

Senátní návrh

ZÁKON

ze dne 2014,

kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb., zákona č. 172/2004 Sb., zákona č. 625/2006 Sb., zákona č. 162/2009 Sb. a zákona č. 275/2012 Sb., se mění takto:

1. V § 71 odst. 2 větě druhé se slovo „zvláštní“ zrušuje.

2. V § 105 větě třetí se za slova „pozměňovacích návrhů“ vkládají slova „ , popřípadě jejich odůvodnění“.

3. § 107 zní:

„§ 107

Po vystoupení zpravodaje, neobsahuje-li doporučení výboru návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, vyzve předsedající senátory, aby sdělili, zda takový návrh chtějí podat. Byl-li takový návrh obsažen v doporučení výboru nebo podán, hlasuje se o něm bez rozpravy. O návrhu nelze hlasovat, vznese-li námitku nejméně jeden senátorský klub nebo nejméně 10 senátorů. Byl-li návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.“

4. V § 109 odst. 1 se na konci textu věty první doplňují slova „a s odůvodněním“.

5. Za § 120 se vkládá nový § 120a, který včetně poznámky pod čarou č. 34d zní:

„§120a

(1) Návrh zákonného opatření Senátu musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Senát usnést.

(2) Součástí návrhu zákonného opatření Senátu je důvodová zpráva. Obecná část důvodové zprávy obsahuje prohlášení, že součástí navrhované právní úpravy nejsou věci,

jejichž úpravu zákonným opatřením Senátu Ústava vylučuje, a odůvodnění, proč její přijetí nesnese odkladu^{34d)}. Dále obecná část důvodové zprávy obsahuje zejména zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy jako celku, zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie a předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy, zejména nároky na státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí. Zvláštní část důvodové zprávy vysvětluje obsah jednotlivých ustanovení navrhované právní úpravy.

(3) Společně s návrhem zákonného opatření Senátu předloží vláda též návrh prováděcího předpisu, který má být vydán na základě zmocnění obsaženého v návrhu zákonného opatření Senátu a má současně s ním nabýt účinnosti.

(4) Obsahuje-li návrh zákonného opatření Senátu návrh novely zákona, předloží vláda též znění platného zákona nebo jeho části, jíž se novelizace týká, s vyznačením navrhovaných změn.

^{34d)} Čl. 33 odst. 1 a 2 Ústavy.“.

6. V § 122 se za odstavec 3 vkládá nový odstavec 4, který zní:

„(4) Pokud byly k návrhu zákonného opatření Senátu podány pouze pozměňovací návrhy k opravě legislativně technických, gramatických a písařských chyb, může senátor navrhnout, aby bylo přikročeno k hlasování o nich bez přerušování jednání Senátu stanoveného v odstavci 3 větě druhé; o takovém návrhu rozhodne Senát bez rozpravy.“.

Dosavadní odstavce 4 a 5 označit jako odstavce 5 a 6.

7. Za § 130 se vkládají nové § 130a až 130c, které včetně nadpisu znějí:

**„Jednání o návrzích zákonů vrácených Poslaneckou sněmovnou Senátu
jako navrhovateli k dopracování**

§ 130a

(1) Vrátili-li Poslanecká sněmovna návrh zákona Senátu jako navrhovateli k dopracování, zařadí jej předseda Senátu na pořad nejbližší schůze Senátu.

(2) Vracený návrh zákona uvede senátor pověřený Senátem, aby odůvodnil návrh zákona při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně. Není-li pověřený senátor přítomen, určí senátora uvádějícího vracený návrh zákona Senát. Poté je otevřena rozprava, v jejímž průběhu je možné navrhnout, aby byl vracený návrh zákona schválen, zamítnut, jednání o něm odročeno, nebo aby byl přikázán výboru či výborům k novému projednání; o návrzích se hlasuje v uvedeném pořadí.

(3) Příklad-li Senát vrácený návrh zákona výboru k novému projednání, současně určí, kdo bude v Senátu a jeho orgánech plnit funkci navrhovatele vráceného návrhu zákona.

(4) Nestanoví-li Senát jinak, činí lhůta pro nové projednání vráceného návrhu zákona ve výboru 30 dnů.

§ 130b

Při jednání o vráceném návrhu zákona postupuje výbor obdobně podle § 129.

§ 130c

Po projednání vráceného návrhu zákona výborem, anebo po uplynutí lhůty pro opětovné zařazení vráceného návrhu zákona na pořad schůze Senátu, jedná Senát o vráceném návrhu zákona obdobně podle § 130.

8. V § 131 se slova „až 130“ nahrazují slovy „až 130c“ a za slova „návrhů zákonů“ se vkládají slova „nebo o vrácených návrzích zákonů“.

9. Část dvacátá včetně nadpisu a poznámek pod čarou č. 48 a 49 zní:

„ČÁST DVACÁTÁ PETICE A JINÁ PODÁNÍ OBČANŮ

Petice § 142

(1) Petice adresované Senátu, jeho orgánům a funkcionářům se doručí výboru, kterému přísluší vyřizování petic. Ten posoudí, zda podání splňuje náležitosti stanovené zvláštním zákonem.⁴⁸⁾ Je-li doručena petice podepsaná nejméně 10 000 osobami, oznámí to výbor, kterému přísluší vyřizování petic, organizačnímu výboru.

(2) Výbor, kterému přísluší vyřizování petic, rozhodne, zda vyslechne pisatele petice nebo toho, kdo zastupuje členy petičního výboru,⁴⁹⁾ a zda o obsahu petice uvědomí příslušného člena vlády, popřípadě vedoucího jiného správního úřadu nebo představitele územní samosprávy.

(3) Výbor, kterému přísluší vyřizování petic, může požádat orgán Senátu, který je věcně příslušný pro oblast, jíž se petice týká, o stanovisko k petici ve lhůtě dohodnuté předsedou výboru, kterému přísluší vyřizování petic, s předsedou dožádaného orgánu Senátu.

(4) Po provedeném šetření, jde-li o petici podepsanou méně než 10 000 osobami, výbor, kterému přísluší vyřizování petic, vyrozumí toho, kdo petici podal. V odpovědi uvede své stanovisko k obsahu petice a informuje o způsobu jejího vyřízení.

§ 142a

(1) Je-li petice podepsána nejméně 10 000 osobami, zařadí se její projednání na pořad nejbližší schůze Senátu poté, co výbor, kterému přísluší vyřizování peticí, oznámil organizačnímu výboru, že šetření ve věci takové petice bylo ukončeno. Součástí oznámení je jméno zpravodaje, jméno toho, kdo zastupuje členy petičního výboru⁴⁹⁾, a jména fyzických osob a představitelů právnických osob, správních úřadů nebo orgánů územní samosprávy, jež výbor považuje za dotčené peticí.

(2) Při zahájení projednávání petice podle odstavce 1 oznámí předsedající jméno toho, kdo zastupuje petiční výbor⁴⁹⁾. Taková osoba má právo na přístup do jednacího sálu a právo vystoupit v rozpravě k projednáváné petici, a to nejvýše dvakrát a vždy nejvýše na 10 minut, nestanoví-li Senát jinak. Rozhodne-li tak Senát, mají stejná práva i další osoby, jejichž jména uvedl výbor, kterému přísluší vyřizování peticí, ve svém oznámení podle odstavce 1.

(3) Projednávání petice podle odstavce 1 na schůzi Senátu zahájí zpravodaj výboru, kterému přísluší vyřizování peticí, který seznámí Senát s obsahem petice a s průběhem a výsledky provedeného šetření a navrhne způsob jejího vyřízení. Po té předsedající zahájí rozpravu.

(4) Projednávání petice podle odstavce 1 na schůzi Senátu je ukončeno hlasováním o usnesení, jímž Senát petici vyřizuje, anebo ji k vyřízení vrací výboru, kterému přísluší vyřizování peticí.

(5) O výsledku jednání Senátu informuje předseda Senátu toho, kdo petici podal.

§ 142b

(1) O přijatých peticích, jejich obsahu a způsobu vyřízení předkládá výbor, kterému přísluší vyřizování peticí, Senátu zprávu. Ve zprávě zejména uvede, kdo petice podal, kdy byly doručeny, čeho se týkaly a jak, kdy a kým byly projednány a vyřízeny. Nestanoví-li Senát jinak, předkládá výbor, kterému přísluší vyřizování peticí, takovou zprávu každoročně nejpozději do 15. února za předchozí kalendářní rok.

(2) Zprávu o obsahu a způsobu vyřizování peticí, popřípadě vyřízení jednotlivých peticí si může Senát vyžádat od výboru, kterému přísluší vyřizování peticí, kdykoli.

§ 143

Jiná podání občanů

Podání, která nejsou peticemi, výbor, kterému přísluší vyřizování peticí, podle povahy věci buď sám vyřídí, nebo předá věcně příslušným výborům nebo komisím, anebo je postoupí příslušným úřadům nebo institucím. Pisatele o vyřízení nebo postoupení vždy vyrozumí.

⁴⁸⁾ Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

⁴⁹⁾ § 3 zákona č. 85/1990 Sb.“.

10. V příloze č. 1 na straně 2 vzoru průkazu senátora se věta „Držitel tohoto průkazu má nárok na bezplatné používání prostředků veřejné hromadné dopravy, s výjimkou letecké dopravy.“ zrušuje.

Čl. II Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dvacátým dnem následujícím po dni vyhlášení, s výjimkou čl. I bodu 10, který nabývá účinnosti padesátým dnem následujícím po dni vyhlášení.

Důvodová zpráva

Obecná část:

Předkládaný návrh zákona je výsledkem průběžného hodnocení působení zákona o jednacím řádu Senátu, a to jak v parlamentní praxi, tak co do souladu s měnící se právní úpravou. Týká se tedy poměrně různorodých otázek, jež se ukazují být problematickými, protože jsou interpretačně sporné, případně nedostatečně upravené. Rovněž je reflektována skutečnost, že předchozí pokus o novelizaci senátního jednacího řádu, zaměřený především na zkvalitnění průběhu legislativního procesu, byl úzce provázán s navrhovanou novelizací zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, která však nebyla Poslaneckou sněmovnou akceptována. Institutey obsažené ve starším návrhu proto byly do předloženého návrhu zákona převzaty pouze v minimálním rozsahu.

Návrh zákona pojednává o několika relativně samostatných tematických okruzích:

1. Za nejzávažnější, s ohledem na zřetelný ústavní podtext, lze považovat modifikaci institutu „nezabývání se návrhem zákona“, která souvisí se snahou uchovat možnost rozpravy, stojí-li o ni relevantní menšina. Té se tak lépe garantuje možnost působit svými argumenty jak na senátní většinu, tak na veřejnost (srov. též nálezy Ústavního soudu č. 88/2008 Sb.), čímž se prohlubuje diskursivní povaha parlamentního jednání. I nadále tedy může příslušný návrh podat každý, zavádí se však námitka senátorského klubu nebo skupiny nejméně deseti senátorů, která by učinila návrh nehlasovatelným. Vyloučení rozpravy tak bude možné jen při existenci širokého konsensu.

2. Navrhované změny týkající se jednání Senátu o zákonných opatřeních Senátu zohledňují zkušenosti, které Senát získal při aplikaci daných zákonných ustanovení v době, kdy Poslanecká sněmovna byla rozpuštěna.

3. Návrh vztahující se ke způsobu jednání o návrzích zákonů zakotvuje povinnost, aby součástí pozměňovacího návrhu podaného na schůzi Senátu, který má obligatorně písemnou formu, bylo též odůvodnění. Bude tak možno lépe identifikovat účel navrhované zákonné změny.

4. Z hlediska úplnosti úpravy jednacího řádu Senátu bylo shledáno racionálním inkorporovat do něj ve větší míře to, o čem t. č. pojednávají různá podrobnější pravidla jednání Senátu, přijímaná na základě § 1 odst. 2. Konkrétně se jedná o úpravu jednání Senátu o návrhu zákona, kterým mu byl vrácen Poslaneckou sněmovnou k dopracování. Dochází k mechanickému převzetí autonomní úpravy, bez meritorních změn. Každopádně jde o procesní fázi, na niž by měl jednací řád pamatovat.

5. Do textu jednacího řádu Senátu jsou vtahována rovněž podrobnější pravidla jednání o peticích s více než 10 tisíci petenty, což jsou petice projednávané v plné schůzi Senátu. Mezi těmito pravidly a textem jednacího řádu dosud existovaly určité tenze. Vzhledem k tomu byla přepracována celá část dvacátá, a to i se zřetelem k vyjasnění vztahu výboru pověřeného vyřizováním peticí a jiných orgánů Senátu.

6. Víceméně technického rázu jsou změny reagující na změnu právní úpravy (text v průkazu senátora, stále nerefluktující zrušení bezplatné hromadné přepravy), případně vyjasňující interpretační spory (zrušení odkazu na „zvláštní“ zákon při hlasování v personálních věcech).

x x x

Vzhledem k povaze navrhovaných změn lze finanční dopady spojovat pouze s výměnou průkazů senátora, která je však nevyhnutelná (sdělení v průkazu je v rozporu

s právní úpravou). Jde však o náklady v řádu nejvýše tisíců korun, takže je uhradí Kancelář Senátu bez nějakých dodatečných nároků vůči státnímu rozpočtu. Na jiné veřejné rozpočty dopady nejsou vůbec.

Právní úprava je zaměřena do nitra parlamentní komory, takže se mívá s tím, co je předmětem regulace evropského práva, případně mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Souvislost, značně volná ovšem, by mohla být dána snad jen v oblasti práv politických menšin, jimž však nově navrhovaná podoba institutu nezabývání se návrhem zákona vychází vstříc. Ve stejné oblasti může být dotčen i ústavní pořádek, interpretovaný Ústavním soudem ve vztahu k právům parlamentních menšin, typicky opozice (srov. zvláště nálezy č. 88/2008 Sb.). Nejde tu totiž jen o právo většiny prosadit svou vůli, nýbrž také o okolnosti, za nichž se to stane. Lze konstatovat, že návrh zákona není v rozporu s evropským právem, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, ani s ústavním pořádkem České republiky.

Zvláštní část:

K čl. I bodu 1 (§ 71 odst. 2):

Zákonem č. 172/2004 Sb. byl poměrně rozsáhle novelizován jednací řád Senátu. Mj. byl doplněn „Volební řád pro volby konané Senátem a pro nominace vyžadující souhlas Senátu“ o čl. 6b, podle něhož se o vyslovení souhlasu Senátu s nominacemi podle zvláštních předpisů (typicky soudci Ústavního soudu) hlasuje tajně. Jelikož však v § 71 odst. 2 zůstal odkaz na zvláštní zákon, který by mohl stanovit tajné hlasování i v případech nad rámec těch vyjmenovaných v tomto ustanovení, vznikl spor o to, zda Senát musí hlasovat o způsobu hlasování při vyslovování souhlasu se jmenováním soudců Ústavního soudu, čili nic. Volební řád totiž není zákonem „zvláštním“, nýbrž „tímto“. Vypuštěním adjektiva „zvláštní“ bude možné k tajnému hlasování přikročit na základě ustanovení jakéhokoli zákona, tedy i jednacího (volebního) řádu, aniž by o tom Senát musel zvláště hlasovat.

K čl. I bodu 2 (§ 105):

Navrhovaná změna zajišťuje, aby pozměňovací návrhy, které jsou součástí společné zprávy výborů k návrhu zákona, obsahovaly fakultativně též odůvodnění. Dochází tak ke sjednocení s obdobnou úpravou týkající se pozměňovacích návrhů přijatých k návrhu zákona výborem, která je obsažena v platném znění § 104 jednacího řádu.

K čl. I bodu 3 (§ 107):

Institut nezabývání se návrhem zákona je od počátku existence Senátu poněkud sporný stran jeho praktického využívání (kdy je vhodný, spočívá-li pouze v eliminaci rozpravy). Jak již bylo uvedeno, stal se rovněž předmětem kritické pozornosti Ústavního soudu co do své zneužitelnosti (nálezy č. 88/2008 Sb.). Navrhuje se proto zachovat liberální návrhový režim, ovšem s pojistkou v podobě veta senátorského klubu nebo nejméně deseti senátorů (obdoba veta vůči změnám ve schváleném pořadu schůze). Pakliže tedy bude alespoň menšinová poptávka po vedení rozpravy, nebude ji moci většina eliminovat, tzn. že bude vystavena kritice a případně bude muset své záměry i obhajovat.

K čl. I bodu 4 (§ 109 odst. 1):

V § 109 odst. 1 v platném znění je pro pozměňovací návrhy podávané k návrhu zákona na plénu Senátu předepsána obligatorně písemná forma. K tomu má na základě navrhované změny přistoupit povinnost, aby součástí písemného vyhotovení pozměňovacího návrhu bylo obligatorně též odůvodnění. Obsah odůvodnění není předepsán; vodítkem mohou být parametry stanovené pro obsah důvodové zprávy k návrhu zákona. Každopádně by mělo být zřejmé, co a proč se navrhuje, resp. jaké to zřejmě bude mít dopady.

K čl. I bodu 5 (§ 120a):

Navrhovanou úpravou se do jednacího řádu vkládá ustanovení, které stanoví základní náležitosti obsahu zákonného opatření Senátu, jímž se bude řídit vláda při jeho předložení. Ustanovení obdobného charakteru nacházíme v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, kde jsou v § 86 upraveny základní požadavky kladené na obsah předkládaných návrhů zákonů. V případě stanovení požadavků na obsah zákonných opatření Senátu se však pouhý odkaz na úpravu obsaženou v jednacím řádu Poslanecké sněmovny nejeví jako věcně správný postup. Zákonné opatření Senátu je právním předpisem specifického charakteru, pro jehož přijetí stanoví Ústava v čl. 33 zvláštní podmínky. Tato skutečnost je zohledněna stanovením některých požadavků na obsah důvodové zprávy zákonných opatření Senátu, odlišných od důvodové zprávy k návrhu zákona. Konkrétně půjde o prohlášení navrhovatele, že součástí navrhované právní úpravy nejsou věci, jejichž úpravu zákonným opatřením Senátu Ústava vylučuje, a odůvodnění, proč její přijetí nesnese odkladu.

K čl. I bodu 6 (§ 122 odst. 4):

Navrhovaná úprava zohledňuje praktické zkušenosti získané při jednání Senátu o návrzích zákonných opatření Senátu v době rozpuštění Poslanecké sněmovny. Povinné přerušení jednání Senátu o návrhu zákonného opatření na nejméně 24 hodin nemusí být shledáno vždy jako účelné, pokud k návrhu zákonného opatření jsou podány pouze pozměňovací návrhy formálního charakteru. Proto se pro případ, kdy byly podány jen pozměňovací návrhy k opravě legislativně technických, gramatických a písařských chyb, které nevyžadují věcného posouzení, zakládá oprávnění každého jednotlivého senátora navrhnout, aby o nich bylo hlasováno bez přerušení jednání. Konečné slovo má pak plénum Senátu, které o takovém návrhu rozhodne bez rozpravy.

K čl. I bodu 7 (§ 130a až 130c):

Nově vkládaná ustanovení upravují institut dosud regulovaný pouze autonomním usnesením Senátu, tj. postup Senátu pro případ, že mu „jeho“ návrh zákona vrátí Poslanecká sněmovna k dopracování. O takovém návrhu zákona může rozhodnout pouze Senát, protože se návrh zařazuje na nejbližší schůzi, na níž má dojít k vyhodnocení prvního čtení v Poslanecké sněmovně, resp. tam přednesených argumentů, stanoviska vlády, změněných okolností atd. Podle toho může Senát rozhodnout, že na návrhu setrvává a opět jej schválí. Může však dojít rovněž k závěru, že další jednání je bezpředmětné a návrh zákona zamítne. Neplatí-li takto vyhraněné okolnosti, lze návrh odročit, případně jej přikázat výboru k novému projednání. Při navazujícím jednání Senátu je možné podávat pozměňovací návrhy; postupuje se opět podle § 130 jednacího řádu.

K čl. I bodu 8 (§ 131):

V zásadě jde pouze o legislativně-technickou změnu odkazu, která má pokrýt vedle návrhů senátních návrhů zákonů rovněž nově upravený institut vráceného návrhu zákona.

K čl. I bodu 9 (§ 142 až 143):

Reviduje se celá část pojednávající o peticích a jiných podáních občanů tak, aby se odstranily diskrepance mezi jednacím řádem a pravidly projednávání peticí s více než 10 tis. petenty; dosavadní úprava v pravidlech se přesouvá do jednacího řádu.

Východiskem je, že Senát podle § 36 odst. 2 určuje výbor příslušný k vyřizování peticí, který se tím pádem nemůže zříci své odpovědnosti předáním vyřízení jinému orgánu. Zapojení dalších orgánů Senátu do projednávání petice tak je sice možné, ovšem pouze v podobě stanoviska podobného ingerencím orgánů Senátu do tzv. evropské agendy na základě žádosti pověřeného výboru a ve lhůtě domluvené předsedy obou orgánů. Pokud by se ukázalo, že petiční agenda je příliš rozsáhlá a koliduje s věcnou agendou, kterou výbor jinak má, bylo by na Senátu, aby vyřizováním peticí pověřil jiný, méně vytížený výbor.

Určený výbor posoudí náležitosti petice; má-li více než 10 tis. petentů, oznámí tuto skutečnost organizačnímu výboru, neboť bude mít dopad na podobu některé z příštích schůzí Senátu (§ 142a). Samo projednávání z hlediska obsahu i doby odvisí od úvahy určeného výboru, zda vyslechne zástupce petentů, vyrozumí dotčené orgány a subjekty nebo požádá o stanovisko některý z orgánů Senátu. Na konci procesu každopádně petenty vyrozumí o svých závěrech, tedy o vyřízení petice.

Jde-li o petici s více než 10 tis. petenty, provede určený výbor šetření, avšak vyřízení petice přenechává Senátu. Pro účely senátního jednání připraví soupis osob, které se budou moci účastnit jednání Senátu, a to buď ze zákona (reprezentant petentů), anebo na základě rozhodnutí Senátu (další reprezentanti petentů, dotčené osoby a orgány). Počet vystoupení je stanoven na dvě s limitem nejvýše 10 minut; změna obojího je v moci Senátu.

Jednání zahájí zpravodaj určeného výboru, který předloží návrh na vyřízení petice. Následně se koná rozprava s účastí senátorů a dalších oprávněných osob. Jednání Senátu končí buď přijetím usnesení o vyřízení petice (ad hoc prolamuje obecné pověření výboru), anebo vrácením věci výboru (je ještě třeba něco prošetřit atd.). O tom předseda Senátu informuje petenty.

V § 142b se upravuje výroční zpráva o vyřizování peticí, která v praxi nepůsobí žádné obtíže.

Podání, která nejsou peticemi, určený výbor buď vyřídí sám, anebo je předá jiným orgánům Senátu, anebo je postoupí úřadům nebo institucím mimo Senát. Vždy však o tom vyrozumí pisatele.

K čl. I bodu 10 (příloha č. 1):

Změna textu v průkazu senátora pouze reaguje na skutečnost zrušení bezplatné hromadné dopravy pro senátory, k němuž došlo již před několika lety.

K čl. II:

V zásadě jen vnitrosenátní a procesní povaha navrhovaných změn jednacího řádu umožňuje krátkou legisvakanci, která je prodloužena pouze ve vztahu k úpravě průkazů senátora, jež bude třeba vyrobit a vyměnit.

V Praze dne 19. března 2014

Milan Štěch, v. r.
předseda Senátu