



SENÁT

PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

12. funkční období

92

Návrh senátního návrhu zákona Stálé komise Senátu Ústavu ČR a parlamentní procedury, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů



2019

Parlament České republiky

Senát

12. funkční období

2019

N á v r h
senátního návrhu ústavního zákona,

Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury,

kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb.,
Ústava České republiky,
ve znění pozdějších ústavních zákonů



SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

12. FUNKČNÍ OBDOBÍ

STÁLÁ KOMISE SENÁTU PRO ÚSTAVU ČR A PARLAMENTNÍ PROCEDURY

2. USNESENÍ

z 5. schůze, konané dne 5. června 2019,

k návrhu senátního návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury

- I.** **schvaluje** návrh senátního návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, který je obsažen v příloze tohoto usnesení;
- II.** **žádá** o zkrácení lhůty pro projednání předmětného návrhu senátního návrhu ústavního zákona ve výborech o 30 dnů;
- III.** **pověřuje** předsedu komise, aby v Senátu vystupoval jako zástupce navrhovatele a aby toto usnesení předložil předsedovi Senátu a zástupci vedoucího Kanceláře Senátu.

Jiří Dienstbier v. r.
předseda komise

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2019,

**kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
ve znění pozdějších ústavních zákonů**

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. I

V čl. 46 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, se slovo „třiceti“ nahrazuje slovem „šedesáti“.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Projednávání návrhu zákona, který byl Senátu postoupen přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona, se dokončí ve lhůtě podle čl. 46 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona.

Čl. III

Účinnost

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

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. Obecná část

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

Návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna bez zbytečného odkladu Senátu. Podle stávajícího čl. 46 Ústavy pak platí, že Senát projedná takto postoupený návrh zákona a usnese se k němu do třiceti dnů od jeho postoupení. Svým usnesením Senát návrh zákona schválí, zamítne, nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, anebo vyjádří vůli nezabývat se jím. Jestliže se však Senát nevyjádří ve lhůtě do třiceti dnů od postoupení návrhu zákona, podle čl. 46 odst. 3 Ústavy platí, že je návrh zákona přijat. Jinými slovy, s marným uplynutím uvedené lhůty je tedy spojena domněnka souhlasu Senátu s návrhem zákona.

Uvedená třicetidenní lhůta se neuplatní pouze v případě návrhů ústavních zákonů a zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy, k jejichž přijetí je třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Konkrétně se jedná o návrhy volebních zákonů, zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek (resp. zákona č. 300/2017 Sb.), a zákona o jednacím řádu Senátu (zákon č. 107/1999 Sb.).

Ústavní lhůta pro projednání návrhu zákona Senátem odráží postavení horní komory v ústavním systému, potažmo v běžném zákonodárství. Při projednávání obyčejných zákonů má totiž Senát působit ve vztahu k Poslanecké sněmovně jako komora revizní, korektivní, která návrh zákona řádně stanoveným postupem projedná a svůj úsudek promítne do jednoho z výše uvedených rozhodnutí, aniž by legislativní proces „zdržovala“.

Obecně je tedy zakotvení propadné lhůty prostředkem vhodným, jakkoliv v mezinárodním srovnání nikoliv převažujícím, navíc v takto zvolené výměře (např. šedesát dnů v Belgii, osm týdnů v Rakousku, dva měsíce ve Španělsku). Stávající více než dvacetiletá praxe ukazuje, že třicetidenní časový prostor pro projednání návrhu zákona je hraniční a zejména u složitějších, příp. rozsáhlejších návrhů zákonů, které navíc prodělaly v dosavadním legislativním procesu řadu modifikací, nedostačující. Totéž platí v situaci, kdy Senát projednává větší počet návrhů zákonů současně. V takových případech Senát nemá reálně možnost zcela naplnit svou funkci „vnitřní parlamentní kontroly“. Z druhé strany však Senát – a to ne vždy jen ve věcech mimořádně naléhavosti, způsobené objektivními příčinami, ale i tehdy, je-li třeba přijmout urychleně právní úpravu proto, že nebyla včas postoupena z důvodů „prozaičtějších“ – bez ohledu na politické zabarvení vyřizuje návrhy zákonů ve lhůtách daleko před vypršením jemu poskytnutého třicetidenního limitu.

Jakkoliv tedy senátoři stáli po prodloužení třicetidenní lhůty již v minulosti, a to v souvislosti s diskusemi o zvýšení kvality zákonodárského procesu, aktuální návrh má motivaci mírně odlišnou. V blízké budoucnosti přibudou komorám Parlamentu, jejich členům a kancelářím nově činnosti, vyplývající z přechodu konvenční tvorby a projednávání návrhů zákonů na legislativu realizovanou prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů, jak to s účinností od 1. ledna 2020 předvídá 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). Jakkoli dosud není funkcionalita připravovaných systémových elektronických aplikací známa do všech podrobností, je již teď téměř jisté, že časový aspekt bude hrát v činnosti horní komory ještě

větší význam než dosud a Senát bude muset přizpůsobit dosavadní styl své práce novým podmínkám. Jedním z očekávaných důsledků pro práci v Senátu bude nutnost rozložit jednání o návrzích zákonů do více časových úseků jak na úrovni orgánů, tak Senátu v plné schůzi.

K tomu, aby mohl Senát dostát beze zbytku úloze, přidělené mu ústavodárcem, bylo by žádoucí poskytnout mu větší časový prostor, a to ze stávajících třiceti na šedesát dnů. Bez toho se totiž již tak poměrně krátká senátní lhůta efektivně zkrátí kvůli technologickým nárokům elektronického systému (nebude možné konat schůze až třicátý den lhůty apod.).

Prodloužení lhůty pro projednání návrhů zákonů nemá být chápáno jako redefinování pozice Senátu v ústavním, resp. parlamentním soukolí, ale jako nutné zabezpečení příznivých podmínek pro jeho práci. Prvoplánové zůstává vypořádání návrhů zákonů postoupených Sněmovnou Senátu co nejdůkladněji (ať už z hlediska administrativních prací v souvislosti s využitím elektronického systému tvorby právních předpisů nebo ve vztahu k vlastnímu meritornímu projednání návrhu zákona), nikoliv však nutně s využitím celé „prodloužené“ lhůty. Tomuto aspektu by byla následně přizpůsobena i právní úprava zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, o jejíž možné podobě se již v Senátu debatuje (systém dvou čtení k vyřízení zákonů bez podaných pozměňovacích návrhů, stanovisko garančního výboru k podaným pozměňovacím návrhům, upravený harmonogram atd.).

Předkládaný návrh změny Ústavy není ani myšlenkou objevnou, ani novou. Senát usiluje o prodloužení lhůty v čl. 46 odst. 1 Ústavy již delší dobu. V tomto směru byly v minulých letech vedeny četné diskuse na úrovni předsednictev komor, specializovaných útvarů (výbory, komise, podvýbory, pracovní skupiny) či jednotlivých členů Parlamentu, které vyústily do předložení konkrétních návrhů novely Ústavy. Přes několikrát deklarovaný vstřícný postoj politických reprezentací k potřebě Senátu na realizaci záměru dosud nedošlo. Návrh ústavního zákona (tisk PS č. 1005, 5. volební období) předložený Senátem v prosinci 2009 nebyl do ukončení volebního období ani zařazen na pořad jednání Poslanecké sněmovny, načež jeho případné projednávání skončilo v důsledku § 121 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle kterého v novém volebním období Sněmovny nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období. Podstatně mladší návrh z roku 2015, jehož autorem byla vláda (tisk PS č. 506, 7. volební období), dopadl z pohledu jeho formálního vypořádání stejným způsobem. Podle všech indicií se ukázalo, že obě iniciativy „propadly“ spíše proto, že návrh na prodloužení lhůty byl vždy zařazen jako součást komplexu, pojímajícího více změn Ústavy, k nimž – jako celku – nakonec nebyla na půdě Poslanecké sněmovny nalezena shodná vůle. I proto se navrhovatel rozhodl podat iniciativu oproštěnou od jakýchkoli dalších ústavních změn a zaměřit se jen na novelizaci čl. 46 odst. 1 Ústavy.

Jak bylo uvedeno výše, předpokládá Senát, že by v souvislosti s dotčenou změnou Ústavy došlo samostatným návrhem zákona k novelizaci vlastních pravidel jednání, zakotvených v zákoně o jednacím řádu Senátu. V maximální možné míře by byl zachován dosavadní právní rámec pro projednávání, čímž by byl podržen normativní tlak na vyřízení věci ve stávající, tzn. třicetidenní lhůtě, a pouze tehdy, kdyby nepadlo konečné rozhodnutí v tomto časovém úseku, využila by horní komora jakéhosi „druhého čtení“.

S odvoláním na vše shora uvedené se navrhuje, aby propadlá lhůta, v níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném Poslaneckou sněmovnou, nejde-li o návrh ústavního zákona nebo zákona uvedeného v čl. 40 Ústavy, činila šedesát dnů, tj. aby byla oproti stávajícímu stavu prodloužena na dvojnásobek. Jak již stálo v odůvodnění vládního návrhu změn Ústavy (tisk PS č. 506 v 7. volební období), „*Díky delší, tj. šedesátidenní lhůtě Senát získá nejen větší prostor pro projednávání návrhu zákona, čímž se vytvoří další předpoklady pro celkové zkvalitnění normotvorby, ale současně získá větší časový prostor pro*

organizování svých schůzí a nebude již tolik závislý na tom, jak mu Poslanecká sněmovna jí projednané návrhy zákonů postoupí. Jistým negativem může být mírné prodloužení legislativního procesu, nicméně lze očekávat, že toto prodloužení reálně nebude činit plných třicet dnů. Zatímco dnes totiž Senát relativně krátkou třicetidenní lhůtu poměrně často využívá, v případě delší lhůty lze předpokládat, s ohledem na organizování jednotlivých schůzí Senátu, že naopak Senát se mnohdy bude usnášet ještě před blížícím se koncem propadné lhůty, a tedy že prodloužení legislativního procesu bude reálně činit kolem únosných patnácti až dvaceti dnů. Pozitiva navržené změny, tj. zejména kvalitnější normotvorba, jednoznačně převažují nad jejími možnými negativy. Tím spíše, že sama Poslanecká sněmovna při projednávání návrhu zákona není žádnými lhůtami vázána a že jen lhůta pro projednání návrhu zákona ve výborech obecně činí šedesát dnů.“. Připomínáme, že požadavek kvalitnější normotvorby nabývá nového rozměru též ve spojení s přechodem na elektronickou tvorbu právních předpisů, zakotvenou v zákoně o Sbirce zákonů a mezinárodních smluv.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s nálezy Ústavního soudu, které se k dané oblasti vztahují

Vzhledem k tomu, že je předkládán návrh ústavního zákona, je vhodnější hovořit spíše než o jeho souladu s ústavním pořádkem o jeho souladu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Předložený návrh se podstatných náležitostí demokratického právního státu nedotýká, vychází z obecných ústavních principů a respektuje je. Návrh nenarušuje ani nemění základní uspořádání ústavního systému České republiky.

Navrhovaná právní úprava se dotýká toliko solitérního ustanovení čl. 46 odst. 1 Ústavy.

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

Navrhovaná úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, na oblast navrhované právní úpravy se žádná mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nevztahuje.

Návrh ústavního zákona nezpracovává do právního řádu České republiky předpisy Evropské unie a není s nimi v rozporu.

4. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, na rozpočty krajů a obcí (ostatní veřejné rozpočty)

Navrhovaná úprava nebude mít žádný finanční dopad na státní rozpočet ani ostatní veřejné rozpočty.

5. Zhodnocení navrhované úpravy dle dalších ukazatelů

Z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů nebyly identifikovány žádné negativní dopady. Návrh právní úpravy s sebou nepřináší žádná korupční rizika a je genderově neutrální. Podnikatelský sektor stojí mimo navrhovanou právní úpravu.

B. Zvláštní část

K čl. I

Navržená změna prodlužuje na dvojnásobek (propadnou) lhůtu, v níž Senát musí projednat návrh zákona postoupený mu Poslaneckou sněmovnou, s jejímž marným uplynutím je spojena domněnka schválení návrhu zákona Senátem. Větší časový prostor umožní Senátu, resp. jeho administrativnímu a odbornému zázemí, splnit povinnosti, které mu vzniknou v důsledku změn předvídaných zákonem 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), a zároveň mu v případě složitějších či rozsáhlejších legislativních předloh umožní důkladnější práci s nimi.

Senát nepočítá s automatickým prodloužením každého jednání o návrhu zákona na šedesát dnů, ale předpokládá využití delší doby především pro případy složitějšího posuzování předlohy spojeného s podáváním pozměňovacích návrhů. Horní komora by tudíž před konečným vyřízením osnovy disponovala – obdobně jako tomu je v Poslanecké sněmovně mezi druhým a třetím čtením – určitým časovým úsekem pro důkladnější posouzení věci, resp. podaných pozměňovacích návrhů.

Prodloužení lhůty pro projednání návrhu zákona a usnesení se k němu ze třiceti na šedesát dnů se jeví Senátu jako přiměřené a vhodné pro efektivní výkon jeho legislativní činnosti, a to i v porovnání s tím, že Poslanecká sněmovna není vázána žádnou lhůtou pro konečné rozhodnutí ve věci, nanejvýš je vázána pořádkovou lhůtou stanovící, že třetí čtení návrhu zákona lze zahájit nejdříve za čtrnáct dnů od doručení souhrnu podaných pozměňovacích, příp. jiných návrhů poslancům.

S ohledem na vše uvedené by tudíž navržená změna neměla vést k zásadnímu prodloužení legislativního procesu, ale k jeho zkvalitnění a zejména pak ke zkvalitnění výstupu tohoto procesu. V porovnání se lhůtou stávající umožní Senátu šedesátidenní lhůta účinněji zabezpečit legislativně technické zázemí zákonodárského procesu, plánovat a organizovat schůze Senátu, jakož i ostatní nelegislativní činnost.

Na změnu navazuje přechodné ustanovení (čl. II), které zajistí plynulý přechod na novou úpravu tím, že „rozjednané“ věci se dokončí podle stávající úpravy a nová lhůta dopadne až na návrhy postoupené Senátu po nabytí účinnosti novely. Rozhodné bude datum doručení návrhu Senátu.

K čl. II

V přechodném ustanovení se určuje, jakým způsobem budou Senátem projednány návrhy zákonů, které Poslanecká sněmovna postoupila Senátu před nabytím účinnosti navržené změny. Z hlediska právní jistoty je zvoleno řešení, podle kterého by u těchto návrhů

byla zachována dosavadní třicetidenní lhůta a nová, šedesátidenní, by se uplatnila pouze u návrhů, které budou Senátu postoupeny až po nabytí účinnosti novely Ústavy.

Uvedené řešení je v právním řádu běžně využívaným, standardním a bezproblémovým. Volba opačné konstrukce, tj. zavedení šedesátidenní lhůty i na „probíhající“ případy, by mohla vyvolat problémy z hlediska návrhů zákonů, kterým by již lhůta třiceti dnů ke dni nabytí účinnosti novely marně uplynula, zatímco šedesátidenní nikoliv.

K čl. III

Ustanovení o nabytí účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení poskytuje Senátu přiměřenou legisvakanční dobu na přizpůsobení aktivit novému režimu. Intenzivní práce na novelizaci jednacího řádu Senátu by samozřejmě začaly dříve.

Platné znění příslušného ustanovení ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, s vyznačením navrhovaných změn

Čl. 46

(1) Senát projedná návrh zákona a usnese se k němu do ~~třiceti~~ **šedesáti** dnů od jeho postoupení.

(2) Senát svým usnesením návrh zákona schválí nebo zamítne nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří vůli nezabývat se jím.

(3) Jestliže se Senát nevyjádří ve lhůtě podle odstavce 1, platí, že je návrh zákona přijat.