

INFORMACE

Jan Kněžínek^{*)}

Letmé ohlédnutí za 9. volebním obdobím Poslanecké sněmovny - pár zejména legislativních poznámek

Další volební Poslanecké sněmovny, tentokrát to deváté, je za námi. Započalo dne 9. října 2021¹⁾ a trvalo celé čtyři roky. To logicky vybízí k ohlédnutím. Následující řádky budou věnovány stručnému kvantitativnímu rozboru legislativní činnosti Parlamentu, zejména pokud jde o návrhy zákonů předložené Poslanecké sněmovně v 9. volebního období Poslanecké sněmovny. Zmínka bude věnována též otázce vyslovování souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv.

1. Návrhy zákonů předložené v 9. volebním období Poslanecké sněmovny

1.1. Celkový kvantitativní souhrn návrhů zákonů předložené v 9. volebním období Poslanecké sněmovny

Projednávání návrhů zákonů představuje klíčovou činnost Parlamentu, resp. jeho komor. Následující řádky se věnují otázce, kolik návrhů zákonů bylo v 9. volebním období Poslanecké sněmovně předloženo, a to podle jednotlivých kategorií nositelů zákonodárné iniciativy, a také toho, nakolik byly návrhy jednotlivých kategorií navrhovatelů úspěšné.

Hlavním nositelem zákonodárně iniciativy je vláda, která by v parlamentní formě vlády měla být nejvýznamnějším předkladatelem návrhů zákonů mj. i s ohledem na skutečnost, že disponuje odborným zázemím jednotlivých ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, popřípadě i ostatních orgánů výkonné moci. Vláda bývá označována za hegemonu zákonodárné iniciativy.²⁾ Návrhy zákonů mohou nicméně předložit i jednotlivý poslanec, skupina poslanců, Senát (jako celek) nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (tj. zastupitelstvo kraje nebo zastupitelstvo hlavního města Prahy). Návrh zákona o státním rozpočtu může předložit pouze vláda.

^{*)} JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D., místopředseda Legislativní rady vlády a vrchní ředitel Sekce Legislativní rady vlády Úřadu vlády České republiky. Článek vyjadřuje výlučně osobní názory autora.

¹⁾ Jde o druhý den voleb do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 8. a 9. října 2021. K druhému z uvedených dnů vznikly mandáty nově zvoleným poslancům. K ustavení Poslanecké sněmovny samozřejmě došlo s časovým odstupem, ustavující schůze proběhla ve dnech 8. a 10. listopadu 2021.

²⁾ Kysela, J. Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů. Legislativní příloha. *Správní právo*. Roč. 10, (2018), č. 1, s. V; KOKEŠ, M. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2025-9-16]. ASPI_ID MN779CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X. Obě tato úctyhodná díla to demonstrují na řadě příkladů včetně zahraničních.

Přehled počtu návrhů zákonů, které byly předloženy Poslanecké sněmovně v 9. volebním období, vcelku i v členění podle jednotlivých kategorií předkladatelů, obsahuje následující tabulka, ve které je uveden rovněž údaj o tom, kolik z těchto návrhů nakonec doputovalo až do Sbírky zákonů (do 31. prosince 2023), resp. do Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (od 1. ledna 2024) (dále souhrnně jen „Sbírka“). Jako kritérium úspěšnosti byl vzat počet návrhů, které přes legislativní proces dospěly až do fáze publikace v Sbírce. Tento údaj samozřejmě nevypovídá o tom, jak moc se původně předložený vládní návrh zákona v průběhu parlamentního projednávání změnil v důsledku přijatých pozměňovacích návrhů, takové zkoumání však již přesahuje ambice tohoto článku a zřejmě i prostoru, který by mohl být vyhrazen pro jeho časopiseckou publikaci, nehledě k tomu, že řada poslaneckých pozměňovacích návrhů má svůj původ ve „vládních dílnách“ a poslanec či skupina poslanců, kteří takový návrh podali, je fakticky pouze prostředníkem pro realizaci vůle ne-li vlády, tak přinejmenším věcně příslušného ministerstva. Popřípadě je členem skupiny rovnou poslanec, který je zároveň členem vlády.³⁾

Samotné číselné údaje jsou čerpány z internetových stránek Poslanecké sněmovny.⁴⁾ Musely však být korigovány, protože sněmovní stránky mezi návrhy zákonů nezobrazují návrhy zákonů o státním rozpočtu, což je metodologicky nesprávné i díky tomu, že naopak novely zákonů o státním rozpočtu se jako zákony zobrazují. Bylo by sice možné na návrhy zákonů o státním rozpočtu pohlížet jako na specifické akty a do celkového přehledu je nepočítat, pak by se ale stejně muselo přistupovat i k novelám zákonů o státním rozpočtu.

Čísla v následující tabulce zahrnují všechny návrhy zákonů, tedy včetně zákonů o státním rozpočtu.

<i>Kategorie předkladatele</i>	<i>Počet předložených návrhů zákonů</i>	<i>Procentní podíl na všech předložených návrzích</i>	<i>Počet zákonů vyhlášených ve Sbírce</i>	<i>Podíl na celkové úspěšnosti</i>	<i>Úspěšnost kategorie předkladatele v procentech</i>
Vláda	367	68,08%	310	86,11%	84,47%
Poslanec	11	2,04%	2	0,56%	18,18%
Skupina poslanců	132	24,48%	44	12,22%	33,33%
Senát	11	2,04%	4	1,11%	36,36%
Zastupitelstvo VÚSC	18	3,34%	0	0%	0%
CELKEM	539	---	360	---	---
<i>Poznámka: Procentní údaje jsou zaokrouhleny na dvě desetinná místa</i>					

³⁾ Například ministr dopravy Martin Kupka byl v 9. volebním období spolupředkladatelem celkem šesti návrhů skupin poslanců, z nichž čtyři se přímo týkaly oblasti působnosti Ministerstva dopravy a dva oblasti stavebního práva. Z těchto šesti návrhů zákonů jich bylo pět schváleno (sněmovní tisky č. 295, 376, 454, 602, 832; neschválen byl tisk č. 63, ten byl ale předložen ještě v době druhé vlády Andreje Babiše).

⁴⁾ Dostupné z: <<https://www.psp.cz/>>.

Je zřejmé, že většina návrhů zákonů, konkrétně 68%, byla v 9. volebním předložena vládou. Současně je vláda zdaleka neúspěšnějším předkladatelem, její předkladatelský podíl na celkově schválených zákonech činí dokonce téměř 85%. K tomu lze doplnit, že po celé 9. volební období se vláda Petra Fialy, jmenovaná prezidentem republiky dne 17. prosince 2021,⁵⁾ opírala o většinu v Poslanecké sněmovně, nejprve v rámci pětikoalice, od 11. října 2024 pak v rámci čtyřkoalice. To se samozřejmě obecně projevuje ve vyšší úspěšnosti vládních návrhů v porovnání s obdobími menšinových vlád.⁶⁾

Co do počtu předložených návrhů následují na bezpečném druhém místě návrhy předložené skupinou poslanců, které se na celkovém počtu návrhů podílejí 24,5%, což je poměrně velký podíl. Zejména skupiny složené z poslanců za vládní strany a hnutí totiž nezřídka předkládají návrhy, které by standardně měly být předkládány jako návrhy vládní. Politici v tom spatřují urychlení procesu, ve skutečnosti to je však na úkor transparentnosti vzniku návrhu, neboť hlavním „pozitivem“ (ve skutečnosti však negativem) je obcházení připomínkového řízení.⁷⁾ Co do úspěšnosti jsou však návrhy skupin poslanců až na třetím místě, těsně za návrhy senátními, s ohledem na celkově nízký počet senátních návrhů z toho však lze stěží činit nějaké obecné závěry. Návrhy ostatních kategorií předkladatelů (Senát, jednotlivý poslanec či zastupitelstva vyšších územních samosprávných celků) jsou obecně spíše okrajové a jejich sečtený podíl je menší než 7,5%. Nejméně úspěšné jsou pak návrhy zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků, které se sice co do počtu předkladů dostaly na třetí místo, žádný z nich však nebyl schválen.

Nejméně časté byly návrhy jednotlivých poslanců, z nichž neaktivnější byl poslanec Andrej Babiš se třemi takovými návrhy z celkových devíti. Je zjevné, že poslanci mnohem častěji využívali skupinově podané návrhy než návrhy individuální. Součástí skupin poslanců jsou často i poslanci, kteří jsou zároveň členy vlády. U individuálních návrhů byl poslancem – členem vlády předložen pouze jediný návrh, jehož předkladatelem byl místopředseda vlády Ivan Bartoš.⁸⁾

⁵⁾ Samotný Petr Fiala byl předsedou vlády (jako tzv. designovaný předseda vlády) jmenován prezidentem republiky již 28. listopadu 2021.

⁶⁾ Demonstrovat to lze na 8. volebním období Poslanecké sněmovny, v němž obě vlády Andreje Babiše byly vládami menšinovými, první jednobarevná a druhá koaliční. V 8. volebním období byla vláda úspěšná pouze v 70,8 % případech, když z jí předložených 360 návrhů zákonů (včetně státních rozpočtů) do Sbírkky doputovalo „jen“ 255. V 8. volebním období zároveň měly vládní návrhy mnohem nižší podíl na celkovém počtu předložených návrhů, byly dokonce v menšině a jejich podíl na všech 761 návrzích zákonů činil jen 47,3%. Osmé volební období však bylo ve své druhé polovině značně atypické mj. i kvůli pandemii onemocnění covid-19, provázené mimořádnými formami vládnutí. Pro srovnání, menšinová vláda Miloše Zemana ve 3. volebním období (1998-2002) se na celkovém počtu předložených návrhů zákonů podílela 60,4% (472 návrhů z 781) a úspěšnost vládních návrhů zákonů dosáhla 69,9%.

⁷⁾ Na základě usnesení vlády ze dne 18. července 2007 č. 816 jsou připravované vládní návrhy zákonů už od okamžiku jejich předložení do připomínkového řízení zveřejňovány na portálu VeKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky, a to včetně připomínek k nim uplatněných připomínkovými místy prostřednictvím informačního systému eKLEP: <https://odok.gov.cz/portal/>.

⁸⁾ Sněmovní tisk č. 438.

1.2 K některým aspektům snižování transpozičního deficitu na počátku 9. volebního období

Podle § 121 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, platí, že v novém volebním období Sněmovny nelze, s určitými výjimkami, projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období. Nelze mj. projednat návrhy zákonů předložené v minulém volebním období, což je řešení v principu správné a mj. přispívá k tomu, že Poslanecká sněmovna nezačíná nové volební období již předem zatížené dříve neprojednanými návrhy zákonů. Jde o projev diskontinuity mezi jednotlivými volebními obdobími Poslanecké sněmovny.⁹⁾ Pokud by návrh měl být projednán v novém volebním období, musí být znovu předložen. Týká se to návrhů zákonů bez výjimky, tj. jak bez ohledu na předkladatele, tak i na obsah návrhu, a žádná výjimka se tedy netýká ani návrhů, jimiž Česká republika implementuje právo Evropské unie, aby splnila své závazky vyplývající z jejího členství v Evropské unii.

Právě zde tkví další specifikum 9. volebního období, které posléze velmi pozitivně přispělo ke snižování transpozičního deficitu České republiky, tedy vedle toho, že po dobu trvání pětikoalice byl post předsedy Legislativní rady vlády ve vládě Petra Fialy obsazen ministrem bez portfeje.¹⁰⁾ Ještě před jmenováním vlády Petra Fialy, tedy před 17. prosincem 2021, předložila končící vláda Andreje Babiše (od 11. listopadu 2021 vládnoucí v demisi) nově zvolené Poslanecké sněmovně celkem 23 návrhů zákonů, jimiž bylo reagováno na závazky vyplývající z členství České republiky v Evropské unii a které se vesměs shodovaly s návrhy předloženými již v minulém volebním období a do jeho konce neprojednanými.¹¹⁾ Vláda Petra Fialy z těchto 23 návrhů zákonů posléze vzala zpět pouze čtyři,¹²⁾ zbylých devatenáct¹³⁾ tedy bylo dále projednáváno a všechny nakonec schváleny. Jde tedy o praxi, která se ukázala jako efektivní a v zájmu řádného plnění závazků vyplývajících z členství v Evropské unii by mohla být inspirativní i do budoucna.

Následující tabulka ukazuje, jaký byl v průběhu 9. volebního období vývoj transpozičního deficitu směrnic Evropské unie, přičemž obsahuje jak předpisy, u nichž již transpoziční lhůta marně uplynula, tak i předpisy, u nichž dochází ke zpoždění transpozice a je tudíž vysoce pravděpodobné, že lhůta marně uplyne v budoucnu.¹⁴⁾ V zájmu zjednodušení jsou údaje s výjimkou prvního a posledního

⁹⁾ Podrobněji SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M., TETOUROVÁ, E., NĚMEC, J., FRANCOVÁ, J. a kol. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁰⁾ Předsedou Legislativní rady vlády byl v období od 17. prosince 2021 do 11. října 2024 ministr bez portfeje Michal Šalomoun (nestraník za Piráty).

¹¹⁾ Poslední z těchto návrhů byly předloženy ještě 16. prosince 2021, naposledy šlo o sněmovní tisk č. 107.

¹²⁾ Konkrétně šlo o sněmovní tisky č. 26, 27, 29 a 69.

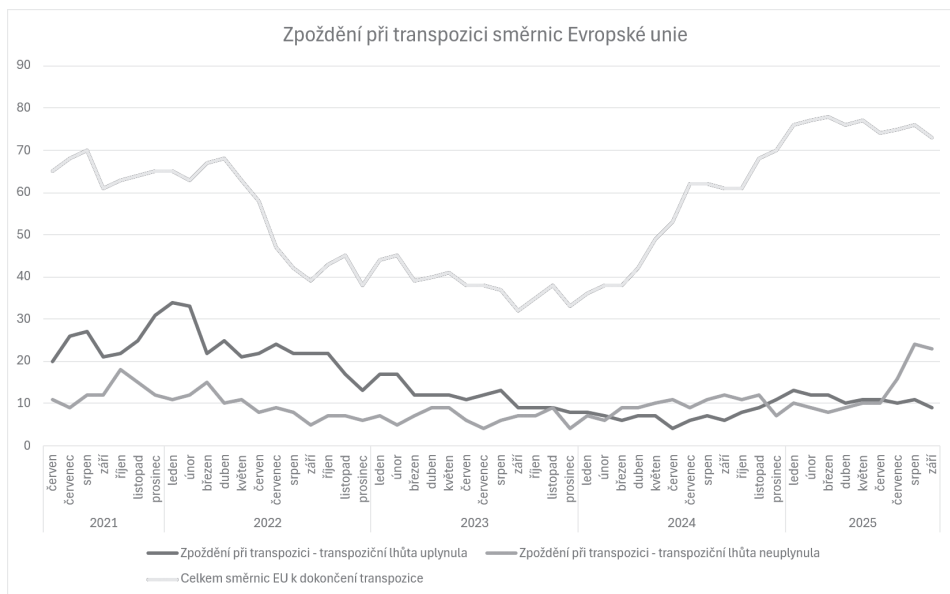
¹³⁾ Sněmovní tisky č. 30, 31, 43, 55 až 58, 61, 68, 70, 72, 73, 75, 76, 86, 94, 95, 106 a 107.

¹⁴⁾ Lhůty, jejichž dodržení má garantovat včasnou transpozici, jsou stanoveny Metodickými pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, ve znění usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344, ze dne 3. ledna 2018 č. 19, ze dne 27. února 2018 č. 138

roku vykazovány podle stavu k lednu a červenci, což odpovídá jednotným dnům právní účinnosti podle zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, jinak jsou však údaje v praxi standardně vykazovány s měsíční frekvencí.

Transpoziční deficit (počet směrnic EU, které nebyly včas transponovány, a počet směrnic EU, u kterých lhůta dosud neuplynula, ale dochází ke zpoždění při transpozici)							
		Zpoždění při transpozici (transpoziční lhůta uplynula)	Zpoždění při transpozici (transpoziční lhůta neuplynula)	Zpoždění při transpozici (součet prvních dvou sloupců)	Celkem směrnic k dokončení transpozice	Procento směrnic s uplynulou transpoziční lhůtou k celkovému počtu směrnic k dokončení transpozice	Procento směrnic, u kterých je zpoždění při transpozici, k celkovému počtu směrnic k dokončení transpozice
2021	Říjen	22	18	40	63	34,92 %	63,49 %
2022	Leden	34	11	45	65	52,31 %	69,23 %
	Červenec	24	9	33	47	51,06 %	70,21 %
2023	Leden	17	7	24	44	38,64 %	54,55 %
	Červenec	12	4	16	38	31,58 %	42,11 %
2024	Leden	8	7	15	36	22,22 %	41,67 %
	Červenec	6	9	15	62	9,68 %	24,19 %
2025	Leden	13	10	23	76	17,11 %	30,26 %
	Červenec	10	16	26	75	13,33 %	34,67 %
	Září	9	23	32	73	12,33 %	43,84 %

a ze dne 22. února 2021 č. 178, www.). Pravidla pro zajištění včasné implementace jsou stanovena v čl. 6b Metodických pokynů. Návrh zákona je třeba předložit do meziresortního připomínkového řízení nejpozději 11 měsíců před uplynutím implementační lhůty a vládě nejpozději 9 měsíců před uplynutím implementační lhůty. Viz Přenosil, T. Zajišťování implementace práva Evropské unie v České republice, In: kolektiv autorů. *Legislativa. Učební text pro zoláštřní část úřednické zkoušky z oboru státní služby „Legislativa“*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2025, s. 202, 203.



Zdroj: Odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky. Pravidelné zprávy o stavu přidělování gescí a plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii předkládané vládě a Výboru pro Evropskou unii na pracovní úrovni.

Z tabulky je patrné, že právě rychlé zahájení legislativního procesu implementace směrnic v novém volebním období je zásadní pro pozitivní vývoj v celém volebním období. Zároveň se nepřekvapivě ukazuje, že ke konci volebního období opětovně dochází k nárůstu počtu směrnic, jejichž implementace nabírá zpoždění. Nejpatrnější je to ve volebním roce. O to důležitější je, aby byl legislativní proces efektivní již v samotných počátcích volebního období Poslanecké sněmovny. Čím déle tedy po volbách nebude nově zvolená Poslanecká sněmovna akceschopná, tím výrazněji bude tento deficit narůstat. Nebýt vládního návrhu na odložení povinného používání systému elektronického systému tvorby právních předpisů (e-Legislativa) u novel zákonů o 1 rok, který již dne 26. listopadu 2025 jako sněmovní tisk č. 25 schválila Poslanecká sněmovna, mohla by svou roli sehrát v 10. volebním období i skutečnost, že na základě přechodného ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 222/2016 Sb., o Sběrce zákonů a mezinárodních smluv, se od 15. ledna 2026 musí návrhy zákonů předkládat Poslanecké sněmovně zásadně prostřednictvím systému e-Legislativa. Dosavadní zkušenosti s používáním tohoto systému v případě nařízení vlády a vyhlášek ústředních správních úřadů ukazují na značný nárůst časové náročnosti tvorby právních předpisů v něm.

2. Pár postřehů k mezinárodním smlouvám v 9. volebním období Poslanecké sněmovny

2.1. Souhlasy Poslanecké sněmovny k ratifikaci mezinárodních smluv

Souhlas obou komor Parlamentu, tedy Poslanecké sněmovny i Senátu, je podle čl. 49 Ústavy vyžadován k ratifikaci mezinárodních smluv: [a)] upravujících práva a povinnosti osob, [b)] spojeneckých, mírových a jiných politických, [c)] z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, [d)] hospodářských, jež jsou všeobecné povahy, jakož i [e)] o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. Pouze takové mezinárodní smlouvy se podle čl. 10 Ústavy mohou stát součástí právního řádu České republiky. Komory podle Ústavy vyslovují souhlasy k jejich ratifikaci nezávisle na sobě, předkladatelem návrhu na vyslovení souhlasu může být pouze vláda.

V 9. volebním období bylo Poslanecké sněmovně k vyslovení souhlasu k ratifikaci vládou předloženo celkem 89 mezinárodních smluv a Poslanecká sněmovna souhlas vyslovila v 79 případech.¹⁵⁾ Jelikož i na projednávání mezinárodních smluv dopadá pravidlo diskontinuity mezi jednotlivými volebními obdobími Poslanecké sněmovny, některé mezinárodní smlouvy předložené a neprojednané v minulém volebním období Poslanecké sněmovny byly projednávány opakovaně.

Souhlas byl vysloven mj. i k ratifikaci Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, která je aktuálně předmětem preventivního přezkumu ústavnosti v řízení vedeném Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 8/25.

2.2. Další dějství jedné citlivé otázky ohledně souhlasů komor Parlamentu k ratifikaci mezinárodních smluv

S vyslovováním souhlasu komor Parlamentu k ratifikaci mezinárodních smluv v souvislosti s volebními obdobími Poslanecké sněmovny souvisí také otázka trvalosti usnesení komory Parlamentu, kterým byl udělen souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy. Tato otázka přišla na přetřes i v 9. volebním období Poslanecké sněmovny. Nejde zdaleka jen o otázku uvedeného volebního období, řešena byla opakovaně i v předchozích volebních obdobích, nyní se však zdá, že právě v 9. volebním období byla tato otázka definitivně vyřešena, a to ve prospěch politického řešení, které sice právo nezakazuje, ale nepovažuje jej za nezbytné.

Jde konkrétně o to, zda konec volebního období Poslanecké sněmovny, v jehož průběhu Poslanecká sněmovna neprojednala návrh na vyslovení souhlasu k ratifikaci konkrétní mezinárodní smlouvy, má vliv na souhlas k ratifikaci, na kterém se již v mezidobí usnesl Senát. Či ještě jinak, zda vláda má v novém volebním období Poslanecké sněmovny předkládat návrh na vyslovení souhlasu k ratifikaci pouze nově zvolené Poslanecké sněmovně, jejíž souhlas k ratifikaci dosud chybí, anebo i Senátu, který souhlas již udělil v průběhu předcházejícího volebního období Poslanecké sněmovny.

¹⁵⁾ Zdrojem jsou i zde internetové stránky Poslanecké sněmovny, www.psp.cz.

Již v roce 2009 jsme s Petrem Mlsnou k této otázce vyslovili přesvědčení, že „z právního řádu nevyplývá, že by přijaté usnesení komory o vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy mělo automaticky pozbyt platnosti v důsledku voleb či jen podstatné změny složení takové komory. Případné opětovné předložení věci k posouzení komoře Parlamentu v novém složení by tak bylo otázkou spíše politickou, nikoliv právní. Usnesení téže komory, byť přijaté v jiném složení nebo za jiného rozložení politických sil, zůstává nadále v platnosti. Nelze však zřejmě vyloučit ani situaci, kdy by komora Parlamentu, třeba i z vlastní iniciativy ještě předtím, než mezinárodní smlouva bude ratifikována, svůj souhlas k ratifikaci takové smlouvy revokovala, což by samozřejmě vedlo k vytvoření specifické situace a zřejmě by to bylo na překážku ratifikaci mezinárodní smlouvy“.¹⁶⁾ Ani po více než 15 letech na tomto názoru není důvod nic měnit a je nadále relevantní a správný. Činnost Senátu jako stále parlamentní komory a platnost jeho usnesení není a nemůže být nijak dotčena volebními obdobími Poslanecké sněmovny, která navíc mohou skončit i předčasně v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny.

Praxe se však po roce 2009 vyvíjela spíše jiným směrem a lze ji shrnout následovně. Ještě do roku 2010 byly Senátu předkládány k opětovnému vyslovení již vysloveného souhlasu k ratifikaci jen některé mezinárodní smlouvy. Od roku 2010 však vláda začala v popsáných případech smlouvy předkládat nejen nově zvolené Poslanecké sněmovně, ale i Senátu k opakovanému vyslovení již jednou vysloveného souhlasu. Obdobná praxe pokračovala i po sněmovních volbách v letech 2013, 2017 a 2021.¹⁷⁾ Některé smlouvy byly Senátu předkládány

¹⁶⁾ Mlsna, P. Kněžínek, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlásování a aplikace*. Praha: Linde, 2009, s. 233. Úvaha o možnosti revokovat souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy je inspirována prvorepublikovou doktrínou, která takový postup rovněž připouštěla. Srov. Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A. *Československý prezident republiky*. Praha: Orbis, 1934, s. 351, 352.

¹⁷⁾ Příkladem mezinárodních smluv překládaných opakovaně Senátu mohou být:

- Smlouva mezi Českou republikou a Austrálií o sociálním zabezpečení, podepsaná v Canbeře 16. září 2009 (poprvé byla projednávána jako senátní tisk č. 189 v 7. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k její ratifikaci dne 18. března 2010; podruhé jako senátní tisk č. 346 v 8. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 26. ledna 2011);
- Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Bulharské republiky o spolupráci v boji proti trestné činnosti a při ochraně veřejného pořádku a bezpečnosti, podepsaná dne 30. listopadu 2009 v Bruselu (poprvé byla projednávána jako senátní tisk č. 207 v 7. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 17. března 2010; podruhé jako senátní tisk č. 348 v 8. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 27. ledna 2011);
- Dohoda mezi Českou republikou a Estonskou republikou o změnách a ukončení platnosti Dohody mezi Českou republikou a Estonskou republikou o podpoře a vzájemné ochraně investic, podepsané dne 24. října 1994 v Tallinnu (poprvé byla projednávána jako senátní tisk č. 204 v 7. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 17. března 2010; podruhé jako senátní tisk č. 307 v 8. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 9. prosince 2010);
- Smlouva mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o předávání a přebírání osob pobývajících neoprávněně na jejich území, podepsaná dne 17. září 2009 v Praze (poprvé byla projednávána jako senátní tisk č. 202 v 7. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 17. března 2010; podruhé jako senátní tisk č. 349 v 8. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 27. ledna 2011);
- Smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Mongolskem, podepsaná v Praze 20. května 2019 (poprvé byla projednávána jako senátní tisk č. 99 ve 12. funkčním období a Senát

dokonce třikrát, ale nelze vyloučit ani více předložení. Zároveň však tato praxe byla ze strany výkonné moci (zejména Ministerstva zahraničních věcí a Sekce Legislativní rady vlády Úřadu vlády České republiky) opakovaně rozporována. V době vlády Jiřího Rusnoka požádal ministr zahraničních věcí Jan Kohout dopisem ze dne 25. listopadu 2013 předsedu Senátu Milana Štěcha, aby praxe byla přehodnocena, předseda Senátu však změnu praxe odmítl. V době vlády Bohuslava Sobotky požádal ministr zahraničních věcí Lubomír Zaorálek dopisem ze dne 7. února 2014 o vyjádření k této problematice ministra a předsedu Legislativní rady vlády Jiřího Dienstbiera. Ministr Jiří Dienstbier se dopisem ze dne 21. března 2014 vyjádřil proti praxi opětovného předkládání mezinárodních smluv Senátu.¹⁸⁾ Podobně se nedlouho poté vyslovila také Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, která ve svém 8. usnesení ze 13. schůze konané dne 26. června 2014 uvedla, že „neshledává důvod k opakovanému hlasování Senátu o vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy v případě, že se text smlouvy nezměnil, a to i se zřetelem k judikatuře Ústavního soudu věnované dvojímu hlasování o návrhu zákona (přiměřeně Pl. ÚS 5/02 konečné hlasování jako „důsledek dosažené shody v daném čase“); jinou věcí by bylo sjednání změn v mezinárodní smlouvě, na což by musel být Senát upozorněn v předkládací zprávě; domnívá se, že příslušná procesní fáze začíná předložením mezinárodní smlouvy Senátu a končí jeho hlasováním, případně zpětvzetím mezinárodní smlouvy vládou; doporučuje předsedovi Senátu, aby vstoupil v jednání s předsedou vlády, jehož výsledkem by mělo být vyjasnění pozice vlády k opakovanému předkládání mezinárodních smluv komorám Parlamentu jak v případě výslovného odepření souhlasu k ratifikaci jednou z nich, tak v důsledku nevyslovení souhlasu k ratifikaci pro ukončení zasedání Poslanecké sněmovny...“. Ani to však ke změně praxe nevedlo.

Ve vztahu k 9. volebnímu období se touto otázkou zabývám proto, že se jí z popudu ministra zahraničních věcí zabývala Legislativní rada vlády.

vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 30. října 2019; podruhé jako senátní tisk č. 203 ve 13. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 11. května 2022);

- Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Finské republiky o změně a ukončení platnosti Dohody mezi vládou České a Slovenské federální republiky a vládou Finské republiky o podpoře a ochraně investic, podepsané 6. listopadu 1990 v Praze (poprvé byla projednávána jako senátní tisk č. 93 ve 13. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 22. července 2021; podruhé jako senátní tisk č. 167 ve 13. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 3. února 2022);
- Dohoda mezi Českou republikou a Korejskou republikou o leteckých službách (poprvé byla projednávána jako senátní tisk č. 28 ve 13. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 17. března 2021; podruhé jako senátní tisk č. 183 ve 13. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 2. března 2022);
- Smlouva mezi Českou republikou a Republikou Kosovo o zamezení dvojímu zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu, podepsána v Prištině dne 26. listopadu 2013 (poprvé byla projednávána jako senátní tisk č. 232 v 9. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 23. dubna 2014; podruhé jako senátní tisk č. 224 v 11. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 4. dubna 2018; potřetí (sic!) jako senátní tisk č. 171 ve 13. funkčním období a Senát vyjádřil souhlas k ratifikaci dne 21. června 2023).

¹⁸⁾ Shodný názor Jiří Dienstbier zastával již dříve jako senátor. Viz stenozáznamy ze 17. schůze Senátu v 9. funkčním období, konané dne 18. prosince 2013 (www.senat.cz).

Ta ve svém stanovisku ze dne 5. října 2023¹⁹⁾ dospěla k závěru, že „dal-li Senát souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy, nemá vláda povinnost postoupit tuto mezinárodní smlouvu Senátu k opětovnému projednání v případě, že její projednávání nebylo v Poslanecké sněmovně ukončeno do konce jejího volebního období nebo do jejího rozpuštění“. Legislativní rada vlády zároveň posuzovala i otázku, zda stávající právní úprava vyžaduje nové usnesení vlády v případě, že je opětovně předložena mezinárodní smlouva Poslanecké sněmovně k vyslovení souhlasu k její ratifikaci. Zde dospěla k závěru, že k opětovnému předložení mezinárodní smlouvy Poslanecké sněmovně k vyslovení souhlasu k její ratifikaci je nové usnesení vlády nezbytné, neboť původní usnesení vlády je z povahy věci jednorázové a vyčerpalo se jeho provedením, tj. předložením smlouvy komoře Parlamentu.

Ani názor Legislativní rady vlády však nevedl ke změně praxe opakovaného předkládání mezinárodních smluv Senátu, neboť Senát, resp. tedy přinejmenším jeho vedení, nadále trvá na zachování dosavadní praxe. A jelikož si žádná vláda nechce Senát znepřátelit, zdá se, že ani v budoucnu se na této praxi nic nezmění. Pro vládu je vždy jednodušší v případě jednotek mezinárodních smluv podstoupit opětovný proces v Senátu, než po celé funkční období čelit případné nevraživosti Senátu u desítek či stovek jiných návrhů, a roli nehraje ani to, zda vláda a Senát mají podobné či naopak odlišné stranickopolitické složení. Aby mohlo dojít ke změně praxe, zřejmě by taková změna musela být iniciována samotným Senátem.

Závěr

V devátém volebním období Poslanecké sněmovny předložila vláda většinu návrhů zákonů (68 %), z nichž 84,5 % bylo následně Parlamentem schváleno a publikováno ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Druhou nejčastější kategorií předkladatele návrhů zákonů byly skupiny poslanců s podílem téměř 24,5%, avšak s dramaticky nižší úspěšností necelých 33,3%. V průběhu volebního období došlo též k efektivnímu snížení transpozičního deficitu směrnic Evropské unie, ač na konci období deficit opět narůstal. Pokud jde o vyslovování souhlasu komor Parlamentu k ratifikaci mezinárodních smluv, ani v 9. volebním období se bohužel nepodařilo zvrátit praxi Senátu, který se jen proto, že v mezičase započalo nové volební období Poslanecké sněmovny, dožaduje opakovaného vyslovování souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv, ač takový souhlas již jednou vyslovil.

Shrnutí:

Článek se zabývá některými dílčími aspekty 9. volebního období Poslanecké sněmovny. Patří sem zejména kvantitativní analýza počtu předložených návrhů a schválených zákonů, kroků k zajištění včasné implementace závazků vyplývajících z práva Evropské unie. V neposlední řadě je pozornost věnována aktuálním otázkám vyslovování souhlasu komor Parlamentu k ratifikaci mezinárodních smluv.

¹⁹⁾ Dokument Úřadu vlády České republiky č. 41675/2023-UVCR.

Klíčová slova: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, vláda, poslanec, 9. volební období, návrh zákona, implementace práva EU, transpoziční deficit, řízení o porušení Smlouvy, mezinárodní smlouvy, ratifikace mezinárodních smluv, souhlas k ratifikaci, Legislativní rada vlády.

A Brief Look Back at the 9th Term of the Chamber of Deputies. A Few Especially Legislative Remarks – summary:

The article deals with some partial aspects of the 9th term of the Chamber of Deputies. These include a quantitative analysis of the number of submitted and approved legislative proposals, steps to ensure the timely implementation of obligations arising from European Union law. Last but not least, attention is paid to current issues of the approval of the Parliament chambers for the ratification of international treaties.

Keywords: Parliament of the Czech Republic, Assembly of Deputies, Senate, government, Deputy, 9th electoral term, bill, implementation of the EU law, transposition deficit, infringement, international treaties, ratification of international treaties, assent to the ratification, Government Legislative Council.