



# POSLANECKÁ SNĚMOVNA

## LEGISLATIVNÍ PROCES NA PARLAMENTNÍ ÚROVNI

Přijímání zákonů je jednou nejdůležitějších funkcí každého parlamentního sboru. V České republice je nyní Parlament navíc výhradním zákonodárcem. Ústava ČR do budoucna nevyklučuje přímou demokracii (zejména prostřednictvím celostátního referenda) i při výkonu zákonodárcí moci.

### ZÁKONODÁRNÁ PROCEDURA

Při projednávání zákonů je návrh zákona nejprve podán do Poslanecké sněmovny, která jej po projednání, resp. vyslovení souhlasu s návrhem zákona, postoupuje Senátu. Pokud Senát návrh zákona usnesením zamítne nebo jej schválí se svými pozměňovacími návrhy, je návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně, aby o něm znovu hlasovala. Pokud Poslanecká sněmovna návrh zákona schválí, je postoupen prezidentu republiky, který má právo jej vrátit (kromě zákonů ústavních). O zákonu vráceném prezidentem republiky Poslanecká sněmovna hlasuje znovu. Na závěr legislativního procesu, pokud se zákonem byl vysloven souhlas, je zákon vyhlášen, resp. publikován ve Sbírce zákonů.

Pokud je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, náleží podle Ústavy Senátu právo přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a jinak by vyžadovaly přijetí zákona. Okruh těchto záležitostí je přesně vymezen Ústavou, rozhodně se nejedná o plnou zákonodárcí pravomoc, která náleží Parlamentu jako celku. Zákonná opatření Senátu se nemohou přijímat např. ve věcech

### Různé typy zákonů se projednávají trojí odlišnou procedurou:

1. Schvalování – přijímání návrhů zákonů v posloupnosti komor, ve kterém má Senát na projednávání lhůtu 30 dní (běžné zákony).
2. Schvalování – přijímání návrhů zákonů, se kterými musí obě komory vyslovit souhlas, tzn. není zde možnost přehlasování Poslaneckou sněmovnou (ústavní zákony a zákony podle čl. 40 Ústavy).
3. Schvalování – přijímání návrhů zákonů v jediné komoře – v Poslanecké sněmovně (např. zákon o státním rozpočtu se projednává pouze v Poslanecké sněmovně).

Ústavy, státního rozpočtu, volebního zákona atd. Zákonné opatření může navrhnout pouze vláda a má podmíněnou platnost, což znamená, že Poslanecká sněmovna na své první schůzi musí s tímto zákonným opatřením vyslovit souhlas. Pokud tento souhlas nevysloví, pozbývá zákonné opatření platnost.

### ZÁKONODÁRNÝ PROCES

Zákonodárcí proces představuje soustavu kroků, které jednotlivé příslušné orgány provádějí s cílem přijmout návrh zákona. Na své cestě do Sbírky zákonů návrh zákona prochází různými stádii tohoto procesu, se kterými seznamuje následující text.

# POSLANECKÁ SNĚMOVNA

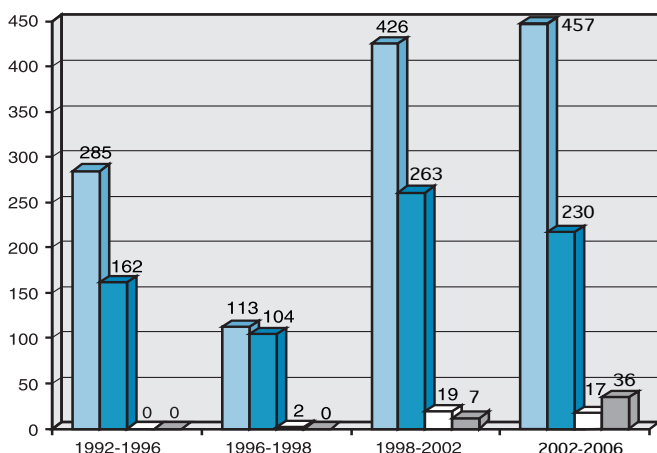
V Poslanecké sněmovně nejprve prochází návrh zákona prvním čtením, po němž následuje projednání ve výborech. Po projednání ve výborech následuje v Poslanecké sněmovně druhé čtení a poté třetí čtení, které uzavírá legislativní proces na úrovni Poslanecké sněmovny, pokud se nejedná o případy, kdy je návrh zákona vrácen Poslanecké sněmovně Senátem nebo prezidentem republiky.

## ZÁKONODÁRNÁ INICIATIVA

Právo předkládat návrhy zákonů má poslanec, skupina poslanců, Senát (pouze jako celek), vláda a krajská zastupitelstva. V praxi zákonodárnou iniciativu nejvíce využívá vláda, následují poslanci nebo skupina poslanců. Návrhy zákonů může navrhovatel vzít zpět bez souhlasu Poslanecké sněmovny, a to až do konce tzv. druhého čtení; poté může vzít zpět návrh zákona již jen se souhlasem Sněmovny.

Součástí návrhu je kromě znění navrženého zákona i důvodová zpráva, která musí být rozdělena na obecnou a zvláštní část. Důvodová zpráva musí zhodnotit platný právní stav, vysvětlit nezbytnost nové úpravy a popsat předpokládané dopady na státní rozpočet a na rozpočty krajů a obcí. Ve zvláštní části důvodové zprávy musí být obsaženo vysvětlení k jednotlivým ustanovením navrhovaného zákona. Návrhy zákonů se předkládají předsedovi Poslanecké sněmovny. Vláda se do 30 dnů vyjadřuje k návrhům zákonů, které sama nepředložila.

## POČET PŘEDLOŽENÝCH NÁVRHŮ ZÁKONŮ



## PRVÉ ČTENÍ NÁVRHU ZÁKONA

Při prvním čtení projednávání návrhu zákona v plénu Sněmovny vystoupí nejprve navrhovatel zákona a poté zpravodaj z řad poslanců, kterého určil organizační výbor. Po obecné rozpravě, která není časově omezena, může Sněmovna návrh zamítnout, vrátit k dopracování nebo přikázat některému z výborů k dalšímu projednávání.

První čtení návrhu zákona slouží především k seznámení se s obsahem návrhu zákona, s jeho cíli a záměry. Návrhy na zamítnutí nebo vrácení k dopracování pak slouží k tomu, aby návrh, který nemá podporu Poslanecké sněmovny a tudíž není naděje na jeho přijetí, neprocházel celou procedurou schvalování a pak byl následně zamítnut. Dalším účelem prvního čtení je vyjasnění stanovisek politických stran, která ovlivňují další průběh schvalování příslušného návrhu zákona.

Nerozhodne-li Sněmovna o zamítnutí nebo vrácení navrhovateli k dopracování, přikáže návrh zákona k projednání výboru, popřípadě několika výborům. Přikázání je na návrh organizačního výboru nebo předsedy Sněmovny a kterýkoli z poslanců může podat jiný návrh na přikázání; o takovém návrhu rozhodne Sněmovna bez rozpravy. Byl-li návrh zákona přikázán výboru k projednání, nelze jej již vrátit navrhovateli k dopracování.

## PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA VE VÝBORECH

Po prvním čtení návrhu následuje projednávání zákona ve výborech, a to obvykle ve lhůtě 60 dnů. Lhůta pro projednání návrhu zákona ve výboru je sice 60, ale může být zkrácena až o 30 dnů. O více než 30 dnů lze lhůtu zkrátit pouze v případě, kdy proti takovému zkrácení nevznese námítku nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců. Lhůta může být samozřejmě i prodloužena, a to až o 20 dnů. O více než 20 dnů lze lhůtu prodloužit pouze se souhlasem navrhovatele, tzn. pokud navrhovatel souhlas nedá nelze lhůtu teoreticky prodloužit o více než 20 dnů.

Většinu návrhů zákonů přikazuje Sněmovna jedinému výboru podle oblasti, které se předpis dotýká. V některých případech však může být příslušný návrh projednán na základě přikázání Sněmovnou, nebo i z vlastní iniciativy ve dvou, či dokonce i ve více výborech. (např. návrhy zákonů týkajících se obrany projednává výbor pro obranu a bezpečnost a zahraniční výbor, zákony, které se dotýkají Evropské unie též výbor pro evropské záležitosti).

Výbor projednává návrh zákona nejprve v obecné rozpravě, poté v rozpravě podrobné, ve které mohou poslanci vznášet pozměňovací návrhy. Na závěr výbor přijímá usnesení, ve kterém Sněmovně doporučí návrh schválit nebo zamítnout. Alespoň pětina členů výboru může předložit oponentní zprávu, tzn. zprávu, která obsahuje odlišné stanovisko, než které přijala většina výboru.

## DRUHÉ ČTENÍ NÁVRHU ZÁKONA

Ve druhém čtení na schůzi Poslanecké sněmovny návrh zákona opět uvede navrhovatel, poté vystoupí zpravodaj výboru. Po obecné rozpravě následuje

je podrobná rozprava, v níž kdokoliv z poslanců může předložit pozměňovací návrhy. Obě rozpravy jsou časově neomezené. Poslanci mohou předložit i návrh na zamítnutí návrhu zákona, o kterém se však hlasuje až ve třetím čtení, nebo jiné procedurální návrhy nebo návrh na vrácení návrhu zákona výboru k novému projednání. Pokud není návrh zákona vrácen výboru k novému projednání, postupuje do třetího čtení.

## TŘETÍ ČTENÍ NÁVRHU ZÁKONA

Třetí čtení lze zahájit nejdříve 72 hodin po doručení pozměňovacích návrhů poslancům. Pokud Poslanecká sněmovna rozhodla ještě v průběhu druhého čtení v podrobné rozpravě o zkrácení lhůty na 48 hodin, začne třetí čtení za těchto 48 hodin.

Ve třetím čtení uvede návrh zákona navrhovatel a poté vystoupí zpravodaj, který musí navrhnout proceduru hlasování o jednotlivých přednesených pozměňovacích návrzích a návrhu zákona jako o celku. V rámci rozpravy ve třetím čtení mohou poslanci navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení. Následující hlasování uvádí zpravodaj podle schválené procedury hlasování. Zpravodaj i navrhovatel vyjadřují své stanovisko jednak k jednotlivým pozměňovacím návrhům, jednak i k návrhu zákona jako celku (kladné, záporné, neutrální). Nejprve se hlasuje o jednotlivých pozměňovacích návrzích, nakonec o návrhu zákona jako celku. Pokud není souhlas vysloven, návrh zákona nebyl přijat a legislativní proces je ukončen neúspěšně. Je-li souhlas vysloven, projednávání ve Sněmovně v této fázi končí a návrh zákona je bez zbytečného odkladu postoupen Senátu, pokud se nejedná o zákon, který projednává pouze Poslanecká sněmovna.

## SCHVÁLENÍ NÁVRHU ZÁKONA JIŽ V PRVÉM ČTENÍ

Navrhovatel může, současně s návrhem zákona, navrhnout Sněmovně, aby s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení. Odůvodnění takového návrhu musí být uvedeno v důvodové zprávě. Takový návrh lze však projednat pouze v případě, že proti němu nevznese námitku nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců, a to před ukončením obecné rozpravy. V prvním čtení nelze schválit návrh ústavního zákona, návrh zákona o státním rozpočtu nebo mezinárodní smlouvu podle čl. 10 Ústavy. O návrhu, zda bude PS v jednání pokračovat tak, aby mohla s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvním čtení, musí Poslanecká sněmovna rozhodnout po skončení obecné rozpravy. Pokud je

tento návrh schválen zahájí předsedající o návrhu zákona podrobnou rozpravu, ve které nelze podat pozměňovací nebo jiné návrhy. Je možné pouze navrhnout opravu data účinnosti v návrhu zákona a nebo opravu legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb. Na závěr prvního čtení se Sněmovna usnese po závěrečném vystoupení navrhovatele a zpravodaje, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas. Pokud tento souhlas nevysloví, pokračuje Sněmovna dalším jednáním o návrhu zákona, tzn. může návrh zamítnout, vrátit k dopracování nebo přikázat některému z výborů k dalšímu projednávání. Procedura schvalování zákona v prvním čtení byla přijata v souvislosti s přípravou vstupu České republiky do Evropské unie.

## ZVLÁŠTNÍ JEDNÁNÍ A ZKRÁCENÁ JEDNÁNÍ

Kromě běžného způsobu jednání může v určitých případech Sněmovna přistoupit k následujícím zvláštním způsobům projednávání návrhů zákonů. O schválení zákona v prvním čtení pojednává předchozí odstavec.

V případě že Sněmovna projednává **návrh zákona, se kterým vláda spojila žádost o vyslovení důvěry**, může vláda podle čl. 44 odst. 3 Ústavy žádat, aby jeho projednávání skončilo do tří měsíců od předložení. Pokud se o takovém návrhu Sněmovna neusnese do tří měsíců, může být podle čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy rozpuštěna prezidentem. Spojení návrhu zákona s žádostí o vyslovení důvěry zatím nebylo prakticky využito a není ani zcela jasný výklad, zda neschválení zákona v dané lhůtě znamená nevyslovení důvěry vládě či nikoliv.

Za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, lze vyhlásit stav **legislativní nouze**. Vyhláší jej předseda Sněmovny na návrh vlády, a to pouze na určitou dobu. Ve stavu legislativní nouze bylo například schváleno vydání státních dluhopisů na financování opatření k odstranění povodní, zákon o ochraně utajovaných skutečností nebo novela zákona o volbách do Parlamentu. Procedura nemá první čtení, předseda Sněmovny přikáže návrh zákona přímo výboru a stanoví dobu, do kdy jej musí projednat. Zkráceny jsou rovněž lhůty pro další projednávání ve Sněmovně.

Vládní návrh zákona se může dále projednávat ve zkráceném jednání a nemusí se k němu vyhlášovat stav legislativní nouze, pokud vyžaduje neodkladné vydání zákona **provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN**.

Podle **ústavního zákona o bezpečnosti České republiky** může vláda po dobu ohrožení státu nebo válečného stavu požadovat, aby Parlament

projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání. Obsah zákona není nijak omezen, nesmí však jít o ústavní zákon. O takovém návrhu je Sněmovna povinna se unést do 72 hodin od jeho podání.

## SENÁT

Senát je povinen se o návrhu zákona usnést do 30 dnů od jeho postoupení. Proto se Senát zabývá návrhem jen v jediném čtení, kterému předchází výborové projednávání zákona. Návrh zákona postoupeného Poslaneckou sněmovnou přikazuje výborům organizační výbor nejdéle do tří dnů od postoupení zákona z Poslanecké sněmovny.

Projednávání **v senátních výborech** probíhá obdobně jako ve výborech Sněmovny (určení zpravodaje, obecná rozprava, podrobná rozprava, pozměňovací návrhy, závěrečné usnesení). Výbory jsou si vědomy toho, že Sněmovna schvaluje senátní pozměňovací návrhy jako celek. Senátoři proto často navrhují pouze takové pozměňovací návrhy, které mají šanci být ve Sněmovně přijaty jako celek.

### Po projednání ve výborech se o návrhu zákona jedná na plenární schůzi. Senát má několik možností:

1. usnese se, že se návrhem nebude zabývat – zákon je tímto usnesením přijat a předseda Sněmovny jej postoupí prezidentovi k podpisu
2. schválí návrh zákona – zákon postoupí předseda Sněmovny prezidentovi k podpisu
3. návrh zákona zamítne – návrh se vrací k projednání do Sněmovny
4. návrh zákona vrátí Sněmovně s pozměňovacími návrhy – návrh se vrací k projednání do Sněmovny
5. pokud nenastane ani jedna z výše uvedených variant, znamená to, že se Senát nevyjádřil – návrh je přijat 30 dnů od jeho postoupení do Senátu a poté jej předseda Sněmovny postoupí prezidentovi k podpisu.

## JEDNÁNÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY PO VRÁCENÍ NÁVRHU ZÁKONA SENÁTEM

O návrhu Senátem **zamítnutého** zákona hlasuje Sněmovna znovu. Jestliže se zákonem vysloví souhlas nadpoloviční většina všech poslanců, je zamítnutí Senátem tzv. přehlasováno a zákon je

přijat. Pokud Senát zákon **vrátil s pozměňovacími návrhy**, hlasuje Sněmovna nejdříve o návrhu zákona ve znění Senátu (ke schválení stačí prostá většina přítomných poslanců). Pokud není znění Senátu schváleno, teprve poté se hlasuje o původním znění zákona (tzn. znění schválené Sněmovnou), kdy ke schválení je zapotřebí nadpoloviční většina všech poslanců. Návrhy zákonů, které Senát zamítl nebo je vrátil se svými pozměňovacími návrhy se mohou ve Sněmovně znovu projednat na nejbližší schůzi Sněmovny, nejdříve však až za deset dnů ode dne, kdy byly takové návrhy zákona Sněmovně vráceny.

## VETO PREZIDENTA REPUBLIKY

Návrh zákona je přijat, pokud úspěšně prošel celým legislativním procesem v Parlamentu. Prezident republiky má možnost vrátit přijatý zákon (s výjimkou ústavního zákona) s odůvodněním do 15 dnů ode dne, kdy mu byl postoupen.

Poslanecká sněmovna je povinna o vráceném (vetovaném) zákonu hlasovat na své nejbližší schůzi, nejdříve ale 10 dnů od doručení prezidentem. Jestliže Sněmovna setrvá na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců, zákon se vyhlásí ve Sbírce zákonů. Podle ústavní zvyklosti jej prezident již nepodepisuje. Pokud se předepsané většiny nepodaří dosáhnout, zákon nebyl přijat.

Prezidentské veto je významnou pravomocí hlavy státu. Prezident tak vyjadřuje svůj vztah k danému zákonu, ale i své zásadní politické názory.

## SHRNUTÍ

- Na přijímání zákonů se podílí různou měrou Poslanecká sněmovna a Senát
- Různé typy zákonů se projednávají odlišnou procedurou
- V Poslanecké sněmovně se návrhy zákonů projednávají ve výborech a na plénu
- Senát má právo návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy nebo jej zamítnout – zamítnutý návrh se také vrací zpět do Poslanecké sněmovny
- Prezident má právo návrh zákona vrátit do Poslanecké sněmovny