

Zákon

ze dne 2016,

o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon)

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Úvodní ustanovení

Tento zákon upravuje některé zásady jednání a styku Poslanecké sněmovny (dále jen „Sněmovna“) a Senátu mezi sebou a navenek.

§ 2

Jednání o návrhu ústavního zákona nebo jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor

(1) Jestliže Sněmovna vysloví souhlas s návrhem ústavního zákona nebo návrhem jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor a Senát takový návrh schválí, je návrh zákona přijat. Jestliže Senát takový návrh zákona nepřijme, jeho projednávání končí.

(2) Jestliže Senát přijme návrh ústavního zákona nebo návrh jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor ve znění odlišném od znění schváleného Sněmovnou, postoupí jej Sněmovně k opakovanému projednání. Přijme-li Sněmovna postoupený návrh zákona ve znění odlišném od znění schváleného Senátem, postoupí jej opět Senátu. Projednávání takového návrhu zákona končí přijetím návrhu zákona oběma komorami nebo nepřijetím návrhu zákona jednou z komor. Není-li návrh ústavního zákona nebo návrh jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor přijat do skončení zasedání Sněmovny, jeho projednávání končí.

Součinnost komor při projednávání návrhů zákonů

§ 3

(1) Vysloví-li Sněmovna s návrhem zákona souhlas, může pověřit poslance, aby v Senátu odůvodnil pozměňovací návrhy, které Sněmovna přijala.

(2) Zamítne-li Senát návrh zákona nebo vrátí-li jej Sněmovně s pozměňovacími návrhy, může pověřit senátora, aby ve Sněmovně odůvodnil usnesení Senátu.

(3) Při odůvodňování usnesení komory, jejímiž jsou členy, na schůzi druhé komory nebo jejího orgánu mají pověřený poslanec a pověřený senátor obdobné postavení jako navrhovatel; nemohou však vzít předložený návrh zpět. Účastní-li se jednání navrhovatel, udělí se slovo pověřenému poslanci nebo pověřenému senátorovi po navrhovateli.

§ 4

(1) Pro účely projednávání návrhu zákona Senátem se za návrh zákona, se kterým Sněmovna vyslovila souhlas, považuje pouze návrh zákona postoupený Senátu předsedou Sněmovny.

(2) V případě postoupení opraveného znění návrhu zákona předsedou Sněmovny Senátu, počíná běžet třicetidenní lhůta k projednání návrhu zákona Senátem podle čl. 46 odst. 1 Ústavy znovu; k běhu ústavní lhůty předchozích znění návrhu zákona se nepřihlíží.

§ 5

Pro účely projednávání Senátem zamítnutého nebo s pozměňovacími návrhy vráceného návrhu zákona Sněmovnou se za takový návrh zákona považuje pouze návrh zákona postoupený Sněmovně předsedou Senátu.

§ 6

Vysloví-li Sněmovna s návrhem zákona, který je návrhem novely zákona, souhlas ve znění pozměňovacích návrhů, postoupí jej Senátu spolu se zněním platného zákona nebo jeho části, jíž se novelizace týká, s vyznačením navrhovaných změn. Obdobně postupuje Senát, vrátí-li Sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy.

§ 7

Podepisování zákonů

(1) Zákony se uvádějí větou: „Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:“.

(2) Předseda Sněmovny podepíše přijatý zákon a postoupí jej k podpisu prezidentu republiky.

(3) Podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo vrátí-li prezident republiky Sněmovně přijatý zákon a Sněmovna na vráceném zákonu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády.

(4) Pokud byl zákon přijat po skončení zasedání Sněmovny, postoupí jej k podpisu prezidentu republiky předseda Senátu. V takovém případě postoupí přijatý zákon k podpisu předsedovi vlády prezident republiky.

§ 8

Zákonná opatření Senátu

(1) Předseda Senátu postoupí nově zvolené Sněmovně zákonné opatření Senátu bez zbytečného odkladu tak, aby je mohla projednat na své první schůzi.

(2) Senát může pověřit svého člena, aby ve Sněmovně odůvodnil přijetí zákonného opatření. Pověřený senátor má na schůzi Sněmovny obdobné postavení jako pověřený senátor podle § 3 odst. 2 a 3.

(3) Po projednání zákonného opatření Senátu ve Sněmovně sdělí předseda Sněmovny bez zbytečného odkladu předsedovi Senátu, zda Sněmovna na své první schůzi zákonné opatření Senátu schválila.

§ 9

Stálé delegace Parlamentu v meziparlamentních organizacích a v jiných mezinárodních institucích

(1) Parlament je zastoupen v meziparlamentních organizacích svými stálými delegacemi (dále jen „stálá delegace“).

(2) Členem stálé delegace za Sněmovnu může být jen poslanec. Členem stálé delegace za Senát může být jen senátor.

(3) Členy stálých delegací, jejich vedoucí a zástupce vedoucích volí a odvolává komora podle svého jednacího řádu. Volba se koná většinovým způsobem.

(4) Pokud se komory neshodnou na jiném postupu, případnou po zaokrouhlení na celá čísla dvě třetiny míst ve stálé delegaci Sněmovně a jedna třetina míst ve stálé delegaci Senátu.

(5) Pro rozdělení míst vedoucích stálých delegací mezi komorami platí obdobně odstavec 4. Při ustavování stálých delegací za Sněmovnu v novém volebním období Sněmovny vylosuje předseda Sněmovny ty stálé delegace, jejichž vedoucí zvolí Sněmovna, a ty, jejichž vedoucí zvolí Senát. Je-li vedoucím stálé delegace zvolen člen jedné komory, volí se jeho zástupce z řad členů druhé komory.

(6) U zastoupení Parlamentu v jiných mezinárodních institucích postupují komory obdobně podle odstavců 1 až 5.

§ 10

Pracovní skupina komor

(1) Komory mohou zřídit pro řešení určité otázky nebo souboru otázek shodnými usneseními pracovní skupinu komor (dále jen „pracovní skupina“). Shodnými usneseními stanoví rovněž počet členů pracovní skupiny, počet členů za každou z komor, pravidla jejího jednání, úkoly a lhůtu pro předložení návrhu nebo stanoviska.

(2) Při volbě členů pracovní skupiny postupuje komora obdobně podle ustanovení svého jednacího řádu o volbě komisí většinovým způsobem.

(3) Pracovní skupina volí svého vedoucího a jeho zástupce. Je-li vedoucím zvolen člen jedné komory, volí se jeho zástupce z řad členů druhé komory.

(4) Jednání pracovní skupiny je neveřejné, pokud se pracovní skupina neusnese jinak. Členové pracovní skupiny informují komoru, za niž byli zvoleni, o výsledcích jednání pracovní skupiny.

Parlament jako účastník v řízení o kontrole ústavnosti zákonů a mezinárodních smluv

§ 11

Je-li Parlament účastníkem řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo podle čl. 87 odst. 2 Ústavy před Ústavním soudem, jednájí jeho jménem předsedové komor. Jde-li v řízení před Ústavním soudem o návrh na zahájení řízení o zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, která byla přijata od 1. ledna 1993 do 8. prosince 1996¹⁾, nebo jedná-li se o návrh na zahájení řízení o zrušení zákona o státním rozpočtu nebo jeho jednotlivých ustanovení, jedná jménem Parlamentu předseda Sněmovny.

§ 12

Vyjádření účastníka řízení za komoru podepisuje předseda komory. Vyjádření týkající se řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy seznamuje s okolnostmi, za kterých byl předmětný návrh zákona projednán a přijat.

§ 13

Vzájemné informování komor o výsledcích jednání

(1) Předsedové komor si bez zbytečného odkladu vzájemně zasílají usnesení komor k návrhu vlády na rozhodnutí o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo o vyhlášení válečného stavu, na rozhodnutí o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, na vyslovení souhlasu s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky nebo s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky či na vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy.

(2) Předsedové komor si bez zbytečného odkladu zasílají usnesení komor, jímž jedna z komor zrušila rozhodnutí vlády podle čl. 43 odst. 4 nebo 5 Ústavy, a usnesení komor podle čl. 66 Ústavy, že prezident republiky nemůže svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat nebo že důvody bránící mu ve výkonu úřadu pominuly.

§ 14

Společná schůze komor

Pokud jednací řád Sněmovny poskytuje práva a ukládá povinnosti poslanci, orgánu Sněmovny nebo poslaneckému klubu, mají na společné schůzi komor stejná práva a povinnosti též senátor, orgán Senátu a senátorský klub²⁾.

¹⁾ Rozhodnutí prezidenta republiky o svolání zasedání Senátu Parlamentu České republiky č. 292/1996 Sb.

²⁾ Například § 54 odst. 5 a 9 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

§ 15

Ochrana míst pro společné schůze komor

Jednají-li komory na společné schůzi mimo objekty, které tvoří sídlo Parlamentu³⁾, vztahují se po dobu jednání na taková místa, na jejich ochranu a chování v nich přiměřeně pravidla stanovená pro objekty Sněmovny.

§ 16

Přechodné ustanovení

(1) Poslanci a senátoři zvolení podle dosavadních předpisů za členy stálých delegací (§ 9), jakož i jejich vedoucí a jejich zástupci, se považují za zvolené podle tohoto zákona.

(2) Ustanovení § 9 odst. 4 a 5 se použije poprvé při ustavování stálých delegací za Sněmovnu po prvních volbách do Sněmovny konaných po nabytí účinnosti tohoto zákona.

§ 17

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

³⁾ Zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu České republiky.

Důvodová zpráva

A. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), od samého počátku své platnosti předpokládá existenci „*zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek*“, a to jako jednoho ze zákonů ji provádějících a vyžadujících shodu obou komor (čl. 40 jako možný zárodek tzv. organických zákonů). Po přijetí a nabytí účinnosti zákona o státní službě jde v zásadě o poslední „dluh“ zákonodárce vůči ústavodárci. Dluh umocněný jednak tím, že ústavní zákon č. 395/2001 Sb. zmocnil právě citovaný zákon k možnému zřízení společného orgánu komor, který by mohl převzít tzv. evropskou agendu, resp. její část, jednak potřebami praxe (viz dále).

„*Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek*“ (dále jen stykový zákon) měl v podstatě být společným jednacím řádem dvoukomorového Parlamentu ČR, a to ve formě zákona, což není v mezinárodním srovnání nesporné. V našich ústavních dějinách se nicméně s obdobným institutem setkáváme od počátku obnovy rakouského konstitucionalismu v roce 1861. Podle § 24 základního zákona o zastupitelstvu říšském „*širší ustanovení, jak obě sněmovny mají spolu obapolně a s jinými úřady jednati a si dopisovati, obsažena jsou v zákoně o jednacím řádu rady říšské*“. Prvním takovým zákonem byl zákon č. 37/1861 ř. z., který předpokládal rozvedení autonomními jednacími řády obou komor. Stejný vztah mezi zákonem a autonomními jednacími řády komor zůstal zachován i po přijetí zákona č. 94/1873 ř. z.

Změnit na tom neměla nic ani ústavní listina z roku 1920, jejíž § 37 odst. 1 zněl: „*Základní zásady jednání a styky obou sněmoven mezi sebou, jakož i s vládou a navenek vůbec, upravují se v rámci předpisů ústavních zvláštním zákonem. Svoje vnitřní poměry upravuje každá sněmovna jednacím řádem, který vydá ve své vlastní působnosti.*“ Místo dobového „stykového zákona“, jenž nakonec nebyl nikdy přijat, se záhy po schválení ústavní listiny objevily jednací řády obou komor, a to – tradici a ústavní listině navzdory – v podobě zákona. Jednalo se o obsahově obdobné zákony č. 325/1920 Sb. z. a n. (Poslanecká sněmovna) a č. 326/1920 Sb. z. a n. (Senát), později novelizované, jež byly zčásti měnitelné autonomními usneseními komor, a to na základě poněkud paradoxního chápání druhé věty § 37 odst. 1 ústavní listiny jako potřebného zmocnění. Z ústavou předjímaných komor převážně autonomních (limity autonomie měl představovat nejen stykový zákon, ale též ingerence prezidenta republiky, jemuž příslušelo svolávat, odročovat a ukončovat zasedání, jakož i komory rozpouštět, a volebního soudu) se z vlastní vůle staly komory neautonomní, neboť významná část jejich vnitřních poměrů se ocitla mimo jejich bezprostřední dispošici. Od roku 1920 již parlamentní jednací řády charakter zákona neztratily, byť byly v různé míře doplňovány autonomními usneseními.

Z hlediska tematiky společného jednacího řádu stojí za zmínku zákon č. 56/1969 Sb., o jednacím řádu Federálního shromáždění, jenž měl být doplňován autonomními usneseními sněmoven k úpravě jejich vnitřních poměrů (ta však měla v praxi malý význam). Ústavním základem této úpravy byl čl. 46 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, jenž zněl: „*Zásady jednání Federálního shromáždění, vzájemné styky obou sněmoven, jakož i styky s vládou a navenek upravuje zákon o jednacím řádu Federálního shromáždění. Své vnitřní poměry upravuje každá sněmovna vlastním usnesením.*“ (podobnou dikci najdeme

i v ústavách z let 1948 a 1960, ovšem pro účely jednokomorového parlamentu). K provedení tohoto ustanovení byly později přijaty nové jednací řády – zákony č. 31/1989 Sb. a č. 56/1991 Sb.

V pracovních návrzích vládního návrhu Ústavy z podzimu 1992 se zprvu předpokládala existence „*jednacího řádu Parlamentu*“, jenž byl časem transformován ve stykový zákon. Krom toho však Ústava sama počítala, že obě komory budou mít své jednací řády ve formě zákona, což bylo novum (v rakouské a rakousko-uherské éře jeden zákon, v meziválečném Československu dva, později opět jeden, nyní tři). Zřejmým záměrem ústavodárce bylo nejdříve přijmout stykový zákon (úpravu zásad jednání a styku), na němž se obě komory musejí podle čl. 40 Ústavy shodnout; teprve poté měly být přijaty podrobnější jednací řády. Vzhledem k tomu, že došlo k výraznému odkladu faktického ustavení Senátu (Poslanecká sněmovna neuvedla v život Prozatímní Senát a zákon umožňující volit do Senátu přijala až v září 1995), vzrostl tlak na novou úpravu základů parlamentního práva bez součinnosti s ním. Právní předpisy z roku 1989, ač novelizované, již zkrátka nevyhovovaly potřebám svobodného Parlamentu, jenž se navíc z pozice nejvyššího orgánu státní moci stal „pouhým“ zákonodárným sborem, byť v podmínkách parlamentní formy vlády, tj. s kreačními, kontrolními a podobnými oprávněními. Poslanecká sněmovna tak v roce 1995 přijala zákon č. 90, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, jenž svým obsahem a rozsahem v podstatě znemožnil v budoucnu přijmout stykový zákon coby zákon „střežový“, resp. „základní“. Po prvních sondážích stran možnosti přijmout stykový zákon byl později připravován a schválen co do koncepce podobný zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, který se postupnými novelizacemi sněmovnímu předobrazu pomalu vzdaluje.

Z toho vyplývá, že bez rasantních zásahů do stávajících jednacích řádů obou komor může být stykový zákon založen spíše na koncepci „zbytkového zákona“. To nicméně není málo, neboť řadu důležitých otázek nemohou upravit jednací řády, takže je dosud třeba je přenechávat praxi, což může být v některých případech zpochybňováno poukazy na zásadu výkonu veřejné moci na základě a v mezích zákona (např. opakované projednávání návrhů zákonů vyžadujících shodu obou komor). Důvodem, proč stykový zákon mít, zkrátka není pouze dikce Ústavy, ale také praktická potřeba, resp. praktický užitek z jeho existence plynoucí.

Stykový zákon je v různé míře intenzity připravován od roku 1997, nejdříve podvýbory organizačních výborů obou komor (na straně Senátu podvýboru předcházela Komise pro přípravu zákona o jednacím řádu Senátu), pak zejména Stálou komisí Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury, následně v jejích jednáních s partnerskou ústavní komisí Poslanecké sněmovny a nakonec v diskusích se členy Podvýboru ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny pro Ústavu ČR a parlamentní procedury.

Oficiálně byl podán na jaře 2000 (sněmovní tisk 636) skupinou poslanců – členů příslušného podvýboru. Počátkem roku 2001 vznikla k této verzi poslanecké alternativní verze senátní, která byla také předmětem jednání v ústavně-právním výboru Poslanecké sněmovny. Návrh stykového zákona každopádně z různých důvodů do konce III. volebního období neopustil stadium druhého čtení.

V následujících letech byly v Senátu zpracovávány různé pracovní teze, od podzimu 2007 docházelo k systematické a konkrétní debatě věcně příslušných komisí obou komor, jejímž výsledkem se stal v roce 2008 další návrh stykového zákona (sněmovní tisk 615). Ač se jednalo o legislativní iniciativu předjednanou na mezikomorové bázi, a to jak ve jmenovaných komisích, tak při schůzkách předsedů a místopředsedů obou komor, nedostal se návrh zákona během V. volebního období za 2. čtení. Důvodem mohlo být zahrnutí detailů parlamentní volby prezidenta republiky v podmínkách rostoucího zájmu o volbu přímou.

S odstupem let bylo další kolo jednání zahájeno z iniciativy vedení obou komor. Na jaře 2014 byl v Senátu (ústavní komise v debatě s ústavně-právním výborem) zpracován text, k němuž se vyjádřil sněmovní podvýbor i poslanecké kluby. Právě ten se po zapracování připomínek stává základem další legislativní iniciativy.

Tematické jádro stykového zákona se nemění od podání poslaneckého návrhu zákona v roce 2000. Některá témata jsou kvůli změně ústavní úpravy či vývoji praxe pojímána jinak, jiná ubyla, další přibyla, původní konstrukce je však stále rozpoznatelná (společná schůze komor, otevřené otázky zákonodárného procesu, jednání o zákonných opatřeních Senátu, úprava meziparlamentních delegací, společné pracovní skupiny komor, vystupování Parlamentu v řízení před Ústavním soudem). Díky relativní neměnnosti byla testována mnohými debatami v obou komorách, případně i zkoumáním nauky, pro niž sice není stykový zákon tématem stěžejním, není však nepovšimnut; v minulosti byl návrh zákona připomínkován rovněž experty pražské a plzeňské právnické fakulty. Koneckonců stykový zákon, ač neexistující, nebo možná právě proto, byl zmíněn i v některých nálezech Ústavního soudu.

Jak již bylo řečeno, předkládaný návrh stykového zákona je chápán jako komplement jednacích řádů, do nichž se zasahuje primárně jen derogačně (abrogačně) při přesunu určitých institutů (vyhlašování, resp. podepisování zákonů), v případě jednacího řádu Senátu i upřesněním souvislostí nové právní úpravy meziparlamentních delegací (volební pravidla). Na základě předchozích zkušeností ovšem nejsou navazující novelizace jednacích řádů předkládány spolu s návrhem stykového zákona – předpokládá se analýza dopadu jeho výsledného znění a navazující provedení účelných změn. Praktické problémy to nevyvolá.

Přestože byly jednací řády respektovány jako dané, byly podrobeny zkoumání stran toho, zda neobsahují úpravu Ústavou vyhrazenou stykovému zákonu. Tam, kde se překročení rámce jednacího řádu zdálo očividným, došlo k přesunu (viz vyhlašování zákonů). To neznamená, že tyto „čistící“ operace byly nutně vyčerpávající, takže i nadále mohou jednací řády obsahovat „stykovou úpravu“, při jejímž projednávání by měly být aplikovány postupy vázané na čl. 40 Ústavy, neboť v intencích judikatury Ústavního soudu, ale i některých zahraničních ústavních soudů, je třeba preferovat materiální (obsahové) hledisko před označením zákona (obdobně zákon o státním rozpočtu).

Návrh stykového zákona čítá 17 paragrafů. Jednotlivě o nich pojednává zvláštní část důvodové zprávy.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Pokud jde o ústavní pořádek, odstraní se přijetím stykového zákona jeden z posledních deficitů v jeho zákonném provádění. Jednotlivá ustanovení návrhu stykového zákona rozvádějí instituty upravené Ústavou, a to v mezích Ústavou explicitně či implicitně daných (zejména společné schůze komor a způsob jednání o návrzích zákonů vyžadujících souhlas obou komor). Nikterak se nemění kompetence dotčených ústavních orgánů, jejich „mocenská váha“ apod.

I. Zavedením přímé volby prezidenta republiky se omezil výčet společných schůzí komor na jedinou, jíž je společná schůze svolaná za účelem složení slibu prezidentem republiky. Je málo pravděpodobné, že by se na této slavnostní schůzi o něčem (procedurálně, substantivně) rozhodovalo, takže není třeba řešit otázku úplnosti pravidel jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jímž se řídí „jednání“ společné schůze komor. Pouze se tedy upřesňuje, že na této schůzi mají senátoři, senátorské kluby a orgány Senátu postavení

obdobné poslancům, poslaneckým klubům a sněmovním orgánům – jde přece o společnou schůzi.

II. Zásadní otázkou ve vztahu k Ústavě je způsob jednání o návrzích ústavních a jiných zákonů, k jejichž přijetí je třeba souhlasu obou komor. Ústava totiž stanoví pouze požadavek shody obou komor, a to shody dané kvalifikovanou (ústavní zákony) nebo prostou (zákony podle čl. 40 Ústavy a jím obdobné) většinou. Úprava zákonodárného procesu (čl. 41 a 44 až 48 Ústavy) operuje pouze výrazem „zákon“, a nikoliv „ústavní zákon“, a neupravuje výslovně, jak mají obě komory dosíci shody požadované v čl. 39 odst. 4. Vytvořily se tak hned tři interpretace Ústavy.

Podle první interpretace nelze při absenci ustanovení pojednávajících o dosažení shody jinak než napoprvé, dojít k jinému závěru než, že Senát může návrh ústavního zákona pouze schválit, nebo neschválit. Neschválením ústavodárný proces neúspěšně končí. Tento postup je vyloučen přinejmenším ústavní praxí (vráceny tři návrhy ústavních zákonů, o nichž Poslanecká sněmovna hlasovala – jeden dokonce přijala: změna hlavního cíle ČNB) i jednacím řádem Senátu, jenž připouští podávání pozměňovacích návrhů k návrhům ústavních zákonů. Ostatně sám jednacím řád Senátu, který patří do této skupiny zákonů, byl už v roce 1999 Senátem rovněž vrácen a přijat Sněmovnou ve znění jím schválených pozměňovacích návrhů; totéž platí o některých zákonech volebních.

Druhá interpretace umožňuje citované rámcové ustanovení, chápané jako mezera *sui generis*, kdy právní řád neřeší významný aspekt právního institutu a přenechává tuto úpravu nižší složce právního řádu, případně i právní praxi, vyplnit jednacím řádem, stykovým zákonem nebo i jen ústavní praxí. Takové dotvoření by mělo umožňovat dosažení maximální možné shody obou komor, nejlépe pomocí osvědčeného institutu dvoukomorové soustavy „člunku“ či „kyvadla“. Návrh ústavního zákona by mohl mezi oběma komorami pendlovat tak dlouho, až by se shodly; Ústava totiž neříká, v jaké chvíli, při kterém pokusu se mají komory shodnout. Právě tato interpretace odpovídá nejlépe podmínkám rovného bikameralismu, jenž se u nás v nemnoha případech právo tvorby rovněž uplatňuje.

Třetím výkladem, t. č. převažujícím, je aplikace těch ustanovení pojednávajících o „běžném“ zákonodárném procesu, u nichž to není z povahy věci vyloučeno. Z povahy věci není vyloučeno vrácení návrhu ústavního zákona s pozměňovacími návrhy, o němž hlasuje Poslanecká sněmovna znovu (jde o jiný text, než jí již jednou schválený): buď jej třípětinovou většinou hlasů přijme, nebo ústavodárný proces neúspěšně končí (Senát nemůže být přehlasován). Poslanecká sněmovna tak vybírá mezi senátním zněním a nepřijetím návrhu, zatímco ve druhém případě shora uváděném by mohlo pokračovat hledání shody. Proto je právě druhá varianta, ústavně přípustná a nejvíce efektivní, východiskem pro návrh stykového zákona, který nic nemění na tom, že všechny návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně (ani to nepovažují všichni za nesporné), pro jejich projednávání však zakotvuje mechanismus „člunku“. Dosud praktikovaný model „páky“, v němž se „přetlačují“ dvě verze zákona nárokující si správnost, se navrhuje nahradit modelem „trychtýře“, v němž se postupně zužuje prostor neshody. Jde o model pro dvoukomorové systémy obvyklý, u nás nicméně ústavně přípustný právě jen v tomto úzkém segmentu zákonodárství.

III. V rámci návrhu stykového zákona by se nabízelo využít zmocnění čl. 10b odst. 3 Ústavy, tj. vytvořit společný orgán, který by převzal agendu vyjadřování se k připravovaným rozhodnutím orgánů Evropské unie, tj. společný evropský výbor. Třeba však říci, že vláda o tento orgán stála snad jen za předsednictví V. Špidly, Poslanecká sněmovna nikdy, Senát spíše v počátcích hledání role komor v tzv. evropské agendě. T. č. tedy po společném evropském výboru není politická poptávka. Zdá se být jisté, že by nepřevzal evropskou agendu celou, ale jen její část. V případě shody na vytvoření tohoto orgánu by tedy stykový zákon musel stanovit jeho působnost, složení (nejspíše poměr 2:1), způsob usnášení (patrně

hlasování po kuriích – platí tu zásada rovnomocnosti komor), volbu funkcionářů (ze středu výboru), pravidla komunikace s komorami, vládou a orgány EU, jakož i odborné zajištění jeho činnosti.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a její slučitelnosti se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii.

Úprava mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, je vůči tématům dotčeným návrhem stykového zákona, který je v zásadě souborem procesních norem, mimoběžná. Totéž platí o evropském právu.

4. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Přijetí stykového zákona by nemělo mít žádné dopady na veřejné rozpočty, a to s jedinou výhradou. Nelze vyloučit, že zpracování příloh s vyznačením změn provedených v jednotlivých komorách v návrhu zákona (srov. § 6) se promítne v potřebě přijetí nových zaměstnanců parlamentních kanceláří, nedojde-li ovšem ke zvažované elektronizaci legislativního procesu, jíž by se problém vyřešil. Teprve se však ukáže, jakou reálnou zátěž by navrhovaná úprava pro příslušná pracoviště parlamentních kanceláří představovala, resp. jak kvalifikovaného zaměstnance je k této činnosti třeba. Tak jako tak se pohybuje v řádu statisíců korun ročně. Jinak se v zásadě pouze rozvádí a právně kodifikuje to, co již existuje, resp. by k usnadnění ústavního provozu existovat mělo.

5. Zhodnocení korupčních rizik a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen a ve vztahu k podnikatelskému prostředí

Snahou o zvýšení transparentnosti zákonodárného procesu svědčí navrhovaná právní úprava potírání korupce. Navrhovaná právní úprava je neutrální genderově a podnikatelského prostředí se nedotýká.

B. Zvláštní část

K nadpisu

Formulace užitá v čl. 40 Ústavy není chápána jako závazný název zákona, nýbrž jako vymezení jeho obsahu (podobně volební zákon, zákon podle čl. 79 odst. 2 Ústavy apod.). Proto byl poněkud archaicky znějící tvar „jakož i“ nahrazen významově shodným „a“. Pro větší srozumitelnost jsou „komory“ vypsány, neboť zde chybí ozřejmující kontext dalších ustanovení Ústavy. Naproti tomu pojem „styk“ nebyl nahrazen ke zvážení dávaným pojmem „vztah“, protože nejde o synonyma („vztah“ je abstraktnější), je užíván ve všech ústavách od roku 1920 a v neposlední řadě je od něj odvozen již po léta zavedený zkrácený název zákona – stykový zákon.

K § 1

Vymezení předmětu úpravy reflektuje koncepční změnu, zmíněnou již výše. Stykový zákon nepředchází jednacím řádům, proto neaspiruje na komplexní úpravu všech „zásad jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek“. Je evidentní, že zásady jednání komor upravují především jejich jednací řády, do značné míry to platí i o jejich jednání navenek, resp. o jednání majícím dopad na druhou z komor (zasílání

dokumentů, legislativně-technické opravy apod.). Stykový zákon se tak sice zaměřuje na vzájemné styky komor, případně na jejich společné jednání navenek, nemá v tom však monopol.

K § 2

Zavedení dosud nevyužitě možnosti opakovaně projednávat návrhy zákonů vyžadujících shodu obou komor (ústavní zákony, zákony podle čl. 40 Ústavy a zákony jim obdobné – např. prováděcí zákon k ústavnímu zákonu o přístupovém referendu) je nejdůležitější institutem stykového zákona. Jeho smysl a vztah k Ústavě byly rozvedeny již v Obecné části Důvodové zprávy. Zde tedy zbývá doplnit hlavní motiv tohoto institutu, jímž je umožnit přijetí příslušného návrhu zákona v široce akceptované podobě, neboť v současnosti buď přijat není kvůli dílčím výhradám, nebo přijat je, avšak třeba i s možným lapsem.

Výslovné nepřijetí návrhu ústavního zákona či jiného zákona vyžadujícího shodu obou komor kteroukoliv z komor je jediným způsobem, jak zastavit projednávání takového návrhu zákona s účinkem zastavení legislativního procesu. Může jít jak o zamítnutí, tak i o nepřijetí návrhu na schválení nebo nepřijetí výsledného usnesení po schválení pozměňovacích návrhů. Nečinnost je sice rovněž „nepřijetím“, legislativní proces však nezastaví. Časovým rámcem „člunku“ je volební období Poslanecké sněmovny, která působí na základě diskontinuity.

Předpokládá se faktické zavedení mechanismu „trychtýře“, kdy se neshoda komor stále zužuje až k úplnému prolnutí pozic. Navržené znění nicméně nevylučuje ani podávání tematicky nových pozměňovacích návrhů, které během projednávání rozšíří záběr případné novely, budou-li ovšem takové pozměňovací návrhy vůbec nadále akceptovány jednacími řády a judikaturou Ústavního soudu.

K § 3

Ustanovení § 3 je prvním z ustanovení pojednávajících o praktických otázkách vztahů komor v legislativním procesu bez ohledu na typ projednávaného zákona. Kodifikuje dosud jen jednostrannou praxi vysílání pověřených senátorů na jednání Poslanecké sněmovny, kde odůvodňují, proč Senát návrh zákona mění či zamítá. Přispívá se tím k informování poslanců a doplňuje se sdělení navrhovatele zákona. Stykový zákon předpokládá symetrii, tj. možnost, nikoliv nutnost, aby pověřeného zákonodárce vysílaly na jednání partnerské komory Sněmovna i Senát. Senátu by se tak např. dostalo vysvětlení, proč Sněmovna návrh zákona zásadním způsobem změnila, což ani po novelizaci jednacího řádu Sněmovny nemusí být dohledatelné v odůvodnění pozměňovacích návrhů, důvodová zpráva se neaktualizuje atd.

Nová úprava přiznává pověřenému poslanci či senátorovi postavení obdobné navrhovateli, tzn. nehlasuje se o jeho právu vystoupit, může v rozpravě promluvit, požádá-li o to ještě před rozpravou, vystupuje mezi navrhovatelem a zpravodajem příslušné komory atd.

Oproti dosavadní praxi se umožňuje pověřeným zástupcům komor vysvětlovat stanovisko dané komory rovněž v orgánech komory partnerské. Význam to může mít zvláště při jednání Senátu, protože Poslanecká sněmovna o zamítnutých či vrácených návrzích zákonů jedná pouze v plné schůzi.

K § 4

Další z ustanovení kodifikujících parlamentní praxi, v tomto případě reflektovanou již usnesením Senátu č. 316 ze dne 5. dubna 2000. Toto usnesení bylo přijato v důsledku množících se případů postupně doručovaných oprav oficiálně postoupeného návrhu zákona

(chyby vyplynuly ve Sněmovně při zpracovávání pozměňovacích návrhů), což ztěžovalo, až znemožňovalo jeho řádné projednání (výbory se někdy usnášely vícekrát k různým verzím téhož návrhu zákona). Po vzoru tohoto usnesení vyžaduje stykový zákon pouze oficiální postoupení návrhu zákona předsedou Sněmovny, nikoliv aparátem Kanceláře Poslanecké sněmovny. Současně stanoví, že prekluzivní lhůta plyne Senátu až od postoupení opraveného znění, pokud toto existuje. V opačném případě by totiž mohl být Senátu den před uplynutím lhůty dodán téměř zcela odlišný návrh zákona, aniž by jej již mohl efektivně projednat.

Třeba podotknout, že „opraveným zněním“ se míní znění opravené Poslaneckou sněmovnou, a to z její vůle. Pakliže Sněmovna nedospěje k závěru, že návrh zákona obsahuje chyby, nemá tento institut žádnou relevanci – není nástrojem, jak se Senát může domáhat znění, které mu Sněmovna nezamýšlí postoupit. K tomu již existuje judikatura Ústavního soudu.

K § 5

Jde o ustanovení symetrické k předchozímu, jakkoliv v praxi pochybnost v tomto směru nikdy nevznikla.

K § 6

Dlouhodobým problémem české legislativní praxe je nedostatek informací provádějících návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou Senátu. Zatímco poslanci mají k dispozici důvodovou zprávu, přílohu s vyznačením změn v platném znění, případně další podklady, a to zvláště u návrhů vládních, senátoři disponují pouze holým textem zákona, jenž se v důsledku přijetí četných a zásadních pozměňovacích návrhů nezřídka podstatně liší od návrhu zákona podaného Poslanecké sněmovně. Aktualizovanou důvodovou zprávu zřejmě není pořizovat možné, dílčí zlepšení informačního deficitu by mohlo přinést důsledné odůvodňování pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně, jakož i případná účast sněmovního zpravodaje při projednávání návrhu zákona v Senátu. Navrhuje se nicméně, aby Poslanecká sněmovna u novel zákonů aktualizovala přílohu s vyznačením dopadu navrhovaných změn v platném znění zákona, a to pro snazší orientaci dalších článků zákonodárného procesu. Jelikož se to stane ještě před postoupením návrhu zákona, nebudou tu dopady na plynutí senátní lhůty pro rozhodnutí. Obdobně bude postupovat rovněž Senát, bude-li vracet Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy. Jde o opatření nepochybně zvyšující transparentnost zákonodárného procesu, jakož i kompetentnost rozhodování o zákonech (novelizační body moc přehledné nebývají).

K § 7

Institut vyhlášení zákonů byl dosud upraven v jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Jelikož je evidentním projevem jednání komor navenek, přenáší se do stykového zákona, avšak s odlišnou marginální rubrikou. Ve skutečnosti se totiž upravuje především podepisování zákonů a s tím související úkony.

Na rozdíl od předchozího návrhu stykového zákona z roku 2008 jsou minimalizovány obsahové změny ve srovnání s dosavadním § 107 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Dáno je to plynutím času, neboť zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je účinný již dvacet let, takže zformoval ústavní praxi, pro jejíž změnu by neměl svědčit pouze důvod spočívající v tom, že by to bylo správnější. Nemění se tedy uvozoovací věta zákonů, byť by věcně správně měla znít: „*Parlament České republiky se usnesl na tomto zákoně*“, a nikoliv „*Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky*“. Jde totiž právě o Parlament České republiky, který se nemůže usnášet o zákoně nikoho jiného, než právě České republiky.

Stejně tak se rezignovalo na vytvoření tlaku, jak přimět prezidenta republiky podepsat každý přijatý zákon, a to i zákon nakonec neúspěšně vetovaný, protože by to mohlo – při neúspěchu takového tlaku – vést k poruchám v procesu vyhlášení zákonů.

Vypuštěno bylo ustanovení svazující platnost zákona s jeho vyhlášením, neboť bylo duplicitní s čl. 52 odst. 1 Ústavy. Další duplicitní ustanovení v jednacích řádech zůstávají, není však účelem přípravy stykového zákona provádět „čištění“ tam, kde to přesahuje jeho bezprostřední dosah.

Zachovává se zásada, že prezidentu republiky postoupí přijatý zákon předseda Poslanecké sněmovny, neboť do Sněmovny se zákon ze Senátu vrací vždy, ať již v rámci zákonodárského procesu (zamítnutí či vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy), nebo právě k dalším úkonům spojeným s jeho podepisováním (přínejmenším k podpisu předsedy Poslanecké sněmovny, který podle čl. 51 Ústavy podepisuje přijatý zákon jako první, za účelem ověření dokončení procesu přijímání zákona).

Výjimkou však má být situace, kdy Senát zákon přijal po skončení zasedání Sněmovny (uplynulo volební období, byla rozpuštěna). V takovém případě totiž v současnosti není nikoho, kdo by prezidentu republiky přijatý zákon postoupil, a čeká se tak – někdy až řadu týdnů, v případě rozpuštění by to bylo po řadu měsíců – na nového předsedu Sněmovny. Pokud přitom prezident republiky takový zákon vetuje, má to účinky absolutního veta, protože Sněmovna už o zákonu nemůže hlasovat, takže čekání bylo zbytečné. Jindy by zase pouhé vyčkávání mohlo narušit plánované nabytí účinnosti zákona či dokonce zmařit jeho účel. Zvláště při rozpuštění Sněmovny by totiž ještě řadu měsíců po přijetí zákona nebylo zřejmé, zda bude nakonec platit, což ztěžuje přípravu na něj. Citlivým se ovšem stává i běžné uplynutí volebního období, protože v roce 2013 se volby přesunuly na podzimní termín. K ustavení Poslanecké sněmovny bude docházet až v závěru roku, přičemž mnohé zákony pravidelně nabývají účinnosti od 1. ledna. Adresáti práva by se tak jen několik dnů před koncem kalendářního roku dozvěděli, zda zákon nakonec vyhlášen bude, čili nic.

Kvůli snížení nejistoty osob takovým zákonem dotčených se navrhuje, aby zákon prezidentu republiky postoupil předseda Senátu, což kopíruje postup zvolený při rozpuštění Sněmovny v roce 2013, avšak nově zobecněný i pro uplynutí volebního období. Prezident republiky zákon doručí předsedovi vlády, protože předseda Poslanecké sněmovny stále ještě nemusí být ve funkci (typicky při rozpuštění Sněmovny), ale i když už ve funkci je, jde o předsedu Sněmovny vzhledem k zásadě diskontinuity odlišné od Sněmovny předchozí, takže jeho podpis fakticky není způsobilý ověřit řádné provedení všech úkonů parlamentní fáze zákonodárského procesu. V těchto případech tedy bude zákon vyhlášen bez podpisu předsedy Poslanecké sněmovny. Jde o řešení jsoucí výsledkem poměrování funkce podpisu předsedy Sněmovny s časovou prodlevou a dalšími dopady (viz výše).

Nic to nemění na oprávnění prezidenta republiky vetovat, resp. vrátit Poslanecké sněmovně přijatý zákon i po skončení jejího zasedání, avšak ta již o něm nemůže hlasovat, jelikož působí na bázi diskontinuity. Předsedovi vlády tedy prezident republiky postoupí pouze zákon, jehož uvedení v život nebrání překážka „veta“.

K § 8

Návrh stykového zákona nakonec rezignoval na vymezení doby, během níž Senát přijímá zákonná opatření, jelikož se v této věci nepodařilo mezi komorami dosíci úplné shody. Počátkem inkriminované doby je rozpuštění Poslanecké sněmovny, skončit však může volbami Sněmovny nové, svoláním jejího zasedání, případně až její ustavující schůzí, kdy se stává způsobilou vykonávat své působnosti. V praxi tak půjde především o úradek vlády a Senátu.

Navržená úprava ukládá předsedovi Senátu zaslat přijatá zákonná opatření nově zvolené Sněmovně, tj. vyčkat přinejmenším voleb. Zasilána mohou být i zákonná opatření přijímaná později, ovšem tak, aby mohla být projednána na sněmovní ustavující schůzi. Jelikož zákonné opatření má být podepsané příslušnými ústavními činiteli a vyhlášené (platné) v době, kdy o něm Sněmovna jedná, je zřejmé, že jejich přijímání bude s blížícím se zahájením legislativní činnosti Sněmovny stále výjimečnější, protože bude obtížné splnit podmínku bezodkladnosti (lze vyčkat řádného zákonodárného procesu). Nemělo by však být bráněno případné legislativní reakci na nenadálou závažnou událost.

Způsob projednání zákonných opatření Senátu je věcí Sněmovny. Účelné by zřejmě bylo jejich projednání ve výborech (s přerušením ustavující schůze), v roce 2013 však k tomu nedošlo. Stykový zákon jen stanoví, že i v tomto případě může v Poslanecké sněmovně vystupovat pověřený senátor, který objasní okolnosti projednání zákonného opatření, resp. změny provedené Senátem ve vládním návrhu. O výsledku jednání Sněmovny vyrozumí její předseda předsedu Senátu.

K § 9

Po delších debatách byla nakonec koncipována relativně stručná úprava meziparlamentních delegací, resp. stálých delegací Parlamentu v meziparlamentních organizacích a v jiných mezinárodních institucích (Meziparlamentní unie, různá parlamentní shromáždění mezinárodních organizací), jimž dosud chyběl solidní právní základ, ač existují již od 90. let (zmiňují je zákon o platu atd. a jednací řád Senátu). Jelikož je však vlastně nelze zřizovat jednak kvůli rozbíhavým volebním obdobím Sněmovny a funkčním obdobím Senátu (kdy je zřídit?), jednak kvůli tomu, že se vlastně zřizují na základě nějakého mezinárodního aktu, spíše se deklaruje jejich existence. Nejde o orgán Parlamentu či jeho komor, ale právě jen o „stálou“ delegaci ve smyslu prodloužení existence jiných delegací vysílaných ad hoc do zahraničí.

Stykový zákon je založen na omezitelnosti vůči příliš intenzivním institucionalizovaným vazbám mezi komorami, proto se též pokouší co možná nejvíce zachovat vztah členů meziparlamentních delegací k jednotlivým komorám: srov. např. „členové za Sněmovnu“ a „členové za Senát“. Členy delegací, ale i jejich funkcionáře, volí a odvolávají jednotlivé komory, a to většinovým způsobem (místo získává ten, kdo má většinu hlasů – podrobnosti stanoví jednací řády).

Poměr členů z obou komor by měl oscilovat kolem 2:1 ve prospěch Poslanecké sněmovny po zaokrouhlení na celá čísla (např. při sedmi členech vychází na Sněmovnu 4,66, tzn. pět míst, na Senát 2,33, tzn. dvě místa). Dohodou komor je však možné určit poměr odlišný, a to i pro jednotlivé delegace (např. kompenzace).

Obdobný poměr 2:1 bude použit také při rozdělení míst vedoucích meziparlamentních delegací. Ke konkrétnímu rozdělení dojde na počátku volebního období Sněmovny, tzn. v době, kdy se ustavují její orgány. Předseda Sněmovny vylosuje názvy těch delegací, jejichž vedoucí bude volit Sněmovna, resp. delegací, jejichž vedoucí bude volit Senát. K losování patrně dojde na schůzi Poslanecké sněmovny, nejspíše je však též možné zvolit specifickou platformu schůzky předsedů a místopředsedů komor apod. Každopádně musí jít o losování pod dohledem více osob, o jehož výsledku musí být pořízen záznam, o němž budou vyrozuměny obě komory, které mohou následně provést nominace na obsazovaná místa a tato volbou obsadit. Rovněž v tomto případě může být kodifikovaný poměr počtu vedoucích delegací změněn dohodou komor. Je-li vedoucím stálé delegace zvolen člen jedné komory, volí se jeho zástupce z řad členů druhé komory.

Podle přechodných ustanovení zůstanou během probíhajícího volebního období Poslanecké sněmovny posty vedoucích meziparlamentních delegací nedotčeny; totéž platí

o rozdělení míst pro obě komory. Funkce vedoucích budou zanikat především zánikem mandátu poslance či senátora, který je zastává, nebo novým losováním (ke dni losování) na počátku volebního období Poslanecké sněmovny, kdy se může stát, že delegace dosud vedená senátorem „případně“ Poslanecké sněmovně (delegace vedené poslanci budou v té době bez vedoucích, řídit je budou zástupci vedoucích z řad senatorů). Každá z komor má nicméně možnost kdykoliv odvolat vedoucího, jeho zástupce či člena, a tím nastolí další důvod zániku funkce (např. v senátních volbách se rasantně změnila politická složení Senátu, delegace sice nejsou orgány, takže by nemusely podléhat změnám v závislosti na funkčních obdobích, fakticky se ale tehdy mění také).

Odkaz na jiné mezinárodní instituce je tu kvůli dikci jednacímho řádu Senátu, který zřejmě předpokládal, že delegaci zřizuje meziparlamentní shromáždění, zatímco zastoupení by si zřídil Senát sám. V praxi sice něco takového nenastalo, věc se však ponechává otevřenou.

K § 10

Praktická potřeba může vést, a také vede, jak ukazuje z minulosti případ pracovní komise pro JE Temelín, ke vzniku společných pracovních platform obou komor. Ústava operuje pouze s orgány jednotlivých komor (čl. 30 a 31), eventuálně se společným orgánem pověřeným substitucí komor v evropské agendě (čl. 10b). Otázkou je, plyne-li z toho nemožnost zřizovat při mlčení Ústavy společné orgány komory, které by za ně nepřebíraly kompetence (je společný orgán v čl. 10b výslovně zmíněn proto, že je společný, nebo proto, že může nahrazovat obě komory?). Opatrnost vede k tomu, že podobně jako u meziparlamentních delegací není ani v této obecnější poloze konstruován společný orgán (výbor, komise), ale jen pracovní skupina, na jejímž zřízení pro řešení určité věci by se komory mohly shodnout. Nemělo by tedy jít o platformu stálou.

Z důvodů flexibility se většina relevantních procesních otázek přenechává pravidlům, na nichž se komory musejí shodnout; totéž platí pro poměr členů za obě komory. Podle povahy věci bude vhodné zajistit paritu komor, nebo naopak pracovní skupinu ustavit proporčně a majorizaci čelit hlasováním po kuriích poslanců a senatorů. Vždy by však měla být reflektována ochrana před majorizací, bez níž mohou být pod hlavičkou společné skupiny prezentovány úradky členů jen jedné z komor.

Oproti typově blízkým meziparlamentním delegacím jsou stanoveny některé odůvodněné odchylky. Jelikož je pravděpodobné spíše výjimečné zřízení pracovních skupin, nelze rozdělovat místa jejich vedoucích mezi komory, a proto se navrhuje volba vedoucího přímo pracovní skupinou. To pochopitelně nevyklučuje existenci předběžných politických dohod. S funkcí vedoucího ani jeho zástupce nebude spojeno žádné finanční plnění, servis společné pracovní skupině budou poskytovat zaměstnanci určené vedoucími Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu. Na rozdíl od delegací bude podstata činnosti pracovní skupiny spočívat v jednání, které se navrhuje učinit neveřejným, ovšem s možností otevření veřejnosti. Informování komor o výsledcích činnosti pracovní skupiny je dalším z indikátorů jejich „nesamostatného“ postavení: teprve komory s podklady, zjištěními či doporučeními nějak naloží.

K § 11 a 12

Zvláštní hlavu věnuje stykový zákon řízení o kontrole ústavnosti zákonů a mezinárodních smluv před Ústavním soudem, v nichž vystupuje Parlament jako účastník. Specifická je úprava řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení komor podle čl. 66 Ústavy, která je však dosti podrobná v samotném zákonu o Ústavním soudu, pročez se

stykový zákon orientuje spíše na praktické problémy řízení výše zmíněných, zejména řízení o kontrole ústavnosti zákonů.

Stanovuje se, že za Parlament jednají předsedové komor v intencích své role reprezentantů komor navenek, vyjma případů, kdy Poslanecká sněmovna substituovala Senát, resp. případu, kdy Senát do zákonodárského procesu vůbec nezasahuje (zákon o státním rozpočtu); tehdy za Parlament jedná předseda Poslanecké sněmovny. Vyjádření účastníka řízení podepisuje předseda komory. Stykový zákon nicméně nevyklučuje použití ustanovení obou jednacích řádů, která předsedům komor umožňují pověřovat svými úkoly místopředsedy. Otevřeno proto je, zda v konkrétním případě podepíše na základě předsedova pověření vyjádření místopředseda, resp. zda se ústního jednání před Ústavním soudem zúčastní místopředseda komory. Zastupování jinými osobami by bez zákonné opory nebylo možné a ani důvodné. Navrhuje se totiž vyjádření koncipovat tak, aby nebyla subjektivní polemikou s navrhovatelem zrušení zákona. Představa obhajoby zákona je problematická, protože se mohly změnit poměry (dnešní většina jej odmítá, předseda hlasoval proti němu), komora se meritorně vyjádřila usnesením o zákonu apod.

Nemají-li být vyjádření zneužitelná, musejí být buď víceméně formální, anebo vybavena filtrem korigujícím potenciální jednostrannost (výbor, komise či podvýbor připomínající vyjádření pro Ústavní soud). Stykový zákon zvolil první variantu, podle níž vyjádření popisuje průběh zákonodárského procesu v té které komoře, a to včetně argumentů zastánců a odpůrců zákona. Nejde tedy jen o „kvóra“; odpůrci zákona jsou motivováni vystupovat, protože s jejich argumenty může být následně seznámen Ústavní soud. K formulaci takového vyjádření jsou způsobilí právě funkcionáři komor.

K § 13

V tomto ustanovení jsou vypočtena rozhodnutí, k jejichž přijetí je třeba shody obou komor. Komory by se proto měly informovat, zda přijaly to či ono usnesení, neboť na základě toho mohou zvážit, je-li další jednání ve věci ještě důvodné. Odstavec 1 vypočítává rozhodnutí přijímaná k návrhu vlády, odstavec 2 rozhodnutí iniciovaná z nitra komor. Zrušení rozhodnutí vlády podle čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy jednou z komor vede k tomu, že již nemůže být rušeno komorou druhou. Zvláštní důležitost mají usnesení podle čl. 66 Ústavy, protože budou muset obsahovat důvody, pro něž je žádoucí sistace výkonu úřadu prezidenta republiky. Lze se totiž domnívat, že nestačí shoda ve výroku (není způsobilý), ale též v odůvodnění (proč).

K § 14

Toto ustanovení míří na společnou schůzi komor (viz výše) a eliminuje absurdní výklad, že tam, kde jednací řád Sněmovny mluví o poslancích apod., myslí tím právě jen poslance, a nikoliv též senátory, kteří by tak byli jen jakýmsi pozorovateli dění.

K § 15

Objekty tvořící sídlo Parlamentu mají zvláštní bezpečnostní režim. Společné schůze komor se však v nich z kapacitních důvodů zpravidla nekonají. Ustanovení § 15 tedy přejímá režim objektů Sněmovny i pro místa (obvyklého) konání společné schůze komor, což je dostatečně návodné pro parlamentní kanceláře, Policii ČR i ostatní zainteresované.

K § 16

Jak bylo již výše uvedeno, na složení meziparlamentních delegací se nic nemění, neboť nová právní úprava se užije až po volbách do Poslanecké sněmovny následujících po dni nabytí účinnosti stykového zákona.

Jiné přechodné ustanovení formulováno nebylo, protože aplikace režimu zákona na probíhající zákonodárný proces by neměla vyvolávat problémy („člunek“, pověření zpravodajové, zpracování příloh aj.).

K § 17

Legisvakance může být nedlouhá, protože se stykový zákon týká primárně jen několika ústavních orgánů (Parlament, prezident republiky, vláda, Ústavní soud). Pevné datum se dá jen s obtížemi stanovit, proto je zvolena legisvakance v rozmezí zhruba dvou až tří měsíců, v závislosti na datu vyhlášení.

V Praze dne 3. března 2016

Milan Štěch, v. r.
předseda Senátu