstatně nižší).

# LEGISLATIVNÍ PROCES

V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY



# ROLE SENÁTU

- Aby mohl Senát podat návrh zákona, musí se o návrhu usnést jako **celek**. Teprve poté lze návrh podat ve formě zákonodárné iniciativy v PS. Senátní návrh zákona může podat jediný senátor, jakákoliv skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu.
- Od roku 2004 je v Senátu zavedeno **dvojí čtení** v plénu. Po 1. čtení směřuje návrh do výborů (zde možnost PN), z výborů do 2. čtení (opět možnost PN).
- Následně Senát pověří předsedu Senátu, aby senátní návrh zákona podal PS. Současně je pověřen některý ze senátorů, aby odůvodnil senátní návrh zákona při jeho projednávání v PS.

- Senát je komora, která má zejména **opravovat a reflektovat** rozhodnutí PS, proto je jeho zákonodárná iniciativa nižší, od 90. let se ale zvyšuje.
- Od svého vzniku Senát „opravil“ v průměru každý 4. návrh zákona postoupený PS. Vlastní iniciativou Senátu prošlo ke schválení desítky návrhů zákonů.
- Senát je koncipován i jako **ochránce ústavních zákonů** - bez Senátu nemůžete změnit zásadní podobu ústavního či volebního systému.
- Senát má unikátní **pravomoc předejít volebnímu inženýrství**. Požadavkem dvojí většiny se brání tomu, aby vítěz sněmovních voleb nevzal vše.
- Při rozpuštění PS v roce 2013 fungoval jako **jediná zákonodárná komora v ČR**.
- Nejznámějším vetem Senátu bylo vetování nákupu Gripenů v roce 2002
- Další známou iniciativou je například prosazení toho, aby sběrný kovů neplatily v hotovosti, čímž výrazně poklesla drobná kriminalita.



# FORMÁLNÍ ZÁLEŽITOSTI NÁVRHU

- Návrh se předkládá písemně a elektronicky.
- Návrh musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má PS usnést, tedy tzv. **paragrafované znění** návrhu zákona.
- Ke znění návrhu musí být přiložena **důvodová zpráva** (vodítko poslancům při projednávání návrhu a dokumentace záměru zákona)
- Skládá se z **obecné a zvláštní části**, přičemž musí zhodnotit stávající platný právní stav, vysvětlit nezbytnost nové úpravy a popsat předpokládané dopady na státní rozpočet a na rozpočty krajů a obcí. Obdobně musí zhodnotit soulad návrhu zákona s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem. Zvláštní část důvodové zprávy obsahuje popis a vysvětlení jednotlivých částí návrhu.

# ZVLÁŠTNÍ PŘÍPADY

- Zvláštní případy:
  1. **procedura schválení zákona v I. čtení** (upraveno v § 90 odst. 2 až 7 Jednacího řádu PS je určena pro zákony, které nemají kontroverzní charakter. Procedura byla přijata v souvislosti s přípravou vstupu do EU a umožňuje, aby byl návrh zákona přijat v PS už v I. čtení, tzn. bez projednání ve výborech, bez procedury navrhování PN a dalších čtení).
  2. **jednání o návrhu zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry**
  3. **zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze**
  4. **zákonodárny proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti**
  5. **zákonodárny proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu**

# ZAJÍMAVOSTI NA ZÁVĚR

- Až do změny Ústavy, kterou zákonodárci schválili v roce 2012, volili prezidenta republiky senátoři a poslanci na společné schůzi obou komor.
- Formu legislativního procesu má i schvalování mezinárodních smluv (2 čtení).
- Do legislativní činnosti zasahuje i Ústavní soud (soulad mezinárodních smluv s ústavním pořádkem, pravomoc rušit zákony a jejich ustanovení).
- Největší prostor pro PN v PS a současně největší prostor pro zájmové skupiny ovlivnit návrhy je doba mezi 1. a 2. čtením.
- Obdobím maximální legislativní činnosti je 3–4. rok mandátu. Pokles naopak vždy zapříčiní volby.
- Vždy po skončení volebního období zůstává nedokončen značný počet návrhů zákonů, většinou se jedná o poslanecké návrhy zákonů s převahou těch opozičních.

Děkuji za pozornost.

**DAVID JÁGR**

DAVID.JAGR@FSV.CUNI.CZ



**INSTITUT  
POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ**  
Fakulta sociálních věd  
Univerzita Karlova