

Legislativní proces v Parlamentu a možnosti SP ČR

Pro lepší orientaci v možnostech, které SP ČR v legislativním procesu má, je zapotřebí nejprve krátce připomenout pár základních faktů. Jen orientace v nich ukáže, jakým způsobem lze oprávněné zájmy členů SPČR prosazovat.

- **Zákonodárná funkce – definice**

Funkce zákonodárná znamená přijímání zákonů. V České republice je Parlament výhradním zákonodárcem. Pro proces platí, že Ústava může být měněna pouze ústavními zákony. Ústava a Listina základních práv a svobod upravují oblasti, které mohou být upraveny pouze zákonem. Zároveň platí, že možné je upravit zákonem cokoli, pokud to zákonodárce, tj. Parlament České republiky, považuje za nutné.

- **Zákonodárná iniciativa**

Ústava České republiky přiznává právo zákonodárné iniciativy následujícím subjektům:

- poslanec,
- skupina poslanců (jakkoliv vzniklá a jakkoliv velká),
- Senát (jako celek),
- vláda,
- krajské zastupitelstvo nebo zastupitelstvo hlavního města Prahy

- **Zákonodárná procedura – stručné vymezení**

Projednávání zákonů se rozdílnou měrou účastní Parlament, resp. obě jeho komory, vláda a prezident republiky.



Návrh zákona je podán jako zákonodárná iniciativa do Poslanecké sněmovny, po jeho projednání a schválení Poslaneckou sněmovnou postupuje do Senátu. Pokud není návrh v senátní fázi schválen, návrh se vrací do Poslanecké sněmovny, kde se rozhodne o výsledku projednávání. Po té je zákon postoupen prezidentu republiky, kterému Ústava svěřuje zákon vrátit, což se někdy nazývá jako právo veta. Prezident republiky má pravomoc návrh zákona vrátit, s výjimkou zákonů ústavních. Pokud je zákon vrácen, hlasuje o něm Poslanecká sněmovně nadpoloviční většinou všech poslanců. V případě schválení je zákon podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, prezidentem republiky a předsedou vlády a následně vyhlášen ve Sbírce zákonů České republiky.

V zásadě lze rozdělit procesy přijímání zákonů v PSP na tři typy

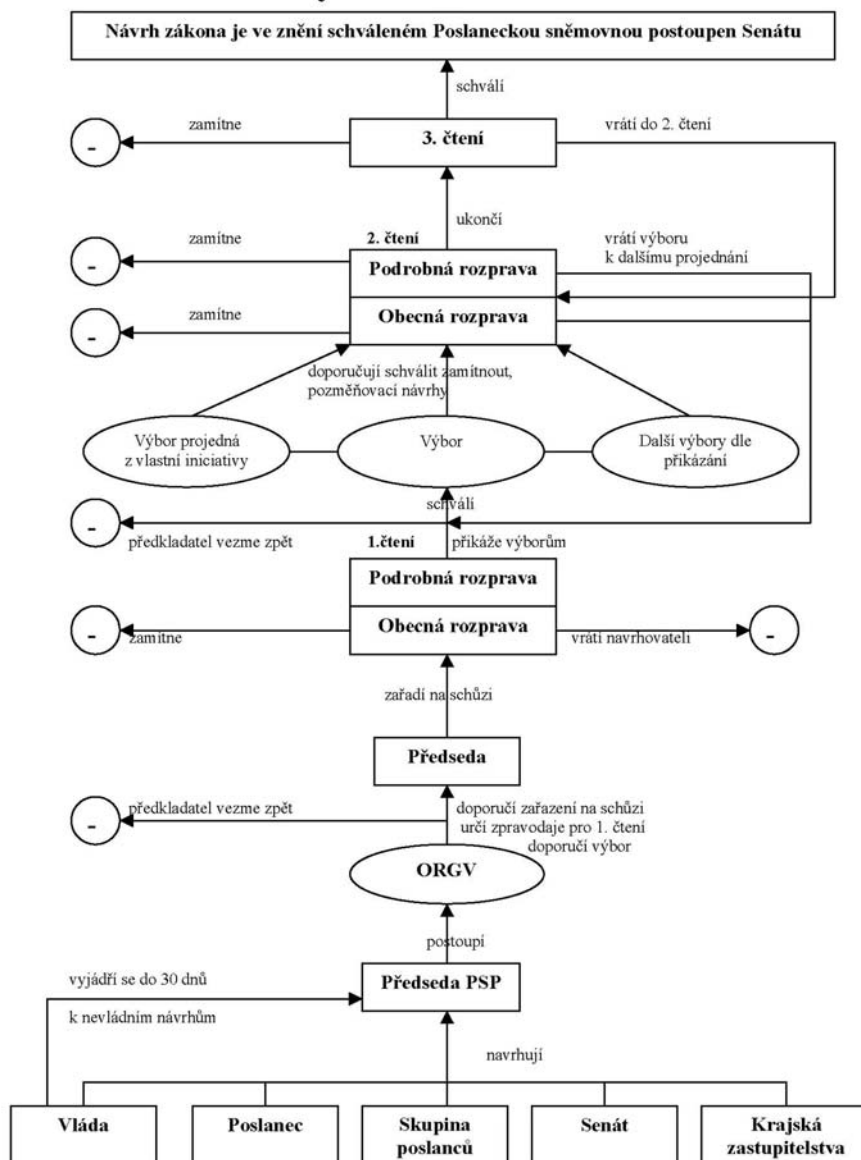
I. Standardní legislativní proces. Návrh zákona probíhá ve standardním režimu, (první, druhé a třetí čtení), po té přechází do Senátu, ve kterém má Senát na projednávání pouze 30ti denní lhůtu. Senát však nemusí návrh zákona vůbec projednat nebo může vyjádřit vůli se návrhem nezabývat, pak se zákon považuje za schválený. Senát po projednání může návrh zákona schválit, zamítnout nebo vrátit s pozměňovacími návrhy. Sněmovna má oprávnění přijmout všechny Senátem přijaté pozměňovací návrhy nadpoloviční většinou přítomných; nebo může senátní pozměňovací návrhy nebo senátní zamítnutí návrhu zákona nadpoloviční většinou všech poslanců přehlasovat.

II. Přijímání návrhů zákonů, u kterých je zapotřebí souhlasu obou komor. Ústava tuto proceduru předepisuje k přijetí ústavních zákonů, volebních zákonů, zákona o jednacím řádu Senátu a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek.

III. Přijímání návrhů zákonů v jediné komoře – týká se pouze zákona o státním rozpočtu, který je projednáván a schvalován pouze v Poslanecké sněmovně.

Mimořádný postup se uplatňuje, pokud je rozpuštěna PSP. Mluvíme o tzv. **Zákonném opatření v Senátu.** Pokud je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, náleží omezená zákonodárná funkce Senátu, který může přijímat zákonná opatření Senátu ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Senátu však nepřísluší přijímat zákonné opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Zákonné opatření může Senátu navrhnout jen vláda a musí být následně schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývá další platnosti.

Zákony v Poslanecké sněmovně



Samotný proces

Zahájení: Pokud se nejedná o vládní návrh, zašle předseda Sněmovny návrh vládě a požádá ji, aby se do 30 dnů od doručení žádosti k návrhu vyjádřila svým stanoviskem. **Vláda zasílá stanovisko**, ve kterém vyjadřuje svůj souhlas, souhlas s připomínkami, nebo nesouhlas. Pokud vláda nevyjádří své stanovisko včas, platí, že se vláda vyjádřila kladně.

Prvé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně znamená první projednávání v plénu Poslanecké sněmovny. Návrh uvede navrhovatel, tedy buď pověřený zástupce vlády (většinou příslušný ministr) nebo zástupce skupiny poslanců, poslanec, senátor jako zástupce Senátu, nebo zástupce krajského zastupitelstva. Po něm vystoupí zpravodaj, kterého na svém zasedání určil organizační výbor nebo předseda Sněmovny. O návrhu se koná obecná rozprava, což znamená, že vystupují poslanci s názory na záměr zákona a na zpracování zákona. Po

skončení obecné rozpravy je možno návrh zákona zamítnout nebo vrátit navrhovateli, pokud se tak nestane, je návrh přikázán usnesením Sněmovny některému z výborů, a to na návrh organizačního výboru nebo některého z poslanců. Jednací řád v § 90 odst. 2 připouští projednání návrhu zákona pouze v prvním čtení - viz zkrácené projednávání.

Projednání zákona ve výboru. Návrh zákona může plénum přikázat jednomu nebo i více výborům. Výbor projedná návrh ve lhůtě 60 dnů. Tuto lhůtu může prodloužit jen Sněmovna svým usnesením, a to maximálně o 20 dní. O více dnů je možno ji prodloužit jen se souhlasem navrhovatele. Zkrátit je možno tuto lhůtu o 30 dní. Zkrácení o více než 30 dní je přípustné pouze v případě, že proti tomu nevznesou námitku nejméně dva poslanecké kluby nebo 50 poslanců. Výbor si sám určí, kdy a jakým způsobem bude návrh zákona projednávat. Pro projednání návrhu zákona ve výboru určí předseda výboru zpravodaje, který vypracuje o návrhu zákona zprávu. Při projednání návrhu zákona ve výboru vystoupí zástupce navrhovatele, u vládního návrhu zákona obvykle příslušný ministr nebo jeho náměstek. Dále vystoupí zpravodaj se svou zprávou. Následuje rozprava, a to nejprve rozprava obecná, poté rozprava podrobná. V rozpravě podrobné podávají poslanci – členové výboru pozměňovací návrhy. Po skončení rozpravy ve výboru se hlasuje o podaných pozměňovacích návrzích. Ty, které jsou schváleny, jsou součástí usnesení, jež výbor vypracovává. Kromě toho v usnesení výbor Sněmovně doporučí, zda má návrh zákona schválit nebo zamítnout popřípadě vrátit navrhovateli k dopracování. Nejméně pětina většina členů výboru může předložit **oponentní zprávu**, která se stává součástí usnesení výboru.

V případě, že se výbor usnese, přistoupí k vypracování tzv. **komplexního pozměňovacího návrhu**. Původní návrh je tím přepracován a pokud s tím plenární schůze ve druhém čtení souhlasí, je komplexní pozměňovací návrh brán jako základní text pro další projednávání jak ve výboru, tak ve druhém čtení v plénu. K němu se pak vztahují podávané pozměňovací návrhy.

Druhé čtení návrhu zákona. Po projednání návrhu zákona ve výboru a po uplynutí lhůty určené k projednávání je návrh zařazen na pořad další schůze Sněmovny ke druhému čtení. O návrhu se koná obecná rozprava, po jejímž uzavření je možno návrh zákona vrátit výboru nebo navrhnout jeho zamítnutí. Pokud byl podán komplexní pozměňovací návrh, musí se Sněmovna vyjádřit k tomu, zda jej přijme za základ dalšího projednávání. Návrh zákona může vzít navrhovatel zpět až do skončení druhého čtení, poté již k tomu potřebuje souhlas Poslanecké sněmovny. Následuje rozprava podrobná, během níž jednotliví poslanci podávají pozměňovací návrhy.

Třetí čtení návrhu zákona. Mezi druhým a třetím čtením se zajistí vytištění všech pozměňovacích návrhů, které předseda Sněmovny rozešle všem poslancům. Ve třetím čtení návrhu zákona se koná rozprava, ve které však lze navrhnout pouze opravu legislativně technických, gramatických a písemných nebo tiskových chyb nebo podat návrh na opakování druhého čtení. Následně se přistoupí k hlasování - nejprve se hlasuje o pozměňovacích návrzích obsažených v usnesení výborů. Teprve potom se hlasuje o pozměňovacích návrzích jednotlivých poslanců přednesených v rámci podrobné rozpravy ve druhém čtení, naposledy se hlasuje o návrzích podaných v rámci třetího čtení. Na závěr hlasování se hlasuje o tom, zda Sněmovna vyslovuje souhlas s návrhem zákona jako celkem, samozřejmě ve znění dříve přijatých pozměňovacích návrhů. Je-li souhlas vysloven, projednávání v Poslanecké sněmovně v této fázi končí a návrh zákona postupuje předseda Poslanecké sněmovny bez zbytečného odkladu předsedovi Senátu.

Senát. Hlavní náplní činnosti Senát Parlamentu ČR je jeho účast v legislativním procesu při projednávání návrhů zákonů, mezinárodních smluv, evropské legislativy. Senát má hned na začátku legislativního procesu volbu z několika variant projednávání. Například nemusí návrh zákona vůbec projednat nebo může vyjádřit vůli se návrhem nezabývat, pak se zákon považuje za schválený. Ostatní zákony Senát projednává. Po projednání může návrh zákona schválit, zamítnout nebo vrátit s pozměňovacími návrhy. Všechny senátní tisky, včetně evropských tisků, projednávají nejprve senátní výbory či komise a následně jsou zařazeny na pořad schůze Senátu. Zatímco zákony postoupené Poslaneckou sněmovnou jsou na plénu Senátu projednávány pouze jednou, senátní iniciativy projednává Senát ve dvou čteních.

Projednávání na vládě

Nejčastěji se v Parlamentu projednávají materiály, které vznikají na jednotlivých ministerstvech a jsou projednány na vládě. Z procesu přípravy je zapotřebí vědět:

Vláda rozhoduje ve sboru na schůzi vlády.

- Jednání schůze vlády se konají zpravidla jednou za týden. Jednání schůze vlády řídí předseda vlády a v době jeho nepřítomnosti 1. místopředseda vlády nebo předsedou vlády pověřený jiný člen vlády (dále jen „předsedající“). Vláda je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. Není-li vláda usnášeníschopná, předsedající určí den, hodinu a místo příštího jednání schůze vlády a jednání schůze vlády ukončí; o tom musí být informováni i nepřítomní členové vlády.
- Předkladatelem materiálu pro jednání schůze vlády je obvykle člen vlády. Předkladatelem materiálu pro jednání schůze vlády může být též vedoucí Úřadu vlády. Byl-li materiál pro jednání schůze vlády vypracován ve spolupráci s jinými ministerstvy, jsou členové vlády pověřeni řízením těchto ministerstev spolupředkladateli tohoto materiálu. Pokud materiál pro jednání schůze vlády vypracoval zmocněnec vlády, ústřední orgán státní správy nebo poradní orgán vlády, v jejichž čele není člen vlády, je předkladatelem tohoto materiálu ten člen vlády, který je pověřen vykonávat vůči těmto orgánům koordinační funkci nebo do jehož působnosti tento orgán patří.
- Každý materiál pro jednání schůze vlády musí být před jeho předložením vládě předložen ke stanovisku všem ministrům, místopředsedovi vlády, vedoucímu Úřadu vlády České republiky a guvernérovi České národní banky, aj. institucím. Materiál se předkládá ke stanovisku prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády (dále jen „elektronická knihovna“). Lhůta pro sdělení stanoviska činí obvykle 10 pracovních dnů.
- Připomínková místa sdělují své stanovisko předkladateli materiálu prostřednictvím elektronické knihovny.
- Orgány, jimž je materiál předkládán podle odstavce 1 ke stanovisku, mohou jimi uplatněné připomínky, které považují za podstatné, označit za připomínky zásadní. Pokud předkladatel materiálu pro jednání schůze vlády takto označeným připomínkám nevyhoví, stávají se předmětem rozporu. Nepodaří-li se rozpor odstranit na úrovni náměstků, řeší rozpor člen vlády nebo vedoucí jiného orgánu, který je předkladatelem materiálu pro jednání schůze vlády, jednáním s členem vlády nebo vedoucím jiného orgánu, který zásadní připomínku uplatnil. Při jednání o rozporech se dbá na to, aby byly vládě předloženy k rozhodnutí pouze nevyřešené rozpory koncepčního charakteru s tím, že materiál v takovém případě zpravidla obsahuje konkrétní varianty směřující k řešení rozporu.
- Předkladatelem materiálu pro jednání schůze vlády je obvykle člen vlády. Předkladatelem materiálu pro jednání schůze vlády může být též vedoucí Úřadu vlády. Byl-li materiál pro jednání schůze vlády vypracován ve spolupráci s jinými ministerstvy, jsou členové vlády pověřeni řízením těchto ministerstev spolupředkladateli tohoto materiálu. Pokud materiál pro jednání schůze vlády vypracoval zmocněnec vlády, ústřední orgán státní správy nebo poradní orgán vlády, v jejichž čele není člen vlády, je předkladatelem tohoto materiálu ten člen vlády, který je pověřen vykonávat vůči těmto orgánům koordinační funkci nebo do jehož působnosti tento orgán patří. Vedoucí ústředního orgánu státní správy, poradního orgánu vlády nebo zmocněnec vlády je spolupředkladatelem materiálu pro jednání schůze vlády.

Závěrem:

SP ČR má četné možnosti, jakým způsobem oprávněné požadavky svých členů promítnout do norem chování, kterými se řídí (zákonů i podzákoných norem). Zde není místo pro to zmiňovat všechny možnosti, kterých tradičně využíváme. Jako ostatní organizace odborné veřejnosti absolvujeme např. četné odborné diskuse, konference i četná neformální setkávání, kde naši představitelé své názory uplatňují a které ve svých důsledcích jistě k povědomí o potřebách řešení konkrétních problémů našich členů přispívají. Kromě toho máme vybudované cesty, které vedou ke konkrétním výsledkům v legislativním procesu.

V historii Svazu se z hlediska časového vzniku legislativních materiálů nejvíce osvědčily tyto cesty:

1. Na začátku vzniku jednotlivých konkrétních materiálů - při diskusi na jednotlivých ministerstvech. SP ČR má vybudované mnohé kontakty, naši členové i zaměstnanci jsou zváni do mnoha četných odborných týmů, které mají trvalý charakter (např. odborné komise při RHSD, Rady vlády pro nejrůznější problematiku aj.) nebo jsou zřizovány ad hoc. pro jednotlivá aktuální témata. Je zapotřebí také zmínit, že SP ČR je ze strany jednotlivých odborných úseků ministerstev často kontaktován se žádostí o vyjádření ke konkrétnímu tématu, naší představě řešení nebo „pouze“ o poskytnutí praktických informací, např. o četnosti firem, kterých se problém týká, jaký je jeho rozměr apod.
2. SP ČR jako jeden z nejvýznamnějších členů tzv. tripartity (Rady hospodářské a sociální dohody) má pravidelnou možnost nejen vyjádřit se k navrhovaným materiálům, ale také vyvolat pozornost ke

konkrétním aktuálním problémům a zároveň navrhovat a obhajovat jejich řešení. Zejména v poslední době se toto jednání uskutečňuje každý měsíc a současná vláda jejímu zasedání věnuje zvýšenou pozornost.

3. SP ČR je jedním z připomínkových míst k materiálům, které se projednávají v vládě. Od prvního ledna letošního roku dokonce naše pozice v tomto procesu výrazně povýšila. Jsme z hlediska závažnosti našich připomínek a jejich projednávání téměř na stejné úrovni jako jednotlivá ministerstva, tzn. že naše připomínky, pokud jsou zásadní a nepodaří se je vypořádat v rámci standardního kola vypořádávání se dostávají do vlády s tzv. rozporem a musí je řešit vláda jako celek.
4. Využíváme všech možností, které dává legislativní proces v Parlamentu. Tzn. účastníme se jednotlivých zasedání odborných výborů, máme možnost předložit a vysvětlit své náměty v rámci odborných seminářů, veřejných slyšení a s našimi náměty samozřejmě oslovujeme jednotlivé poslance. Diskuse vedeme nejen po linii výborů, ale také v tematicky zaměřených diskusích v rámci jednotlivých klubů.