



MOŽNOSTI ZKLIDNĚNÍ LEGISLATIVNÍHO  
PROCESU V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ A JEJICH  
POUŽITÍ V PROCEDURÁCH ZAHRANIČNÍCH  
PARLAMENTŮ



JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

Parlament České republiky  
Kancelář Poslanecké sněmovny  
**Parlamentní institut**

**Obsah:**

<b>I. PRÁVO PODAT POZMĚŇOVACÍ NÁVRH JEN VÍCE POSLANCI.....</b>	<b>3</b>
<b>II. OBLIGATORNÍ PROJEDNÁNÍ POZMĚŇOVACÍCH NÁVRHŮ PODANÝCH VE 2. ČTENÍ VE VÝBORU .....</b>	<b>5</b>
<b>III. NOVÉ PROJEDNÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA V PLÉNU .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. ZÁKAZ PŘÍLEPKŮ .....</b>	<b>8</b>
<b>V. ZPŘÍSNĚNÍ PROCEDURY PODÁVÁNÍ POZMĚŇOVACÍCH NÁVRHŮ .....</b>	<b>9</b>
<b>VI. ČASOVÉ OMEZENÍ PODÁVÁNÍ POZMĚŇOVACÍCH NÁVRHŮ .....</b>	<b>11</b>
<b>VII. INSTITUT KONZULTACÍ S JINÝM ORGÁNEM NEBO VZÁJEMNÝCH KONZULTACÍ .....</b>	<b>12</b>
<b>VIII. ČASOVÉ LIMITY PRO PROJEDNÁVÁNÍ RŮZNÝCH BODŮ PROGRAMU .....</b>	<b>13</b>
<b>IX. PROJEDNÁNÍ URČITÉHO TYPU ZÁKONŮ RIGIDNĚJŠÍ PROCEDUROU.....</b>	<b>13</b>
<b>PRAMENY:.....</b>	<b>14</b>
<b>PŘÍLOHA:.....</b>	<b>15</b>

## Možnosti zklidnění legislativního procesu v Poslanecké sněmovně a jejich použití v procedurách zahraničních parlamentů<sup>1</sup>

**Právo podávat pozměňovací návrhy patří ke všeobecně uznávaným prerogativám členů parlamentu. Vyplývá to z jejich práva zákonodárné iniciativy. Rada parlamentů však upravuje omezující podmínky pro podávání pozměňovacích návrhů, což zefektivňuje zákonodárný proces a činí jej transparentnějším. Následující studie vychází z možností jednacího řádu Poslanecké sněmovny a soustřeďuje pozornost na takové podmínky, které by byly realizovatelné u nás.**

### I. Právo podat pozměňovací návrh jen více poslanci

Oprávnění podat pozměňovací návrh jen více poslanci než jedním je upraveno v několika zahraničních jednacích řádech. Výhodou, kterou s sebou tato úprava přináší, je kvalitnější zpracování pozměňovacího návrhu a jeho dokonalejší formální i obsahová příprava.

Jsou možné dvě základní formy

1. je možno stanovit omezení navrhování pozměňovacích návrhů jen na plénum ve druhém čtení
2. je možno stanovit omezení navrhování pozměňovacích návrhů i pro výborová jednání i pro plenární jednání<sup>2</sup>

Ad 1.

Toto řešení by bylo možno učinit bezvýjimečně, to znamená i bez toho, aby bylo stanoveno, že by plénum mohlo rozhodnout jinak. Nevýhodou řešení je, že výsledky takové změny budou jen marginální. Před druhým čtením se mohou poslanci vždy v klubu dohodnout, kdo koho podpoří u pozměňovacích návrhů. I kdyby to vedlo k omezení pozměňovacích návrhů ve druhém čtení, nijak by tato reforma nezasáhla poslaneckou tvorbu ve výborové fázi, která má na legislativní proces podstatně větší vliv. (Jak ukazuje komparace provedená níže, kromě toho, že některé státy upravují celkem vysoký počet poslanců, kteří musí podpořit pozměňovací návrh ve druhém čtení, existují i parlamenty, jejichž legislativní proces vůbec nedovoluje podávat nové pozměňovací návrhy v plenární fázi, rozumějme ve druhém čtení, vždy musí být pozměňovací návrhy podány před výborovou fází.)

Ad 2.

Toto řešení by nebylo možné přijmout při současném stylu a úpravě legislativního procesu v Poslanecké sněmovně bez výjimky. Je třeba umožnit operativní změnu či úpravu pozměňovacího návrhu, jinak by bylo nutno se spokojit s původním návrhem a nebylo by možno jej operativně měnit. Docházelo by potom k podobnému jevu jako při přijímání pozměňovacích návrhů přišedších ze Senátu. Nemožnost operativně jedním poslancem nebo alespoň zpravodajem navrhnout kompromis (nebo jinak nutný pozměňovací návrh) by vedla k přijímání sice očividně chybných ustanovení, ale takových, která byla řádně navržena a znamenají menší zlo než jiné řádně navržené řešení.

Z tohoto hlediska by bylo třeba pro zachování pružnosti ve vyjednávání zakotvit nějakou výjimku.

První možností je zakotvit výjimku ve stylu: pokud výbor nebo plénum nerozhodne jinak.

---

<sup>1</sup> Některé příklady uvedené dále vycházejí z odlišného pojetí legislativního procesu, například některé jednací řády neznačí první až třetí čtení v plénum apod. Názvosloví v textu práce je přizpůsobeno legislativnímu procesu v ČR, stejně jako některé instituty (místo o komisích vždy hovořím o výborech, místo amendment používám pozměňovací návrh, místo frakce nebo skupina slovo klub, místo různých názvů komor pak sněmovna apod.) Články, které jsou uváděny v textu, jsou články příslušného jednacího řádu dolní komory.

<sup>2</sup> Některé sněmovny upravují tuto podmínku jen pro třetí čtení.

Druhým řešením by byla možnost nevyžadovat pro podání nového pozměňovacího návrhu podpisy poslanců, ale stačil by jen institut osvojení stanoveným počtem poslanců (viz Rakousko).

Oba způsoby by vedly k tomu, že by se stanovení určitého počtu navrhovatelů stalo do značné míry jen formální.

Dalším řešením by bylo dát pravomoc zpravodaji nebo navrhovateli zákona nebo předsedajícimu (výboru, pléna) zvláštní výjimku – mohl by podat pozměňovací návrh za určitých daných podmínek sám. Tato možnost se zdá jako praktická, ale vedla by k problémům ohledně stranického zastoupení ve výboru – pokud by měl jeden z činitelů takové zvláštní oprávnění, získával by jeho klub výhody pro projednávání určitého zákona. Z tohoto hlediska se zdá být jediným možným kandidátem na zvláštní oprávnění navrhovatel. Poslední možností je stanovit (vyjmenovat) druhy pozměňovacích návrhů, které je možno podat bez toho, že by musely mít 5 navrhovatelů (například pozměňovací návrh, který je sloučením dvou pozměňovacích návrhů, nebo pozměňovací návrh vynucený jiným pozměňovacím návrhem apod.). Nevýhodou tohoto řešení je nutnost interpretace těchto druhů (jaký pozměňovací návrh odpovídá stanovenému druhu). To by mohlo vést k tomu, že se povinnost stanoveného počtu navrhovatelů nebude dodržovat (například všechny návrhy budou považovány za vynucené).

Komparativní příklad:

#### Belgie, Sněmovna reprezentantů

Podle čl. 90 každý poslanec může navrhnout pozměňovací návrh.<sup>3</sup> Pozměňovací návrhy musí být formulovány písemně a poslány předsedovi sněmovny. Musí být přeloženy do francouzštiny nebo vlámské, zaslány všem poslancům sněmovny a zaslány odpovědnému výboru. Pozměňovací návrhy, které nebyly na výboru přijaty do textu, musí být na plénu v zásadě prezentovány před tím, než se uzavře všeobecná rozprava (nové není možno podávat). Výjimky platí jen pro subnávrhy,<sup>4</sup> pozměňovací návrhy k vládním pozměňovacím návrhům, které nebyl čas dříve posoudit, pozměňovací návrhy vzešlé od konzultačních subjektů, které nebyl čas posoudit, pozměňovací návrhy, které představují kompromis nebo které jsou technické podstaty nebo které vyplynou z rozpravy. Sněmovna se v plénu bude zabývat jen pozměňovací návrhy, které jsou podpořeny přinejmenším **5 poslanci** (čl. 93).

#### Estonsko, Rigikogu

Ve druhém čtení se hlasuje o pozměňovacích návrzích jen pokud byly odsouhlaseny výborem nebo mají podporu 2 poslanců nebo 1 klubu (čl. 106).

#### Litva, Sejmas

Pokud jsou podány některé pozměňovací návrhy až ve druhém čtení (nikoliv předtím do výboru), sněmovna je neposoudí, pokud nejsou podpořeny aspoň 10 poslanci. Přímou na jednání sněmovny o návrhu nesmí být podávány žádné nové návrhy (s výjimkou technických, čl. 152 odst. 4), všechny ostatní musí být podány 48 hodin předem.

#### Maďarsko, parlament

Každý poslanec může podat pozměňovací návrh (před výborovou fází). Nicméně v plénu se poté hlasuje jen o těch pozměňovacích návrzích, které získaly aspoň třetinovou podporu v

---

<sup>3</sup> Pozměňovací návrhy podané jako aplikace čl. 79 Ústavy, tj. zvláštní nejdůležitější návrhy zákonů, musí být na návrh 10 poslanců „předposlány“ příslušnému výboru. Výbor v tomto případě doporučí, *zda tato ustanovení nemají být podána ve formě zvláštního vládního nebo poslaneckého návrhu.*

<sup>4</sup> Subnávrhem se zde i v dalším textu rozumí pozměňovací návrh k pozměňovacímu návrhu.

garančním výboru, nebo o těch, které byly navrženy garančním výborem, nebo o těch, o jejichž hlasování požádal klub. Klub může požádat i o hlasování o subnávrzích.

#### Německo, Bundestag

Ve třetím čtení mohou být změny navrženy jen klubem o 5% poslanců, též jimi podepsány. Pokud jdou návrhy ze třetího čtení proti tomu, co bylo už rozhodnuto ve druhém čtení (hlasování o jednotlivých ustanoveních), vrací se návrh do druhého čtení (čl. 85). Pak se druhé čtení týká jen těchto jednotlivých ustanovení.

#### Polsko, Sejm

Ve druhém čtení může podávat pozměňovací návrhy jen skupina 15 poslanců – čl. 45 a zástupce klubu (jednotlivý poslanec jen před výborovou fází).

#### Rakousko, Národní rada

Pozměňovací a doplňovací návrhy může (ve druhém čtení) podat každý poslanec k jednotlivým částem návrhu zákona, pokud je k příslušné části otevřena rozprava, a musí být podpořeny přinejmenším 5 spolunavrhovateli. Pokud nejsou podpořeny aspoň 5 spolunavrhovateli, je podpora je dána rovněž vznesením podpory z místa, o podporu požádá předsedající (§ 72 odst. 3 jedn. řádu).

## **II. Obligatorní projednání pozměňovacích návrhů podaných ve 2. čtení ve výboru**

Začlenění pravidla, že každý pozměňovací návrh podaný ve druhém čtení musí být projednán ve výboru, by podstatně prodloužilo projednávání návrhu zákona. Pokud by bylo projednávání ve výboru bráno vážně, tedy včetně pozvání zástupce vlády a dalších činitelů, vyžadovalo by změnu harmonogramu schůzí Poslanecké sněmovny a muselo by vést k tomu, že budou zavedeny i další změny jednacího řádu Poslanecké sněmovny. V podstatě jsou 3 až 4 možnosti, jak k tomuto pravidlu přistoupit.

1. První možností je zakotvit tuto úpravu jen „pro forma“. Tedy stanovit, že každý pozměňovací návrh z druhého čtení, pokud nebyl projednán ve výboru, musí být ve výboru projednán, pokud plénum nerozhodne jinak. V tomto případě by bylo vždy možno návrh zákona do výboru nevrátit. Výsledkem by bylo prodloužení a zklidnění projednávání jen některých zákonů, situace s pozměňovacími návrhy z druhého čtení by se zlepšila jen částečně.
2. Druhou možností je zakotvit tuto úpravu bezpodmínečně, ale tak, že plénum rozhodne o tom, v jaké lhůtě jej musí výbor projednat (podobnou úpravu má v současném jednací řádu Senát). Tato úprava povede stejně jako předchozí k tomu, že v naléhavé situaci stanoví sněmovna dobu odročení na 1 den nebo kratší a stane se totéž jako v předchozím případě.

Hlasování o nenavrácení návrhu zákona do 2. čtení by navíc vedlo k návratu významných hlasování do doby po skončení rozpravy druhého čtení (což se předchozí reforma jednacího řádu PS pokusila odbourat). Znamenalo by to vysedávání ministrů a další negativní jevy při jednání v druhém čtení.

Obě procedury povedou kromě toho ke zvýhodnění koaliční většiny (pokud nějaká existuje) a mohou poškozovat při projednávání pozměňovacích návrhů nápady vzešlé z opozice. Dále by znamenaly nebezpečí obstrukčního jednání ze strany okamžité většiny.

Úprava by musela „vychytat“ všechna uvedená nebezpečí.

3. Třetí možností je zakotvit bezpodmínečné projednání všech pozměňovacích návrhů podaných ve druhém čtení (nebo jen těch, které nebyly dosud projednány ve výboru)

ve výboru s pevnou dobou odročení. Je možno upravit napevno dobu odročení projednávání návrhu zákona například na 5 dní, nebo stanovit odročení do příští schůze Poslanecké sněmovny, představitelná jsou i jiná řešení, například na poslední den schůze apod.

Pokud by bylo zvoleno toto řešení, bylo by s jistotou třeba jej doplnit reformou harmonogramu jednání Poslanecké sněmovny (možnosti změn jsou nepřehledné – například stanovit jeden z dnů v týdnu schůze jako výborový, nebo v harmonogramu střídat jeden týden schůze jeden týden výbory apod.) Řešení by rovněž muselo být doplněno zákazem podávání dalších pozměňovacích návrhů poté, kdy se ve druhém čtení pokračuje, aby nedocházelo k dalším obstrukcím. Zároveň by bylo nutno upravit, co má výbor s pozměňovacími návrhy udělat – zda o nich sám rozhodne nebo zda dodá jen stanovisko sněmovně nebo zda budou hlasovány na plénu jen některé z návrhů (například ty, které získají kvalifikovanou menšinu výboru) atd.

4. Nejradiálnějším řešením by bylo zrušit podávání (nových) pozměňovacích návrhů ve druhém čtení, resp. umožnit jejich podávání pouze do výborů (s nutnými výjimkami, které by umožnily sestavit provázaný návrh zákona, pokud jej například projednávaly dva výbory). Krutost této procedury by zmírnila možnost projednat ve druhém čtení ve výborech nepřijaté pozměňovací návrhy, které získaly určitou (stanovenou) menšinovou podporu výboru, nebo které mají podporu klubu nebo více klubů apod. (viz Maďarsko, Lotyšsko níže).

#### Komparativní příklad

##### Belgie, Sněmovna reprezentantů

Pokud plénum se rozhodne, že pozměňovací návrh podaný ve druhém čtení musí být poslán do výboru, jednání (druhého čtení) o návrhu zákona se odročí. Pokud se plénum nekoná následujících 8 dní poté, kdy je pozměňovací návrh podán, pošle se rovněž k projednání ve výboru.

##### Francie, Národní shromáždění

Čl. 44 Ústavy stanoví, že i když po zahájení rozpravy v plénu poslanci mohou předkládat pozměňovací návrhy, může „vláda odmítnout zkoumání každého doplňku, jenž nebyl dříve předložen výboru“ (tj. komisi)<sup>5</sup>.

##### Litva, Sejmas

Pokud se ve druhém čtení podají nové pozměňovací návrhy, které nebyly posouzeny ve výboru, musí být posouzeny ve výboru (čl. 152), jednání musí být odročeno aspoň na 24 hodin.

##### Lotyšsko, Saeima

Podobný způsob projednávání pozměňovacích návrhů jako v Maďarsku je i v Lotyšsku, pozměňovací návrhy se podávají výboru mezi prvním a druhým čtením. Ve druhém čtení se smí hlasovat jen o návrzích podaných výboru nebo včas podaných plénu (podle čl. 90 a 92). Hlasuje se po ustanoveních návrhu, o všech pozměňovacích návrzích, nikoliv jen o těch, které schválil výbor. Pořadí hlasování je od těch na zamítnutí, poté více se lišících od návrhu zákona, poté méně se lišících, poté o těch, se kterými vyslovil výbor souhlas. Simultánní hlasování o různých alternativách není povoleno. Poté se návrh opět vrací do výboru, je možné mu znovu podávat pozměňovací návrhy k návrhu přijatému ve druhém čtení, ne však

<sup>5</sup> Parlament má ve Francii omezené pravomoci.

ty, které už nebyly přijaty. Ve třetím čtení se hlasuje o podaných pozměňovacích návrzích a o zákonu jako celku. Pokud není přijat, je možno jej vrátit výboru, který jej znovu připraví do třetího čtení.

#### Maďarsko

Pozměňovací návrhy se podávají už v prvním čtení (tzv. všeobecná rozprava, jednací řád nezná pojem první čtení). Poté je projednají výbory. O pozměňovacích návrzích podaných v prvním čtení pléna se hlasuje v týdnu následující po jejich projednání v plénu ve druhém čtení. Ve druhém čtení (tzv. podrobné rozpravě pléna) se mohou podávat jen subnávrhy (návrhy k pozměňovacím návrhům). Po skončení podrobné rozpravy se smí hlasovat jen o těch pozměňovacích návrzích, které podpořila aspoň třetina výboru, nebo o jejich hlasování požádal zástupce klubu nebo je navrhne výbor. Poté se hlasuje o subnávrzích. K těmto návrhům se musí vyjádřit vláda. Konečné hlasování se koná po 5 dnech od druhého čtení.

#### Polsko, Sejm

Pokud jsou ve druhém čtení podány nové pozměňovací návrhy (než byly ve výborech), jedná o návrhu zákona znovu výbor, pokud Sejm nestanoví něco jiného (čl. 47 odst. 1), výbor je povinen se k nim vyjádřit.

#### Rakousko, Národní rada

Sněmovna má právo kvůli jedinému pozměňovacímu návrhu vrátit návrh zákona do výboru.

#### Španělsko, Kongres zástupců

Pozměňovací návrhy se podávají před výborovou fází, pokud nejsou ve výboru přijaty, mohou být předmětem jednání i v plénu. Poslancům musí být oznámeno, že nebyly přijaty. Pokud je ve druhém čtení tím, že je přijat nějaký kontradiktorní pozměňovací návrh, přijat nekonzistentní text, může se Byro rozhodnout, že bude návrh poslán zpět do výboru, který během 1 měsíce připraví konzistentní text. Tento text se podrobí konečnému jedinému hlasování v plénu.

### **III. Nové projednání návrhu zákona v plénu**

Podobný efekt jako navrácení návrhu zákona do výboru má opětovné projednání návrhu zákona v plénu, jakési opakování druhého čtení. Tento institut mají zejména sněmovny, kde se projednávají návrhy zákonů po jednotlivých ustanoveních a hned poté se o jednotlivých ustanoveních hlasuje. Přitom může dojít k situaci, že se odhlasuje množina jednotlivých ustanovení, která netvoří dohromady návrh zákona, který by dával smysl. Pro tento případ je zaveden institut opětovného projednání zákona (nebo jeho části), který může tuto situaci vyřešit.

Komparativní příklad:

#### Estonsko, Rigikogu

Pokud to navrhne předsednictvo, navrhovatel a garanční výbor, druhé čtení se odročí (bez hlasování). Pokud to navrhne klub, o odročení se hlasuje.

#### Francie, Národní shromáždění

Na návrh vlády nebo poslance se sněmovna může rozhodnout, že se bude konat druhé (opětovné) posouzení. Vždy se koná tehdy, pokud to požaduje vláda nebo příslušný výbor, nebo pokud to bylo dříve rozhodnuto. Výbor zpracuje novou zprávu. Pokud sněmovna odmítne pozměňovací návrh vnesený při druhém posouzení, je to považováno za potvrzení rozhodnutí přijatého v prvním posouzení.

### Německo, Bundestag

Pokud jdou návrhy ze třetího čtení proti tomu, co bylo už rozhodnuto ve druhém čtení (hlasování o jednotl. ustanoveních), vrací se návrh do druhého čtení (čl. 85). Pak se druhé čtení týká jen těchto jednotlivých ustanovení.

### Nizozemsko, Druhá komora

(Plénum jedná po jednotlivých ustanoveních návrhu zákona a poté hlasuje v jednotlivých hlasováních o nich - čl. 102).

Pokud byl návrh zákona změněn v hlasování po jednotlivých ustanoveních, může sněmovna rozhodnout, že se hlasování o celku odročí na další schůzi (čl. 105). V této pauze je možno navrhnout (vynucené) změny. O těch se hlasuje hned, pokud se nerozhodne o znovuotevření rozpravy.

### Španělsko, Kongres zástupců

Pokud je ve druhém čtení tím, že je přijat nějaký kontradiktorní pozměňovací návrh, přijat nekonzistentní text, může se Byro rozhodnout, že bude návrh poslán zpět do výboru, který během 1 měsíce připraví konzistentní text. Tento text se podrobí konečnému jedinému hlasování v plénu.

## **IV. Zákaz přílepků** (k definici přílepků viz příloha)

Zakotvení zákazu přílepků v sobě nese 2 základní problémy. Prvním z nich je formulování přílepku, tedy formulování souvislosti pozměňovacího návrhu k návrhu zákona. Druhým podstatně důležitějším problémem je to, kdo bude rozhodovat o tom, jak ustanovení vykládat. V praxi jednacích řádů existuje řada pokusů o formulování přílepků, jediným relativně úspěšným státem (když vyloučíme USA, viz příloha) je Francie. Její úspěch v určení přílepků vychází z toho, že kompatibilitu pozměňovacího návrhu se zněním jednacího řádu hlídá (resp. může hlídat) Ústavní rada. Přesto jsou její úspěchy v omezování pozměňovacích návrhů jen ojedinělé a hypertrofii pozměňovacích návrhů se omezit nepodařilo. Státy, které se aspoň částečně pokoušejí udržet konzistentnost návrhu zákona, mají téměř všechny od nás odlišný způsob projednání zákona tím, že se ve druhém čtení jedná vždy zvlášť o jednotlivých ustanoveních a stejně se o nich hlasuje. K nim se zároveň musí vztahovat pozměňovací návrhy, o kterých se rovněž hlasuje. (V některých státech se vyžaduje, aby to bylo u pozměňovacího návrhu uvedeno.) Z toho vyplývá, že se žádoucí souvislost hledá nikoliv mezi návrhem zákona jako celkem a pozměňovacím návrhem, ale mezi jednotlivým ustanovením návrhu zákona a pozměňovacím návrhem. Tím se eliminuje velmi vzdálená souvislost zejména pozměňovacích návrhů doplňujících text návrhu zákona.

Přemíře pozměňovacích návrhů se ve skutečnosti úspěšně čelí jen ve státech, kde byla zavedena nebo kde je zvyklostí kázeň poslanců vládních koalic (Španělsko, Portugalsko, Nizozemsko, částečně Švédsko), poslanci obvykle nejdou navrhovanými pozměňovacími návrhy proti své vládě. Zároveň i jednací řád je v těchto státech vůči podávání pozměňovacích návrhů nejpřísnější.

Komparativní příklad:

### Francie, Národní shromáždění

Ve francouzské teorii i praxi se v poslední době uznává, že legislativní iniciativa poslanců v parlamentu se v posledních desetiletích prakticky přelila do tvorby pozměňovacích návrhů. Obecně je kritizován počet pozměňovacích návrhů, který narůstá velmi rychle, protože mu mnoho nebrání. Je dokonce spočítán počet pozměňovacích návrhů, za rok 2003/2004 jich



bylo podáno asi 13 000 a asi 3 a půl tisíce byly schváleny<sup>6</sup>. Pozměňovací návrhy se ve výborech odsouhlasí podle časových limitů podle § 99 jednacího řádu. Zpravodaj nebo předseda výboru rozhodnou podle čl. 44 Ústavy (podle kterého vláda může požádat, aby se doplněk neprojednal, pokud nebyl předložen do výboru), zda se návrh bude projednávat, pokud nebyl předložen dříve výboru. Pokud jsou proti projednávání, rozhodne s konečnou platností výbor.

**Pozměňovací návrh je přípustný, pouze pokud se vztahuje k jednotlivému ustanovení návrhu zákona (čl. 97 odst. 4). Alternativní texty návrhů musí být vneseny ve formě pozměňovacích návrhů, článek po článku.** Subnávrhy se musí vztahovat k jednotlivým pozměňovacím návrhům a jsou přípustné jen tehdy, pokud nejsou v rozporu s původním pozměňovacím návrhem. K nim další subnávrhy nejsou povoleny. Předseda výboru rozhodne, zda pro účely určitého paragrafu jsou alternativní texty návrhu nebo subnávrhy přípustné. Pozměňovací návrhy jsou přípustné jen tehdy, pokud se skutečně vztahují k textu, k němuž jsou navrženy, v případě přidaných ustanovení, když jsou podány jako část návrhu zákona, v případě sporu rozhodne sněmovna. K tomu se smí vyjádřit jen navrhovatel pozměňovacího návrhu, poslanec s názorem proti, výbor a vláda.

Pozměňovací návrhy jsou projednávány vždy poté, kdy se projednávají jednotlivá ustanovení zákona, hlasuje se o nich před tím, než se hlasuje o jednotlivém ustanovení a před tím, než se hlasuje o hlavní věci<sup>7</sup>.

#### Belgie, Sněmovna reprezentantů

Čl. 90 stanoví, že pozměňovací návrhy se *musí přímo vztahovat k vlastnímu obsahu nebo článku návrhu zákona nebo k návrhu, který jej hodlá pozměnit*. Odůvodnění se musí omezit na vysvětlení nezbytná po porozumění věci.

#### Nizozemsko, Druhá komora

Pozměňovací návrh není přípustný, pokud jeho obsah je v protikladu k návrhu zákona nebo pokud není žádná přímá souvislost mezi obsahem pozměňovacího návrhu a obsahem návrhu zákona. Pozměňovací návrh je považován za přípustný, dokud sněmovna neprohlásí, že je nepřípustný. Návrh na prohlášení o nepřípustnosti může dát předseda nebo poslanec.

### **V. Zpřísnění procedury podávání pozměňovacích návrhů**

Pro zklidnění legislativního procesu je možno vedle stanovení, že pozměňovací návrh může podat jen více poslanců (což je možno stanovit pro všechny fáze projednávání, nebo jen některou z nich, nespíše pro druhé čtení viz výše), přijmout některá další zpřísnující organizační ustanovení pro podávání pozměňovacích návrhů, a to jak ve výboru, tak ve druhém čtení. Je možno stanovit, že pozměňovací návrh musí být vždy podán písemně. Je možno stanovit, kdy je možno pozměňovací návrh podat a kdo může určitý pozměňovací návrh podat. Je možno stanovit, že musí být pozměňovací návrh odůvodněn. Je možno stanovit, že pozměňovací návrhy je možno podat jen před výborovou fází (což upravuje řada sněmoven). Je možno stanovit různé další zábrany pro podávání pozměňovacích návrhů (viz níže nizozemský příklad).

<sup>6</sup> Nepřípustné jsou pozm. návrhy, pokud odporují čl. 40 Ústavy, tedy takové, jejichž přijetí „mělo za následek snížení veřejných příjmů nebo vznik nebo zvýšení státního dluhu. Pokud se ukáže během zákonodárného procesu, že návrh poslance nespadá do zákonodárné oblasti, může vláda namítnout nepřijatelnost podle čl. 41 Ústavy.

<sup>7</sup> Jedn. řád stanoví řadu pravidel pro pořadí projednávání pozm. návrhů, zajímavé je to, že vládní pozm. návrhy se projednávají před poslaneckými. Projednávají se však všechny návrhy a o všech se hlasuje.

Komparativní příklad:

Estonsko, Rigikogu

Pozměňovací návrhy (do druhého čtení) musí být podány písemně s podpisem, označeno ustanovení, které mění, a do 10 dnů po prvním čtení (kromě pozm. návrhů výboru).

Belgie, Sněmovna reprezentantů

Pozm. návrhy se podávají písemně před výborovou fází předsedovi sněmovny, poté se přeloží do druhého jazyka (existují výjimky, zejm. subnávrhy) – čl. 90.

Francie, Národní shromáždění

Pozměňovací návrhy pro druhé čtení musí být zaneseny do pořadu ne později než v 5 hodin večer předcházející den rozpravy (ve druhém čtení pléna). Pouze pokud nebyla zpráva výboru předložena poslancům včas, je možno je podat do začátku rozpravy ve druhém čtení. Poté je možno podat jen návrhy vyjmenované v čl. 99 jednacího řádu.

Itálie, Sněmovna poslanců

Pozměňovací návrhy mají být v zásadě podány ve výborech. Ve druhém čtení mohou být podávány jen pokud se týkají kontextu toho, o čem už se jednalo v textu návrhu zákona, nebo jiných pozměňovacích návrhů už podaných a prohlášených za přípustné. Takové návrhy musí být podány den předcházející dni, kdy o příslušné části bude započato jednání (čl. 86).

Lotyšsko, Saeima

Pozměňovací návrh musí být podle čl. 95 odst. 2 podán jen písemně, a to před výborovým projednáváním. Ve druhém čtení se hlasuje jen o návrzích schválených výborem nebo o návrzích, které byly podány včas - podle časových pravidel pro podání návrhu bodu pořadu (čl. 100).

Maďarsko, parlament

Pozměňovací návrhy se podávají jen před výborovou fází, písemně. Ve třetím čtení se hlasuje jen o těch pozměňovacích návrzích, které mají podporu aspoň jedné třetiny všech členů výboru (viz výše, čl. 106).

Nizozemsko, Druhá komora

Návrh zákona přikazuje v Nizozemsku jednotlivým výborům předsednictvo. Níže popsaná procedura se týká jen vládních návrhů zákonů (u poslaneckých je však podobná):

Poslanci (všichni členové sněmovny) jsou oprávněni podávat své písemné připomínky k návrhu zákona ve výborech ve lhůtě, která je stanovena výborem předem. Její oznámení je zasláno všem poslancům (čl. 93). Výbor rozhodne o této lhůtě během 14 dnů od data přikázání výboru. Výbor může rozhodnout, že připomínky poslanců nemusí být dány jen písemně, ale i na jednání výboru, otevřeném všem poslancům sněmovny. I toto musí být oznámeno všem poslancům v uvedené lhůtě. Od doby, kdy byl návrh zákona přikázán výboru, je každý poslanec je oprávněn podávat pozměňovací návrhy, provázené krátkým vysvětlením (čl. 96). Pozměňovací **návrh není přípustný, pokud jeho obsah je v protikladu k návrhu zákona** nebo pokud není žádná přímá souvislost mezi obsahem pozměňovacího návrhu a obsahem návrhu zákona. Pozměňovací návrh je považován za přípustný, dokud sněmovna neprohlásí, že je nepřípustný. Návrh na prohlášení o nepřípustnosti může dát předseda nebo poslanec. Tato pravidla platí i pro subnávrhy (pro návrhy pozměňující pozměňovací návrhy). Pozměňovací návrh je ve výboru považován za přijatý, pokud jej akceptuje ministr nebo

pokud nikdo ve výboru není proti tomuto návrhu. V tomto okamžiku je považován za součást návrhu zákona a už se o něm dále nejedná. (čl. 100)

#### Polsko, Sejm

Pozměňovací návrhy se podávají jen před výborovou fází, písemně maršálkovi sejmu. Musí obsahovat popis následků pro návrh zákona (čl. 44). Vedle toho může do druhého čtení podávat pozm. návrhy skupina nejméně 15 poslanců, zástupce klubu, a představitel dle čl. 8 odst. 5, pokud reprezentuje aspoň 15 poslanců, nebo vláda.

#### Španělsko, Kongres zástupců

Od okamžiku publikace návrhu zákona je možno podávat pozměňovací návrhy písemně ve lhůtě 15 dní příslušnému výboru. Pozměňovací návrhy se mohou týkat celého textu návrhu zákona nebo jednotlivých částí. Jen kluby mohou podat pozměňovací návrh k celému návrhu zákona. Pozměňovací návrhy se podávají jen před výborovou fází, pokud nejsou přijaty, mohou se projednávat v dalších čteních (čl. 110). To, že pozměňovací návrh nebyl přijat, musí být poslanci včas oznámeno.

### **VI. Časové omezení podávání pozměňovacích návrhů**

Jednou z forem zpřísnění podávání pozměňovacích návrhů jsou časová omezení. Pro přehlednost je uvádíme také zvlášť, aby je bylo možno snáze srovnat:

#### Belgie, Sněmovna reprezentantů

Podle čl. 91 musí být pozměňovací návrhy podány před projednáváním zákona ve výborech předsedovi sněmovny, rozmnoženy a přeloženy. Pokud nejsou přijaty ve výboru, musí být podány v plénu před ukončením obecné rozpravy (s danými výjimkami, zejm. subnávrhy).

#### Dánsko, Folketing

Pokud není pozměňovací návrh podán a rozeslán den před jednáním (výboru nebo pléna), nesmí se projednávat. Pro subnávrhy platí, že musí být podány před zahájením jednání.

#### Estonsko, Rigikogu

Pozměňovací návrhy musí být podány písemně s podpisem, označeno ustanovení, které mění, a do 10 dnů po prvním čtení (kromě pozm. návrhů výboru). (Čl. 99) Ve druhém čtení se hlasuje o pozměňovacích návrzích jen pokud byly odsouhlaseny výborem nebo mají podporu 2 poslanců nebo 1 klubu (čl. 106).

#### Itálie, Sněmovna poslanců

Pozměňovací návrhy mají být v zásadě podávány jen ve výborech. Ve druhém čtení mohou být podávány jen pokud se týkají kontextu toho, o čem už se jednalo v textu návrhu zákona, nebo jiných pozměňovacích návrhů už podaných a prohlášených za přípustné. Takové návrhy musí být podány den předcházející dni, kdy o příslušné části návrhu zákona bude započato jednání (čl. 86).

#### Litva, Sejmas

Pozměňovací návrhy mohou být podány do dvou hodin před jednáním výboru o návrhu zákona. Pro (druhé čtení) musí být podány 48 hodin před ním (čl. 152 odst. 1) a musí být podpořeny 10 poslanci.

### Maďarsko, parlament

Pozměňovací návrhy musí být podány před výborovou fází předsedovi sněmovny (s danými výjimkami, zejm. subnávrhy).

## **VII. Institut konzultací s jiným orgánem nebo vzájemných konzultací**

K vyjasnění stanovisek poslaneckých klubů nebo stanoviska odpovědných orgánů vlády je možno zavést konzultace, dotázání se na stanovisko nebo jiné instituty. Všechny mají za cíl zpomalit projednání a zlepšit legislativní proces. Zároveň však tyto konzultace vždy zvýhodňují buď vládu (v případě konzultací nebo stanovisek vládních institucí), nebo parlamentní většinu (v případě vzájemných konzultací v různých fórech sněmovny).

Rovněž je možno stanovit, že k pozměňovacím návrhům pléna nebo výboru je třeba nebo možno vyžádat stanoviska, například legislativní rady vlády.

Komparativní příklad:

### Belgie, Sněmovna reprezentantů

Pokud je to nezbytné, předseda může požádat o stanovisko Conseil d'État. Nebo o radu jiné orgány ve lhůtě 30 dní (která je prodloužena na 45 v určitém zvláštním případě stanoveném v článku 98). Předseda sněmovny může požádat o urgentní rady, které je nutno doručit do 5 dnů.

Belgický jednací řád kromě toho stanoví v čl. 99 povinnost stanovenou pro předsedu sněmovny požádat o stanovisko Conseil d'État, pokud o to požádá aspoň 12 poslanců parlamentního konzultačního výboru (čl. 13 jedn. řádu) a pokud se jedná o návrh nebo pozměňovací návrh přijatý v prvním čtení, pokud se návrh týká konfliktu mezi kompetencemi projednávaného v konzultačním výboru.

Na opodstatněný požadavek výboru může plénum sněmovny rozhodnout, zda předseda sněmovny má požádat koordinační byro Conseil d'État, aby koordinovalo, kodifikovalo nebo zjednodušilo určitý bod legislativy.

### Litva, Sejmas

Pokud návrh zákona splňuje podmínky dané čl. 145 (zmenšuje lidská práva, obsahuje reformu nebo strategii dlouhodobého významu) a příslušný výbor nebo přinejmenším 1/5 všech poslanců to požaduje, je návrh předán na expertní posouzení. Expertní posouzení doprovází návrh zákona při legislativní proceduře.

### Nizozemsko, Druhá komora

Institut (vzájemných) legislativních konzultací (čl. 102)

Na návrh předsednictva sněmovny se může sněmovna dohodnout na legislativních konzultacích před plenárním čtením návrhu zákona. (Nizozemsko nemá první čtení v našem slova smyslu, návrhy se přikazují rovnou do výboru, teprve poté se jedná v plénu.) Rovněž se může sněmovna dohodnout, že se budou konzultace konat po všeobecné rozpravě o zvláštních částech zákona nebo o preambuli, nebo že se budou konat ve fázi projednávání pozměňovacích návrhů. Při konzultacích se nemohou podávat pozměňovací návrhy.

### Rakousko, Národní rada

Pozvání dalších orgánů k projednávání ve výboru:

Je možno stanovit, aby byly k projednávání pozměňovacích návrhů pozvány i další orgány než ty, jejichž účast je při projednávání návrhu zákona je povinná. V úvahu připadají členové vlády a jejich zástupci u nevládních návrhů zákonů, nebo zástupci jiných orgánů, které mohou podat související informace.

### VIII. Časové limity pro projednávání různých bodů programu

Hypertrofii pozměňovacích návrhů je možno zabránit také prostřednictvím časových limitů, které se schválí pro vedení rozpravy. Tato praxe se uplatňuje zejména v Rakousku a v Německu, kde jsou rozpravy rozděleny proporcionálně podle síly klubů. Podobný efekt může mít stanovení pořadí vystoupení v rozpravě.

Kvalitě pozměňovacích návrhů resp. výsledného návrhu zákona může pomoci i časové „odsazení“ hlasování o zákoně jako celku od hlasování o pozměňovacích návrzích.

Komparativní příklad:

#### Finsko, Eduskunta

Pořádek vystoupení klubů koresponduje velikosti poslaneckého klubu, od největšího k nejmenšímu, v ostatním rozhoduje Rada speakera. Ta může stanovit podrobnější postup (čl. 51).

#### Maďarsko, parlament

Čas je přidělen na základě následujících ustanovení (čl. 53). Členové vládních stran a opozice jako celku mají k dispozici stejný čas. Zahajující a zavírací řeč, prezentace pozice většinového a menšinového stanoviska se nepočítá do přiděleného času. Čas ministrů se započítává do času vládních stran (atd.) Na základě žádosti nejméně 15 poslanců nesmí být všeobecná rozprava kratší než čas stanovený pro typ bodu v tomto článku. Podle čl. 106 odst. 8 se hlasuje o zákoně jako celku nejdříve po 5 dnech od hlasování o člácích včetně hlasování o pozměňovacích návrzích.

#### Německo, Bundestag

#### Rakousko, Národní rada

V obou sněmovnách se aplikuje proporcionální rozdělení času v rozpravách.

Národní rada Rakouska může na návrh předsedy nebo poslance určit lhůtu k projednávání určité věci ve výboru. Návrh k určení lhůty musí být dán na vědomí poslancům před určením denního pořadu jednání pléna nebo orgánu. O omezení musí být hlasováno po skončení projednávání tohoto návrhu.(čl. 42)

### IX. Projednání určitého typu zákonů rigidnější procedurou

Cl. 39 odst. 3 Ústavy neumožňuje v ČR hlasovat o určitém typu zákona jinak, než to stanoví tento článek (nejsou možné jiné většiny než ty, které jsou stanovené v Ústavě). Není však zakázána odlišná dílčí procedura pro určitý typ zákonů.

Například pro **kodexy** by byla přínosem zvláštní procedura, která by umožnila komplexnější projednání včetně odborné oponentury. Nevýhodou tohoto řešení by bylo zdržení vznikající tehdy, pokud by byl kodex měněn kvůli novele jiného zákona. Pak by celý takový zákon musel být projednán rigidnější procedurou, nebo by musely být novely projednány odděleně. Druhou možností by bylo soustředění novel kodexů do celkovějších novel, což by brzdilo jejich hektické změny. Při přípravě novel jiných zákonů by pak bylo nutno počítat s tím, že kodex je nereformovatelný v jiném zákoně. To by mohlo zabraňovat kodexové kazuistice, výjimkách v typech řízení, prodlužování a nepřehlednosti kodexů a přineslo by to kladný efekt.

Komparativní příklad

#### Polsko, Sejm

Články 87 an. upravují zvláštní projednávání kodexů. První čtení kodexu (nebo jeho změn nebo zákonů kodex doprovázejících) se může konat až po uplynutí 30 dní od zaslání návrhu zákona. K projednání je možno zvolit mimořádný výbor. Mimořádný výbor může kdykoliv vystoupit na plénu s návrhem na rozpravu o kodexu nebo jeho částech. Výbor může povolat experty. Pozměňovací návrhy musí mít písemnou formu. Druhé čtení může být až 14 dní po prezentování zprávy mimořádného výboru.

#### Další státy

V řadě dalších států jsou projednány některé typy zákonů rigidnější procedurou, jde však o zvláštní typy stanovené už Ústavou a týkající se většinou základů státu (Francie, částečně Nizozemsko). Vyjímáme přitom ústavní zákony, které mají vždy rozdílnou proceduru, která se v některých případech týká i pozměňovacích návrhů.

#### **Prameny:**

Jednotlivé jednacích řády

Nález ÚS: Pl. ÚS 77/06

*Brown H.*, Constitution, Jefferson's Manual, Rules of the House of Representatives, Washington 1993

Parliaments of the World, IPU, Gower 1986

**Příloha:**

## Pojem přílepku podle nálezu ÚS a podle pravidel Sněmovny reprezentantů USA

Ústavní soud v odůvodnění nálezu Pl. ÚS 77/06 použil svou pravomoc rozhodovat o „ústavně předepsaném legislativním postupu“ na praxi přijímání tzv. přílepků a část zákona, který byl tímto postupem přijat, zrušil.

Za přílepek je obecně považován takový pozměňovací návrh, který byl včleněn do návrhu zákona, a který (obsahově) s návrhem zákona nijak nesouvisí a zároveň se jedná o novelizaci zákona, který není původním návrhem zákona tzv. otevřen.

Tuto definici nález zcela přesně neobsahuje. Spíše se soustřeďuje na vysvětlení úzkého vztahu, což je kategorie, kterou používá pro identifikaci přípustných pozměňovacích návrhů pravidlo stanovené Kongresem USA (které vzniklo na základě parlamentní praxe, neurčil je žádný soud).

Použití amerického příkladu je pro vyznění odůvodnění nálezu Ústavního soudu rozhodující, dokonce se objevuje i mezi právními větami samotným Ústavním soudem zdůrazněnými. Nevýhodou je, že americký příklad vychází z poněkud odlišné legislativní praxe. Novelty federálních zákonů USA jsou považovány vždy za nové zákony nejen formálně, ale i materiálně, a to i v případě, že jen mění nebo doplňují dosud existující zákon. Kromě toho ve většině případů pouze mění US Code, takže je při jejich změně pojem souvisejícího zákona (zákona v úzkém vztahu) nepřipadný. Z toho vyplývá, že se souvislost (úzký vztah) pozměňovacího návrhu vztahuje vždy k obsahovému účelu, který je dán v návrhu zákona a v jeho jednotlivých ustanoveních – neposuzuje se tedy podle toho, zda se pozměňovacím návrhem „otevírá“ formálně odlišný zákon či nikoliv (nebo relativně ucelená část zákona).

Z tohoto pohledu má podoba legislativního procesu u nás a v zemích, kde se po vzoru puzzle pozměňují a doplňují staré zákony, které upravují jednu relativně ucelenou materii (Německo, Rakousko a další státy), poněkud jiné parametry než je tomu v USA.

Pravidlo úzkého vztahu Sněmovny reprezentantů Kongresu USA zní: „*no motion or proposition on a subject different from that under consideration shall be admitted under color of amendment*“, tedy „žádný návrh o předmětu odlišném od předmětu, o němž se jedná, nesmí být přidán pod pláštíkem pozměňovacího návrhu“ (§ 794 pravidel Sněmovny reprezentantů). Z celé pasáže jednacích pravidel Sněmovny reprezentantů vysvětlující dosavadní interpretační praxi pojmu „germane“, která má 16 stran, vyplývá, že pojetí pozměňovacího návrhu je podstatně užší než kdy bylo v naší praxi. Vychází z přísně z obsahové souvislosti pozměňovacího návrhu vůči jakékoliv části měněného zákona, nikoliv ze souvislosti formální.<sup>8</sup>

Ústavní soud konstatoval, že „ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona, vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona.“ Ústavní soud konstatuje,

---

<sup>8</sup> Brown, H., Constitution Jeffersons Manual, Washington 1993, na s. 585 říká, že pokud návrh zákona mění několik sekcí titulu US codu, neznamená to nezbytně, že je celý titul otevřen tak, aby dovoľoval pozměňovací návrhy k jakékoli části titulu; a pokud návrh mění existující zákon v jednom úzkém bodu, pozměňovací návrh navrhuující změnit tento zákon v jiném úzkém bodu je všeobecně vylučován jako nesouvisející.

že američtí divocí jezdcí (wild riders) překračují kritéria testu uplatňovaného na základě tzv. germaneness rule (pravidlo souvislosti), tj. pravidla úzkého vztahu. A pokračuje: „*Jinými slovy jde o testování otázky, zda v konkrétním případě jde o řádný pozměňovací návrh anebo o návrh, pro který se v českém prostředí vžilo označení tzv. „přílepek“. V tomto případě se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího.*“ Tímto vývodem se slučuje Ústavní soud pojetí amerických divokých jezdců s našimi přílepkami. Ve skutečnosti však jde (pravděpodobně) o dva různé jevy. Zatímco američtí divocí jezdcí jsou určováni jen na základě materiálního (obsahového) „úzkého vztahu“, který se váže na předmět a účel původně navržené úpravy naše přílepkami jsou definovány na základě průniku materiálního a formálního úzkého vztahu. Podle nálezu má jít o „*úpravu zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího.*“ Další text odůvodnění nálezu spíše hovoří o obsahové souvislosti, méně o formálně definovaném úzkém vztahu, a i po studiu celého nálezu není zcela jasné, jak přesně je přílepek definován. Podle textu nálezu se zdá, že přílepkem je jen změna zákona, který vůbec nesouvisí s návrhem. To by znamenalo, že přílepkem není změna téhož zákona, který je návrhem měněn, ale přitom tato změna vůbec nesouvisí s tím, co bylo navrženo. A dále přílepkem není změna zákona, který obsahově souvisí se zákonem, který je návrhem měněn, ale vůbec nesouvisí s navrhovanými změnami.

Pokud je tato autorčina interpretace textu odůvodnění nálezu správná, pak je definice přílepku provedená Ústavním soudem odlišná od americké zakázané praxe.