

UNIVERZITA PARDUBICE

FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2023

Eliška Vlková

Univerzita Pardubice
Fakulta Ekonomicko-správní

Ústavnost pozměňovacích návrhů nesouvisejících s předmětem osnovy zákona
Bakalářská práce

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Eliška Vlková**
Osobní číslo: **E20858**
Studijní program: **B0488A050001 Hospodářská politika a veřejná správa**
Specializace: **Veřejná ekonomika a správa**
Téma práce: **Ústavnost pozměňovacích návrhů nesouvisejících s předmětem osnovy zákona**
Zadávací katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

Zásady pro vypracování

Cílem bakalářské práce je upozornit na nežádoucí důsledky legislativních přílepků a posoudit jejich vliv na ústavnost, přehlednost, předvídatelnost právních norem a na legitimní očekávání adresátů takových právních norem. Součástí práce bude rovněž historický exkurs a úvahy de lege ferenda.

Osnova:

- Legislativní proces v České republice.
- Úprava pozměňovacích návrhů.
- Zvláštní zákonodárný proces a jeho specifika.
- Legislativní přílepký a jejich historický kontext.
- Shrnutí aktuální situace a návrh na úpravu legislativy, včetně úvahy de lege ferenda.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

KOSAŘ, David. Ústavní právo: casebook. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-664-8.
PAVLÍČEK, Václav, JIRÁSKOVÁ Věra a kolektiv. Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda, 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-506-7.
PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda II. díl – 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8.
RESCHOVÁ, Jana, Miluše KINDLOVÁ, Jan GRINC, Ondřej PREUSS a Marek ANTOŠ. Státověda: stát, jednotlivec, konstitucionalismus. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788075526953.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Barbora Kovářová**
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání bakalářské práce: **1. září 2022**
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2023**

prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D. v.r.
děkan

L.S.

doc. Ing. Jan Černoorský, Ph.D. v.r.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2022

Prohlašuji:

Práci s názvem Ústavnost pozměňovacích návrhů nesouvisejících s předmětem osnovy zákona jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 15. 04. 2023

Eliška Vlková v.r.

PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce JUDr. Barboře Kovářové za odbornou pomoc a cenné rady, které mi poskytovala před, ale i během celého průběhu zpracování bakalářské práce, za její trpělivost, a především za její vždy ochotný a vstřícný přístup. Za ochotu a rady bych ráda poděkovala i JUDr. Janě Janderové, Ph.D. Poděkování patří i mé rodině a přátelům za jejich podporu během celého mého studia.

ANOTACE

Bakalářská práce se zaměřuje na problematiku ústavnosti pozměňovacích návrhů nesouvisejících s předmětem osnovy zákona, a v jejím rámci na problematiku legislativního procesu v České republice a tzv. legislativních přílepků, zejména pak v období za trvání nouzového stavu v České republice během roku 2020 a 2021. Cílem je též upozornit na některé zásadní důsledky legislativních přílepků a zhodnotit jejich dopady, dále se soustředit na konkrétní životní situace a přinést některé úvahy de lege ferenda.

KLÍČOVÁ SLOVA

Legislativní proces, návrh zákona, nouzový stav, legislativní nouze, pozměňovací návrh, legislativní přílepek, úvahy de lege ferenda

TITLE

Amendments unrelated to the subject matter of the proposing bill and their accordance with the Constitution

ANNOTATION

The bachelor thesis focuses on the issue of constitutionality of amendments unrelated to the subject of the proposing bill and their accordance with the Constitution, and within it on the issue of the legislative process in the Czech Republic and the so-called wild riders, especially during the period of the state of emergency in the Czech Republic during the years 2020 and 2021. The aim is to highlight some of the major consequences of wild riders and assess their impact, to focus on specific life situations and to provide de lege ferenda considerations.

KEYWORDS

Legislative process, bill, state of emergency, state of legislative emergency, amendment, wild riders, de lege ferenda considerations

OBSAH

| | |
|--|----|
| SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK | 11 |
| ÚVOD | 13 |
| 1 LEGISLATIVNÍ PROCES V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY | 14 |
| 1.1 Ústavní základ legislativního procesu..... | 14 |
| 1.2 Zákonodárná iniciativa..... | 15 |
| 1.2.1 Vláda a její zákonodárná iniciativa..... | 16 |
| 1.2.2 Příprava vládního návrhu zákona | 17 |
| 1.2.3 Příprava návrhu zákona, který není vl.n.z. | 19 |
| 1.2.4 Další oprávnění vlády v legislativním procesu..... | 20 |
| 1.3 Projednávání zákonů v Parlamentu | 20 |
| 1.3.1 Standardní legislativní proces | 20 |
| 1.3.2 Legislativní proces s rovnoprávným postavením komor..... | 21 |
| 1.3.3 Legislativní proces v jediné komoře | 21 |
| 1.4 Legislativní proces v Poslanecké sněmovně | 22 |
| 1.4.1 Projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně | 22 |
| 1.4.2 Projednání návrhu zákona v prvním čtení..... | 22 |
| 1.4.3 Příklad návrhu zákona k projednání garančnímu výboru, popř. dalšímu výboru nebo výborům | 23 |
| 1.4.4 Projednávání návrhu zákona v druhém čtení..... | 24 |
| 1.4.5 Projednávání návrhu zákona ve třetím čtení..... | 25 |
| 1.5 Legislativní proces v Senátu | 25 |
| 1.5.1 Jednání výboru..... | 26 |
| 1.5.2 Jednání Senátu | 26 |
| 1.6 Legislativní proces v PS po vrácení návrhu zákona nebo jeho zamítnutí Senátem ... | 27 |
| 2 KATEGORIE ZVLÁŠTNÍHO LEGISLATIVNÍHO PROCESU | 28 |
| 2.1 Zvláštní procedury podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR | 28 |

| | | |
|-------|---|----|
| 2.1.1 | Nouzový stav | 29 |
| 2.1.2 | Stav ohrožení státu nebo válečný stav a zkrácené jednání o návrzích zákonů v rámci nich | 30 |
| 2.2 | Zvláštní procedury podle Jednacího řádu Poslanecké sněmovny | 31 |
| 2.2.1 | Legislativní proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu | 31 |
| 2.2.2 | Legislativní proces ve stavu legislativní nouze | 32 |
| 2.2.3 | Schválení návrhu zákona v prvním čtení – podle § 90 odst. 2–6 JŘPS | 33 |
| 2.3 | Zvláštní procedury podle Jednacího řádu Senátu..... | 34 |
| 2.4 | Zvláštní procedury podle Legislativních pravidel vlády pro přípravu návrhu zákona | 34 |
| 3 | POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY V RÁMCI DRUHÉHO ČTENÍ LEGISLATIVNÍHO PROCESU V PS | 35 |
| 3.1 | Rozprava v rámci druhého čtení | 35 |
| 3.2 | Vymezení pojmu pozměňovacího návrhu..... | 35 |
| 3.3 | Podávání pozměňovacích návrhů..... | 36 |
| 4 | DEFINICE LEGISLATIVNÍHO PŘÍLEPKU | 37 |
| 4.1 | Vymezení pojmu legislativního přílepku s využitím závěrů provedených Ústavním soudem ČR..... | 37 |
| 4.2 | Postavení se Ústavního soudu ČR k přílepkové praxi | 37 |
| 4.2.1 | Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 21/01 | 37 |
| 4.2.2 | Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06 | 39 |
| 4.3 | Zásadní důsledky legislativních přílepků..... | 40 |
| 4.4 | Způsoby zamezení legislativním přílepkům | 42 |
| 5 | SITUACE NA ÚSEKU LEGISLATIVNÍCH PŘÍLEPKŮ ZA TRVÁNÍ NOUZOVÉHO STAVU BĚHEM ROKU 2020 A 2021 | 44 |
| 5.1 | Legislativní přílepek k zákonu č. 255/2020 Sb. | 45 |
| 5.1.1 | Vládní návrh zákona o snížení penále | 45 |
| 5.1.2 | Projednávání novely Parlamentem ČR | 46 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5.1.3 | K legislativnímu přílepku | 46 |
| 5.2 | Legislativní přílepek k zákonu č. 609/2020 Sb..... | 48 |
| 5.2.1 | Vládní návrh zákona o daňovém balíčku..... | 48 |
| 5.2.2 | Projednávání návrhu zákona Parlamentem ČR | 49 |
| 5.2.3 | K legislativnímu přílepku | 49 |
| 5.3 | Legislativní přílepek k vl.n.z. o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě..... | 51 |
| 5.3.1 | Vládní návrh zákona o mimořádném příspěvku | 51 |
| 5.3.2 | Projednání návrhu zákona Parlamentem ČR | 52 |
| 5.3.3 | K legislativnímu přílepku | 53 |
| 6 | ÚVAHY DE LEGE FERENDA – ZÁKONODÁRCŮ A AUTORKY TÉTO PRÁCE...55 | |
| 6.1 | Neschválené návrhy zákonodárců z minulých období – historický kontext..... | 56 |
| 6.1.1 | Sněmovní tisk 1004 z roku 2009 | 56 |
| 6.1.2 | Sněmovní tisk 872 z roku 2009 | 56 |
| 6.1.3 | Sněmovní tisk 577 z roku 2011 | 57 |
| 6.1.4 | Sněmovní tisk 1029 z roku 2013 | 58 |
| 6.2 | Vlastní úvahy de lege ferenda autorky této práce | 59 |
| 6.2.1 | Ústavně-právní rovina možnosti zamezení praxe legislativních přílepků | 60 |
| 6.2.2 | Rovina možnosti zamezení praxe legislativních přílepků na úrovni jednoduchého práva – projednávání návrhu zákona v PS..... | 62 |
| 6.2.3 | Rovina možnosti zamezení praxe legislativních přílepků na úrovni jednoduchého práva – jednání o návrhu zákona v Senátu, jednání o zákonných opatřeních Senátu a příprava návrhů zákonů podávaných Senátem Poslanecké sněmovně | 68 |
| | ZÁVĚR | 69 |
| | POUŽITÁ LITERATURA | 71 |
| | SEZNAM PŘÍLOH..... | 76 |
| | PŘÍLOHA A: Možnosti zamezení praxe legislativních přílepků..... | 77 |

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

an. – a následujících

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

JŘPS – Jednací řád Poslanecké sněmovny

JŘS – Jednací řád Senátu

LPV – Legislativní pravidla vlády

návrh – pozměňovací návrh

návrh zákona o mimořádném příspěvku – vládní návrh zákona o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě

ONZ – oznámení o dni nástupu zaměstnance do zaměstnání

p.p. – pozdějších předpisů

pojistné – pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti

pol. – politický, politická, politické

posl. – poslanec, poslankyně, poslanecký

PS – Poslanecká sněmovna

sen. – senátor, senátorka, senátní

Srov. – Srovnej

ÚOSS – Ústřední orgány státní správy

ÚS – Ústavní soud České republiky

ÚSC –územně samosprávný celek

Ústava – Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

ústavní zákon o bezpečnosti ČR – ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.

VI.n.z. – Vládní návrh zákona

zákon o daňovém balíčku – zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony

zákon o snížení penále – zákon č. 255/2020 Sb., o snížení penále z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti placeného zaměstnavateli jako poplatníky v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020 a o změně některých zákonů

ÚVOD

V průběhu přijímání zákonů na území České republiky může dojít k situaci, kdy představitelé moci výkonné či zákonodárné vybočí z rámce, který je jim vymezen Ústavním pořádkem České republiky. Mezi takové situace lze jednoznačně zařadit tzv. legislativní přílepek. Pro řádné pochopení vcelku komplexní problematiky legislativních přílepků je zapotřebí nejprve popsat legislativní proces v podmínkách České republiky, a uvést tak čtenáře do legislativního prostředí, ve kterém legislativní přílepků vznikají.

Bakalářská práce se soustředí i na některé konkrétní životní situace, zejména v období po 12. 03. 2020, tj. po vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky. Z tohoto důvodu objasňuje práce i kategorie zvláštního legislativního procesu jakožto zvláštního režimu pro přijímání legislativních norem. Na konkrétních situacích bude analyzován legislativní proces po vyhlášení stavu legislativní nouze, a to metodou komparativní analýzy. Rovněž bude upozorňováno na momenty, ve kterých došlo k načtení legislativního přílepků.

Legislativní přílepků spadají zásadně do kategorie pozměňovacích návrhů k návrhům zákonů a je jim věnována samostatná kapitola. V návaznosti na pozměňovací návrhy k návrhům zákonů je objasněn obsah pojmu legislativního přílepků. Bakalářská práce si bude klást za cíl zejména též provést alespoň rámcovou analýzu tzv. přílepkové praxe v legislativním procesu České republiky, a to i s využitím konkrétních nálezů Ústavního soudu České republiky. Následně budou zhodnoceny dopady legislativních přílepků především na ústavnost, přehlednost, předvídatelnost právních norem (resp. zákonů), na legitimní očekávání adresátů takových právních norem apod.

Za praktické autorka považuje přinést alespoň rámcový historický exkurs do problematiky legislativních přílepků. Historický kontext nastiňuje neschválené návrhy zákonodárců z minulých období. S ohledem na v této práci popsanou problematiku legislativních přílepků a na jejich historický kontext si klade autorka práce za cíl též přinést některé vlastní úvahy *de lege ferenda* (o budoucích změnách ústavního nebo jednoduchého zákonodárství) na úseku předejití či odstranění možnosti používání legislativních přílepků v legislativním procesu České republiky tak, aby k legislativním přílepkům docházet nemohlo.

1 LEGISLATIVNÍ PROCES V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY

Legislativní proces představuje komplexní tvorbu právních norem, při které je třeba dodržovat princip ústavnosti a základní principy demokratického právního státu. Ústavní pořádek České republiky tedy zákonodárci ukládá, aby se při přijímání právních norem pohyboval v ústavním rámci a aby se při řešení konkrétních životních situací vyvaroval použití legislativních přílepků.

1.1 Ústavní základ legislativního procesu

Základní a rámcová úprava tvorby právních norem je obsažena v Ústavním zákoně České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), a to jak na úseku přijímání zákonů, zákonných opatření Senátu a ústavních zákonů, tak i na úseku tzv. podzákonných norem (nařízení vlády, která vydává vláda k provedení zákona a v jeho mezích, právní předpisy – zpravidla označované jako vyhlášky – která ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat, jsou-li k tomu zákonem zmocněny).

Nejdůležitější složkou normotvorby (tvorby právních norem) v podmínkách České republiky je pak legislativní proces na úseku tvorby zákonů nebo ústavních zákonů. Zde pak zásadní úlohu Ústavy lze spatřovat zejména v určení rámce a obsahu právního řádu ve státě, kdy Ústava výslovně označuje subjekty plnící úkoly v oblasti normotvorby, vymezuje i subjekty mající zákonodárnou iniciativu a podmínky jejího využití, a též vyhlášení zákona jako podmínku jeho platnosti. Nedílnou součástí Ústavy jsou i některá zásadní pravidla legislativního procesu; s ohledem na to, že Ústava je "základním stavebním kamenem" právního státu, nedá se očekávat, že by tato pravidla obsahovala v nějaké podrobné formě. Naopak – Ústava vytváří jen základní všeobecný rámec. V oblasti přijímání ústavních zákonů a jiných zákonů jsou tato pravidla podrobně upravena jednak v jednacím řádu každé komory Parlamentu České republiky (který má vždy formu zákona) a jednak v některých právních předpisech - např. viz zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ve znění pozdějších předpisů, který ovšem nabyde jako celek účinnosti až k 1. lednu 2024.

Ústava upravuje v hlavě druhé moc zákonodárnou, která podle jejího čl. 15 odst. 1 „*náleží výhradně Parlamentu*“¹. Čl. 15 odst. 2 Ústavy udává, že „*Parlament je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem*“². Asi nebude sporu o tom, že nosnou funkcí obou komor Parlamentu je usnášení se na zákonech (v případě Senátu pak na zákonných opatřeních); jde o kompetenci výhradní a nenahraditelnou.

Pravidla a způsob přijímání zákonů a ústavních zákonů jsou stanoveny v člancích 39 až 48 Ústavy. Taková pravidla jsou závazná. Ústava stanoví (1.) počet členů komor Parlamentu, který se musí zúčastnit schůze projednávání zákona, aby byli usnášeni schopné, tzn. přijímat platná usnesení; (2.) jaké subjekty mají právo zákonodárné iniciativy; (3.) jakému orgánu se podávají návrhy zákonů; (4.) o jakých záležitostech rozhoduje Parlament a o kterých vláda; (5.) proceduru standardního legislativního procesu, která je upravena ve člancích 41 až 52 Ústavy³.

1.2 Zákonodárná iniciativa

„*Legislativní proces se skládá z několika fází. První fází je zákonodárná iniciativa. Druhou fází je vlastní projednávání zákona*“⁴. Obsah pojmu „zákonodárná iniciativa“ v podmínkách České republiky předestírá Čl. 41 Ústavy: je to podávání návrhů zákonů. Kdo je oprávněným z podávání návrhů zákonů určuje rovněž Čl. 41 Ústavy; „*návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku*“⁵. Návrh zákona se podává Poslanecké sněmovně, nikoliv Senátu (tomu vláda směřuje toliko návrh zákonného opatření Senátu podle Čl. 33 odst. 3 Ústavy). Jde-li o zákonodárnou iniciativu, pak jistou výjimku z výše uvedeného upravuje článek 42 odst. 1 Ústavy, který omezuje právo podat návrh zákona o státním rozpočtu jen ve prospěch vlády. Ostatní oprávnění ze zákonodárné iniciativy na úseku ústavních zákonů a jiných zákonů jsou tak ohledně zákona o státním rozpočtu na svém právu suspendováni.

Návrhy zákonů (čili „osnovy zákonů“) se předkládají předsedovi Sněmovny⁶. V případě, že předkladatelem návrhu zákona není sama vláda, má právo se do 30 dnů od doručení návrhu zákona k němu vyjádřit; faktem ovšem je, že Poslanecká sněmovna není takovým stanoviskem

¹ Čl. 15 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

² Čl. 15 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³ Čl. 39 až 48 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁴ PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda. I. díl, Obecná státověda - 3. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 397-398. Student (Leges). ISBN: 978-80-7502-506-7.

⁵ Čl. 41 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁶ Dle § 87 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

vlády vázána – může k němu přihlédnout, ale může jej i opomenout⁷. Předložený návrh zákona musí splňovat náležitosti, které upravuje Jednací řád Poslanecké sněmovny (dále jen „JRPS“), dle kterého „*návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést*“⁸. Návrh musí být předložen v podobě nezbytné pro zákon, včetně členění na paragrafy či na články. Dále JRPS „*součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy*“⁹. Důvodová zpráva má dvě části, a to část obecnou a část zvláštní¹⁰. V obecné části se nastíní zejména nezbytnost či potřeba navrhované právní úpravy, její soulad s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami dle Čl. 10 Ústavy a další náležitosti. Důvodová zpráva obsahuje i předpokládaný dosah návrhu, zejména dopady na státní rozpočet a rozpočty územně samosprávné celky (dále jen „ÚSC“)¹¹. Zvláštní část důvodové zprávy vysvětlí jednotlivá ustanovení osnovy¹²; tato část důvodové zprávy bývá zdrojem pro výklad prováděný soudy při aplikaci práva, zejména pak co do „*úmyslu zákonodárce*“ a co do vysvětlení vzájemných souvislostí příslušných částí osnovy.

Pokud se jedná o návrh na změnu platného zákona, předloží se k němu ještě příloha, která obsahuje jednak návrh nového, jednak znění doposud platného zákona. Navrhované změny a doplňky se vyznačí do předchozího znění zákona či jeho části (změny se mohou například vyznačit škrtnutím původního znění a nový text se vyznačí tučným písmem)¹³. Účelem je, aby osnova novely zákona byla zpřehledněna pro potřeby jejího projednávání v rámci legislativního procesu.

1.2.1 Vláda a její zákonodárna iniciativa

„*V parlamentní formě vlády je to typicky vláda, kdo připravuje většinu návrhů zákonů, neboť má administrativní i informační převahu nad parlamentem*“¹⁴. Návrhy zákonů předkládá vláda Poslanecké sněmovně (resp. Senátu v případě návrhu zákonných opatření)¹⁵; za úroveň předkládaných návrhů vláda i zodpovídá. Ta odpovídá i za úroveň nařízení vlády¹⁶.

⁷ Dle § 87 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁸ Dle § 86 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁹ Dle § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰ Dle Čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

¹¹ Dle Čl. 9 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

¹² Dle Čl. 9 odst. 4 Legislativních pravidel vlády.

¹³ Dle Čl. 9 odst. 7 Legislativních pravidel vlády.

¹⁴ RESCHOVÁ, Jana a kolektiv. *Státověda, stát, jednotlivec, konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 315. ISBN: 978-80-7552-695-3

¹⁵ Dle Čl. 11 odst. 6 Legislativních pravidel vlády.

¹⁶ Dle Čl. 1 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

Podrobná pravidla normotvorby vlády jsou obsažena v Legislativních pravidlech vlády (dále jen „LPV“), která upravují jednotlivé postupy při zadávání záměrů, obsahové náplně a procesních postupů v rámci celého procesu tvorby norem (právních předpisů), včetně například připomínkových míst, postupů při vyhodnocování připomínek. Tento proces má za úkol vytvořit předpoklady pro předejití určitým nedostatkům výstupů (a to i průběžných) celého legislativně technického procesu, a tím i přispět k jeho celkové vyšší úrovni. Využití odborného aparátu ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, intenzivní spolupráce s odbornými pracovišti jednotlivých připomínkových míst, využití dosavadních zkušeností z legislativního procesu, a jiných podmínek, které jsou na vládní úrovni unikátní, by mělo přispět k již zmíněné vyšší úrovni normotvorby, než lze obecně předpokládat u např. zákonodárné iniciativy jednotlivých poslanců nebo jejich skupin¹⁷.

1.2.2 Příprava vládního návrhu zákona

Podle LPV odpovídá za řádnou přípravu návrhu zákona orgán, který jej vypracovává (např. příslušné ministerstvo nebo jiný orgán ústřední státní správy)¹⁸. Přípravě každého návrhu zákona předchází analýza právního a skutkového stavu věci¹⁹. Při přípravě musí orgán dbát souladu navrhovaného zákona s nálezy Ústavního soudu a s právními předpisy vyšší právní síly, popř. s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika (dále jen „ČR“) vázána a které byly v souladu se zákonem publikovány. Návrh zákona by měl být (zjevně myšleno v ideálním případě) přehledný, jazykově a stylisticky bezchybný, jeho formulace by měla být jednoznačná²⁰.

I přes zamýšlená kritéria pro ideální podobu návrhu zákona nelze přehlédnout, že některé osnovy vládního návrhu zákona mohou obsahovat i některá ustanovení, pro které se vžilo označení „legislativní zmetek“. Tím hůře pro kvalitu výstupů z legislativního procesu, přehlédne-li Poslanecká sněmovna „legislativní zmetek“ v rámci projednávání návrhu zákona; někdy však zasáhne Senát při projednávání osnovy zákona podle Čl. 46 odst. 2 Ústavy a osnovu, obsahující „legislativní zmetek“, vrátí Poslanecké sněmovně (tj. s pozměňovacími návrhy). Nezasáhne-li v takovém případě Senát či neschválí-li Poslanecká sněmovna návrh zákona ve znění schváleném Senátem, pak už zbývá jen spoléhat na další novelizaci zákona (vrácení zákona Parlamentu – resp. PS, k tomu viz § 98 odst. 2 JŘPS – prezidentem republiky věc meritorně neřeší; zrušení části zákona nálezem Ústavního soudu řeší právě jen zrušení části

¹⁷ Dle Čl. 1 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

¹⁸ Dle Čl. 2 odst. 4 Legislativních pravidel vlády.

¹⁹ Dle Čl. 2 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

²⁰ Dle Čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

zákona, nikoliv „opravu“ zákona ve smyslu nahrazení části zákona jiným zněním zákona, protože tuto kompetenci Ústavní soud nemá).

Ministerstvo nebo jiný Ústřední orgány státní správy (dále jen „ÚOSS“) vypracuje nejprve tzv. věcný záměr zákona, který následně předloží vládě k projednání. Věcný záměr zákona tak předchází vlastnímu „paragrafovanému“ znění osnovy zákona²¹. Orgán, který vypracoval věcný záměr, jej se souhlasem osoby, která stojí v čele orgánu, vloží do elektronické knihovny. Společně s ním se vloží informace o lhůtě pro uplatnění případných připomínek. Návrh věcného záměru obdrží připomínková místa, mezi která patří ministerstva a ty orgány, kterých se navrhovaný zákon přímo týká (např. jiné ÚOSS, Generální inspekce bezpečnostních sborů, krajů, Kanceláře obou komor Parlamentu, Nejvyšší kontrolní úřad, Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, odborové organizace a organizace zaměstnavatelů a další orgány uvedené v LPV). Věcný záměr se rovněž předloží Odboru kompatibility Úřadu vlády, jehož úkolem je věcný záměr posoudit z hlediska jeho slučitelnosti s právem EU. Za plnou slučitelnost a za správnost údajů s právem EU však Odbor kompatibility neodpovídá. Odpovědnost nese orgán, který věcný záměr vypracoval²².

Po schválení věcného záměru vládou, vypracuje příslušná osoba, tj. příslušné ministerstvo, resp. příslušný člen vlády, nebo jiný ÚOSS, vlastní návrh zákona (jeho „paragrafované znění“). LPV ve svém Čl. 9 stanoví, že „*součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která má obecnou část a zvláštní část*“²³, v Čl. 11 pak, že součástí návrhu zákona je závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace, vypracovává-li se²⁴. I k samotnému návrhu zákona mohou příslušné orgány uplatnit své připomínky; ty se vypořádají a zapadají-li z pohledu zpracovatele do celkové koncepce osnovy zákona, pak se do ní i zapracují a výsledný text pak projedná vláda²⁵.

Vládní návrh zákona, který je vládou schválen (v navrženém nebo vládou pozměněném znění), podepíše jednak člen vlády (popř. vedoucí jiného ÚOSS), který návrh zákona předložil vládě, jednak předseda vlády²⁶. Ten jej následně zašle předsedovi Poslanecké sněmovny²⁷.

LPV ve svém Čl. 12 stanoví, že „*vrátí-li Poslanecká sněmovna vládě vládní návrh zákona k dopracování nebo vládní návrh zákona zamítne, popřípadě s ním vysloví nesouhlas*

²¹ Dle Čl. 3 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

²² Dle Čl. 5 odst. 1 až 2 Legislativních pravidel vlády.

²³ Dle Čl. 9 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

²⁴ Dle Čl. 14 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

²⁵ Dle Čl. 7 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

²⁶ Dle Čl. 11 odst. 3 až 4 Legislativních pravidel vlády.

²⁷ Dle Čl. 11 odst. 6 Legislativních pravidel vlády.

(§ 90 až 95 zákona č. 90/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), příslušný člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, který návrh zákona vládě předložil, navrhne vládě další postup“²⁸.

1.2.3 Příprava návrhu zákona, který není vl.n.z.

Chce-li se Senát chopit své zákonodárné iniciativy, musí nejprve takovou osnovu zákona projednat a na ní se usnést jako celek – a jako celek takový návrh zákona podat Poslanecké sněmovně; jednotliví senátoři nebo skupiny senátorů zákonodárnou iniciativu vůči Poslanecké sněmovně nemají²⁹. Proces projednání návrhu senátního návrhu zákona je upraven v jednacím řádu Senátu, části čtrnácté, konkrétně v jeho § 127 a následujících. Senát jedná o návrhu ve dvou čteních. Rovněž hlasuje i o padaných pozměňovacích návrzích. „*Jestliže byl návrh senátního návrhu zákona schválen, pověří Senát předsedu Senátu, aby senátní návrh zákona podal Poslanecké sněmovně. Zároveň pověří některého ze senátorů, aby odůvodnil senátní návrh zákona při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně*“³⁰.

Předkládání návrhů zákonů zastupitelstvem vyššího ÚSC je stanoveno § 35 odst. 2 písm. a) zák. č. 129/2000 Sb. o krajích, ve znění p.p. Chce-li zastupitelstvo vyššího ÚSC podat návrh zákona, musí být nejprve projednán plénem příslušného zastupitelstva. O navrhovaném návrhu zákona se koná obecná a podrobná rozprava, zastupitelstvo vyššího ÚSC také hlasuje o pozměňovacích návrzích; poté probíhá hlasování, zda takové zastupitelstvo návrh návrhu zákona přijímá či nikoli. Pokud s ním vysloví souhlas, pověří současně ve svém usnesení určitého člena zastupitelstva, který za zastupitelstvo bude jednat v PS a v jejích orgánech. Takový návrh zákona následně pošle předsedovi PS. Proces podání návrhu je upraven jednacím řádem zastupitelstev jednotlivých vyšších ÚSC (srov. například jednacím řádem Zastupitelstva hl. m. Prahy).

Návrhy zákona, které nejsou vl.n.z., musí obsahovat náležitosti návrhu zákona stanovené § 86 odst. 2 až 5 JŘPS, a platí pro ně i ostatní příslušná ustanovení JŘPS o podávání a projednávání návrhů zákonů.

²⁸ Dle Čl. 12 Legislativních pravidel vlády.

²⁹ Čl. 41 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³⁰ Dle § 130 odst. 8 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

1.2.4 Další oprávnění vlády v legislativním procesu

Vláda má vedle oprávnění podávat Poslanecké sněmovně návrhy zákonů, v legislativním procesu i některé další důležité kompetence. Má právo se vyjadřovat ke všem návrhům zákonů³¹, jejichž předkladatelem není vláda. Návrh zákona zašle vládě předseda PS. Vláda se k návrhu zákona vyjádří do 30 dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen³². „*Nevyjádří-li se vláda do třiceti dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen, platí, že se vyjádřila kladně*“³³. Vláda zpět zašle předsedovi PS své stanovisko, ve kterém vyjádří svůj souhlas s návrhem zákona, popř. souhlas s návrhem zákona s připomínkami nebo nesouhlas s návrhem zákona; své stanovisko vláda odůvodní³⁴.

1.3 Projednávání zákonů v Parlamentu

Legislativní proces neprobíhá stejným způsobem pro všechny osnovy zákonů, resp. zákonných opatření Senátu. Předmětný legislativní proces se může lišit *zejména* s přihlédnutím k podílu členů obou komor Parlamentu nebo některé z nich, který je nutný pro přijetí zákona (zákonného opatření Senátu). Podle kritéria podílu účasti jednotlivých komor Parlamentu rozlišujeme v zásadě tři druhy legislativního procesu³⁵:

- standardní legislativní proces
- legislativní proces s rovnoprávným postavením komor
- legislativní proces v jediné komoře

Vedle tohoto kritéria lze také legislativní proces rozdělit podle toho, zda se přijímají zákony ústavní nebo jiné zákony („obyčejné zákony“ neboli „jednoduché zákony“, jak je ve své judikatuře označuje ÚS), nebo také podle délky procedury přijímání zákonů (základní procedura, zkrácená procedura) – srov. např. zkrácené jednání o návrzích zákonů dle Čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, resp. dle § 100a JŘPS.

1.3.1 Standardní legislativní proces

Standardní legislativní proces je upraven již ve zmiňovaných člancích 41 až 52 Ústavy. V ústavním zákoně o bezpečnosti ČR je pak upravena zkrácená varianta takového procesu. Na posouzení a projednávání návrhů zákonů se podílí tři subjekty, kterými jsou Poslanecká

³¹ Čl. 44 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³² Dle § 87 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

³³ Čl. 44 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³⁴ Dle Čl. 20 odst. 3 Legislativních pravidel vlády.

³⁵ Čl. 40 až 52 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Sněmovna, Senát a prezident republiky. Vlastní legislativní proces probíhá tak, že po přijetí v Poslanecké sněmovně se návrh zákona postoupí bez zbytečného odkladu Senátu³⁶. Senát svým usnesením návrh zákona schválí nebo zamítne nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří vůli nezabývat se jím; nevyjádří-li se Senát ve lhůtě třiceti dnů od jeho postoupení, platí, že je návrh zákona přijat. Jestliže však (1.) Senát vyjádří vůli nezabývat se návrhem zákona, je tímto usnesením návrh zákona přijat; (2.) Senát návrh zákona zamítne, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu; (3.) Senát návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna ve znění schváleném Senátem. Jejím usnesením je návrh zákona přijat; (4.) Poslanecká sněmovna neschválí návrh zákona ve znění schváleném Senátem, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu³⁷. Přijmou-li obě komory Parlamentu návrh zákona, je ten postoupen prezidentu republiky, který ale může přijatý zákon vrátit – s výjimkou ústavního zákona a s výjimkou zákonů přijatých ve zkráceném legislativním procesu dle Čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti ČR³⁸.

1.3.2 Legislativní proces s rovnoprávným postavením komor

Tento legislativní proces probíhá při schvalování zákonů, pro jejichž přijetí je třeba výslovného souhlasu obou komor Parlamentu. Tím se má na mysli ústavní zákony a zákony uvedené v Čl. 40 Ústavy, podle kterého souhlas PS a Senátu je třeba „*k přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu*“³⁹.

1.3.3 Legislativní proces v jediné komoře

Jak uvádí Čl. 42 Ústavy, návrh zákona o státním rozpočtu podává Poslanecké sněmovně výhradně vláda. Návrh zákona projednává pouze PS. Senát se na projednávání vůbec neúčastní. Ústavní úprava vychází z toho, že státní rozpočet je nejdůležitějším nástrojem státní politiky, a rovněž z toho, že za správu státu má odpovědnost vláda. Jelikož kontrola vlády náleží toliko Poslanecké sněmovně, nikoli Senátu, ústavodárce tak rozhodl, že schvalování zákona o státním rozpočtu náleží výlučně Poslanecké sněmovně. „*Zákon o státním rozpočtu je tedy přijat již okamžikem schválení v Poslanecké sněmovně*“⁴⁰.

³⁶ Dle § 97 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

³⁷ Čl. 46 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³⁸ Čl. 50 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³⁹ Čl. 40 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁴⁰ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 21/01, str. 6.

1.4 Legislativní proces v Poslanecké sněmovně

Obecně platí, že pravidla legislativního procesu jsou upravena v jednacích řádech obou komor Parlamentu. Pokud jde o JŘPS, ten upravuje legislativní proces ve své části dvanácté, kde je upraveno jednání o návrzích zákonů. Schůze Poslanecké sněmovny a projednávání bodů programu je pak upravena v § 86 an. JŘPS. Návrh zákona prochází v Poslanecké sněmovně několika fázemi. Nejdříve se návrh zákona po předložení předsedovi PS projedná, a to v zásadě tak, jak níže uvedeno.

1.4.1 Projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Dle JŘPS, po předložení návrhu zákona předsedovi PS, jej předseda postoupí organizačnímu výboru PS. Není-li navrhovatelem vláda, předseda PS ji požádá o vyjádření svého stanoviska k návrhu zákona⁴¹. Po obdržení stanoviska vlády doporučí organizační výbor předsedovi PS zařadit předložený návrh zákona se stanoviskem vlády do pořadu nejbližší schůze Sněmovny, k čemuž předseda PS přihlédne⁴². Návrh zákona (se stanoviskem vlády) se doručí všem poslancům, a to nejméně deset dnů před schůzí Sněmovny, na které má dojít k jeho prvému čtení⁴³. Důvodem je včasná příprava všech poslanců na projednávání návrhu zákona a řádné seznámení s návrhem zákona.

Vlastní projednání návrhů zákona se odehrává v tzv. čteních. Má se tím na mysli jednotlivé fáze projednávání návrhu příslušnou komorou Parlamentu. V ČR máme systém tří čtení v PS a systém jednoho čtení v Senátu. Mimo komor Parlamentu jsou návrhy projednávány rovněž ve specializovaných orgánech PS – výborech⁴⁴.

1.4.2 Projednání návrhu zákona v prvním čtení

Projednávání návrhu zákona plénem PS začíná v prvním čtení, pro které organizační výbor určí zpravodaje⁴⁵. Nejprve vystoupí navrhovatel (ten, kdo návrh zákona inicioval), který návrh zákona uvede. Poté vystoupí příslušný zpravodaj. Po vystoupení obou se přejde k obecné rozpravě⁴⁶. Během obecné rozpravy vystoupí jednotliví poslanci se svými názory, týkající se účelu zákona a jeho zpracování. Mohou také podávat procedurální návrhy.

⁴¹ Dle § 87 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁴² Dle § 88 odst. 1 až 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁴³ Dle § 89 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁴⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 473. ISBN: 978-80-7676-202-2.

⁴⁵ Dle § 88 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁴⁶ Dle § 90 odst. 1 až 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Rozprava není časově limitována⁴⁷. Následuje podrobná rozprava, během které nelze podat pozměňovací nebo jiné návrhy a lze pouze navrhnout opravu data účinnosti v návrhu zákona a jeho legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb. Na závěr prvního čtení znovu vystoupí navrhovatel a zpravodaj. Následně se PS usnese, zda s návrhem zákona souhlasí⁴⁸. PS se může usnést, že návrh zákona vrátí navrhovateli k dopracování, příp. že návrh zákona zamítne. V případě, že PS vysloví s návrhem zákona souhlas, přikáže návrh zákona k projednání garančnímu výboru, příp. výboru na návrh organizačního výboru či předsedy PS. Jakmile je návrh zákona postoupen garančnímu výboru, nemůže se již vrátit navrhovateli k dopracování⁴⁹. Zde lze spatřit, že první čtení je jakýmsi sítem, aby návrh, který zjevně nemá naději na přijetí, zbytečně nemusel být projednáván ve všech fázích legislativního procesu⁵⁰.

1.4.3 Příkazání návrhu zákona k projednání garančnímu výboru, popř. dalšímu výboru nebo výborům

Návrh zákona se může přikázat jednomu výboru či více výborům, vždy se však jeden výbor určí jako garanční. Určujícím bývá předmět a účel osnovy zákona a dosavadní praxe, například výbor ústavněprávní projedná návrh zákona o soudech a soudcích, výbor pro obranu projedná návrh zákona o zajišťování obrany apod. Podle § 91 JŘPS má výbor na projednání návrhu zákona lhůtu 60 dnů od rozhodnutí o jeho přikázání. Lhůtu může PS prodloužit nebo zkrátit. Prodloužit lhůtu může až o 20 dní; prodloužit o více, než 20 dní lze pouze se souhlasem navrhovatele zákona. Zkrátit lhůtu může až o 30 dní; zkrátit o více než 30 dní je možné, ale pouze v případě, že proti zkrácení nevznesou námitku více jak 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců. Výbor by měl mít stanovenou lhůtu k projednání návrhu zákona. Návrh zákona se zařadí do pořadu nejbližší schůze Sněmovny až po uplynutí této lhůty, kdy se zařazuje ke druhému čtení.

Pro projednání návrhu zákona ve výboru se určí zpravodaj výboru. Zpravodaje vybere předseda výboru z členů výboru. Zpravodaj vypracuje zprávu o návrhu zákona⁵¹. Před začátkem projednávání návrhu zákona vystoupí zpravodaj se svou zprávou. Rovněž vystoupí zástupce navrhovatele zákona; u vládního návrhu zákona např. příslušný ministr nebo náměstek ministra.

⁴⁷ KOLÁŘ, Petr et al. *Parlament České republiky - 3.vydání*. Praha: Leges, 2013, s. 262. ISBN:978-80-87576-95-3.

⁴⁸ Dle § 90 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁴⁹ Dle § 90 odst. 7 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁵⁰ KOLÁŘ, Petr et al. *Parlament České republiky - 3.vydání*, s. 262.

⁵¹ Dle § 40 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Následuje obecná rozprava, po ní následuje rozprava podrobná. Ta probíhá jako rozprava k jednotlivým ustanovením návrhu zákona – členové výboru podávají pozměňovací návrhy, o nichž se po skončení rozpravy hlasuje. Pozměňovací návrhy musí věcně souviset s předmětem projednávaného návrhu zákona⁵²; že tomu tak de facto někdy není, je ostatně i předmětem této práce na úseku legislativních přílepků, jak se dále pojednává.

Garanční výbor, popřípadě další výbor nebo výbory, jimž byl návrh zákona přikázán, vypracuje usnesení, jehož součástí jsou ty pozměňovací návrhy, se kterými výbor vyslovil souhlas. Doporučí-li výbor PS přijmout k návrhu zákona pozměňovací návrhy, přesně je formuluje. Zároveň v něm výbor doporučí, zda má PS návrh zákona schválit, zamítnout nebo vrátit navrhovateli k doplnění / dopracování. Menšina výboru, která má alespoň 1/5 členů výboru, může předložit oponentní zprávu Poslanecké sněmovně⁵³. Oponentní zprávou tak vyjadřují odlišné stanovisko k návrhu zákona.

1.4.4 Projednávání návrhu zákona v druhém čtení

Jak je upraveno v § 92 an. JŘPS, usnesení garančního výboru, popřípadě oponentní zprávu nebo záznam o jednání výboru, doručí předseda PS všem poslancům, a to nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení návrhu zákona. Druhé čtení započne tím, že navrhovatel uvede návrh zákona. Po něm vystoupí zpravodaj garančního výboru, který informuje PS o projednání návrhu zákona ve výboru. V případě, že se ve výboru přijaly pozměňovací návrhy, které výbor doporučí Sněmovně přijmout, musí je zpravodaj Sněmovně odůvodnit. O návrhu zákona se dále koná obecná rozprava. Po skončení obecné rozpravy může PS návrh zákona vrátit výboru k novému projednání⁵⁴.

Nevrátí-li PS návrh zákona k novému projednání, koná se rozprava podrobná. Během podrobné rozpravy předkládají jednotliví poslanci k návrhu zákona pozměňovací, případně jiné návrhy. Přehled všech pozměňovacích, případně jiných návrhů, se následně doručí všem poslancům. I po ukončení podrobné rozpravy může PS návrh zákona vrátit garančnímu výboru k novému projednání⁵⁵.

⁵² KOLÁŘ, Petr et al. *Parlament České republiky - 3.vydání*, s. 264 až 265.

⁵³ Dle § 92 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁵⁴ Dle § 93 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁵⁵ Dle § 94 odst. 1 až 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

1.4.5 Projednávání návrhu zákona ve třetím čtení

Dle § 95 JŘPS an., zahájit třetí čtení návrhu zákona lze až 14 dnů po doručení přehledu všech pozměňovacích, případně jiných návrhů, poslancům. Lhůta může být kratší, avšak nejvýše lze zkrátit na 7 dnů. Návrh na zkrácení lhůty musí být podán Poslaneckou sněmovnou již ve druhém čtení v průběhu podrobné rozpravy. Během rozpravy ve třetím čtení lze navrhnout pouze opravu data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových nebo úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů. Případně může být podán návrh na opakování čtení druhého.

Následuje hlasování o návrzích na zamítnutí návrhu zákona, poté se hlasuje o pozměňovacích, případně jiných návrzích k návrhu zákona. Do pozměňovacích návrhů jsou zařazeny i ty, které byly schváleny ve výboru⁵⁶. Je praxí, že ke každému pozměňovacímu návrhu se krátce vyjádří zpravodaj garančního výboru, společně se zástupcem navrhovatele.

Závěrem třetího čtení je usnesení PS, zda s návrhem zákona jako celku souhlasí⁵⁷. Pokud PS vysloví s návrhem zákona souhlas, postoupí jej předseda PS bez zbytečného odkladu Senátu⁵⁸. Projednávání zákona v PS tímto končí. Nevysloví-li PS souhlas s návrhem zákona, končí definitivně legislativní proces. Návrh zákona nebyl přijat a jeho možné další projednání je přípustné až po jeho opětovném podání.

1.5 Legislativní proces v Senátu

Návrh zákona, s nímž PS vyslovila souhlas, zašle její předseda bez zbytečného odkladu Senátu ve třech stejnopisech v listinné podobě a stejnopisu v elektronické podobě⁵⁹. V JŘS je věnována pozornost legislativnímu procesu v části sedmé, jež upravuje jednání o návrzích zákonů. Mimo jiné je upraven Čl. 46 až 48 Ústavy. Pohybujeme-li ve standardním legislativním procesu, musí se Senát o návrhu zákona usnést do 30 dnů od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Jestliže se senát v této lhůtě neusnese anebo vyjádří vůli se takovým návrhem nezabývat, platí, že je zákon přijat⁶⁰. Návrhem zákona se Senát zabývá, na rozdíl od PS, pouze v jediném čtení. Prvému čtení předchází projednání návrhu zákona ve výborech Senátu. Po postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou předsedovi Senátu, jej předseda Senátu neprodleně postoupí organizačnímu výboru. Rovněž jej rozešle všem senátorům a senátorským

⁵⁶ Dle § 95 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁵⁷ Tamtéž

⁵⁸ Čl. 45 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁵⁹ Dle § 97 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁶⁰ Čl. 46 až 48 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

klubům⁶¹. Podle § 98 JŘS, organizační výbor nejdéle do 5 dnů od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou přikáže tento návrh výboru, popřípadě výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby tento návrh zařadil na pořad nejbližší schůze Senátu. Návrh zákona musí zpravidla být projednán tak, aby byla dodržena třicetidenní lhůta na projednání návrhu zákona, tzn. projednáván nejpozději 5 dní před uplynutím lhůty. Je-li organizačním výborem návrh zákona přikázán více výborům, určí, který z nich bude výborem garančním.

1.5.1 Jednání výboru

Předseda výboru určí zpravodaje⁶². Zástupce navrhovatele, který se též účastní jednání, odůvodní návrh zákona⁶³. Zpravodaj vystoupí a poté se koná obecná rozprava. Po ní se koná rozprava podrobná, při které se podávají pozměňovací návrhy⁶⁴. Během obou rozprav se může podat návrh na schválení nebo zamítnutí návrhu zákona, na jeho vrácení Poslanecké sněmovně, či návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat⁶⁵. V případě schválení návrhu na zamítnutí či na vůli návrhem se nezabývat, projednávání návrhu zákona ve výboru končí⁶⁶. Dále se hlasuje o pozměňovacích návrzích⁶⁷. Po ukončení hlasování se výbor usnese. Byl-li přijat alespoň jeden z pozměňovacích návrhů, doporučí Senátu, aby vrátil návrh zákona s těmi pozměňovacími návrhy, které přijal⁶⁸.

1.5.2 Jednání Senátu

Schůze pokračuje obecnou rozpravou v Senátu. Výsledkem může být schválení návrhu zákona ve znění postoupeném PS nebo zamítnutí návrhu zákona. Usnese-li se Senát na schválení návrhu zákona, je tímto zákon přijat. Zamítnutý návrh vrátí Senát Poslanecké sněmovně⁶⁹. Nedojde-li k přijetí či zamítnutí návrhu zákona, vede se rozprava podrobná, během které se mohou podávat pozměňovací návrhy. O jednotlivých návrzích se následně hlasuje, a byl-li alespoň jeden přijat, hlasuje Senát o tom, zda takový návrh zákona vrátit PS⁷⁰.

⁶¹ Dle § 98 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

⁶² Dle § 99 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁶³ Dle § 100 odst. 3 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁶⁴ Dle § 101 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁶⁵ Dle § 101 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁶⁶ Dle § 102 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁶⁷ Dle § 103 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁶⁸ Dle § 103 odst. 5 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁶⁹ Dle § 108 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁷⁰ Dle § 109 až 110 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

1.6 Legislativní proces v PS po vrácení návrhu zákona nebo jeho zamítnutí Senátem

JŘPS stanoví, že v případě zamítnutí návrhu zákona Senátem nebo jeho vrácení s pozměňovacími návrhy, zašle předseda Senátu toto usnesení předsedovi PS. Jestliže byl návrh zákona usnesením zamítnut, předseda PS jej předloží na nejbližší schůzi PS, a Sněmovna je o něm povinna hlasovat znovu. Předložit návrh zákona nesmí dříve než 10 dnů od doručení všem poslancům⁷¹. Při projednávání je rozprava o návrhu zákona možná, Ústava ve svém Čl. 47 odst. 4 však nepřipouští žádné pozměňovací návrhy. Návrh zákona je přijat, schválí-li jej nadpoloviční většina všech poslanců (při počtu 200 poslanců, pak alespoň počtem 101 poslanců)⁷². Tím je usnesení Senátu přehlasováno, a zákon přijat v jeho původním znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. V opačném případě projednávání návrhu zákona končí neúspěchem, tj. zákon není přijat.

Jestliže Senát vrátí Sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy, předseda jej předloží na nejbližší schůzi k novému hlasování o znění schváleném Senátem. Nejdříve tak může učinit po 10 dnech od doručení všem poslancům⁷³. Rovněž je možná rozprava k návrhu zákona, každopádně stále platí, že není dle Čl. 47 odst. 4 Ústavy možné navrhovat a přijímat pozměňovací návrhy. Hlasování o návrhu zákona s pozměňovacími návrhy probíhá ve dvou fázích. Nejdříve se hlasuje o znění návrhu zákona schváleném Senátem. Usnese-li se alespoň nadpoloviční většina přítomných poslanců na jeho schválení, zákon je přijat⁷⁴. V opačném případě se hlasuje o návrhu zákona v původním znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Schválí-li jej alespoň nadpoloviční většina všech poslanců, jde o tzv. přehlasování, a zákon je přijat⁷⁵.

⁷¹ Dle § 97 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁷² Dle § 97 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁷³ Dle § 97 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁷⁴ Tamtéž

⁷⁵ Dle § 97 odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

2 KATEGORIE ZVLÁŠTNÍHO LEGISLATIVNÍHO PROCESU

Návrh zákona může být vedle standardní procedury projednán ve zvláštní proceduře. Nastanou-li *mimořádné okolnosti*, lze návrh zákona projednat ve *zkráceném jednání*, které urychlí zákonodárny proces. Několik zvláštních procedur upravují nejen jednací řády obou komor Parlamentu a Legislativní pravidla vlády, ale i ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Některých takových postupů bylo např. využito i pro urychlení legislativního procesu za trvání nouzového stavu, vyhlášeného vládou v době tzv. covidové pandemie.

2.1 Zvláštní procedury podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR

Stát je vázán povinností zajistit svrchovanost, územní celistvost a demokratické základy, jelikož jejich zajištění je nezbytnou podmínkou toho, aby ČR mohla zaručit stěžejní hodnoty, mezi které patří ochrana života, zdraví a majetkových hodnot⁷⁶. V případě bezprostředního ohrožení zmíněných hodnot anebo potřeby plnit mezinárodní závazky o společné obraně, se může vyhlásit některý ze stavů upravených v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR, tj. nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav⁷⁷; nouzový stav a stav ohrožení státu se vyhláší pro omezené nebo pro celé území státu, válečný stav se vyhláší pro celé území státu⁷⁸.

Príslušný takový stav se vyhláší v závislosti na druhu a závažnosti konkrétní situace, která si mimořádných opatření podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR vyžaduje. V takovém stavu je úkolem zákonodárce (případně vlády) co možno nejvíce zabránit možné libovůli při vydávání právních norem a zároveň zajistit efektivní ochranu zájmů státu. Vyhlášením mimořádného stavu se totiž aktivují různé právní normy, které mimo mimořádný stav použít nelze. Právní normy zejména posilují pravomoci orgánů veřejné moci, zakládají nová oprávnění, ale mohou i omezit či úplně zakázat určité jednání osob. Zákonodárce a vláda se tedy při řešení krizových situací musí řídit určitými zásadami, aby nedocházelo ke zneužití mimořádných opatření⁷⁹.

⁷⁶ Čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁷⁷ Čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁷⁸ Čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁷⁹ MAREŠ, Miroslav, NOVÁK, Daniel. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 3. ISBN: 978-80-7598-202-5.

2.1.1 Nouzový stav

Nouzový stav vymezují Čl. 5 až 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Je-li stát ohrožen živelnými pohromami, ekologickými či průmyslovými haváriemi, nehodami nebo hrozí-li jiné nebezpečí, může vláda vyhlásit nouzový stav⁸⁰. Záleží tedy na posouzení vlády, které má vést k závěru, že daná aktuální situace představuje takovou nouzovou situaci, která vyžaduje nouzový stav vyhlásit. Nouzový stav se vyhláší formou usnesení vlády, vyhláší se jako zákon⁸¹, tzn. že veřejnosti se oznamuje publikací příslušného usnesení vlády ve Sbírce zákonů, prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, prostřednictvím komunikačních kanálů vlády (např. na www.vlada.cz), případně dalšími vhodnými způsoby v místě obvyklými. Nezbytnou podmínkou pro vyhlášení je, že jsou ve značném rozsahu ohroženy životy, zdraví nebo majetkové hodnoty⁸².

Nouzový stav může vyhlásit i sám předseda vlády, a to v případě nebezpečí z prodlení vyhlášení nouzového stavu vládou. Jeho rozhodnutí musí být vládou schváleno či zrušeno do 24 hodin od vyhlášení⁸³. O vyhlášení nouzového stavu musí vláda (nikoli sám předseda vlády) neprodleně informovat PS, která jej může zrušit⁸⁴. Tím je zajištěn kontrolní mechanismus. Ovšem Senát takovou pravomoc nemá. Pravidla pro vyhlášení nouzového stavu jsou rigidní. Nejsou-li pravidla dodržena, měla by PS přistoupit ke zrušení vyhlášení nouzového stavu, v opačném případě by vyhlášení nouzového stavu bylo nulitní.

K vyhlášení nouzového stavu je třeba splnit tři podstatné náležitosti, a to uvést konkrétní důvody vyhlášení, určitou dobu, na kterou se vyhláší a určité území státu, pro které je vyhlášen. Současně vláda vymezí, jaká práva a v jakém rozsahu se nouzovým stavem omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se nouzovým stavem ukládají. Omezit práva a povinnosti lze pouze v souladu s LZPS, která několik takových omezení umožňuje⁸⁵. Jaká práva a povinnosti lze omezit, ústavní zákon o bezpečnosti ČR konkrétně neupravuje, odkazuje pouze na krizový zákon, který ve svém § 5 uvádí například možnost omezit „svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací“⁸⁶ nebo „právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření“⁸⁷.

⁸⁰ Čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸¹ Čl. 12 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸² Čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸³ Čl. 5 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸⁴ Čl. 5 odst. 4 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸⁵ Čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸⁶ Dle § 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

⁸⁷ Tamtéž

Ústavní zákon o bezpečnosti ČR upravuje dobu, na kterou lze nouzový stav vyhlásit, a to tak, že „Nouzový stav se může vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů. Uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny. Nouzový stav končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby“⁸⁸. Vláda i PS by se měly vyhnout případnému soustavnému prodlužování stavu a snažit se zabránit systematickému zneužívání stavu.

2.1.2 Stav ohrožení státu nebo válečný stav a zkrácené jednání o návrzích zákonů v rámci nich

Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace stav ohrožení státu nebo válečný stav. Stav ohrožení státu se vyhláší pro omezené nebo pro celé území státu, válečný stav se vyhláší pro celé území státu⁸⁹. Rozhodnutí o stavu ohrožení státu nebo válečném stavu se zveřejňují v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon; postupuje se tak stejně jako při zveřejnění nouzového stavu – viz k tomu výše.

Za vyhlášeného stavu ohrožení státu nebo za vyhlášeného válečného stavu je potřeba, aby legislativní proces fungoval rychle a efektivně, a mohl tak adekvátně reagovat na příslušné důvody, které vedly k vyhlášení příslušného stavu. Z tohoto důvodu je v Čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti ČR zakotvena možnost zkráceného jednání Parlamentu o návrzích zákonů. Aby se vládní návrh zákona mohl projednat ve zkráceném jednání, musí o to vláda nejprve Parlament požádat⁹⁰. Předmět zákona není nikterak limitován, nemusí se tedy vztahovat bezprostředně ke stavu ohrožení či k válečnému stavu. Výjimkou jsou zákony ústavní, které projednat ve zkráceném jednání nelze⁹¹. Důvodem je význam ústavních zákonů, jelikož ty vyžadují odpovídající projednání, které nelze očekávat ve zkráceném jednání pod tlakem důvodů dle Čl. 2 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR.

⁸⁸ Čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸⁹ Čl. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁹⁰ Čl. 8 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁹¹ Čl. 8 odst. 4 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Po předložení návrhu zákona vládou je PS povinna se o takovém návrhu usnést do 72 hodin od jeho podání. Senát se o návrhu usnese do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Během těchto 24 hodin může Senát návrh zákona, přijmout, zamítnout či vrátit PS s připomínkami. Jestliže se ale do 24 hodin nevyjádří, platí fikce přijetí návrhu zákona. Senát rovněž může vyjádřit vůli se návrhem zákona nezabývat, pak také platí, že tímto vyjádřením byl zákon přijat⁹². Pokud byl návrh zákona zamítnut či vrácen s připomínkami, postoupí se návrh zpět do PS. Zde, stejně jako je tomu u běžného legislativního procesu, může PS Senát přehlasovat. Po dobu trvání stavu ohrožení státu nebo válečného stavu nemůže prezident ČR vetovat zákon přijatý ve zkráceném jednání⁹³, jako je tomu v případě běžného zákonodárného procesu. Prezident jej však podepisuje, stejně jako každý jiný zákon.

2.2 Zvláštní procedury podle Jednacího řádu Poslanecké sněmovny

Úpravu zkráceného jednání ve věcech týkajících se ohrožení bezpečnosti státu či válečného stavu podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR nalezneme v § 100a JŘPS. Zkráceně lze projednat i vládní návrh zákona v tzv. stavu legislativní nouze, který je upraven v § 99 JŘPS. Další procedurou, kterou lze zmínit, je procedura schválení návrhu zákona v prvním čtení, tu upravuje § 90 JŘPS.

2.2.1 Legislativní proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu

Jakmile vláda požádá Parlament o projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání, přikáže předseda PS neprodleně poté návrh zákona jednomu z výborů. „*Současně též stanoví nepřekročitelnou lhůtu, do které mu výbor má předložit usnesení se stanoviskem k věci*“⁹⁴. PS projedná návrh zákona i v případě, že by jí určený výbor nepředložil usnesení ve stanovené lhůtě; v takovém případě je úkolem předsedy PS určit zpravodaje⁹⁵.

K projednání návrhu zákona neprodleně svolá předseda PS schůzi PS. Jestliže se již schůze koná, zařadí se návrh zákona a jeho projednání přednostně na pořad schůze⁹⁶. Při zkráceném jednání se nepoužijí ta ustanovení Jednacího řádu PS, která se týkají prvního čtení návrhu zákona, a to včetně těch ustanovení, která se týkají jednotlivých lhůt v legislativním procesu. PS může upustit od obecné rozpravy ve druhém čtení návrhu zákona. Zároveň může omezit řečnickou dobu v rozpravách až na 5 minut. PS může bezprostředně po druhém čtení návrhu

⁹² Čl. 8 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁹³ Čl. 8 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁹⁴ Dle § 100a odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁹⁵ Dle § 100a odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁹⁶ Dle § 100a odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

zákona přikročit ke čtení třetímu. Není však přípustné podat návrh na opakování druhého čtení. Omezeno je i vystupování jednotlivých poslanců ve druhém a třetím čtení: „*Poslanec může v obecné nebo podrobné rozpravě ve druhém čtení návrhu zákona vystoupit nejvýše dvakrát a v rozpravě ve třetím čtení nejvýše jednou*“⁹⁷.

2.2.2 Legislativní proces ve stavu legislativní nouze

Vyhlásit stav legislativní nouze lze pouze, nastanou-li mimořádné okolnosti. Jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozí-li státu značné hospodářské škody, může vláda navrhnout předsedovi PS, aby stav legislativní nouze vyhlásil. Stav se vyhláší vždy na určitou dobu, přičemž PS může dobu, na kterou byl vyhlášen, omezit či stav úplně zrušit⁹⁸. Stav legislativní nouze umožňuje Parlamentu projednat vládní návrh zákona ve zkráceném jednání. Zpravidla se stav legislativní nouze použije pro individuální návrh zákona, nikoli pro veškeré návrhy, jež se projednávaly v době jeho vyhlášení⁹⁹.

Procedura projednávání návrhu zákona ve zkráceném jednání úplně vypouští první čtení. Podle § 99 odst. 3 JŘPS „*Návrh zákona, který má být projednán ve zkráceném jednání, přikáže předseda Sněmovny jednomu z výborů a současně stanoví nepřekročitelnou lhůtu, do které mu má výbor předložit usnesení se stanoviskem k věci. Výbor v usnesení navrhne, zda se má konat o návrhu zákona obecná rozprava a o kterých částech se povede rozprava podrobná; navrhne též lhůtu, do kdy má Sněmovna jednání o návrhu zákona ukončit*“¹⁰⁰. PS projedná návrh zákona i v případě, že by jí určený výbor nepředložil usnesení ve stanovené lhůtě; v takovém případě je úkolem předsedy PS určit zpravodaje¹⁰¹.

Před projednáním návrhu zákona PS posoudí, zda stav legislativní nouze trvá, tedy hlasuje o trvání stavu¹⁰². Vedle hlasování o jeho trvání také hlasuje, zda jsou u daného zákona splněny podmínky pro jeho projednání ve zkráceném jednání. Je-li závěrem hlasování, že již nesplňuje podmínky pro jeho vyhlášení, PS stav legislativní nouze zruší. Je-li závěrem, že PS neshledala důvody pro jeho projednání ve zkráceném jednání, nečiní tak¹⁰³.

⁹⁷ Dle § 100a odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁹⁸ Dle § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁹⁹ PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. Ústavní právo a státověda II. díl - 3. vydání. Praha: Leges, 2020, s. 810. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-468-8.

¹⁰⁰ Dle § 99 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰¹ Dle § 99 odst. 8 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰² Dle § 99 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰³ Dle § 99 odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Po hlasování následuje druhé čtení návrhu zákona. Zároveň PS může zcela upustit od obecné rozpravy a řečnickou dobu zkrátit až na 5 minut. Konání třetího čtení může navazovat bezprostředně poté¹⁰⁴. Na rozdíl od institutu schválení návrhu zákona v prvním čtení je možno podávat pozměňovací návrhy.

2.2.3 Schválení návrhu zákona v prvním čtení – podle § 90 odst. 2–6 JŘPS

Tuto proceduru zavedla novela JŘPS č. 47/2000 Sb. Příslušná procedura je tak zakotvena v § 90 odst. 2–6 JŘPS, jež se běžně používá pro zákony tzv. nekontroverzního charakteru, tj. na těch, na kterých panuje mezi členy PS obecná shoda, která zvyšuje jejich šance na schválení již v prvním čtení. Výjimkou jsou ústavní zákony či zákon o státním rozpočtu, které projednat ve zvláštním legislativním procesu nelze¹⁰⁵. Procedura umožňuje přijmout kterýkoli zákon již v prvním čtení, což značně urychluje proces přijímání návrhů zákonů, jelikož zde odpadá projednávání ve výborech, procedura navrhování pozměňovacích návrhů a vcelku i druhé a třetí čtení.

Návrh pro přijetí zákona již v prvním čtení musí předkladatel přiložit spolu s návrhem zákona. Zároveň musí uvést důvody, pro které navrhuje použití této procedury¹⁰⁶. Pak započne obecná rozprava prvého čtení, po které se hlasuje, zda bude tato procedura použita či nikoli. Jestliže vznesou námitku proti aplikaci této procedury více jak 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců, návrh zákona se takto neprojedná¹⁰⁷. V opačném případě, kdy se PS usnese o souhlasu s projednáním návrhu zákona již v prvním čtení, se následně koná podrobná rozprava¹⁰⁸. V podrobné rozpravě se, jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, nepodávají pozměňovací návrhy. Lze ale podat návrhy na opravu gramatických, písemných, tiskových nebo legislativně technických chyb. Na závěr vystoupí navrhovatel a zpravodaj. Posléze následuje usnesení PS o návrhu zákona¹⁰⁹. PS má možnost jej přijmout, zamítnout nebo vrátit k dopracování¹¹⁰. Vráť-li PS návrh zákona, projde návrh běžným legislativním procesem – tedy trojím čtením, které již bylo popsáno v kapitole 1.4 „Legislativní proces v Poslanecké sněmovně“.

¹⁰⁴ Dle § 99 odst. 7 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰⁵ Dle § 90 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰⁶ Dle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰⁷ Dle § 90 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰⁸ Dle § 90 odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰⁹ Dle § 90 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹¹⁰ Dle § 90 odst. 7 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

2.3 Zvláštní procedury podle Jednacího řádu Senátu

JŘS zakotvuje ve svém § 118 zkrácené jednání o návrzích zákonů. Zkrácená jednání máme dvojího typu. Za prvé jsou zde zkrácená jednání podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR, kdy se Senát musí o návrhu zákona usnést do 24 hodin, byl-li o to požádán vládou. Za druhé jde o případ, kdy projednání návrhu v Senátu navazuje na zkrácené jednání PS ve stavu legislativní nouze. V tomto případě předseda Senátu neprodleně postoupí návrh zákona organizačnímu výboru, a zároveň jej rozešle všem senátorům a senátorským klubům¹¹¹. Organizační výbor bezprostředně poté přikáže návrh zákona některému z výboru, případně výborům a stanoví lhůtu, do které jej výbor musí projednat. Předsedovi Senátu pak doporučí, aby se návrh zákona zařadil na pořad nejbližší schůze Senátu¹¹². „Předseda Senátu je na návrh vlády povinen svolat schůzi tak, aby se konala do deseti dnů po postoupení návrhu zákona“¹¹³.

2.4 Zvláštní procedury podle Legislativních pravidel vlády pro přípravu návrhu zákona

LPV ve svém Čl. 17 upravují *přípravu* právních předpisů ve zvláštních případech. Dle Čl. 17 se za stavu legislativní nouze může návrh zákona projednat ve zkráceném jednání (tj. dle § 99 JŘPS). Pro *přípravu* návrhu zákona však podle LPV platí následující výjimky:

- a) *návrh zákona se vypracovává bez předchozího věcného záměru;*
- b) *návrh zákona vypracovává v případech, kdy je jinak k tomu příslušný jiný ústřední orgán státní správy, vládou určené ministerstvo;*
- c) *návrh zákona se zašle k připomínkám „hlavním“ připomínkovým místům a považuje-li to orgán, který návrh zákona vypracoval, za potřebné, zašle návrh zákona k připomínkám i dalším připomínkovým místům; lhůtu pro sdělení připomínek stanoví člen vlády, který návrh zákona k připomínkám zašle;*
- d) *k návrhu zákona předloženému vládě zaujímá stanovisko předseda Legislativní rady*¹¹⁴.

Dále dle Čl. 17 LPV předseda vlády zašle vládní návrh zákona předsedovi PS a současně rovněž předsedovi Senátu a prezidentu republiky, které tímto pouze o vládním návrhu informuje.

¹¹¹ Dle § 118 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

¹¹² Dle § 118 odst. 3 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

¹¹³ Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. Legislativní proces (teorie a praxe). In: *mvcr.cz* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., červenec 2011 [cit. 2023-02-10]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx>

¹¹⁴ Dle Čl. 7 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

3 POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY V RÁMCI DRUHÉHO ČTENÍ LEGISLATIVNÍHO PROCESU V PS

V průběhu legislativního procesu v PS, pokud jde o druhé čtení, lze k návrhu zákona předložit pozměňovací návrhy. Tento mechanismus však za současného právního stavu umožňuje i tzv. přílepkovou praxi, o které bude pojednáno na dalších místech této práce.

3.1 Rozprava v rámci druhého čtení

Rozhodování o návrzích zákonů, které PS projednává, předchází rozprava¹¹⁵. V rámci druhého čtení legislativního procesu se koná rozprava obecná a rozprava podrobná. Je na předsedajícím, aby rozpravu zahájil¹¹⁶. Celková doba rozprav není nijak omezena, PS se však dle § 59 JŘPS na jejím omezení může usnést, a to tak, že omezí výstup poslance v rozpravě na 10 minut. Po vystoupení zpravodaje garančního výboru, který informuje PS o projednání návrhu zákona ve výboru, navazuje zahájení rozpravy obecné¹¹⁷. „*Smyslem obecné rozpravy je vyjádřit se k předloženému návrhu jako celku, tj. k důvodům jeho předložení, k jeho potřebnosti, účelnosti či jeho nárokům na státní rozpočet, k jeho slučitelnosti s právem EU a mezinárodním právem, kterým je ČR vázána, či jeho důsledkům*“¹¹⁸. Během obecné rozpravy mohou poslanci podávat různé návrhy, kterými jsou návrh na odročení, návrh na zamítnutí, návrh na odkázání jinému orgánu PS a návrh jiné předlohy. Blíže k dílčím návrhům viz § 63 odst. 1 JŘPS. Po skončení obecné rozpravy se koná rozprava podrobná, kterou upravuje JŘPS ve svém § 94. Během podrobné rozpravy se poslanci konkrétněji vyjadřují k jednotlivým částem návrhu zákona nebo k jeho jednotlivým ustanovením. Poslanci rovněž předkládají k návrhu zákona pozměňovací, případně jiné návrhy (například návrh na zamítnutí návrhu zákona, o kterém se však dle § 94 odst. 4 JŘPS hlasuje až ve třetím čtení).

3.2 Vymezení pojmu pozměňovacího návrhu

V již zmíněném § 63 odst. 1 bod 4 JŘPS jsou mj. obecně upraveny pozměňovací návrhy: pozměňovací návrhy se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. K pozměňovacím návrhům lze podávat další pozměňovací návrhy, avšak pozměňovací návrhy k dalším pozměňovacím návrhům už přípustné nejsou. Tím se zamezuje řetězení pozměňovacích návrhů, které by pak mohlo mít dopad na kvalitu schvalovaných zákonů; ustanovení tím podstatně minimalizuje podávání hojného počtu pozměňovacích návrhů

¹¹⁵ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: komentář*, s. 328.

¹¹⁶ Dle § 58 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹¹⁷ Dle § 93 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹¹⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: komentář*, s. 328.

Poslaneckou sněmovnou. Je třeba zdůraznit, že podle smyslu návětí § 63 odst. 1 JŘPS by se pozměňovací návrh měl týkat předmětu návrhu zákona, měl by se vztahovat k určité věci, která má k projednávané záležitosti vztah, tzn. měl by věcně souviset s návrhem zákona. Též je zapotřebí odlišit od sebe pojem „návrh zákona“ a pojem „pozměňovací návrh“. Je podstatné si uvědomit, že pojem „návrh zákona“ spojujeme s právem zákonodárné iniciativy. Podaný návrh zákona předestírá právní úpravu na určitém úseku. Avšak „pozměňovací návrh“ pouze předloženou právní úpravu pozměňuje. *Pozměňovací návrh* by tedy neměl právní úpravu zásadním způsobem měnit, tím méně by se měl pohybovat mimo předmět navrhovaného zákona¹¹⁹. Nemělo by tedy být možné, aby návrh zákona byl „přebit“ pozměňovacím návrhem¹²⁰.

3.3 Podávání pozměňovacích návrhů

Úpravu podávání pozměňovacích návrhů (dále jen „návrh“) nalezneme v § 63 JŘPS. Tímto ustanovením je každému poslanci dána pravomoc podat k projednávané věci dílčí návrh/y. Formálně je návrh podán až když navrhovatel vystoupí v podrobné rozpravě. Apriorně se nevyžaduje písemná forma, návrhy mohou být podány i ústně. V případě písemné formy návrhu je třeba, aby ji poslanec vložil do systému v elektronické podobě, a současně ji v listinné podobě předal zpravodaji a předsedajícímu¹²¹. Takto učiní před rozpravou nebo během rozpravy, nejpozději však do okamžiku, kdy se k návrhu přihlásí. Zpravodaj a předsedající tak mají o projednávané věci přehled. Je-li návrh podán ústně, poslanec jej celý přečte a odůvodní, případně pouze odkáže na návrh zveřejněný v systému v elektronické podobě. Navrhovatel může být požádán předsedajícím, aby svůj návrh precizoval. K tomu může dojít kupříkladu tehdy, je-li návrh zmatečný, nesrozumitelný či pokud není zcela jasné, na kterou část zákona se návrh vztahuje. Z návrhu musí totiž jasně vyplývat, na čem se má PS usnést. Pokud však poslanec výzvě nevyhoví, může předsedající označit návrh za nehlasovatelný¹²². Návrh nemá důvodovou zprávu, je však praxí že své důvody navrhovatel stručně nastíní, ať už ústně nebo písemně, a vysvětlí podstatu svého návrhu. Vláda nedisponuje právem projednávat pozměňovací návrhy, totéž platí pro výbory Poslanecké sněmovny¹²³.

¹¹⁹ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06, s. 12.

¹²⁰ FENCLOVÁ, Martina, 2012. *Pozměňovací návrhy nesouvisející s předmětem osnovy zákona v legislativní praxi České republiky* [online]. Praha [cit. 2023-02-21]. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/58893/DPTX_2011_1_11220_0_176843_0_116607.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹²¹ Dle § 63 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹²² SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: komentář*, s. 355.

¹²³ Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. *Legislativní proces (teorie a praxe)*, s. 106.

4 DEFINICE LEGISLATIVNÍHO PŘÍLEPKU

V legislativním procesu přijímání zákonů v podmínkách ČR mohou nastat některé skutečnosti, které v konkrétním případě znamenají nebo mohou znamenat *vybočení z ústavního rámce vymezeného pro přijímání zákonů Parlamentem ČR*. Jednou z těchto skutečností je tzv. legislativní přílepek.

4.1 Vymezení pojmu legislativního přílepku s využitím závěrů provedených Ústavním soudem ČR

Legislativním přílepkiem chápeme případ, kdy se „*technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisícího*“¹²⁴. Jedná se o praxi, kdy se k návrhu zákona „přilepí“ pozměňovací návrh, který věcně nesouvisí s návrhem zákona. „Legislativní přílepek“ je tedy zařité neformální označení *nesouvisícího pozměňovacího návrhu*. Můžeme se ale setkat s označením „divocí jezdci“ (z angličtiny „wild riders“), používané v legislativě USA, která divoké jezdce označuje za nekonformní formu pozměňovacích návrhů (jak doplňuje ÚS v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06).

Bylo by zjevně v rozporu, aby se PS zabývala pozměňovacím návrhem, který se svým obsahem věnuje naprosto jinému zákonu než ten aktuálně projednávaný. Z tohoto důvodu, jak již bylo pojednáno v kapitole třetí, lze pozměňovací návrh dle § 63 odst. 1 JŘPS podat pouze k projednávanému bodu schůze PS, přičemž podání nesouvisícího pozměňovacího návrhu by tedy zjevně znamenalo porušení pravidel JŘPS. I přes to k neblahé praxi podávání, jakož i schvalování legislativních přílepků, dochází. Dosud nebyla zakotvena legislativní úprava, která by neblahé praxi legislativních přílepků zamezila.

4.2 Postavení se Ústavního soudu ČR k přílepkové praxi

Ústavní soud ČR k otázce legislativních přílepků razantně postavil v několika případech, které jsou nastíněny v následujících podkapitolách.

4.2.1 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 21/01

V roce 2002 vynesl ÚS nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002¹²⁵ k zákonu č. 217/2000 Sb.¹²⁶, kterým zamítl návrh na zrušení tohoto zákona, který byl podán z důvodu,

¹²⁴ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06, s. 12.

¹²⁵ Publikován též ve Sbírce zákonů pod č. 95/2002 Sb.

¹²⁶ Zákon, kterým se mění zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu

že tento zákon (resp. přinejmenším jeho část) prý nebyl přijat formálně správným postupem, který stanoví Ústava (zejm. účast Senátu v legislativním procesu). V nálezu Ústavní soud ČR posuzoval otázku, zda Senát byl či nebyl oprávněn vůbec projednávat novelu zákona č. 217/2000 Sb. Tento zákon byl totiž tzv. sběrnou novelou; novela měla změnit několik zákonů. Vedle zákona o státním rozpočtu se jednalo o další běžné zákony, např. zákon o mzdě nebo zákon o platu.

Jak uvádí Čl. 42 Ústavy, návrh zákona o státním rozpočtu projednává pouze PS (viz kapitola 1.3.3 „Legislativní proces v jediné komoře“). Na otázku, zda Senát byl či nebyl oprávněn projednávat zákon, který sice z formálního hlediska představoval jediný zákon, byť novelizoval několik zákonů dalších, musí být odpověď, dle ÚS, kladná. „*V opačném případě by totiž mohlo docházet k situaci, které se obávají i navrhovatelé, že novelizací zákona o státním rozpočtu spojenou se změnou (případně i přijetím) dalších zákonů, by byl Senát z legislativního procesu ohledně těchto dalších zákonů vyloučen. Takový výklad by zjevně neodpovídal smyslu čl. 42 odst. 2 Ústavy ani podstatě bikameralismu, zakotvené v ústavním pořádku České republiky, a je proto nutno jej považovat za výklad neústavní*“¹²⁷.

ÚS dále konstatoval, že neblahá legislativní praxe, kdy se jediným zákonem novelizuje několik různých zákonů současně, by v zásadě mohla být považována za ústavně konformní, ale pouze tehdy, jestliže spolu jednotlivé zákony vzájemně věcně souvisí. V uvedeném případě spolu však novelizované zákony bezprostředně nesouvisely. Podstatné je, že tento jev, kdy se urychluje legislativní procedura, například formou pozměňovacích návrhů, označil ÚS v tomto nálezu za nežádoucí. Rovněž mj. doplnil, že JŘPS upravuje v části třinácté projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu, dle které „*součástí zákona o státním rozpočtu nemohou být změny, doplnění nebo zrušení jiných zákonů*“¹²⁸ a tudíž by měl být tento zákon projednáván a schvalován zcela samostatně. Lze tedy shrnout, že dle ÚS, včleňovat do návrhu zákona (o státním rozpočtu) ustanovení, jež věcně s materií (státního rozpočtu) přímo nesouvisí, je jak z hlediska Ústavy, (tak z hlediska JŘPS), nepřijatelné.

České republiky na rok 1993, o změně a doplnění některých zákonů České národní rady a některých dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.

¹²⁷ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 21/01, s. 5.

¹²⁸ Dle § 101 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

4.2.2 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06

V roce 2007 vynesl ÚS nález sp. zn. Pl.ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007¹²⁹ ve věci návrhu na zrušení části druhé zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. V tomto nálezu se ÚS vyjádřil k legislativním přílepkům (jezdcům) a jejich ústavnosti. Nález je co do problematiky legislativních přílepků považován na tomto úseku za nejvýznamnější.

Skupina senátorů se ústavní stížností domáhala zrušení části přechodných ustanovení zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, na základě zákona č. 443/2006 Sb. Pro doplnění kontextu je nutno uvést, proč se skupina senátorů domáhala zrušení části zákona č. 319/2001 Sb. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 10. 1. 2007 navrhovatelé upřesnili petit svého návrhu následovně: navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud pro rozpor s ústavním pořádkem České republiky zrušil napadená ustanovení citovaná v Čl. I jejich podání, tedy část zákona č. 319/2001 Sb., která se stala součástí jeho přechodných ustanovení na základě zákona č. 443/2006 Sb., in eventum navrhují zrušit část druhou zákona č. 443/2006 Sb., a to čl. II a čl. III¹³⁰.

V rámci podrobné rozpravy druhého čtení v PS byl Michalem Doktorem podán pozměňovací návrh k návrhu zákona, kterým se mění zákon o zrušení Fondu národního majetku (sněmovní tisk č. 1222/0), který byl obsahem sněmovního tisku č. 1222/3 Navrhovatelé tedy namítali, že *„dle zákona je pozměňovací návrh omezen projednávaným bodem schůze, přičemž pozměňovací návrh poslance Doktora, na jehož základě se napadená ustanovení stala součástí zákona o bankách, nebyl uveden v programu příslušné schůze Poslanecké sněmovny, čímž byla porušena legislativní procedura stanovená zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Dle navrhovatelů je v rozporu s předepsanou procedurou, tedy ústavními legislativními pravidly, aby bylo hlasováno o zákoně v rámci bodu schůze Poslanecké sněmovny, který je věnován jinému zákonu a kde není uvedeno, že by se zákonem měl zabývat“*¹³¹.

ÚS v první řadě pokládal za potřebné rozlišit v souzené věci pojem „pozměňovací návrh“ a pojem „návrh zákona“ a jejich zákonnou úpravu (blíže pojednáno v kapitole 3.2 „Vymezení pojmu pozměňovacího návrhu“). Dále bylo úkolem ÚS posoudit, zda poslancem Michalem Doktorem předložený pozměňovací návrh věcně souvisel s původním návrhem zákona.

¹²⁹ Publikován též ve Sbírce zákonů pod č. 37/2007 Sb.

¹³⁰ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06.

¹³¹ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06, s. 4.

Přejal tedy kritéria testu uplatňovaného doktrínou Spojených států amerických. Americký Kongres při svém rozhodování uplatňuje tzv. pravidlo úzkého vztahu (z angličtiny „germaneness rule“). Jde v zásadě o testování otázky, zda se v určitém případě jedná o *řádný* pozměňovací návrh, anebo zda se jedná o pozměňovací návrh *nesouvisející*, pro který se vžilo neformální označení „legislativní přílepek“. Příkladem kritérií, které pravidlo úzkého vztahu vyžaduje je, aby se pozměňovací návrh týkal stejného *předmětu* návrhu, který je aktuálně v legislativním procesu projednáván, a aby *účel* pozměňovacího návrhu měl úzký vztah k účelu aktuálně projednávaného návrhu zákona.

Na základě pravidla ÚS posoudil vztah zákona o zrušení Fondu národního majetku ČR s pozměňovacím návrhem poslance Michala Doktora, *a dospěl k závěru, že se obsahy i účely těchto zákonů zásadně liší*. Tato situace byla již nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/01 označena za jev nežádoucí (jak bylo popsáno v přechozí podkapitole). Z tohoto důvodu vyhověl ÚS navrhovatelům, a zrušil čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb. Lze tedy uzavřít, že se ÚS k legislativním přílepkům staví zřetelně negativně, zejména kvůli potencionálním dopadům na principy demokratického právního státu, které legislativní přílepkyně ohrožují a kterým odporují.

4.3 Zásadní důsledky legislativních přílepků

Jelikož pojem „legislativní přílepek“ a postavení ÚS k němu byl již v zásadě objasněn, nezbyvá než zhodnotit dopady právních norem (resp. zákonů), které se excesu nevyvarovaly. Zhodnotit je třeba především dopady na ústavnost, přehlednost, předvídatelnost právních norem (resp. zákonů) a konečně na legitimní očekávání adresátů takových právních norem.

Dle závěru ÚS v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 21/01, legislativní praxe, kdy se jediným zákonem novelizuje několik zákonů vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisejících, nekoresponduje se smyslem a zásadami legislativního procesu. Takovým postupem by totiž vznikl *nepřehledný právní stav*, který odporuje základním principům právního státu. Za základní principy právního státu jsou pokládány zásady předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti, přehlednosti a vnitřní bezrozpornosti, tj. souladnosti a jednoty právního řádu. „*Tyto hodnoty vytvářejí limity toho, kam až může většina – byť procedurálně demokraticky vzniklá – zajít*“¹³².

Princip demokratického právního státu upravují Čl. 1 a 2 Ústavy. Podle Čl. 2 odst. 3 „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“. ÚS v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 77/06 připomíná, že obě komory Parlamentu ČR jsou vázány

¹³² KOSAŘ, David et al. Ústavní právo: casebook. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN: 978-80-7478-664-8.

právem a také omezeny pravidly, která si samy stanovily. Právo tedy představuje záruku proti případné libovůli komor Parlamentu ČR. Legislativní činnost Parlamentu ČR je tak regulována, a to především Ústavou, LZPS a jednacími řády, jejichž výklad musí být konformní. Stanovená pravidla musí komory při přijímání zákonů dodržovat. Porušování pravidel vyjádřených ve zmíněných pramenech práva má negativní důsledky pro adresáty právních norem, jejichž práva mohou být tímto ohrožena.

ÚS v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 77/06 upozornil, že novela zákona, jejíž součástí jsou zákony věcně nesouvisející, nenaplnuje již zmíněnou přehlednost a předvídatelnost zákona. Přijetí takové novely by mělo nevyhnutelně dopad na orientaci adresáta právní normy v právním řádu. Nepředvídatelný právní řád ČR může pak jen stěží požadovat uplatňování obecné právní zásady, dle které neznalost zákona neomlouvá. Avšak tato zásada zavazuje obě strany – na jedné straně zavazuje veřejnou moc, jež má za úkol vytvářet právní rámec, který bude pro své adresáty přehledný a předvídatelný, na druhé straně zavazuje adresáty práva, které jsou povinni se jím řídit. Lze rovněž zmínit dokument Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2007)7 o dobré správě, ke kterému je připojený Kodex dobré správy. Dokument zahrnuje zásady, které (byť nejsou právně závazné) jsou s principy demokratického právního státu spojovány. Jsou jimi ku příkladu zásada zákonnosti a zásada právní jistoty, kterým legislativní přílepky zjevně odporují¹³³.

Legislativním příležitostem lze vytknout i fakt, že na rozdíl od návrhu zákona zde chybí důvodová zpráva, tzn. že si poslanci musí vystačit s odůvodněním předkladatele návrhu, které nemusí být v každém případě dostatečné. Nepřispívá ani fakt, že legislativní přílepky nejsou projednávány ve výborech. Mimoto je omezen čas, který mají jednotliví poslanci k seznámení se s obsahem pozměňovacího návrhu (ve srovnání s návrhem zákona, který se zasílá poslancům nejméně deset dnů před schůzí PS, na které má dojít k jeho prvnímu čtení). Limitována je rovněž i parlamentní diskuse jako forma transparentního vládnutí a jeho kontroly opozicí a veřejností. Výše uvedené zvyšuje riziko libovolného postupu Parlamentu ČR při schvalování pozměňovacích návrhů a má nežádoucí dopady na kvalitu parlamentní rozpravy, jakož i na možnost informování veřejnosti o probíhajících politických rozhodnutích¹³⁴.

¹³³ POTĚŠIL, Lukáš, b.r. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. In: mvcr.cz [online]. ©2023 Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-03-04]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>

¹³⁴ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 24/07, s. 5.

Dle závěru ÚS v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 24/07 je ústavně předepsaný způsob přijetí a vydání zákona spojen s nutností konformně interpretovat ustanovení § 63 odst. 1 JŘPS. Jakmile však Parlament ČR nerozpozná, že předložený pozměňovací návrh je legislativním přílepkiem, který následně schválí, může tím porušit tzv. subprincipy plynoucí z principu demokratického právního státu. Schválením by došlo k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle Čl. 41 Ústavy, porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle Čl. 44 Ústavy, a konečně i k porušení dělby moci¹³⁵. Porušením dělby moci se má namysli porušení ústavně vymezené součinnosti jednotlivých mocí, tj. moci výkonné a zákonodárné, v průběhu celého legislativního procesu¹³⁶.

Je tedy zcela zřejmé, že akceptace legislativních přílepků je v rozporu s Ústavou a se zákonem stanovenou legislativní procedurou. Legislativní přílepky porušují zásady předvídatelnosti a srozumitelnosti zákona, přehlednosti právního řádu a zásady respektování demokratických principů v legislativním procesu. Porušují zákaz svévole při legislativní proceduře. Též dochází k obcházení institutu zákonodárné iniciativy a k porušování několika ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

4.4 Způsoby zamezení legislativním přílepkům

Dosud nebyla zakotvena legislativní úprava, která by praxi legislativních přílepků zamezila. Existují však pojistky ústavnosti a kvality zákonodárství, které by výkonu ústavně nekonformního legislativního procesu měly zabránit.

Dle vyjádření ÚS v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 77/06 máme pojistek hned několik, konkrétně se ve jmenovaném nálezu ÚS vyjadřuje o čtyřech. První pojistkou dodržování pravidel legislativního procesu je předsedající schůze PS (předseda PS). V průběhu druhého čtení legislativního procesu v PS jsou veškeré pozměňovací návrhy v listinné podobě předávány zpravodaji a předsedajícímu. Tudíž o nich má předsedající přehled. Je tedy na předsedajícím schůze, aby případný legislativní přílepek rozpoznal, a následně jej označil za nehlasovatelný, tj. vůbec nepovolil hlasování o pozměňovacím návrhu. Rozhodnutí předsedajícího má oporu nikoli pouze v § 63 odst. 1 JŘPS, nýbrž i v § 59 odst. 4 JŘPS.

¹³⁵ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06, s. 16.

¹³⁶ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06, s. 14.

Druhou pojistku představuje Senát, který může v odhalování legislativních přílepků hrát svou roli, byť má limitované možnosti. Senát může v obecné rozpravě návrh zákona zamítnout a vrátit Poslanecké sněmovně. Nedojde-li k zamítnutí návrhu zákona, vede se rozprava podrobná, ve které se může Senát usnést, že návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.

Třetí pojistkou je prezident. *„Prezident republiky má právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen“*¹³⁷. Jedná se o institut prezidentského veta, kdy prezident má možnost vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně k novému projednání¹³⁸.

Konečně pojistku představuje i sám ÚS, jehož úlohu dle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu lze spatřovat v zjišťování, zda byl návrh zákona přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Na základě tohoto ustanovení může soud výsledky procedury přijímání právních norem přezkoumat a následně rozhodnout (vyvodit) derogační závěry návrhu zákona.

Lze připomenout, že dle teorie dělby moci je nutné oddělovat složky státní moci, a to na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. To však neznamená, že by moc soudní nemohla v žádném případě do moci zákonodárné zasahovat. Naopak ÚS představuje systém tzv. brzd a protivah, jež by měl jednotlivé složky státní moci vyvažovat. Tímto ÚS zamezuje libovolnému jednání moci zákonodárné a zaručuje dodržování principu ústavnosti a základních principů demokratického právního státu. *„Je ovšem třeba zmínit i skutečnost, že Ústavní soud převzal doktrínu vlastní zdrženlivosti a minimálních zásahů do právního řádu“*¹³⁹.

¹³⁷ Čl. 50 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹³⁸ Čl. 50 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹³⁹ FUKSOVÁ, Veronika, b.r. *Ještě jednou k nálezům Ústavního soudu o zákonodárném procesu*. In: mvcr.cz [online]. c2023 Ministerstvo vnitra České republiky, s. 1, [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-lg-4-13w-fuksova-pdf.aspx>.

5 SITUACE NA ÚSEKU LEGISLATIVNÍCH PŘÍLEPKŮ ZA TRVÁNÍ NOUZOVÉHO STAVU BĚHEM ROKU 2020 A 2021

Světová pandemie koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) zasáhla ČR na jaře roku 2020. Koronavir představoval hrozbu pro životy a veřejné zdraví, a byl tedy považován za *mimořádnou okolnost* ve smyslu Ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (viz kapitola 2 „Kategorie zvláštního legislativního procesu“). S ohledem na podmínky vyhlášení některého z mimořádných stavů, přistoupila vláda dne 12. března 2020 k vyhlášení nouzového stavu, a to na celém území státu. Vláda následně dne 19. března 2020 svým usnesením č. 254 navrhla předsedovi PS, aby v souvislosti s nouzovým stavem vyhlásil stav legislativní nouze. Poslanecká sněmovna stav legislativní nouze potvrdila dne 24. března 2020.

Právě řešení důsledků takto povstalých mimořádných okolností může svádět zákonodárce k použití legislativních přílepků. V některých případech se mohlo jednat o snahu urychlení legislativního procesu pod tlakem vyvolaným situací, která si žádala rychlou reakci zákonodárce. V jiných případech šlo o snahu zákonodárců nouzového stavu zneužít, a prosadit tak své (nesouvisející) pozměňovací návrhy.

Následující podkapitoly představují několikero zákonů, které byly schvalovány ve stavu legislativní nouze v období roku 2020 a 2021. Za využití dat převážně z webových stránek Poslanecké sněmovny ČR a Senátu ČR je analyzován legislativní proces po vyhlášení stavu legislativní nouze, a to metodou komparativní analýzy. „*Obecně platí, že metoda komparace je založena na porovnávání určitého zkoumaného problému u komparovaných (porovnávaných) jednotek. Komparované jednotky jsou ty entity, kterou jsou předmětem zkoumání, kdy cílem je zjistit, zdali se porovnávané jednotky podobají, či liší*“¹⁴⁰. Podkapitoly tedy na konkrétních životních situacích poukazují na momenty, ve kterých došlo k načtení legislativního přílepku. Pozměňovací návrhy jsou porovnávány se záměrem a účelem přijímané právní úpravy (kupříkladu vládního návrhu zákona), a následně konstatují, z jakého důvodu byl pozměňovací návrh legislativním přílepem. Ve vztahu k legislativním přílepkům podkapitoly popisují i některé názory odborné veřejnosti, jako součást kontroly normotvorby.

¹⁴⁰ OCHRANA, František. Metodologie vědy: úvod do problému. Praha: Karolinum, 2009. ISBN: 978-80-246-1609-4.

5.1 Legislativní přílepek k zákonu č. 255/2020 Sb.

Dne 27. května 2020 nabyl účinnosti zákon č. 255/2020 Sb., o snížení penále z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti placeného zaměstnavateli jako poplatníky v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020 a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o snížení penále“). V rámci návrhu tohoto zákona se vláda snažila v komplikované situaci pomoci podnikatelským subjektům, a to formou úlevy v platbě sociálního pojištění. Nicméně v průběhu jeho projednávání v PS byl podán pozměňovací návrh, který s daným návrhem zákona nikterak nesouvisel.

5.1.1 Vládní návrh zákona o snížení penále

V souvislosti s pandemií koronaviru byla realizována řada omezujících opatření, které mj. omezily provoz a obchodní činnost podnikatelských subjektů. V důsledku omezujících opatření došlo k propadu jejich tržeb a podnikatelské subjekty se začaly dostávat do problémů s likviditou, což mj. též značně ztížilo přístup takových subjektů k úvěrům. Z výše uvedeného důvodu vypracovala vláda návrh zákona o snížení penále z pojistného na sociální zabezpečení¹⁴¹.

Předmětem návrhu bylo umožnit zaměstnavatelům odložení platby pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“), které odvádí ze svého vyměřovacího základu do 20. dne následujícího kalendářního měsíce na účet příslušné okresní správy sociálního zabezpečení. Pokud zaměstnavatel jako poplatník nezaplatil pojistné za kalendářní měsíce květen 2020 až červenec 2020 ve stanovené lhůtě nebo pojistné zaplatil v nižší částce a dluh vzniklý z tohoto důvodu následně uhradil nejpozději do 20. října 2020, snížilo by se stanovené penále dluhu o 80 %. Podmínkou pro toto snížení penále bylo, že zaměstnavatel za všechny uvedené kalendářní měsíce odvedl pojistné za své zaměstnance, a to ve stanovené lhůtě a výši¹⁴².

Dle tehdejší ministryně práce a sociálních věcí Jany Maláčové (ČSSD) bylo dočasné snížení nákladů jedním z nejúčelnějších způsobů podpory zaměstnavatelům, které mohlo řadu z nich zachránit před krachem¹⁴³.

¹⁴¹ Dle důvodové zprávy Vl.n.z. o snížení penále z pojist. na soc. zabezpečení.

¹⁴² Dle § 1 odst. 1 Vl.n.z. o snížení penále z pojist. na soc. zabezpečení.

¹⁴³ NEUBERGEROVÁ, Karolína, 2020. Přílepek k zákonu zkrátil firmám lhůtu pro přihlášení zaměstnance. In: irozhlaz.cz [online]. Praha: c1997-2023 Český rozhlas, 24. května 2020 [cit. 2023-03-16]. Dostupné z: [Přílepek k zákonu zkrátil firmám lhůtu pro přihlášení zaměstnance. Údaje stejně mají. tvrdí poslankyně | iROZHLAS - spolehlivé zprávy](#)

5.1.2 Projednávání novely Parlamentem ČR

Sněmovním tiskem č. 860/0, který byl poslancům rozeslán dne 7. května 2020, byl předmětný návrh zákona¹⁴⁴ připraven do legislativního procesu. Předseda PS na návrh vlády vyhlásil stav legislativní nouze a dne 11. května 2020 rozhodl, že předložený návrh zákona bude projednáván ve zkráceném jednání s vynecháním prvního čtení. Po projednání Výborem pro sociální politiku dne 13. května 2020 následovalo čtení druhé, ve kterém návrh prošel nejprve rozpravou obecnou a následně podrobnou. V rámci podrobné rozpravy byly podávány pozměňovací návrhy, mezi kterými byl písemný návrh č. 5259. Předkladatelkou pozměňovacího návrhu byla poslankyně Hana Aulická Jírovcová (KSČM). Ta navrhla, aby se zkrátila lhůta, do které musí zaměstnavatelé u příslušné správy sociálního zabezpečení *ve elektronické podobě* nahlásit (1.) den nástupu zaměstnance do zaměstnání; (2.) den skončení doby zaměstnání se zaměstnancem. Pozměňovací návrh zněl tak, že namísto lhůty 8 kalendářních dnů musí zaměstnavatel tuto skutečnost oznámit nejpozději v následující pracovní den.

Návrh zákona byl následně Poslaneckou sněmovnou schválen, a to včetně legislativního přílepku. Text návrhu zákona prošel Senátem, který jej po projednání ve Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku a Ústavně-právním výboru, rovněž schválil.

5.1.3 K legislativnímu přílepku

Zákon o snížení penále měl zaměstnavatelům ulevit v platbě sociálního pojištění, každopádně pozměňovací návrh poslankyně Hany Aulické Jírovcové řešil odlišnou problematiku: měnil stanovenou lhůtu pro odeslání přihlášky a odhlášky zaměstnance.

V odůvodnění pozměňovacího návrhu posl. Aulická Jírovcová vysvětlila, že *„zpracování oznámení o dni nástupu zaměstnance do zaměstnání, které mu založilo účast na pojištění a den skončení doby zaměstnání zaslaných (dále jen „ONZ“) ve fyzické (papírové) podobě je administrativně náročné, nelze jej automatizovat ve smyslu průpisu dat do evidencí ČSSZ a informace z takto podaných ONZ jsou tak vytěžovány administrativní činností v důsledku s logickým časovým zpožděním ve srovnání s elektronickou komunikací. Z tohoto důvodu se navrhuje podání ONZ jako povinně elektronické“*¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Vl.n.z. o snížení penále z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti placeného zaměstnavateli jako poplatníky v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020 a o změně některých zákonů

¹⁴⁵ Poslanecká sněmovna, 2020. Pozměňovací návrh č. 5259 k vládnímu návrhu zákona o snížení penále z pojistného na sociální zabezpečení. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 13. 5. 2020 [cit. 2023-03-17]. Dostupné z: Sněmovní tisk 860 (psp.cz)

Z odůvodnění lze vyčíst, že záměrem pozměňovacího návrhu byla elektronizace Správy sociálního zabezpečení. Nicméně z odůvodnění již nevyplývá, jaký vztah má změna stanovené lhůty k elektronizaci Správy sociálního zabezpečení (viz pravidlo úzkého vztahu, kapitola 4.2.2 „Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06“), a jaký účel je sledován její změnou. Pozměňovací návrh na změnu lhůty tedy nesouvisel s předmětem projednávaného návrhu zákona a je jednoznačným legislativním přílepkem.

Proti zákonu o snížení penále se ohradila Komora daňových poradců České republiky v tiskové zprávě ze dne 24. května 2020, ve které upozornila, že „*již v minulosti se podobný návrh Ministerstvo práce a sociálních věcí snažilo prosadit, ale v rámci standardního legislativního procesu byl zcela jednoznačně odmítnut*“¹⁴⁶. Dle tajemníka Hospodářské komory ČR Tomáše Vrbíka nebylo vůbec zřejmé, z jakého důvodu se tato zásadní změna schvalovala ve stavu legislativní nouze a nebyla projednána v rámci standardního legislativního procesu. Prezident Svazu obchodu a cestovního ruchu ČR Tomáš Prouza dodal, že v PS ani v Senátu neproběhla žádná diskuze o tom, že předloha zkracuje evidenční lhůtu pro evidenci zaměstnanců¹⁴⁷.

Výše uvedené nasvědčuje tomu, že neúspěch pozměňovacího návrhu ve standardním legislativním procesu vedl poslankyni Aulickou Jírovcovou k použití legislativního přílepku, který měl za stavu legislativní nouze větší šanci úspěchu. Lze konstatovat, že pojistky, které tomuto měly zabránit (míněno PS a Senát), v tomto směru nezafungovaly. A taky byl bez širší debaty přijat neodůvodněný legislativní přílepek, který podnikatelským subjektům značně situaci po administrativní stránce zkomplikoval.

Na závěr lze doplnit, že dne 28. května 2020 - během projednávání VI. n. z. o prominutí pojistného na sociální zabezpečení – EU (Sněmovní tisk 875) - podal Výbor pro sociální politiku Poslanecké sněmovny pozměňovací návrh, ve kterém doporučil změnit lhůtu pro evidenci a vrátit ji zpět do původní délky („do 8 kalendářních dnů ode dne“). Lhůta pak byla vrácena do původní délky zákonem publikovaným pod č. 300/2020 Sb.

¹⁴⁶ Komora daňových poradců ČR, 2020. Zákon, který měl zaměstnavatelům ulevit v platbě sociálního pojištění, výrazně zkomplikuje přijímání nových zaměstnanců. In: kdpcr.cz [online]. Praha: Komora daňových poradců ČR, 24. května 2020 [cit. 2023-03-04]. Dostupné z: Zákon, který měl zaměstnavatelům ulevit v platbě sociálního pojištění, výrazně zkomplikuje přijímání nových zaměstnanců - Komora daňových poradců ČR (kdpcr.cz)

¹⁴⁷ Tamtéž

5.2 Legislativní přílepek k zákonu č. 609/2020 Sb.

Dne 1. ledna 2021 nabyl účinnosti zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (dále jen „zákon o daňovém balíčku“). V rámci návrhu tohoto velmi obsáhlého zákona se vláda snažila, dle slov tehdejší ministryně financí Aleny Schillerové, zlepšit daňové prostředí a reagovat na situaci vyvolanou pandemií koronaviru¹⁴⁸. Nicméně v průběhu jeho projednávání v PS byl načten daňový pozměňovací návrh, který navrhoval podstatnou změnu oproti původnímu záměru vl.n.z., a to na úseku zdanění prodeje cenných papírů.

5.2.1 Vládní návrh zákona o daňovém balíčku

Obsáhlý vládní návrh zahrnoval změny daňových zákonů, z tohoto důvodu se pro vládní návrh vžilo označení „daňový balíček“. Mezi navrhovanými změnami bylo kupříkladu (1.) zavedení tzv. stravenkového paušálu; (2.) postupné zvyšování sazeb spotřebních daní z tabákových komodit na léta 2021 až 2023; (3.) změna celního zákona; (4.) rozšíření pravomoci obcí (místních samospráv) při stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí; (5.) zrušit superhrubou mzdu (což nebylo v původním vládním návrhu, ale stalo se jeho součástí komplexním pozměňovacím návrhem tehdejšího předsedy vlády Andreje Babiše).

Předložený „daňový balíček“ obsahoval řadu opatření. Jedním z opatření bylo zavedení mimořádného zrychlení daňových odpisů. Šlo převážně o snahu posílit investiční aktivitu firem a podnikatelů. Také se trvale měla zvýšit hranice pro možnost jednorázového daňového odpisování u hmotného majetku, konkrétně ze 40 tis. Kč v kalendářním roce na 80 tis. Kč v kalendářním roce. Veškerý majetek do částky 80 tis. Kč by si tak podnikatelé mohli jednorázově odepsat v roce jeho pořízení, což mělo výrazně ulehčit administrativní a hospodářské (a tedy i daňové na úseku daně z příjmů) zátěži podnikatelů. Dále „daňový balíček“ obsahoval úpravu tzv. stravenkového paušálu; zaměstnavatelé by mohli nově poskytovat také příspěvek na stravování přímo v peněžní formě. Příspěvek od zaměstnavatele by byl nadále osvobozen od daní a pojistného. Pomoci měl stravenkový paušál zejména těm zaměstnancům, kteří benefit ve formě závodního stravování a stravenek v rámci svého podniku dosud neměli. „Daňový balíček“ měl rovněž posílit rozhodovací pravomoci místních samospráv. V oblasti daně z nemovitých věcí by si mohly místní samosprávy stanovit místní

¹⁴⁸ Senát ČR, 2020. Stenozáznam z 2. dne 3. schůze. In: senat.cz [online]. Praha: Senát, 10. prosince 2020 [cit. 2023-04-03]. Dostupné z: Senát PČR: Stenozáznamy (senat.cz)

koeficient uvedené daně zvlášť pro jednotlivé části obce, a ne pouze pro své celé území, jako tomu bylo doposud. Výše uvedená opatření měla podpořit českou ekonomiku¹⁴⁹.

5.2.2 Projednávání návrhu zákona Parlamentem ČR

Dle Sněmovního tisku 910 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona o daňovém balíčku dne 24. června 2020. Návrh tohoto zákona byl následně rozeslán poslancům jako tisk 910/0. Návrh zákona byl projednáván ve zkráceném jednání s vynecháním prvního čtení. Po projednání Rozpočtovým výborem dne 11. září 2020 následovalo čtení druhé, a to dne 27. října 2020, ve kterém návrh prošel nejprve rozpravou obecnou a následně podrobnou. V rámci podrobné rozpravy byly podávány pozměňovací návrhy, mezi kterými byl písemný návrh č. 6122.¹⁵⁰ Předkladatelem pozměňovacího návrhu byl poslanec Mikuláš Ferjenčík (Piráti). Ten navrhl, aby se nově upravilo osvobození od daně z příjmů fyzických osob na úseku příjmu z úplatného převodu cenného papíru, přesáhne-li doba mezi nabytím a úplatným převodem tohoto cenného papíru při jeho úplatném převodu dobu 3 let, a dále příjmu z podílu připadajícího na podílový list při zrušení podílového fondu, přesáhne-li doba mezi nabytím podílového listu a dnem vyplacení podílu dobu 3 let.

Vl.n.z. byl následně Poslaneckou sněmovnou přijat, a to včetně přilepeného pozměňovacího návrhu posl. Ferjenčíka¹⁵¹. Text návrhu zákona postoupila PS Senátu, který jej po projednání ve Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, Ústavně-právním výboru a Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Mezi nimi byl mj. návrh na vypuštění předmětného legislativního přílepku, který byl *shodně* doporučen všemi třemi výbory. Dokument Senátu byl Poslanecké sněmovně doručen a rozeslán dne 11. prosince 2020 jako sněmovní tisk 910/4. O návrhu zákona s pozměňovacími návrhy Senátu hlasovala PS dne 22. prosince 2020. Návrh zákona v senátní verzi (tj. bez legislativního přílepku) byl hlasováním v PS přijat.

5.2.3 K legislativnímu přílepku

Zákon o daňovém balíčku měl zlepšit daňové prostředí a reagovat na situaci vyvolanou pandemií koronaviru, každopádně poslanec Mikuláš Ferjenčík až formou pozměňovacího návrhu navrhoval – při splnění jím navržených podmínek – zdanění prodeje cenných papírů sazbou daně až 23 %. Pozměňovacím návrhem chtěl poslanec Ferjenčík novelizovat zákon

¹⁴⁹ Senát ČR, 2020. Stenozáznam z 2. dne 3. schůze. In: senat.cz [online]. Praha: Senát, 10. prosince 2020 [cit. 2023-04-03]. Dostupné z: Senát PČR: Stenozáznamy (senat.cz)

¹⁵⁰ Srov. bod „J3“ sněmovního tisku 910/2, VIII. volební období.

¹⁵¹ Tamtéž

o daních z příjmů, který ve svém § 4 odst. 1 písm. x) uváděl, že od daně z příjmů fyzických osob osvobozen prodej cenných papírů, přesáhne-li doba mezi jeho nabytím a úplatným převodem dobu 3 let (tzv. časový test tři let).

V odůvodnění pozměňovacího návrhu Mikuláš Ferjenčík vysvětlil, že „Česká republika, jako člen OECD a EU, je zapojena do globálních a evropských snah v rámci boje proti daňovým únikům, a snaží se zacelovat mezery v daňovém právu a posilovat administrativní spolupráci při správě daní. Daňové úniky a agresivní daňové plánování patří v této oblasti mezi celosvětově nejdůležitější výzvy dneška. Dle navrhovatelů je jimi podaný návrh kouskem do mozaiky tvořící tuto snahu (...) Cílem návrhu je umožnit zdanění části příjmů nad 20 mil. CZK poplatníka (fyzické osoby) v jednom zdaňovacím období připadajících na prodej cenných papírů a příjmů při zrušení podílových listů. Navrhuje se, aby bylo osvobození příjmu zastropováno na 20 000 000 Kč za zdaňovací období na jednoho poplatníka“¹⁵².

To by tedy znamenalo, že v případě prodeje cenných papírů za více než 20 mil. Kč v jednom kalendářním roce, by poplatník musel částku nad tuto hranici zdanit sazbou daně až 23 %, nehledě na tříletou dobu držení tohoto cenného papíru. „Piráti argumentovali, že šlo o legitimní snahu navýšit příjmy státního rozpočtu o dvě miliardy korun a že jejich návrh ležel v Poslanecké sněmovně celý rok, aniž by se s ním cokoliv dělo“¹⁵³. Výše uvedené značí, že návrh Pirátů na novelizaci zákona o daních z příjmů nebyl projednán Poslaneckou sněmovnou ve standardním legislativním procesu, což zřejmě vedlo poslance Mikuláše Ferjenčíka k načení pozměňovacího návrhu. Pozměňovací návrh nesouvisel s materií obsáhlého vládního návrhu, a nadto navrhoval podstatnou změnu, ke které by měla za prvé mít možnost vyjádřit se vláda, a za druhé by měla projít řádnou parlamentní diskuzí, s řádným odůvodněním (tzn. měl by projít celým standardním legislativním procesem). Takto zásadní změna zdanění by neměla být pouhým přilepeným pozměňovacím návrhem.

Pozměňovací návrh byl kritizován převážně podnikateli. Například dle podnikatele Jana Řežába by pozměňovací návrh více ublížil, než pomohl. V rozhovoru pro Hospodářské Noviny uvedl: „Nějaké zdanění je v případě prodeje cenných papírů určitě správné, ale jít z nulového zdanění na jedno z nejvyšších v Evropě je samozřejmě blbost. Za přiměřenou bych považoval

¹⁵² Poslanecká sněmovna, 2020. Pozměňovací návrh č. 6122 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 1. září 2020 [cit. 2023-04-03]. Dostupné z: Sněmovní tisk 910 (psp.cz)

¹⁵³ Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR, 2021. Legislativní přílepký stále kazí zákony a komplikují podnikání. In: amsp.cz [online]. Praha: c2017 AMSP ČR [cit. 2023-04-06]. Dostupné z: Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR | Ekonom: Legislativní přílepký stále kazí zákony a komplikují podnikání. Problematiku komentuje místopředsedkyně AMSP ČR Pavla Břečková

sazbu ve výši 10 nebo 15 procent, ale bez výjimek. Rozhodně ale ne 23. To je demotivační. Naopak to svádí k takovým optimalizacím, jako je prodej za 19,9 milionu každý rok s tím, že budou mít na firmu splátkový kalendář. Když prodáváte marketingovou agenturu, tak ji prodáváte třeba po třetinách ve třech letech“.

Nelze opomenout, že návrh kritizovaly i tři jmenované výbory Senátu, které byly stanoveny k projednání návrhu zákona. Při jeho projednávání označily pozměňovací návrh poslance Ferjenčíka za kontroverzní¹⁵⁴. Výbory Senátu se usnesly na vypuštění legislativního přílepku a Senát následně vrátil návrh Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Vrácením Poslanecké sněmovně se podařilo předejít přijetí tohoto návrhu, jelikož PS se usnesla na schválení senátní verze – bez legislativního přílepku. V hlasování číslo 6 bylo přihlášeno 104 poslanců a poslankyň, přičemž 70 bylo pro, 22 proti.

5.3 Legislativní přílepek k vl.n.z. o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě

Dne 11. února 2021 schválila PS vládní návrh zákona o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě (dále jen „návrh zákona o mimořádném příspěvku“). Tento návrh měl zlepšit finanční situaci zaměstnanců v nařízené karanténě kvůli onemocnění COVID-19, a to formou mimořádného příspěvku. V rámci jeho projednávání Poslaneckou sněmovnou k němu byly přilepeny dva nesouvisející pozměňovací návrhy.

5.3.1 Vládní návrh zákona o mimořádném příspěvku

Ministerstvo práce a sociálních věcí připravilo návrh zákona, který měl mj. umožnit poskytování mimořádného příspěvku zaměstnancům v nařízené karanténě, a to ve výši 370 Kč za každý kalendářní den, nejdéle však po dobu prvních 10 dnů nařízené karantény. Mimořádný příspěvek by byl vyplácen nad rámec běžné nemocenské¹⁵⁵.

Cílem tohoto návrhu bylo zlepšit epidemiologickou situaci v ČR, jelikož převážně u zaměstnanců chyběla motivace k testování na koronavirus. Pozitivní výsledek testu totiž znamenal, že se zaměstnanec musel podrobit karanténnímu opatření, které pro zaměstnance představovalo pokles příjmů. Mimořádný příspěvek při nařízené karanténě měl tedy posílit motivaci k testování na koronaviru, které by umožnilo oddělení nakažených osob od zdravé

¹⁵⁴ Senát ČR, 2020. Stenozáznam z 2. dne 3. schůze. In: senat.cz [online]. Praha: Senát, 10. prosince 2020 [cit. 2023-04-03]. Dostupné z: Senát PČR: Stenozáznamy (senat.cz)

¹⁵⁵ Dle § 3 odst. 1 Vl.n.z. o mimořádném příspěvku.

populace, resp. posílit motivaci těchto osob podrobit se nařízené karanténě. Návrh zákona by měl pozitivní přínos (1.) pro zaměstnavatele, neboť testováním by mělo dojít k včasnému izolování potencionálních nakažených osob, a předejít tak nakažení celého kolektivu; (2.) pro zaměstnance, který bude po dobu nařízené karantény lépe finančně zabezpečen¹⁵⁶.

5.3.2 Projednání návrhu zákona Parlamentem ČR

Dle Sněmovního tisku 1153 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona o mimořádném příspěvku dne 9. února 2021. Návrh tohoto zákona byl následně rozeslán poslancům jako tisk 1153/0. Předseda PS na návrh vlády vyhlásil stav legislativní nouze a dne 9. února 2021 rozhodl, že předložený návrh zákona bude projednáván ve zkráceném jednání s vynecháním prvního čtení. Po projednání Výborem pro sociální politiku dne 10. února 2021 následovalo čtení druhé, ve kterém návrh prošel nejprve rozpravou obecnou a následně podrobnou. V rámci podrobné rozpravy byly podávány pozměňovací návrhy, mezi kterými byly dva písemné návrhy: č. 7448 a č. 7451. Předkladateli těchto pozměňovacích návrhů byli poslanci Alena Gajdůšková (ČSSD) a Roman Onderka (ČSSD). Ti navrhli (1.) zavedení nové povinnosti zaměstnavatelů nahlásit nástup či ukončení pracovního poměru zaměstnance zaměstnaného na základě dohody o pracovní činnosti nebo na základě dohody o provedení práce; (2.) znovuzavedení povinnosti zaměstnavatelů hlásit úřadu práce všechna volná pracovní místa (ustanovením § 35 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., přestalo být od 1. ledna roku 2012 hlášení volných pracovních míst pro zaměstnavatele povinné).

Návrh zákona byl následně Poslaneckou sněmovnou schválen, a to včetně nesouvisejících pozměňovacích návrhů. Text návrhu zákona postoupila PS Senátu, který jej po projednání ve Výboru pro sociální politiku a Ústavně-právním výboru, vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Dokument Senátu byl Poslanecké sněmovně doručen a rozeslán dne 25. února 2021 jako sněmovní tisky 1153/2 a 1153/3. O návrhu zákona s pozměňovacími návrhy Senátu hlasovala PS následující den. Dle přehledu schůzí Poslanecké sněmovny (88. schůze) nebyl návrh zákona ve znění schváleném Senátem v hlasování přijat. Hlasovalo se tedy znovu, a to o původním znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Návrh by byl přijat při přijetí nadpoloviční většinou všech poslanců (při počtu 200 poslanců, pak alespoň počtem 101 poslanců, viz kapitola 1.6 „Legislativní proces v PS po vrácení návrhu zákona nebo jeho zamítnutí Senátem“). Dle přehledu schůzí Poslanecké sněmovny bylo na 88. schůzi v hlasování

¹⁵⁶ Dle důvodové zprávy Vl.n.z. o mimořádném příspěvku.

pořadového čísla 18 přihlášeno 155 poslanců a poslankyň, přičemž 100 bylo pro, 12 proti. PS tedy kvůli jednomu chybějícímu hlasu zákon nepřijala.

5.3.3 K legislativnímu přílepku

Návrh zákona o mimořádném příspěvku mohl nepochybně přispět ke zvládnutí zhoršující se epidemické situace, avšak přilepené pozměňovací návrhy by opět zcela zbytečně a neodůvodněně zkomplikovaly přijímání nových zaměstnanců.

Pozměňovacím návrhem č. 7448 se měla zavést nová povinnost zaměstnavatelů nahlásit nástup či ukončení pracovního poměru zaměstnance zaměstnaného na základě dohody o pracovní činnosti nebo na základě dohody o provedení práce. Tuto skutečnost měli oznámit do 8 dnů, v opačném případě by šlo o přestupek, který by byl sankcionován pokutou v částce až 1 mil. Kč. V odůvodnění pozměňovacího návrhu navrhuující poslanci vysvětlili, že hlavním účelem právní úpravy a důvodem, proč je nová povinnost zaváděna, je *„zefektivnění kontrol nelegálního zaměstnávání, ochrana zaměstnanců proti obcházení pracovněprávních předpisů zaměstnavateli (sjednávání pracovněprávních vztahů neadekvátních skutečně vykonávané činnosti, případně výkon závislé činnosti bez řádně sjednaného pracovněprávního ujednání, které zaměstnavatelé následně při kontrole vyhotovují dodatečně). (...) Předloženým návrhem se proto v oblasti zaměstnanosti vytváří doplňková evidence. (...) Bude tak dosaženo efektivnější kontroly nelegálního zaměstnávání osob, tedy těch, kteří vykonávají závislou práci bez platně uzavřeného pracovněprávního vztahu“*¹⁵⁷.

Pozměňovacím návrhem č. 7451 se měla znovu zavést povinnost zaměstnavatelů hlásit úřadu práce všechna volná pracovní místa a jejich charakteristiku, a to neprodleně do 10 kalendářních dnů. Rovněž by platilo pro oznamování obsazení těchto míst. V pozměňovacím návrhu navrhuující poslanci vysvětlili, že důvodem pro opětovné zavedení této povinnosti bylo *„aby měl Úřad práce ČR relevantní přehled o nově vytvořených či uvolněných pracovních místech ve svém územním obvodu a mohl je tak nabízet uchazečům o zaměstnání“*¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Poslanecká sněmovna, 2021. Pozměňovací návrh č. 7448 k vládnímu návrhu zákona o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 11. února 2021 [cit. 2023-03-24]. Dostupné z: Sněmovní tisk 1153 (psp.cz)

¹⁵⁸ Poslanecká sněmovna, 2021. Pozměňovací návrh č. 7451 k vládnímu návrhu zákona o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 11. února 2021 [cit. 2023-03-24]. Dostupné z: Sněmovní tisk 1153 (psp.cz)

Dle tehdejší ministryně práce a sociálních věcí Jany Maláčové (ČSSD) byl pozměňovací návrh klíčový pro tzv. rekvalifikace. „*My v tuto chvíli na ministerstvu práce a sociálních věcí pracujeme na zvýšení objemu potřebných rekvalifikací ze zhruba 10 tisíc rekvalifikací ročně na 100 tisíc. Bez adekvátních dat, jaké jsou potřeby trhu práce, nebudeme schopni rekvalifikace vhodně zacílit*“¹⁵⁹.

Z odůvodnění výše popsaných pozměňovacích návrhů není zřejmé, jak navrhovaná úprava souvisí s předmětem projednávaného návrhu zákona o mimořádném příspěvku a z jakého důvodu bylo nutné tyto návrhy projednat ve stavu legislativní nouze. Lze tedy oba pozměňovací návrhy označit za legislativní přílepký, které s sebou nesly mj. zbytečnou byrokratickou zátěž a v případě jejich přijetí by komplikovaly zaměstnávání v ČR. Je věcí diskuze, zda si tehdejší ministryně práce a sociálních věcí Jana Maláčová (ČSSD) a jmenovaní poslanci uvědomovali, že návrh by mohl vyvolat nesouhlas ze strany zástupců podnikatelů a odborné veřejnosti, což je vedlo k obejití řádného legislativního procesu a prosadit návrh formou legislativních přílepků.

K oběma legislativním přílepkům se v tiskové zprávě Komory daňových poradců České republiky ze dne 16. února 2021 vyjádřili člen Prezidia Komory daňových poradců ČR a vedoucí Sekce daně z příjmu právnických osob, Jiří Nesrovnal: „*Tyto návrhy s předmětnou materií vůbec nesouvisí. Takovéto zásadní změny musí projít připomínkováním a odborná veřejnost včetně zaměstnavatelů, zástupců podnikatelů a komor, musí mít možnost se k nim vyjádřit. Jsme přesvědčeni, že jde o ukázkový příklad zneužívání stavu legislativní nouze, ve kterém byl zákon schválen*“¹⁶⁰. Vedoucí Sekce správy daní a poplatků, Ing. Tomáš Hajdušek k tomu dodal: „*To, že předmětný návrh nesouvisí se současnou situací a už vůbec ne s původní materií, potvrzuje i posunutí jeho účinnosti o 6 měsíců*“¹⁶¹.

Na závěr lze dodat, že Hospodářská komora ČR oslovila Senát s požadavkem, aby předmětné legislativní přílepký nepodpořil, což se také stalo.

¹⁵⁹ KUČEROVÁ, Dagmar, 2021. Příspěvek 370 Kč v karanténě neprošel. Vláda ale schválila 100% nemocenskou. In: podnikatel.cz [online]. Praha: c1997 – 2023 Internet Info, 2. března 2021 [cit. 2023-03-24]. Dostupné z: Příspěvek 370 Kč v karanténě neprošel. Vláda ale schválila 100% nemocenskou - Podnikatel.cz

¹⁶⁰ Komora daňových poradců ČR, 2021. Stát opět komplikuje zaměstnávání v ČR. In: kdpcr.cz [online]. Praha: Komora daňových poradců ČR, 16. února 2021 [cit. 2023-03-04]. Dostupné z: Stát opět komplikuje zaměstnávání v ČR - Komora daňových poradců ČR (kdpcr.cz)

¹⁶¹ Hospodářská komora ČR, 2021. Parlament odmítl snahu některých poslanců zneužívat nástroj legislativní nouze na protlačení nesouvisejících přílepků. In: komora.cz [online]. Praha: Hospodářská komora ČR, 1. března 2021 [cit. 2023-03-31]. Dostupné z: Parlament odmítl snahu některých poslanců zneužívat nástroj legislativní nouze na protlačení nesouvisejících přílepků – Hospodářská Komora

Poslanecká sněmovna postoupila dne 15. 2. 2021 návrh zákona Senátu jako tisk 44, dokument 44/0. Návrh projednán Senátem dne 25. 2. 2021 na 6. schůzi Senátu. Senát návrh vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 119), když absolutní většinou Senát rozhodl o vypuštění předmětných legislativních přílepků z textu návrhu zákona. Návrh vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které navracely text do původní podoby vládního návrhu. Senát, jakožto pojistka, sehrál v celém procesu důležitou roli.

Vrácením Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy se Senátu podařilo předejít schválení původního znění návrhu zákona schváleného Poslaneckou sněmovnou. O návrhu zákona vráceném Senátem hlasováno 26. února 2021 na 88. schůzi PS s tím, že PS zákon nepřijala. V rámci hlasování podle § 97 odst. 4 JŘPS ze 154 přítomných poslanců bylo pro znění schválené Senátem 71 posl., proti 2 posl. V hlasování podle § 97 odst. 5 JŘPS ze 155 přítomných poslanců bylo pro znění přijaté PS a postoupené Senátu celkem 100 posl. (potřeba jich bylo 101), proti bylo 12 posl. Návrh zákona tak přijat nebyl.

6 ÚVAHY DE LEGE FERENDA – ZÁKONODÁRCŮ A AUTORKY TÉTO PRÁCE

Jak již bylo objasněno v kapitole 4.5 „Způsoby zamezení legislativním přílepkům“, nebyla dosud zakotvena legislativní úprava, která by praxi legislativních přílepků zamezila. Pouhá existence pojistek ústavnosti a kvality zákonodárství, které by výkonu ústavně nekonformního legislativního procesu měly zabránit, se jeví jako nedostačující. Je tedy zapotřebí představit některé úvahy *de lege ferenda* (o budoucích změnách ústavního nebo jednoduchého zákonodárství), ať už již v minulosti navržených zákonodárci či vlastní, tj. autorky této práce. Pojem *de lege ferenda* (lat.) znamená „vzhledem k zákonu příštímu, vzhledem k tomu, jak by nějaký poměr příště zákonem měl být upraven (vzhledem ku prospěšnosti, slušnosti atd)“¹⁶². Za pomoci metody aplikující pohled *de lege ferenda* je tudíž v následujících podkapitolách alespoň rámcově analyzován stav, který na úseku legislativních přílepků přetrvává, a představeny některé návrhy vlastních změn, které se autorce práce jeví jako adekvátní a přiměřené, vzhledem ke kontextu, který je popsán níže v podkapitole 6.1.

¹⁶² Kolektiv autorů. Ottův slovník naučný – VII. díl (Dánsko – Dřevce). Praha: Otto, 1893. ISBN: 80-7185-104-3.

6.1 Neschválené návrhy zákonodárců z minulých období – historický kontext

6.1.1 Sněmovní tisk 1004 z roku 2009

Dle sněmovního tisku 1004, dne 20. února 2009 předložila Senátu návrh zákona senátorka Soňa Paukrťová. Předložený návrh byl komplexním návrhem, který navrhoval změnit tři zákony – Ústavu ČR (tisk 1005), JŘPS (tisk 1004) a JŘS (tisk 1003). V rovině jednacního řádu Poslanecké sněmovny navrhovala opatření, která měla zlepšit legislativní proces co do problematiky legislativních přílepků. Lze uvést například: (1.) vyšší požadavky na náležitosti pozměňovacího návrhu; (2.) zpřesnění pojmu „pozměňovací návrh“; (3.) zpřísnění procesu podávání a projednání pozměňovacích návrhů; (4.) možnost vlády vyjadřovat se ke všem změnám návrhů zákona; (5.) prodloužení lhůty mezi 2. a 3. čtením návrhu. Podstatným bodem návrhu senátorky bylo zpřesnění pojmu „pozměňovací návrh“ takovým způsobem, aby tento pojem nebyl zneužíván k maskování nové legislativní iniciativy, jelikož tímto dochází k obcházení jinak řádného projednání¹⁶³. Po předložení návrhu Poslanecké sněmovně, jej PS zaslala vládě k vyjádření stanoviska. Vláda na své schůzi dne 25. ledna 2010 projednala a posoudila návrh zákona, a vyjádřila s tímto návrhem zákona nesouhlas pro rozpor s Ústavou. Vláda vyjádřila nesouhlas, jelikož návrh na změnu JŘPS měl doplnit Ústavu o ústavní princip absolutního zákazu přijmout návrh zákona nebo pozměňovací návrh, který by podstatně snižoval příjmy nebo podstatně zvyšoval výdaje podle schváleného zákona o státním rozpočtu, se kterým by vláda nesouhlasila. Nepřímo by tak tento senátní návrh novelizoval Ústavu, což je v rozporu s čl. 9 odst. 1 Ústavy, podle něhož Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony¹⁶⁴. Projednávání sněmovního tisku 1004 bylo ukončeno s koncem volebního období, což znamenalo konec legislativního procesu – návrh tedy nebyl schválen.

6.1.2 Sněmovní tisk 872 z roku 2009

Dle sněmovního tisku 872, dne 18. června 2009 předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona skupina poslanců (Ondřej Liška, Kateřina Jacques, Přemysl Rabas, Martin Bursík – všichni Strana zelených). Podaný návrh zákona měl odstranit nedostatky legislativního procesu, a obsahoval návrhy, které měly vést k jeho zkvalitnění a zpřehlednění. Za nedostatky Strana Zelených považovala především uplatňování legislativních přílepků. Navrhovanými změnami

¹⁶³ Poslanecká sněmovna, 2009. Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 20. února 2009 [cit. 2023-04-11]. Dostupné z: Sněmovní tisk 1004 (psp.cz)

¹⁶⁴ Poslanecká sněmovna, 2009. Stanovisko vlády k tisku 1004/0. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 25. ledna 2010 [cit. 2023-04-13]. Dostupné z: Sněmovní tisk 1004 (psp.cz)

byly například: (1.) nepřipustnost legislativních přílepků; (2.) zavedení povinnosti odůvodnit své pozměňovací návrhy během rozpravy; (3.) jednání všech orgánů Poslanecké sněmovny by byla veřejná; (4.) prodloužení lhůty mezi 2. a 3. čtením návrhu. Podstatně by byla změněna lhůta mezi 2. a 3. čtením, kdy 3. čtení návrhu zákona by šlo zahájit nejdříve za 35 dnů po doručení všech pozměňovacích návrhů¹⁶⁵. Vláda na své schůzi dne 13. července 2009 projednala a posoudila návrh zákona, a vyjádřila s tímto návrhem zákona nesouhlas. Vláda vyjádřila nesouhlas právě kvůli zmiňované 35denní lhůtě, která by mohla vést k neúměrnému prodloužení legislativního procesu. Vláda rovněž nesouhlasila s principem veřejných jednání všech orgánů PS, jelikož by to mj. bylo v rozporu se zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnosti způsobilosti¹⁶⁶. Projednávání sněmovního tisku 872 bylo ukončeno s koncem volebního období, což znamenalo konec legislativního procesu – návrh tedy nebyl schválen.

6.1.3 Sněmovní tisk 577 z roku 2011

Dle sněmovního tisku 577, dne 20. září 2011 předložila Senátu návrh zákona senátorka Soňa Paukrťová. Předloženým návrhem se měla měnit dvojice návrhů zákonů JŘPS (tisk 577) a JŘS (tisk 578). Oproti roku 2009 vynechává úpravu ústavní, z důvodu nepravděpodobnosti její změny. V rovině jednacího řádu Poslanecké sněmovny byly navrženy změny, které měly zvýšit transparentnost, aby bylo zřejmé, co se v legislativním procesu odehrává. Lze uvést například: (1.) vyšší požadavky na důvodovou zprávu; (2.) zpřesnění pojmu „pozměňovací návrh“; (3.) vyšší požadavky na náležitosti pozměňovacího návrhu; (4.) zpřísnění procesu podávání a projednávání pozměňovacích návrhů; (5.) zavedení institutu přerušení třetího čtení návrhu zákona minimálně na 24 h; (6.) možnost navrhovatele vzít návrh zákona zpět až do konečného hlasování o něm v PS. Klíčovým bodem návrhu senátorky byla snaha nejenom zpřesnit pojem pozměňovací návrh, ale také stanovit písemnou formu pozměňovacích návrhů, což by vedlo k větší přehlednosti pozměňovacích návrhů. Pozměňovací návrhy by musely být odůvodněny, jejich odůvodnění ve stejné struktuře, která by odpovídala struktuře návrhu zákona¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Poslanecká sněmovna, 2009. Návrh poslanců Ondřeje Lišky, Kateřiny Jacques, Přemysla Rabase a Martina Bursíka na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 16. června 2009 [cit. 2023-04-13]. Dostupné z: Sněmovní tisk 872 (psp.cz)

¹⁶⁶ Poslanecká sněmovna, 2009. Stanovisko vlády k tisku 872/0. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 13. července 2009 [cit. 2023-04-13]. Dostupné z: Sněmovní tisk 872 (psp.cz)

¹⁶⁷ Poslanecká sněmovna, 2011. Senátní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 21. září 2011 [cit. 2023-04-14]. Dostupné z: Sněmovní tisk 577 (psp.cz)

Vláda se po zaslání tisku k návrhu vyjádřila. Na své schůzi dne 15. února 2012 projednala a posoudila návrh zákona, a vyjádřila ve svém stanovisku připomínky. Vláda nesouhlasila především se zavedením institutu přerušení třetího čtení návrhu zákona minimálně na 24 h, a to převážně co se týkalo zákona o státním rozpočtu, jak jej předpokládal navrhovaný § 106 odst. 3 v návrhu Soni Paukrtové. Tato úprava by dle vlády totiž mohla způsobit značné komplikace při schvalování zákona o státním rozpočtu a tím tak ohrozit jeho schválení v řádném termínu. V tomto důsledku by pak stát musel hospodařit v následujícím roce podle rozpočtového provizoria. Dalším důvodem byly dopady návrhu na rychlost legislativního procesu¹⁶⁸. Senátní návrh následně prošel legislativním procesem. Návrh byl PS schválen a postoupen Senátu, který jej zamítl a vrátil Poslanecké sněmovně k novému projednání. Nicméně projednávání sněmovního tisku 577 bylo ukončeno s koncem volebního období, což znamenalo konec legislativního procesu – návrh tedy nebyl schválen.

6.1.4 Sněmovní tisk 1029 z roku 2013

Dle sněmovního tisku 1029, dne 17. května 2013 předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona skupina poslanců (Karolína Peake, Lenka Andrýsová, Petr Gazdík, Helena Langšádlová). Předloženým návrhem se měl měnit zákon JŘPS. Byly navržena opatření, která měla zajistit vyšší transparentnost a odstranit nedostatky zákonodárného procesu v ČR. Lze uvést například: (1.) zveřejnit seznam osob, které se na tvorbě legislativního textu podílely; (2.) upravit dobu mezi druhým a třetím čtením, a to nejméně na 2 týdny; (3.) Zavedení veřejného jednání všech orgánů PS; (4.) zavedení povinnosti zpracovat k návrhu zákona alespoň obecné zhodnocení korupčních rizik (Corrupt Impact Assessment – „CIA“) a hodnocení dopadu regulace (RIA). Klíčovým bodem návrhu senátorky byla snaha zavést do paragrafu §63 JŘPS nepřipustnost pozměňovacího návrhu, který bezprostředně věcně nesouvisí s předmětem původního návrhu zákona¹⁶⁹.

Vláda na své schůzi dne 12. června 2013 návrh projednala a vyjádřila ve svém stanovisku připomínky. Vláda nesouhlasila především s prodloužením lhůty mezi druhým a třetím čtením na 2 týdny, a to kvůli prodloužení už tak časově náročného procesu. Za nedostatek vláda považovala rovněž to, že z návrhu nebylo zřejmé, kdo bude případnou absenci souvislosti

¹⁶⁸ Poslanecká sněmovna, 2011. Stanovisko vlády k tisku 577/0. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 15. února 2012 [cit. 2023-04-14]. Dostupné z: Sněmovní tisk 577 (psp.cz)

¹⁶⁹ Poslanecká sněmovna, 2013. Návrh poslankyň a poslanců Karolíny Peake, Lenky Andrýsové, Petra Gazdíka a Heleny Langšádlové na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 17. května 2013 [cit. 2023-04-16]. Dostupné z: Sněmovní tisk 1029 (psp.cz)

s původním návrhem posuzovat a jaké budou důsledky této absence¹⁷⁰. Projednávání sněmovního tisku 1029 bylo následně ukončeno s koncem volebního období, což znamenalo konec legislativního procesu – návrh tedy nebyl schválen.

6.2 Vlastní úvahy de lege ferenda autorky této práce

Po seznámení se s materiály, které jsou uvedeny pod bodem 6.1 této práce, je třeba konstatovat (1.) snahu některých zákonodárců o úpravu legislativního procesu vedoucího k jeho zkvalitnění ve fázi navrhování a projednávání návrhů zákonů zejména pokud jde o režim pozměňovacích návrhů – a v jeho rámci i o vyloučení praxe legislativních přílepků, proti kterým brojí nejen odborná veřejnost, ale především též Ústavní soud; (2.) určitou nechuť nejenom obou komor Parlamentu, ale i moci výkonné, reprezentované vládou, s touto konkrétní problematikou něco dělat.

Vláda sice zaujímá svá stanoviska o tom, že „vítá v obecné rovině“¹⁷¹ takovéto snahy nebo že se vláda „v obecné rovině ztotožňuje se snahou navrhovatele přispět k řešení neuspokojivého stavu tvorby práva v České republice“¹⁷², nicméně je třeba se ptát, nakolik je na těchto úsecích vláda sama aktivní. Odpověď na otázku je možná až ironická: ačkoliv lze považovat vládu za nejdůležitějšího předkladatele návrhů zákonů (zejména s přihlédnutím k odbornému aparátu, kterým vláda disponuje v rámci procesu přípravy vl.n.z., k nastaveným podmínkám připomínkování vl.n.z., k podkladům, které dle LPV vláda musí ve vl.n.z. zohlednit a zapracovat apod.), zůstává na poli vytvoření legislativního rámce pro zamezení praxe legislativních přílepků nečinná. Přitom si vláda musí být vědoma jednak toho, že „poptávka“ po takové legislativní úpravě zde je (viz kapitola 4.2 „Postavení Ústavního soudu ČR k přílepkové praxi“), jednak toho, že i vláda může rozhodující měrou přispět k tomu, co sama „vítá“, s čím „se ztotožňuje“ (jak uvedeno výše). Je to především vláda, kdo by měl vyvolávat, podporovat, organizovat, zaštiťovat a vyhodnocovat širokou diskusi na téma nalezení nástrojů (mechanismů) k zamezení neblahé přílepkové praxe.

Každopádně žádnou takovou iniciativu, alespoň ne takového rozsahu, která by vedla k legislativní úpravě, tj. zamezila legislativním přílepkům a přispěla tak mj. i k zpřehlednění českého právního řádu, nelze na straně vlády uvést. Vláda se pouze omezila na zamítavá, popř. neutrální, stanoviska ke snahám Senátu, poslanců, případně skupin poslanců,

¹⁷⁰ Poslanecká sněmovna, 2013. Stanovisko vlády k tisku 1029/0. In: psp.cz [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 12. června 2013 [cit. 2023-04-16]. Dostupné z: Sněmovní tisk 1029 (psp.cz)

¹⁷¹ Srov. např. stanovisko vlády, vyjádřené ve sněmovním tisku 1005/1 z roku 2009.

¹⁷² Srov. např. stanovisko vlády, vyjádřené ve sněmovním tisku 1004/1 z roku 2009.

omezit či znemožnit přílepkovou praxi. Taková stanoviska a na ní navázaná „zákonodárná neaktivita“ na daném úseku, pak jsou ve svém souhrnu ku škodě legislativního procesu, ku škodě vládního aparátu samého, ku škodě adresátů právních norem, ku škodě celé české veřejnosti...

6.2.1 Ústavně-právní rovina možnosti zamezení praxe legislativních přílepků

V ústavně-právní rovině je možno co do problematiky eliminace legislativních přílepků uvažovat o změně Ústavy:

V Čl. 41 se doplňuje nový odst. 3, který zní:

„3. Zakazuje se, aby návrh zákona nebo pozměňovací návrh k němu, obsahoval změnu jiného zákona, který nesouvisí s podávaným návrhem zákona.“

Tato novela Ústavy by znamenala pozitivní posun nejméně ve třech rovinách:

- 1) Každý *návrh zákona nebo pozměňovací návrh k němu*, který je v rozporu se zákazem obsaženým v ust. Čl. 41 odst. 3 Ústavy, není v souladu s Ústavou, což musí (nebo alespoň by mělo) být zřejmé každému zákonodárci, ať zkušenému nebo „nováčkovi v komoře“. U vl.n.z. by na to v obecné části důvodové zprávy minimálně měla upozornit vláda v rámci zhodnocení souladu návrhu právního předpisu s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu ČR.

U pozměňovacích návrhů k návrhu zákona by na to mělo být upozorněno např. v rámci projednávání návrhu zákona v garančním výboru PS, ve kterém lze taktéž předkládat pozměňovací návrhy¹⁷³ (nehledě na to, zda se tak stane předsedajícím garančního výboru nebo některým členem garančního výboru), popř. v rámci druhého čtení návrhu zákona na to má upozornit např. předsedající schůze PS¹⁷⁴. Každopádně je zde vytvořen prostor upozornit na to, že se jedná o návrh zákona, který obsahuje legislativní přílepek, popř. o charakter pozměňovacího návrhu, který by měl podobu legislativního přílepku, jako o nesouladném s Ústavou, resp. s ústavním pořádkem. A pokud by i přesto byl návrh zákona obsahující legislativní přílepek / přílepky, schválen, resp. prošel-li by celým legislativním procesem vč. podpisu prezidentem republiky, pak by následovala rovina třetí (viz níže). Zde je však třeba upozornit na to, že prezident má dle Čl. 50 odst. 1 Ústavy právo vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně; prezident tak svým způsobem může plnit úlohu „pojistky“ ústavnosti a kvality zákonodárství.

¹⁷³ Dle § 92 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁷⁴ Dle § 59 odst. 4, § 63 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

- 2) Pojem „pozměňovací návrh“ k návrhu zákona v sobě po názoru autorky zahrnuje i to, co se označuje jako „komplexní pozměňovací návrh“, tzn. pozměňovací návrh, kterým je původní návrh zákona zásadně přepracován. S komplexním pozměňovacím návrhem však musí souhlasit PS ve druhém čtení. Poté se bere komplexní pozměňovací návrh jako východiskový, základní, text pro další projednávání návrhu zákona. Komplexní pozměňovací návrh lze chápat jako užší pojem, než je pojem pozměňovací návrh (který je pak pojmem širším). Ústavní zákaz dle Čl. 41 odst. 3 by se tak bez dalšího vztahoval i na tzv. komplexní pozměňovací návrhy; obdobně by se tak na ně použilo to, co je uvedeno pod bodem 1).
- 3) Každý zákon, přijatý v rozporu s ust. Čl. 41 odst. 3 Ústavy, nebude v souladu s ústavním pořádkem¹⁷⁵ a Ústavní soud tak v řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení¹⁷⁶, může takový nesoulad vyslovit a příslušnou část zákona, tvořící legislativní přílepek, může zrušit. Tak by Ústavní soud splnil svou úlohu „pojistky“ ústavnosti a kvality zákonodárství; samozřejmě jen k návrhu osoby oprávněné k podání takového návrhu, a to podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, který ÚS ukládá, aby při rozhodování o souladu zákona s ústavním pořádkem též zjišťoval, zda byl napadený zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.

Výklad pojmu „zákon, který nesouvisí s podávaným návrhem zákona“ z dikce Čl. 41 odst. 3 Ústavy by zjevně musela podat až judikatura Ústavního soudu, pokud by se nevytvořila již nějaká „quasijudikatura“ v rámci PS (vžitá, aplikovaná, na tam vedenou část legislativního procesu, vzniklá v jejím důsledku). Vodítkem pro takovou judikaturu či „quasijudikaturu“ by samozřejmě měla být důvodová zpráva k předmětné novele Ústavy, která by v ideálním případě měla zejména podrobně shrnout závěry dosavadní judikatury Ústavního soudu na úseku legislativních přílepků, se zvláštním zřetelem na body 50. a 51 nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007 sp.zn. Pl.ÚS 77/06 (viz kapitola 4.3.2 „Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06“).

Ústavní charakter (rozměr) uvedeného zákazu dle čl. 41 odst. 3 Ústavy odůvodňuje již sám o sobě možnost použití výslovného (*expressis verbis*) zákazu legislativních přílepků. To by v případě řešeném jednoduchým právem (např. novelou JŘPS) patrně nešlo, jak bude vysvětleno dále.

¹⁷⁵ Čl. 112 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁷⁶ Čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Z toho se podává, že navrhovaná změna Ústavy se co do systematického zařazení neodchyluje, resp. nijak dramaticky neodchyluje, od materie upravené dosavadním zněním ústavního článku, a pohybuje se v ještě v jeho rámci. Není proto třeba, aby se pro navrhovanou úpravu zvolil samostatný článek, např. Čl. 41a – pokud by se však našly silné argumenty pro úpravu předmětné materie v samostatném článku Ústavy, pak by své místo mělo i zamyšlení nad tím, zda nezvolit pro takový samostatný článek spíše jeho systematické zařazení za Čl. 42 Ústavy, který (ve svém odst. 1) upravuje výlučnou kompetenci vlády při podávání návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu. Tzn., že navrhovaná úprava by byla obsažena v novém Čl. 42a Ústavy.

6.2.2 Rovina možnosti zamezení praxe legislativních přílepků na úrovni jednoduchého práva – projednávání návrhu zákona v PS

Ukázalo-li by se, že změna Ústavy, o které pojednává bod 6.2.1 této práce, je tzv. neprůchodná, zejména pro odpor konkrétní části politické reprezentace, resp. pro odpor takové části členů obou komor Parlamentu, která by znemožnila schválení tohoto ústavního zákona, kterým se mění Ústava, tj. dosažení nejméně souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů¹⁷⁷, lze problematiku zákazu legislativních přílepků řešit v rovině jednoduchého práva.

Autorka si je vědoma určitých ústavních omezení při aplikaci tohoto pojmu „zakaz“ . Platí totiž, že návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku¹⁷⁸. Zakazovat proto v rovině jednoduchého práva („obyčejným“ zákonem), aby návrh zákona nebo pozměňovací návrh k němu, obsahoval změnu jiného zákona, který nesouvisí s podávaným návrhem zákona, by tak mohlo narazit na limity nepřipustné nepřímé novely Ústavy. V tomto směru je totiž nutno si uvědomit, že Čl. 9 odst. 1 Ústavy stanoví, že Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony (srov. například důvod nesouhlasu vlády se sněmovním tiskem 1004 z roku 2009).

Při vědomí výše uvedeného lze uzavřít, že zamezení praxe legislativních přílepků v rovině práva jednoduchého *je nutno formulovat jinak, než při změně Ústavy*, a to tak, aby se zvolená formulace nedostala do rozporu s Ústavou. Což je zajisté obtížné a případné kritiky vlastně neušetřitelné; na případnou kritiku by pak mohl autoritativní odpověď dát jen náleží Ústavního soudu v řízení o návrhu na zrušení zákona, kterým by se úprava provedla.

¹⁷⁷ Čl. 39 odst. 4 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁷⁸ Čl. 41 odst. 2 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

V rovině jednoduchého práva se proto nabízí změna JŘPS. Systematicky je možno uvažovat o několika možnostech úpravy. První z nich je úprava v části dvanácté (Jednání o návrzích zákonů) JŘPS – a v rámci toho v jeho § 86, jehož nadpisem je „Podávání návrhů zákonů“.

Zní-li platné znění ust. § 86 odst. 2 JŘPS tak, že „*Návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést.*“, pak lze při úvahách *de lege ferenda* uvažovat o vložení nového odstavce za odstavec uvedený, s tím, že formulace návrhu novely JŘPS by mohla znít takto:

V § 86 se za odst. 2 vkládá nový odst. 3, který zní:

„(3) Návrh zákona nesmí obsahovat změnu jiného zákona, který nesouvisí s předmětem podávaného návrhu zákona.“

Dosavadní odstavce 3 až 6 se označují jako odstavce 4 až 7.

Tento návrh je však jen prvním krokem ve věci, protože toto ustanovení samo o sobě neřeší situaci, kdy – i přes omezení dle nového znění § 86 odst. 3 JŘPS – by návrh zákona změnu jiného zákona, který nesouvisí s podávaným návrhem zákona, obsahoval. Musí tedy existovat řešení, které by v takovém případě následovalo. Řešení se nabízí již v samotné úvodní fázi legislativního procesu – při podání návrhu zákona. Podle § 87 odst. 1 JŘPS se návrh zákona předkládá předsedovi PS. Ten jej postoupí organizačnímu výboru. To je tedy ten moment, kdy se lze vypořádat s porušením nového znění § 86 odst. 3 JŘPS.

Ve výše uvedeném rámci je JŘPS tedy třeba upravit touto změnou:

V § 87 odst. 1 zní:

„(1) Návrh zákona se předkládá předsedovi Sněmovny. Ten nejprve bez zbytečného odkladu posoudí, zda návrh zákona neodporuje ustanovení § 86 odst. 3. Je-li tomu tak, vrátí jej s odůvodněním navrhovateli. Navrhovatel má právo do 15 dnů od doručení vráceného návrhu zákona navrhnout organizačnímu výboru, aby posouzení předsedy Sněmovny přezkoumal. Organizační výbor usnesením posouzení předsedy Sněmovny potvrdí nebo se usnese, že vrácení dle věty třetí je neúčinné. Návrh zákona, který podle posouzení předsedy Sněmovny neodporuje ustanovení § 86 odst. 3 nebo ohledně něhož se organizační výbor usnesl, že vrácení dle věty třetí je neúčinné, postoupí předseda Sněmovny organizačnímu výboru; jen u takového návrhu zákona se dále postupuje podle odst. 2 a podle § 88 a § 89.“

Uvedeným návrhem se legislativní proces nijak zásadně neprodlouží. Posouzení předsedou PS se logicky bude dít v úzké součinnosti a s garancí Legislativního odboru PS; jde tedy o věc ryze organizačně-technickou na úrovni odborného aparátu PS a do návrhu novely JŘPS to dle názoru autorky není třeba výslovně uvádět. Posouzení předsedou PS (když podkladové materiály k takovému posouzení připraví příslušné oddělení Legislativního odboru PS) se dle osnovy má dít „bez zbytečného odkladu“. K tomu autorka uvádí, že Nejvyšší soud k této lhůtě shrnutím bohaté judikatury dovodil, že „*lhůtu „bez zbytečného odkladu“ používá zákonodárce často nejen v obchodním zákoníku, ale i v dalších předpisech soukromého práva a ve veřejném právu, přičemž většinou je tato lhůta určena ke splnění povinnosti nebo k uskutečnění právního úkonu či jiného projevu vůle. Takto vymezená lhůta přímo neurčuje, v jakém konkrétním časovém okamžiku je třeba povinnost plnit či jinak konat. Jde tak o neurčitou lhůtu, jejíž podstatu vymezuje již její slovní vyjádření. Z časového určení „bez zbytečného odkladu“ je třeba dovodit, že jde o velmi krátkou lhůtu, již je míněno bezodkladné, neprodlené, bezprostřední či okamžité jednání směřující ke splnění povinnosti či k učinění právního úkonu či jiného projevu vůle, přičemž doba trvání lhůty bude záviset na okolnostech konkrétního případu. ... Rovněž tak podle judikatury Nejvyššího správního soudu ...jde o lhůtu v řádu dnů, maximálně týdnů, v co nejkratším časovém úseku, přičemž v praxi je nutno tento pojem vykládat podle konkrétního případu (tedy „ad hoc“) v závislosti od účelu, který chce zákonodárce konkrétním ustanovením za pomoci tohoto pojmu dosáhnout*“¹⁷⁹.

Předseda PS tak má – za pomoci odborného aparátu PS – možnost „jako první“ odhalit porušení zákona. Zjistí-li takové porušení – vrátí návrh zákona jeho navrhovateli. Aby však jednání předsedy PS nemohlo být považováno za konečné, měla by být upravena i možnost nějakého quasiopravného prostředku. Uplatnění zásady „jednoinstančnosti“ se nejeví jako vhodné, protože to odporuje obecnému chápání demokracie a výkonu práva navrhopat zákonů, upraveného Ústavou. Z kontextu osnovy změny § 87 odst. 1 JŘPS se podává, že takové „posuzování“ nemá charakter řízení o právech a povinnostech, jako je např. správní řízení. Nepoužijí se tedy obecné procesní předpisy o řízení, např. správní řád. Opravným prostředkem tedy není odvolání nebo námitky. Navrhuje se prostý přezkum posouzení předsedy PS, a to Organizačním výborem PS. Zajisté by šlo uvažovat i o přezkumu celým plénem PS, ale to se nejeví jako časově hospodárné řešení. Patnáctidenní lhůta pro podání návrhu

¹⁷⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 32 Cdo 2484/2012, ze dne 10.12.2013

na přezkum je lhůtou obvyklou v procesních předpisech pro podání opravného prostředku proti rozhodnutí orgánu prvního stupně; její navržená délka by tak neměla činit obtíže.

Vrácení návrhu zákona navrhovateli (kterému navrhovatel „neodporoval“ návrhem na přezkum) a potvrzení přezkoumání předsedy PS Organizačním výborem PS, má vlastně ten účinek, že návrh zákona (který tedy odporuje novému znění § 86 odst. 3 JŘPS) nebude „vpuštěn“ do další fáze legislativního procesu. To je v podstatě záměr autorky této práce. Věta poslední osnovy návrhu tedy znamená, že do další fáze legislativního procesu, jak je upravují § 87 odst. 2, § 88 a § 89 JŘPS, postupuje *jen ten návrh zákona, který neodporuje novému znění § 86 odst. 3 JŘPS*.

Shora uvedeným postupem na úrovni jednoduchého práva lze však řešit *jen návrhy zákona*. Neplatí to pro *pozměňovací návrhy* nebo pro tzv. *komplexní pozměňovací návrhy*.

Na těchto úsecích je třeba dalších úprav JŘPS.

Aby se do stávajícího znění ustanovení JŘPS, která upravují druhé čtení návrhu zákona, zasahovalo co nejméně, což je zájem na přehlednosti právní normy, navrhuje se právní úprava zamezení praxe legislativních přílepků na úseku pozměňovacích návrhů nebo tzv. komplexních pozměňovacích návrhů vtělit do jednoho samostatného paragrafu JŘPS. Odraz to má v tom, že o pozměňovacích návrzích se v různých souvislostech hovoří § 92 odst. 1 JŘPS (*doporučili výbor Sněmovně přijmout k návrhu zákona pozměňovací návrhy, přesně je formuluje*), § 93 odst. 1 JŘPS (*pokud výbor doporučí Sněmovně přijmout k návrhu zákona pozměňovací návrhy, zpravodaj výboru je odůvodní*), § 94 odst. 1 JŘPS (*pokud výbor doporučí Sněmovně přijmout k návrhu zákona pozměňovací návrhy, zpravodaj výboru je odůvodní*), § 94 odst. 2 JŘPS (*souhrn podaných pozměňovacích návrhů, popřípadě jiných návrhů se doručí všem poslancům*), § 94a odst. 1 JŘPS (*po druhém čtení projedná návrh zákona garanční výbor a předloží po jeho projednání předsedovi Sněmovny usnesení, v němž zaujme doporučující nebo nedoporučující stanovisko k jednotlivým návrhům předloženým k návrhu zákona a navrhne, v jakém pořadí má Sněmovna o těchto návrzích ve třetím čtení hlasovat*).

Tato ustanovení JŘPS není třeba měnit, upraví-li se znemožnění praxe legislativních přílepků v rámci pozměňovacích návrhů v jednom samostatném paragrafu JŘPS, který by měl charakter *společného* ustanovení. Takový paragraf by mohl znít takto:

Za § 94a se vkládá nový § 94b, který, včetně nadpisu, zní:

„§ 94b

Společná ustanovení k pozměňovacím návrhům k návrhu zákona

- (1) Pozměňovací návrh k návrhu zákona nesmí obsahovat změnu jiného zákona, který nesouvisí s předmětem návrhu zákona.*
- (2) Pozměňovací návrh k návrhu zákona podle odstavce 1 nelze projednat.“*

Uvedená osnova znamená, že ani pozměňovací návrh k návrhu zákona, včetně tzv. komplexního pozměňovacího návrhu (který je jen jinou formou pozměňovacího návrhu) by nemohl obsahovat legislativní přílepek.

K tzv. komplexním pozměňovacím návrhům k návrhům zákonů se vyjádřil např. Ústavní soud ve svém nálezu sp.zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010, tak, že „*tzv. komplexní pozměňovací návrhy jsou již delší dobu součástí reglementového práva v České republice. ... Jednací řád Poslanecké sněmovny pojem komplexního pozměňovacího návrhu nezná. Jedná se o jeden z institutů parlamentní praxe, který se však pohybuje v mezích ústavního pořádku, kdy se návrh zákona projednává na základě zákonodárné iniciativy oprávněného navrhovatele podle čl. 41 odst. 2 Ústavy..., avšak podkladem pro jednání je právě komplexní pozměňovací návrh... příslušného sněmovního výboru... To však neznamená, že subjekt s právem zákonodárné iniciativy přestává být „pánem návrhu“, neboť se jedná stále o jeho zákonodárnou iniciativu. Proto pouze on s tímto návrhem (byť v podobě komplexního pozměňovacího návrhu) disponuje a může jej vzít zpět bez dalšího do ukončení rozpravy ve druhém čtení, ve kterém se na podkladě komplexního pozměňovacího návrhu o jeho zákonodárné iniciativě jedná (§ 64 ve spojení s § 86 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), se souhlasem Poslanecké sněmovny ještě i ve třetím čtení.“*

Pokud jde o nový § 94b JŘPS, quasisankcí je zde neprojednatelnost takového pozměňovacího návrhu k návrhu zákona. To má ten důsledek, že porušení nového znění § 94b JŘPS znamená zřejmou vadu zákonodárného procesu, a to porušením procesních pravidel přijímání návrhů zákonů.

Jak vyložil Ústavní soud již ve svém nálezu sp.zn. Pl.ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002, „*Ústavní soud v řadě svých nálezů, dotýkajících se kontroly rozhodování orgánů veřejné moci, opakovaně vyložil zásady, pro které – mimo jiné též z hledisek znaků právního státu – je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný; stručně poznamenáno: ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovedla, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. Jestliže takto připomenuté zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly zákonodárského procesu a v něm přijatých aktů (právních norem), neboť, byť se rozhodovací proces v zákonodárné činnosti do jisté míry liší od rozhodovacích procesů v řízeních před jinými orgány veřejné moci – a v tomto smyslu jej lze chápat jako rozhodovací proces sui generis – vůdčí zásady rozhodování, v němž se dospěje ke konečnému výsledku, jsou v obou případech identické; nadto nelze ztrácet ze zřetele, že důsledky plynoucí ze zákonodárných aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad zajisté významnější než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci. Vystupuje tedy – v zákonodárném procesu – do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.“.*

Případný přezkum zákona, který by byl přijat v rozporu s pravidly stanovenými JŘPS, by tedy pravděpodobně vedl ke zrušení takového zákona Ústavním soudem pro vady zákonodárského procesu.

6.2.3 Rovina možnosti zamezení praxe legislativních přílepků na úrovni jednoduchého práva – jednání o návrhu zákona v Senátu, jednání o zákonných opatřeních Senátu a příprava návrhů zákonů podávaných Senátem Poslanecké sněmovně

Obdobná východiska, která byla zmíněna v bodě 6.2.2 této práce, se uplatní i pro úpravu projednávání návrhů zákonů v rámci Senátu. Zde by bylo z obdobných hledisek třeba upravit JŘS, a to jak v části sedmé JŘS (Jednání o návrzích zákonů), pokud jde o návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou Senátu, tak v části třinácté JŘS (Jednání o návrzích zákonných opatření Senátu), tak v části čtrnácté JŘS (Příprava návrhů zákonů podávaných Senátem Poslanecké sněmovně a jednání o nich).

Vzhledem k omezení rozsahu práce a k rozsáhlé problematice autorka nepředkládá vlastní návrhy osnov změn JŘS, jako tomu bylo v případě bodu 6.2.2 této práce. Autorka toliko konstatuje, že základní myšlenka je stejná, jen konkrétní osnovy musí reagovat na zvláštnosti procesních pravidel zákonodárského procesu v Senátu, neboť ani v Senátu nelze – do přijetí zamezujících osnov – vyloučit přílepkovou praxi.

ZÁVĚR

Neblahá praxe legislativních přílepků a právních norem (resp. zákonů), které se excesu nevyvarovaly, má bezpochybně dopad na kvalitu legislativního procesu, na adresáty právních norem a jejich orientaci v právním řádu ČR. Bakalářská práce si kladla za cíl provést alespoň rámcovou analýzu přílepkové praxe v legislativním procesu a též upozornit na některé zásadní důsledky legislativních přílepků a zhodnotit jejich dopady.

Po vymezení pojmu legislativního přílepku s využitím závěrů provedených Ústavním soudem ČR a po analýze postavení Ústavního soudu ČR k přílepkové praxi je zcela zřejmé, že akceptace legislativních přílepků je v rozporu s Ústavou ČR a se zákonem stanovenou legislativní procedurou. Legislativní přílepky porušují zásady předvídatelnosti a srozumitelnosti zákona, přehlednosti právního řádu a zásady respektování demokratických principů v legislativním procesu. Porušují zákaz svévole při legislativní proceduře. Též dochází k obcházení institutu zákonodárné iniciativy a k porušování několika ustanovení zákona o JŘPS.

I přes jmenované závažné důsledky legislativních přílepků však doposud nebyla zakotvena legislativní úprava, která by praxi legislativních přílepků zamezila. Po komparativní analýze některých konkrétních životních situací na úseku legislativních přílepků, za trvání nouzového stavu vyhlášeného pro území České republiky v letech 2020 a 2021, považuje autorka tuto absenci právní úpravy za nešťastnou, a to především z důvodu snahy některých zákonodárců nouzového stavu zneužít, a prosadit tak své (nesouvisející) pozměňovací návrhy. Absence právní úpravy na úseku legislativních přílepků a snaha urychleně řešit nastalé situace totiž zjevně svádí zákonodárce k načítání legislativních přílepků.

S ohledem na nastíněný kontext neschválených návrhů zákonodárců, tj. jejich snahy tuto situaci změnit, bylo cílem bakalářské práce přinést některé vlastní úvahy *de lege ferenda*, a navrhnout tak legislativní úpravu na úseku legislativních přílepků, tj. která by zamezila legislativním přílepkům. Lze uvažovat o takové změně Ústavy, která by zakazovala legislativní přílepky. Taková novela Ústavy by znamenala pozitivní posun nejméně ve třech rovinách. V první řadě; každý *návrh zákona nebo pozměňovací návrh k němu*, který je v rozporu ústavním zákazem, není v souladu s Ústavou. U vl.n.z. by na to v obecné části důvodové zprávy minimálně měla upozornit vláda. U pozměňovacích návrhů k návrhu zákona by na to mělo být upozorněno např. v rámci projednávání návrhu zákona v garančním výboru PS, popř. v rámci druhého čtení návrhu zákona na to má upozornit např. předsedající schůze PS. Každopádně je zde vytvořen

prostor na upozornění výskytu legislativního přílepku. Za druhé, pojem „pozměňovací návrh“ k návrhu zákona v sobě po názoru autorky zahrnuje i to, co se označuje jako „komplexní pozměňovací návrh“. Ústavní zákaz by se tak bez dalšího vztahoval a řešil obdobným způsobem problematiku tzv. komplexních pozměňovacích návrhů. Konečně, každý *zákon*, přijatý v rozporu s Ústavou, nebude v souladu s ústavním pořádkem a Ústavní soud by mohl takový nesoulad vyslovit a příslušnou část zákona, tvořící legislativní přílepek, zrušit. Tak by Ústavní soud splnil svou úlohu „pojistky“ ústavnosti a kvality zákonodárství.

V rovině JŘPS by bylo dle názoru autorky vhodné vložit nové ustanovení, dle kterého by návrh zákona nesměl obsahovat změnu jiného zákona, který nesouvisí s předmětem podávaného návrhu zákona. Protože toto ustanovení samo o sobě neřeší situaci, kdy by návrh zákona obsahoval změnu jiného zákona, který nesouvisí s podávaným návrhem zákona, musí existovat řešení, které by v takovém případě následovalo. V případě, že by návrh zákona byl v rozporu s vloženým ustanovením, vrátil by jej předseda PS (jemuž byl návrh zákona předložen) s odůvodněním navrhovatelí. Navrhovatel by měl právo do 15 dnů od doručení vráceného návrhu zákona navrhnout organizačnímu výboru, aby posouzení předsedy PS přezkoumal. Vrácení návrhu zákona navrhovatelí má vlastně ten účinek, že návrh zákona nebude „vpuštěn“ do další fáze legislativního procesu. To je v podstatě záměr autorky této práce.

Shora uvedeným postupem na úrovni jednoduchého práva lze však řešit *jen návrhy zákona*. Neplatí to pro *pozměňovací návrhy* nebo pro tzv. *komplexní pozměňovací návrhy*. Na těchto úsecích je třeba dalších úprav JŘPS. Vložil by se nový paragraf, který by stanovil, že pozměňovací návrh k návrhu zákona, který nesouvisí s předmětem podávaného návrhu zákona, nelze projednat. Uvedená osnova znamená, že ani pozměňovací návrh k návrhu zákona, včetně tzv. komplexního pozměňovacího návrhu (který je jen jinou formou pozměňovacího návrhu) by nemohl obsahovat legislativní přílepek. Pokud jde o nový paragraf, quasisankcí je zde *neprojednatelnost* takového pozměňovacího návrhu k návrhu zákona. To má ten důsledek, že porušení nového paragrafu znamená zřejmou vadu zákonodárského procesu, a to porušením procesních pravidel přijímání návrhů zákonů. Případný přezkum zákona, který by byl přijat v rozporu s pravidly stanovenými JŘPS, *by tedy pravděpodobně vedl ke zrušení takového zákona Ústavním soudem pro vady zákonodárského procesu*. Výše uvedené úvahy de lege ferenda by měly nejenom vyřešit absenci právní úpravy na úseku legislativních přílepků, která se autorce jeví jako nezbytná, ale mj. přispět k zpřehlednění českého právního řádu a předejít tak nežádoucím důsledkům, které s akceptací legislativních přílepků nevyhnutelně nastávají, a o kterých bylo v rámci této bakalářské práce pojednáno.

POUŽITÁ LITERATURA

1. Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR, 2021. Legislativní přílepký stále kazí zákony a komplikují podnikání. In: *amsp.cz* [online]. Praha: c2017 AMSP ČR [cit. 2023-04-06]. Dostupné z: [Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR | Ekonom: Legislativní přílepký stále kazí zákony a komplikují podnikání. Problematiku komentuje místopředsedkyně AMSP ČR Pavla Břečková](#)
2. ČESKO. Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018 č. 47. In: *Vláda ČR* © [online] [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>
3. ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2022 [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1/zneni-20130601#f1471024>
4. ČESKO. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2022 [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-110/zneni-20001201#f1861166>
5. ČESKO. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2022 [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-107/zneni-20200501#cast1>
6. ČESKO. Zákon č. 240/2000 Sb., Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2023 [cit. 2023-02-16]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-240#p5>
7. ČESKO. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2022 [cit. 2022-11-13]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-90/zneni-20220101#cast1>
8. FENCLOVÁ, Martina, 2012. *Pozměňovací návrhy nesouvisející s předmětem osnovy zákona v legislativní praxi České republiky* [online]. Praha [cit. 2023-02-21]. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/58893/DPTX_2011_1_11220_0_176843_0_116607.pdf?sequence=1&isAllowed=y

9. FUKSOVÁ, Veronika, b.r. Ještě jednou k nálezům Ústavního soudu o zákonodárném procesu. In: *mvcr.cz* [online]. Praha: c2023 Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-lg-4-13w-fuksova-pdf.aspx>.
10. Hospodářská komora ČR, 2021. Parlament odmítl snahu některých poslanců zneužívat nástroj legislativní nouze na protlačení nesouvisajících přílepků. In: *komora.cz* [online]. Praha: Hospodářská komora ČR, 1. března 2021 [cit. 2023-03-31]. Dostupné z: [Parlament odmítl snahu některých poslanců zneužívat nástroj legislativní nouze na protlačení nesouvisajících přílepků – Hospodářská Komora](#)
11. KOLÁŘ, Petr et al. *Parlament České republiky - 3.vydání*. Praha: Leges, 2013. ISBN:978-80-87576-95-3.
12. Kolektiv autorů. *Ottův slovník naučný – VII. díl (Dánsko – Dřevce)*. Praha: Otto, 1893. ISBN: 80-7185-104-3.
13. Komora daňových poradců ČR, 2020. Zákon, který měl zaměstnavatelům ulevit v platbě sociálního pojištění, výrazně zkomplikuje přijímání nových zaměstnanců. In: *kdpcr.cz* [online]. Praha: Komora daňových poradců ČR, 24. května 2020 [cit. 2023-03-04]. Dostupné z: [Zákon, který měl zaměstnavatelům ulevit v platbě sociálního pojištění, výrazně zkomplikuje přijímání nových zaměstnanců - Komora daňových poradců ČR \(kdpcr.cz\)](#)
14. Komora daňových poradců ČR, 2021. Stát opět komplikuje zaměstnávání v ČR. In: *kdpcr.cz* [online]. Praha: Komora daňových poradců ČR, 16. února 2021 [cit. 2023-03-04]. Dostupné z: [Stát opět komplikuje zaměstnávání v ČR - Komora daňových poradců ČR \(kdpcr.cz\)](#)
15. KOSARŮ, David et al. *Ústavní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN: 978-80-7478-664-8.
16. KUČEROVÁ, Dagmar, 2021. Příspěvek 370 Kč v karanténě neprošel. Vláda ale schválila 100% nemocenskou. In: *podnikatel.cz* [online]. Praha: c1997 – 2023 Internet Info, 2. března 2021 [cit. 2023-03-24]. Dostupné z: [Příspěvek 370 Kč v karanténě neprošel. Vláda ale schválila 100% nemocenskou - Podnikatel.cz](#)
17. MAREŠ, Miroslav, NOVÁK, Daniel. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN: 978-80-7598-202-5.

18. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2020. Vl.n.z. o snížení penále z pojist. na soc. zabezpečení. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 7. května 2020 [cit. 2023-03-16]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 860/0 \(psp.cz\)](#)
19. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2021. Vl.n.z. o snížení penále z pojist. na soc. zabezpečení. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 9. února 2021 [cit. 2023-03-24]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 1153/0 \(psp.cz\)](#)
20. Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. Legislativní proces (teorie a praxe). In: *mvr.cz* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., červenec 2011 [cit. 2023-02-10]. Dostupné z: <https://www.mvr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx>
21. Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl.ÚS 21/01 (k zákonu o státním rozpočtu z hlediska účasti Senátu v legislativním procesu).
22. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 77/06 (k legislativním přílepkům (jezdcům) a jejich ústavnosti)
23. Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 24/07 (k problematice „komplexních pozměňovacích návrhů“)
24. NEUBERGEROVÁ, Karolína, 2020. Přílepek k zákonu zkrátil firmám lhůtu pro přihlášení zaměstnance. In: *Irozhlaz.cz* [online]. Praha: c1997-2023 Český rozhlas, 24. května 2020 [cit. 2023-03-16]. Dostupné z: [Přílepek k zákonu zkrátil firmám lhůtu pro přihlášení zaměstnance. ‚Údaje stejně mají,‘ tvrdí poslankyně | iROZHLAS - spolehlivé zprávy](#)
25. OCHRANA, František. *Metodologie vědy: úvod do problému*. Praha: Karolinum, 2009. ISBN: 978-80-246-1609-4.
26. PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda. I. díl, Obecná státověda - 3. vydání*. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN: 978-80-7502-506-7.
27. PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky - 3. vydání*. Praha: Leges, 2020. Student (Leges). ISBN: 978-80-7502-468-8.
28. Poslanecká sněmovna, 2009. Návrh poslanců Ondřeje Lišky, Kateřiny Jacques, Přemysla Rabase a Martina Bursíka na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 16. června 2009 [cit. 2023-04-13]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 872 \(psp.cz\)](#)

29. Poslanecká sněmovna, 2009. Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 20. února 2009 [cit. 2023-04-11]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 1004 \(psp.cz\)](#)
30. Poslanecká sněmovna, 2009. Stanovisko vlády k tisku 1004/0. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 25. ledna 2010 [cit. 2023-04-13]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 1004 \(psp.cz\)](#)
31. Poslanecká sněmovna, 2009. Stanovisko vlády k tisku 872/0. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 13. července 2009 [cit. 2023-04-13]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 872 \(psp.cz\)](#)
32. Poslanecká sněmovna, 2011. Senátní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 21. září 2011 [cit. 2023-04-14]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 577 \(psp.cz\)](#)
33. Poslanecká sněmovna, 2011. Stanovisko vlády k tisku 577/0. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 15. února 2012 [cit. 2023-04-14]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 577 \(psp.cz\)](#)
34. Poslanecká sněmovna, 2013. Návrh poslankyň a poslanců Karolíny Peake, Lenky Andryšové, Petra Gazdíka a Heleny Langšádlové na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 17. května 2013 [cit. 2023-04-16]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 1029 \(psp.cz\)](#)
35. Poslanecká sněmovna, 2013. Stanovisko vlády k tisku 1029/0. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 12. června 2013 [cit. 2023-04-16]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 1029 \(psp.cz\)](#)
36. Poslanecká sněmovna, 2020. Pozměňovací návrh č. 5259 k vládnímu návrhu zákona o snížení penále z pojistného na sociální zabezpečení. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 13. května 2020 [cit. 2023-03-17]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 860 \(psp.cz\)](#)
37. Poslanecká sněmovna, 2020. Pozměňovací návrh č. 6122 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 1. září 2020 [cit. 2023-04-03]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 910 \(psp.cz\)](#)

- 38.** Poslanecká sněmovna, 2021. Pozměňovací návrh č. 7448 k vládnímu návrhu zákona o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 11. února 2021 [cit. 2023-03-24]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 1153 \(psp.cz\)](#)
- 39.** Poslanecká sněmovna, 2021. Pozměňovací návrh č. 7451 k vládnímu návrhu zákona o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě. In: *psp.cz* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 11. února 2021 [cit. 2023-03-24]. Dostupné z: [Sněmovní tisk 1153 \(psp.cz\)](#)
- 40.** POTĚŠIL, Lukáš, 2008. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. In: *mvcr.cz* [online]. Praha: c2023 Ministerstvo vnitra České republiky, 12. června 2008 [cit. 2023-03-04]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>
- 41.** PROKEŠ, Jan, 2020. Pirátské zdanění kapitálu odradí lidi od podnikání, tvrdí zakladatel Socialbakers Jan Řežáb. *Hospodářské noviny* [online]. Praha: c1996-2023 Economia, a.s., 24(1) [cit. 13. 11. 2023]. e-ISSN 2787-950X. Dostupné z: [Pirátské zdanění kapitálu odradí lidi od podnikání, tvrdí zakladatel Socialbakers Jan Řežáb | Hospodářské noviny \(HN.cz\)](#)
- 42.** RESCHOVÁ, Jana a kolektiv. *Státověda, stát, jednotlivec, konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN: 978-80-7552-695-3.
- 43.** Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 10. 12. 2013 sp.zn. 32 Cdo 2484/2012 (k pojmu lhůty „bez zbytečného odkladu“)
- 44.** Senát ČR, 2020. Stenozáznam z 2. dne 3. schůze. In: *senat.cz* [online]. Praha: Senát, 10. prosince 2020 [cit. 2023-04-03]. Dostupné z: [Senát PČR: Stenozáznamy \(senat.cz\)](#)
- 45.** SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN: 978-80-7676-202-2.

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha A: Možnosti zamezení praxe legislativních přílepků

PŘÍLOHA A: Možnosti zamezení praxe legislativních přílepků

Stávající znění Čl. 41 Ústavy:

Znění článku 41 Ústavy po novele ve smyslu podkapitoly 6.2.1 této práce (změny bolt-kurzívou):

Čl. 41

(1) Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně.

(2) Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

Čl. 41

(1) Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně.

(2) Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

(3) Zakazuje se, aby návrh zákona nebo pozměňovací návrh k němu, obsahoval změnu jiného zákona, který nesouvisí s podávaným návrhem zákona.

Stávající znění vybraných ustanovení ZJŘPS:

Znění vybraných ustanovení ZJŘPS po novele ve smyslu podkapitoly 6.2.2 této práce (změny bolt-kurzívou):

§ 86

(1) Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (dále jen "navrhovatel"). Za Senát, vládu a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku mohou jednat jen jejich členové, kteří byli takovým jednáním zvláště pověřeni. Jde-li o návrh skupiny poslanců, odůvodní ho poslanec, který je jejím členem a kterého tím tato skupina pověří.

(2) Návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést.

§ 86

(1) Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (dále jen "navrhovatel"). Za Senát, vládu a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku mohou jednat jen jejich členové, kteří byli takovým jednáním zvláště pověřeni. Jde-li o návrh skupiny poslanců, odůvodní ho poslanec, který je jejím členem a kterého tím tato skupina pověří.

(2) Návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést.

(3) Návrh zákona nesmí obsahovat změnu jiného zákona, který nesouvisí s předmětem podávaného návrhu zákona.

(3) Součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.

(4) Má-li být k zákonu vydán prováděcí předpis, může si organizační výbor vyžádat od navrhovatele jeho návrh. Návrh takového předpisu předloží navrhovatel vždy, má-li nabýt účinnosti současně se zákonem.

(5) Jde-li o návrh novely zákona, návrh se předkládá se zněním platného zákona nebo jeho části, jíž se novelizace týká, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění.

(6) Navrhovatel může vzít návrh zákona zpět až do zahájení rozpravy ve třetím čtení návrhu zákona. Poté může vzít takový návrh zpět jen se souhlasem Sněmovny.

(4) Součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.

(5) Má-li být k zákonu vydán prováděcí předpis, může si organizační výbor vyžádat od navrhovatele jeho návrh. Návrh takového předpisu předloží navrhovatel vždy, má-li nabýt účinnosti současně se zákonem.

(5) Jde-li o návrh novely zákona, návrh se předkládá se zněním platného zákona nebo jeho části, jíž se novelizace týká, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění.

(6) Navrhovatel může vzít návrh zákona zpět až do zahájení rozpravy ve třetím čtení návrhu zákona. Poté může vzít takový návrh zpět jen se souhlasem Sněmovny.

(1) Návrh zákona se předkládá předsedovi Sněmovny. Ten jej postoupí organizačnímu výboru.

(2) Návrh zákona se doručí všem poslancům. Pokud není navrhovatelem vláda, předseda Sněmovny ji požádá, aby se do 30 dnů od doručení žádosti k návrhu svým stanoviskem vyjádřila.

(3) Vláda zasílá své stanovisko k návrhu zákona předsedovi Sněmovny.

(1) Návrh zákona se předkládá předsedovi Sněmovny. Ten nejprve bez zbytečného odkladu posoudí, zda návrh zákona neodporuje ustanovení § 86 odst. 3. Je-li tomu tak, vrátí jej s odůvodněním navrhovateli. Navrhovatel má právo do 15 dnů od doručení vráceného návrhu zákona navrhnout organizačnímu výboru, aby posouzení předsedy Sněmovny přezkoumal. Organizační výbor usnesením posouzení předsedy Sněmovny potvrdí nebo se usnese, že vrácení dle věty třetí je neúčinné. Návrh zákona, který podle posouzení předsedy Sněmovny neodporuje ustanovení § 86 odst. 3 nebo ohledně něhož se organizační výbor usnesl, že vrácení dle věty třetí je neúčinné, postoupí předseda Sněmovny organizačnímu výboru; jen u takového návrhu zákona se dále postupuje podle odst. 2 a podle § 88 a § 89.

(2) Návrh zákona se doručí všem poslancům. Pokud není navrhovatelem vláda, předseda Sněmovny ji požádá, aby se do 30 dnů od doručení žádosti k návrhu svým stanoviskem vyjádřila.

(3) Vláda zasílá své stanovisko k návrhu zákona předsedovi Sněmovny.

§ 94b

Společná ustanovení k pozměňovacím návrhům k návrhu zákona

(3) Pozměňovací návrh k návrhu zákona nesmí obsahovat změnu jiného zákona, který nesouvisí s předmětem návrhu zákona.

(4) Pozměňovací návrh k návrhu zákona podle odstavce 1 nelze projednat.