

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Zákonodárny proces ČR

Tomáš Svoboda

Bakalářská práce
2009

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

V Pardubicích dne 30.4.2009

Tomáš Svoboda

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav veřejné správy a práva
Akademický rok: 2008/2009

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Tomáš SVOBODA**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa**

Název tématu: **Zákonodárny proces ČR**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Seznámení s legislativním procesem
2. Průběh legislativního procesu v Poslanecké Sněmovně
3. Průběh legislativního procesu v Senátu
4. Odlišnosti v procesu v Senátu a v Poslanecké Sněmovně

Rozsah grafických prací: –
Rozsah pracovní zprávy: cca 30 stran
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [2] KLÍMA, K. a kolektiv - Komentář k Ústavě a Listině - Plzeň, Aleš Čeněk, 2005
- [3] PEZL T., PEZL M. - Dokumenty ke studiu ústavního práva, 3. vydání, ISBN 9788073800994
- [4] KLÍMA K. - Ústavní právo - 3. vydání, Aleš Čeněk, 2006, ISBN 80-7380-000-4

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Martin Šmíd
Ústav veřejné správy a práva

Datum zadání bakalářské práce: 5. června 2008

Termín odevzdání bakalářské práce: 1. května 2009

doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.
děkanka

L.S.

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 21. července 2008

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval za pomoc, cenné rady a připomínky při psaní mé bakalářské práce JUDr. Martinu Šmídovi a Mgr. Janu Kustovi.

ABSTRAKT

Cílem bakalářské práce je seznámit s průběhem a samotným legislativním procesem v České republice. Pro co nejlepší názornost a představu jsem si vybral jako příklad procesu a jeho jednotlivých kroků Antidiskriminační zákon, který je zajímavý svým obsahem i charakterem projednávání.

KLÍČOVÁ SLOVA

Zákon

Legislativní proces

Návrh zákona

Parlament

Poslanecká sněmovna

Senát

Diskriminace

TITLE

Legislative procedure of the Czech Republic

ABSTRACT

The target of my bachelor' s work should be in a familiarization with a legislative procedure and its course in the Czech Republic. As an example of a legislative procedure and its single steps I chose an Antidiscriminating Law which is interesting to its content and a character of its negotiation.

KEY WORDS

Law

Legislative procedure

Draft law

Parliament

Chamber of Deputies

Senate

Discrimination

2. Zákonodárná funkce.....	9
2.1 Zákon.....	10
2.1.1 Podzákonná opatření.....	10
2.2 Zákonodárná iniciativa.....	10
2.2.1 Poslanecké návrhy zákonů.....	10
2.2.2 Senátní návrhy zákonů.....	11
2.2.3 Zákonodárná iniciativa zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku.....	13
2.3 Návrhy zákona.....	13
2.3.1 Zpětvzetí návrhu zákona.....	13
2.3.2 Formální náležitosti návrhu zákona.....	13
2.3.3 Předložení návrhu zákona.....	14
3. Zákonodárná procedura.....	15
3.1 První procedura – běžný legislativní proces.....	15
3.2 Druhá procedura – tzv. rovnoprávnost obou komor.....	15
3.3 Třetí procedura – přijímání v jedné komoře.....	15
4. Projednávání návrhů zákona.....	16
4.1 Prvé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.....	16
4.2 Projednávání zákona ve výboru Poslanecké sněmovny.....	16
4.3 Druhé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.....	18
4.4 Třetí čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.....	19
4.5 Zvláštní jednání a zkrácená jednání.....	20
4.5.1 Procedura schválení zákona v prvním čtení.....	20
4.5.2 Jednání o návrhu zákona, se kterým spojila vláda žádost o vyslovení důvěry.....	21
4.5.3 Legislativní nouze.....	22
4.5.4 Provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN.....	23
4.5.5 Zkrácené jednání podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR.....	23
4.6 Projednávání návrhu zákona v Senátu.....	23
4.7 Legislativní proces v Poslanecké sněmovně po vrácení návrhu zákona Senátem.....	25
5. Ústavodárný proces a přijímání zákonů podle čl. 40 Ústavy.....	27
6. Veto prezidenta republiky.....	28
7. Jednání o návrzích zákonných opatření Senátu.....	29
8. Vyhlášení zákonů a mezinárodních smluv.....	30
9. Podíl Ústavního soudu na legislativní činnosti.....	31
10. Právní řád Evropského společenství.....	33
10.1 Prameny práva.....	33
10.2 Právní nástroje ES.....	34
10.3 Antidiskriminační legislativa v EU.....	35
11. Vládní návrhy zákona.....	39
11.1. Vládní návrh zákona – IV. volební období – 2005.....	39
11.2. Vládní návrh zákona – V. volební období – 2007.....	42
12. Projednávání návrhu.....	47
12.1. Projednávání návrhu ve 4. volebním období.....	47
12.2. Projednávání návrhu v 5. volebním období.....	49
13. Názory medií a odborné veřejnosti k problematice.....	54
14. Závěr.....	61
Použitá literatura.....	63
Seznam Příloh.....	65
Přílohy.....	65
Přílohy.....	Error: Reference source not found

1. Úvod

Legislativní proces se v průběhu času stal nedílnou součástí života každého z nás a jeho důležitost pro naše životy se stala téměř klíčovou v každodenní životě a životních situacích. Tento fakt však není každým stejně silně chápán a často si jeho úlohu neuvědomuje a podceňujeme.

Proto bych rád na začátek uvedl co to vůbec legislativní proces je, jak může být chápán, jakou úlohu pro naše životy má a jak na něj lze nahlížet. Tento pojem mi nepřijde jako jasně definovatelný, a proto může docházet k rozdílným pohledům a interpretacím.

Jedním z takových názorů je pohled jako na *prostředek artikulace zájmů*. Tento názor mi přijde jako jeden z klíčových, protože politika jako taková je mimo jiné předpokladem pro prosazení veřejných zájmů a hledání společných kompromisů a východisek z celospolečenských problémů.

Dalším z pohledů je, že se jedná o *prosazení vládní politiky*. Z toho pohledu se dá hovořit o politické vůli a často i pouze o prosazení zájmů a názorů jen vybrané části společnosti.

Následující možný úhel slouží jako *nástroj parlamentní kontroly vlády*. I tento pohled mi přijde velmi důležitý a podstatný, protože úzký okruh zastupující většinu, by neměl nikdy zůstat bez dohledu a kontroly zastupovaných.

Ještě jeden názor bych zmínil, a to z hlediska mezinárodní provázanosti současných demokratických států a styků mezi nimi, tedy pohled *plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv*. Tento fakt se stává klíčovým s postupem času a také s nárůstem sblížení světa, tedy stíráním rozdílů v rámci Evropy a vzájemná spolupráce ve stále se rozšiřujícím spektru činností a úloh.

Tyto argumenty mi přišly zajímavé, a proto jsem se rozhodl práci psát o tomto procesu, který je tak důležitý pro naše životy a zároveň tak velmi často přehlížený. Pro názornější výklad tohoto procesu jsem si zvolil jako ukázkou proces přijímání antidiskriminačního zákona. Tento zákon považuji za vhodný pro svoji práci z několika důvodů – tento zákon reprezentuje všechny výše uvedené pohledy legislativního procesu, je projednáván již druhé volební období, a to vždy jinou vládou a jeho přijímání by se dalo považovat za kontroverzní. Jeho kontroverznost shledávám již v samotném procesu přijetí, také prezentace takto závažného zákona mi přijde nízká a celkové události kolem návrhu mi přijdou těžkopádné, až pro takto důležitý návrh, nedůstojné.

Na následujících stránkách bych chtěl přiblížit samotný legislativní proces a také ukázat praktický proces výše uvedeného návrhu.

Statistické údaje týkající se legislativní činnosti Parlamentu vycházejí z databáze legislativního procesu, která vzniká v rámci grantu „Politicko-právní institucionální rámec České republiky a jeho proměny v kontextu vstupu do Evropské unie“.

2. Zákonodárná funkce

Tato funkce je prvořadou úlohou každého parlamentního sboru. V parlamentním systému může být Parlament buď výhradní zákonodárcem, nebo je možnost kombinace s přijímání pomocí přímé demokracie, zejména pak s celostátním referendem. V České republice je výhradní zákonodárcem Parlament, v Ústavě ČR je zakotveno i ustanovení umožňující výkon přímé demokracie lidem do budoucna, počítá s přímou demokracií i do výkonu zákonodárné moci, včetně funkce ústavodárné.¹

Vláda ani ministerstva či jiné ústřední úřady, včetně prezidenta nemají pravomoc pro vydávání primárních právních předpisů. Jediným zákonodárcem za současného ústavního stavu je Parlament České republiky. Jen v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny může zákonná opatření vydávat Senát (za podmínek stanovených Ústavou – čl. 33).

Mezi mimořádný projev zákonodárné funkce lze také považovat vydávání prezidentských dekretů. Jednalo se hlavně o normy z let 1940 – 1945 a bezprostředně po okupaci, než se mohlo řádně sejít Prozatímní národní shromáždění a byl obnoven parlamentní pořádek. Jednalo se celkem o 141 dekretů. Umožňovaly realizaci kontinuity i v dobách okupace či legislativní nouze.

Funkce zákonodárná zahrnuje jak přijímání ústavních zákonů, tak i ostatních. Rozsah ústavní pravomoci je stanoven tak, že „*Ústava může být měněna pouze ústavními zákony, přičemž změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.*“² Také je stanovena určitá materie (tři ustanovení), která je jako jediná přípustná pro úpravu ústavního zákona – tj. udává všechny ostatní záležitosti, které mohou, ale nemusí být upraveny ústavním zákonem.

Úpravu zákona lze provést podle tzv. výhrady zákona nebo také „*kompensační výsosti*“, což je minimální hranice zákonodárné činnosti. Ostatní oblasti mohou být upraveny dle uvážení Parlamentu v případě, že se to považuje za nutné, zákon odpovídá ústavním předpisům a je procedurou přijat.

Vláda se pokusila učinit, s poukazem na vyžadované předpisy EU, přijímání ve formě vládních předpisů. Tento návrh Poslanecká sněmovna zamítla. Jiné snahy o přesun normotvorby na exekutivu byly zaznamenány jen po implementaci mezinárodních sankcí a dále také pro vydávání vládního nařízení měnící zákon v době mimořádného stavu.

¹ Čl. 2, odst. 2 Ústavy stanoví, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.

² Čl. 9, odst. 1 a 2 Ústavy říká, že Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony a změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.

2.1 Zákon

Je to právní předpis, což znamená, že obsahuje právní normy. Základní vlastnost právních norem je jejich všeobecnost, tedy vlastnost vztahovat se na více případů, které splňují stanovené podmínky. Její posuzování není jednoduché – *míra konkrétnosti je vždy předmětem sporů, formulací právního předpisu není možné míru obecnosti zjistit*. Parlament nesmí prostřednictvím zákona nahrazovat individuální správní či soudní rozhodnutí.³

2.1.1 Podzákonná opatření

Podzákonná opatření jsou takové právní předpisy, které jsou vydávány k provedení určitého zákona vládou či jiným orgánem správní moci. Tyto orgány je mohou vydávat jen tehdy, pokud jsou k právnímu předpisu zmocněny. Zmocnění musí být konkrétní a zároveň takové, aby podzákonný předpis neměnil podmínky dané zákonem.

2.2 Zákonodárná iniciativa

Návrhy zákonů lze podat jen v Poslanecké sněmovně. Právo zákonodárné iniciativy jednotlivý poslanec, skupina poslanců, Senát jako celek, vláda a zástupci vyšších územně správních celků (zastupitelstva kraje a hlavního města Praha). Jeden samotný poslanec může podat v Poslanecké sněmovně jakýkoliv návrh zákona, a pokud tento návrh splňuje stanovené náležitosti, je Poslanecká sněmovna povinna se jím zabývat.

2.2.1 Poslanecké návrhy zákonů

Podíl těchto návrhů je poměrně vysoký – kolem jedné třetiny všech. Jedná se většinou o návrhy menšího rozsahu než jsou návrhy vládní, také jejich úspěšnost je nižší, přesto mají v našem systému důležitou roli.

Úspěšnější jsou návrhy skupin poslanců, individuální návrhy se spíše považují za osobní prezentace názorů dílčích poslanců nebo jako náměty diskuze.

viz graf 1) a 2) přílohy

Z těchto grafů je patrné, že většina návrhů pochází od vlády, procento poslaneckých návrhů ukazuje relativně silné postavení Poslanecké sněmovny v legislativě. Jednotlivá volební období jsou rozdílná v procentech návrhů. Druhé období je ve znamení snížené

³ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/04 k novele zákona č.188/2004 Sb.

tvorby zákonů, třetí je naopak velmi silné období z hlediska legislativního nasazení, přetrvávající i do čtvrtého období.

Přílišný vliv na počet poslaneckých návrhů nemá ani druh vlády, ať už jsou vlády většinové (první a čtvrté období), těsně menšinové (druhé období) nebo čistě menšinové s podporou tzv. „opoziční smlouvy“ (třetí období). Celková úspěšnost návrhů se pohybuje mezi 20-40%. Nejvyšší byla ve čtvrtém volebním období (40%). Toto číslo dost poukazuje na pozici a aktivitu vlád, která vždy na konci volebního období upadá, neboť polevuje soudržnost koalice.

Příkladem takové nesoudržnosti byl zákon č. 245/2006 Sb. „o veřejných neziskových ústavních zdravotních zařízeních“ (šlo o převedení nemocnic na právnické osoby, dosud fungující jako příspěvkové organizace) . Ve čtvrtém volebním období ho prosazovala ČSSD, v koaliční vládě nebyl přijat. Poté jej podala jako poslanecký návrh a spolu s KSČM byl takto prosazen.

Návrhy skupiny poslanců byly přijaty nejen jako novely, ale také jako zákony zcela nové. Některé návrhy byly dále zpracovány ministerstvy jako vládní návrhy. Vláda se tímto postupem pokouší získat podporu i od opozičních stran.

2.2.2 Senátní návrhy zákonů

Senát může podat návrh pouze jako usnesení celku. Podmět pro senátní návrh zákona může podat jediný senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu. Dříve mohla návrh podat pouze skupina nejméně 5 senátorů, což si Senát uvědomil jako svojí nevýhodu v legislativní procesu proti Poslanecké sněmovně a při změně jednacího řádu tento požadavek odstranil.

Návrh musí obsahovat řádné náležitosti zákona podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Navrhovatel předloží návrh předsedovi Senátu a ten jej neprodleně podstoupí organizačnímu výboru, který jej rozešle všem senátorům a senátorským klubům. Návrh může být stažen, dokud nedojde k závěrečnému hlasování o něm. Postup projednávání je obdobný jako v Poslanecké sněmovně, *od původního přijímání byl postup pozměněn*, došlo k zavedení dvojího čtení návrhu senátního návrhu zákona v plénu Senátu. To přispělo k důkladnějšímu projednání.

Po předložení návrhu zákona doporučí organizační výbor předsedovi Senátu zařazení tohoto návrhu na program nejbližší schůze. Současně organizační výbor navrhne, kterému

výboru, popř. výborům, se návrh zákona přikáže a určí zpravodaje pro první čtení. Poté se koná první čtení v plénu Senátu. Po vystoupení zpravodaje následuje předsedající obecná rozprava, kde lze navrhnout: vrácení navrhovateli k dopracování nebo zamítnout. Lhůta na projednání ve výborech je 60 dnů od přikázání, která může být zkrácena nebo prodloužena o 30 dnů (prodloužení o více jak 30 dnů je však možné jen se souhlasem navrhovatele). Poté následuje jednání ve výborech, které se ve svých závěrech usnesou, zda má být návrh ve druhém čtení schválen, popř. navrhnou pozměňovací návrhy. Ve druhém čtení je možné návrh schválit nebo zamítnout, pokud se tak nestane, otevře se podrobná rozprava, ve které lze podávat návrhy pozměňovací. Pokud je podán jiný pozměňovací návrh, než který byl podán a schválen z výboru, a navrhne-li to předseda výboru nebo zpravodaj výboru, který je pro tento zákon garanční, jednání Senátu o návrhu se přeruší, aby výbor mohl k pozměňovacímu návrhu zaujmout stanovisko. O návrhu na přerušení se nehlasuje, stačí stanovisko těchto osob. Senát musí rozhodnout o době přerušení jednání.⁴ Toto dává předsedovi výboru a zpravodaji zákona mimořádnou osobní pravomoc v legislativním postupu.

Když jsou pozměňovací návrhy, hlasuje se o nich v plénu jednotlivě. Poté se hlasuje o návrhu jako o celku. Pokud se přijme, tak Senát pověří předsedu, aby podal návrh zákona do Poslanecké sněmovny. Zároveň je pověřen některý senátor, aby odůvodnil návrh při projednávání v Poslanecké sněmovně.

Zákonodárna iniciativa Senátu je velmi nízká. Od svého vzniku v roce 1996 podala tato parlamentní komora ve druhém volebním období jen dva návrhy. Jeden z nich – návrh o požární ochraně- byl schválen a přijat, druhý – tříslavná novela trestního zákona – nebyla vzhledem k ukončení volebního období Poslanecké sněmovny doprojednána. Ve třetím období (čtyřletém) inicioval 19 návrhů zákonů, z nichž 8 bylo přijato. Ve čtvrtém období bylo navrženo 17 a 5 přijato. Senát tedy spíše vystupuje jako komora, která opravuje a reflektuje rozhodnutí sněmovny, než jako ta, která by sama zákonodárný proces spouštěla. Na nízkou produktivitu Senátu má také vliv to, že politické spektrum Senátu a Poslanecké sněmovny bývá velmi často opačné. Příkladem je čtvrté období, kdy Senát byl zastoupen hlavně pravicovými stranami a vládní strany (ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU) byly zastoupeny velmi slabě.

Mezi největší úspěchy Senátu se řadí návrh ústavního zákona o referendu o přístupu České republiky k EU. Tento zvláštní návrh referenda byl uzpůsoben vládním potřebám a ve svém

⁴ zákon č.107/1999 Sb, o jednacím řádu Senátu

znění schválen. Jedná se o ojedinělý úspěch ústavních senátních návrhů, Senát není v této otázce příliš aktivní a ani produktivní.

Viz graf 3) přílohy

2.2.3 Zákonodárna iniciativa zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku

Způsob projednávání návrhu zákona vyššího územně samosprávného celku není zákonem upraven a je podrobně vymezen pouze v jednacím řádu zastupitelstva. Návrh je projednán plénem zastupitelstva a přijat hlasováním zastupitelstva. Schválený návrh se zašle předsedovi Poslanecké sněmovny. Zpravidla je doplněn o pověření člena zastupitelstva, aby jménem zastupitelstva jednal v Poslanecké sněmovně.

Zákonodárna iniciativa od roku 2000 je celkově nízká, ale v poměru k iniciativě Senátu roste a v současnosti je již i vyšší. V třetím volebním období bylo navrženo 10 návrhů zákonů, z nichž byly 3 přijaty, ve čtvrtém období už dokonce 36 návrhů a 7 **přijato**.

2.3 Návrhy zákona

2.3.1 Zpětvzetí návrhu zákona

Navrhovatel má právo až do druhého čtení vzít návrh zákona zpět. Není upraveno, zda musí být vzat zpět jen, když se o tom usnese kolektivní či institucionální navrhovatel.

Po skončení druhého čtení lze zákon vzít zpět jen se souhlasem Poslanecké sněmovny a je o něm rozhodnuto v hlasování.

2.3.2 Formální náležitosti návrhu zákona

Formální úprava je dána v jednacím řádu Poslanecké sněmovny.⁵ Ke znění zákona se přikládá důvodová zpráva, která je považována za součást zákona. Jejím úkolem je odůvodnit principy nové právní úpravy, zhodnotit platný právní stav a jeho soulad s mezinárodními smlouvami a ústavním pořádkem, vysvětlit nezbytnost návrhu v jejím celku i v dílčích ustanoveních. Jejím smyslem je vyjádřit záměr budoucího výkladu zákona a poskytnout vodítko při projednávání návrhu. Také musí obsahovat studii předpokládaných hospodářských a finančních dopadů na finanční rozpočet. U vládních návrhů obsahuje ještě části vyžadované a upravené dle legislativních pravidel vlády, často i s komparací s obdobným materiálem ze zahraničí.

⁵ §86 zák. č. 90/1995 Sb., zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Současně s písemnou podobou se předkládá také elektronická podoba s úpravou textu pro snazší posouzení.

2.3.3 Předložení návrhu zákona

Návrh včetně příloh se předloží předsedovi Poslanecké sněmovny, který jej podstoupí organizačnímu výboru (předseda Poslanecké sněmovny je z titule své funkce i předseda organizačního výboru). Zároveň rozešle návrhy všem poslancům a poslaneckým klubům, aby se mohli na projednávání včas připravit.

Pokud se nejedná o vládní návrh, tak předseda pošle na vládu spolu s návrhem žádost o vyjádření se k návrhu. Ta může vyjádřit souhlas, souhlas s připomínkami či nesouhlas. Svůj postoj poté oznámí předsedovi Poslanecké sněmovny. Její vyjádření bývá velmi často doprovázeno podrobným odůvodněním a v případě, že se nevyjádří do 30 dnů, tak se bere za to, že se vyjádřila kladně.⁶

Toto ustanovení může být v praxi obsoletní, a to v případě, že se vláda nevyjádří a nakonec je její postoj jiný než kladný. Nestává se však, že by vláda termín zmeškala. Stanovisko vlády je poté rozesláno poslancům a poslaneckým klubům nejpozději však 10 dní před prvním čtením.

Po uplynutí výše uvedené lhůty (u vládních návrhů od obdržení) do 15 dnů jedná o došlém návrhu organizační výbor a doporučí předsedovi jeho zařazení do jednání pléna. V případě splnění faktické úplnosti a dodržení předepsané lhůty o seznámení s postojem vlády, je předseda povinen zařadit návrh do programu jednání na nejbližší schůzi Sněmovny. Odklad či prodlení není podle současného jednacího řádu možné. O odložení projednání lze jednat jen v plénu, a to pouze hlasováním na začátku schůze, o vyřazení návrhu z pořadu hlasování.

⁶ Ustanovení čl. 44 odst. 2 Ústavy

3. Zákonodárná procedura

Zákonodárná moc je podle Ústavy svěřena Parlamentu ČR, ale tento výkon je natolik složitý, že se v něm uplatňuje dělba moci. Do tohoto procesu je zapojen Parlament, tedy obě jeho komory, vláda ČR, prezident republiky a také zastupitelstva vyšších územně samosprávních celků. Celá procedura je popsána v druhé hlavě Ústavy. V zásadě je možno zákonodárnou proceduru charakterizovat jako postup od předložení návrhu do Parlamentu, přes postoupení do Senátu, kde se v případě neschválení návrh vrátí do Poslanecké sněmovny, kde se rozhodne o výsledku projednávání. Výsledný zákon je postoupen prezidentu republiky, který má právo zákon vrátit (toto právo však nemá v otázce ústavních zákonů). Vrácený zákon je opět postoupen Poslanecké sněmovně. Její následné přijetí je již zakončeno prezidentským podpisem a vyhlášením ve Sbírce zákonů.

Pro projednání je možné volit ze tří možných procedur, které jsou stanoveny Ústavou. Procedury se liší od sebe kritérii, mezi které patří vzájemná součinnost a vztah parlamentních komor. Každá má další specifika, zejména taková, která se týkají trvání legislativního procesu. Všechny tyto ústavní úpravy jsou zakotveny v jednacích řádech komor.⁷

3.1 První procedura – běžný legislativní proces

Jedná se o přijímání zákonů v posloupnosti komor legislativního procesu. V tomto procesu má senát na projednání 30 dní. Senát má právo návrh zamítnout či vrátit s pozměňovacími návrhy. Sněmovna má právo přijmout pozměňovací návrhy Senátu jako celek a nebo jej nadpoloviční většinou všech poslanců přehlasovat.

3.2 Druhá procedura – tzv. rovnoprávnost obou komor

Obě komory musí shodně s návrhem souhlasit.

3.3 Třetí procedura – přijímání v jedné komoře

Takto je například přijímán o státním rozpočtu, který je navržen jen vládou a projednán pouze v Poslanecké sněmovně.

V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny, přechází podle Ústavy (článek 33) omezená zákonodárná funkce na Senát. K této situaci ještě v dějinách ČR nedošlo.

⁷ Zákon č. 90/1995 Sb., zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákon č. 107/1999 Sb., zákona o jednacím řádu Senátu

4. Projednávání návrhů zákona

4.1 Prvé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Prvé čtení probíhá v plénu Poslanecké sněmovny. Návrh uvede navrhovatel – tedy pověřená osoba – většinou zástupce iniciátora. Po něm vystoupí zpravodaj, kterého na svém zasedání určí organizační výbor nebo předseda Sněmovny. Následuje obecná rozprava, což je akt, při kterém vystupují poslanci se svými návrhy na záměr a zpracování zákona. Po rozpravě je návrh možno zamítnout nebo vrátit navrhovateli. Pokud se tak nestane, je příkázán usnesením Sněmovny k projednání výboru na návrh organizačního výboru či poslance.

Mezi základní úkoly prvního čtení je zabránit zbytečnému projednávání návrhů, které nemají faktickou šanci na úspěch. Dále slouží k vyjasnění pozic politických stran, které slouží k politickému vyjednávání a jednání na výborech. Zamítnutí či vrácení má stejné následky; návrh je eventuálně nutno předložit znovu.

Počet zamítnutých návrhů v prvním čtení vzrostl po roce 1998. Tento jev měl několik příčin; mezi jednu z nich patří tzv. legislativní smršť v důsledku vstupu do EU.

Obecně se až do roku 2002 počet zamítnutých či vrácených návrhů pohyboval kolem 20% navržených zákonů. Ve čtvrtém volebním období se procento výrazně snížilo a to na 8,9% a tím se vrátil stav, kdy si koalice a opozice vzájemně neblokovala návrhy v prvním čtení. Za čtvrté období bylo vráceno z 740 pouhých 83 návrhů.

4.2 Projednávání zákona ve výboru Poslanecké sněmovny

Návrh zákona může být příkázán jednomu či více výborům. Praxe je však taková, že se návrh příkazuje jen jednomu výboru a je zrušen institut společných zpráv výborů.

*Přesto existuje několik málo návrhů, kde se praxe dvou výborů používá – **finanční zákony** (hospodářský a rozpočtový výbor) a **zákony týkající se obrany** (výbor pro obranu a bezpečnost a zahraniční výbor).*

Jednovýborová praxe umožňuje podrobnější projednání a také vyšší odpovědnost konkrétního výboru za konečnou podobu návrhu zákona. Specifickou úlohu v tomto vztahu

má Výbor pro evropské záležitosti (dříve Výbor pro evropskou integraci), který se zabývá návrhy týkající se práva EU a návrhy v otázkách členství. Jeho rozhodnutí je navenek stejně hodnotné jako usnesení celého pléna, pokud se to nevyjádří odlišně.

Viz graf 4) přílohy

Lhůta na projednání ve výboru je 60 dnů a může být prodloužena pouze rozhodnutím Sněmovny a to o 20 dní. Pokud se jedná o prodloužení o více jak 30 dní, tak pouze za předpokladu, že nejsou proti nejméně dva poslanecké kluby nebo 50 poslanců.⁸ Delší prodloužení je možné jen se souhlasem navrhovatele. Krácení lhůty je možné o 30 dní. Běžně se lhůta prodlužuje z důvodu nutnosti důkladného projednání. Zkrácení je velmi výjimečné a nejčastější jen v případech naléhavosti zákona.

Projednání ve výboru je čistě věc výboru a sám si určí, kdy a jakým způsobem se bude návrh projednávat. Předseda výboru určí zpravodaje, který vypracuje zprávu. Při projednání předstoupí se svojí zprávou zpravodaj výboru a zástupce navrhovatele. U vládních návrhů je to ministr či náměstek. Poté následuje obecná rozprava, dále podrobná rozprava, která se zabývá jednotlivými ustanoveními výboru. V podrobné rozpravě podávají členové výboru pozměňovací návrhy. Jednací řád nestanovuje přímou souvislost návrhu s obsahem. Poslanci často podávají pozměňovací návrhy naprosto nesouvisející s návrhem. Dělalí to za účelem rychlejšího a jistějšího projednání, než by tomu bylo v případě zvláštní zákonodárné iniciativy. Tato praxe, nazývaná také přílepy, je však v současnosti omezena.

Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 77/06⁹ zrušil novelu zákona o bankách, která byla pozměňovacím návrhem připojena k jinému návrhu s odůvodněním, že připojené pozměňující návrhy jsou zcela nesouvisející (k tomuto kroku vedly Poslaneckou sněmovnu blížící se volby).

Po skončení rozpravy se hlasuje o pozměňovacích návrzích. Přijaté jsou součástí výborového usnesení. Mimo to výbor Sněmovně doporučí, jak s návrhem naložit. Zda je přijmout, zamítnout či vrátit navrhovateli k dopracování.

Je možné vypracování **oponentní zprávy**. Ta se skládá z více pozměňovacích návrhů a mívá značný rozsah a je určitou alternativou k usnesení výboru. Může jí předložit nejméně

⁸ Zákon č. 47/2000 Sb., měnící jednací řád Poslanecké sněmovny

⁹ Nález ústavního soudu č. 37/2007 Sb.,

pětina menšina členů výboru. Není pozměňovacím návrhem a pokud o něj mají poslanci zájem, tak ho jako pozměňovací návrh předloží v druhém čtení.

Od roku 1993 bylo předloženo 42 oponentních zpráv (nejvíce ve 3. volebním období – 29).

Je velmi nepravděpodobné, že by výbor žádný pozměňovací návrh k zákonu nevypracoval. V případě, že není schopen vytvořit konzistentní text zákona s pozměňovacími návrhy, pak se uchýlí k technice **komplexního pozměňovacího návrhu**. To znamená, že návrh je celkově přepracován, což umožní hlubší zásah do návrhu. Pro jeho sestavení se vytvoří pracovní skupina složená z členů výboru, pléna a často také zástupců navrhovatele. Jeho schválení slouží jako jediný pozměňovací návrh. Vede to k usnadnění konečného projednání, ale má to i celou řadu nevýhod. Mezi ně patří například to, že na něm pracuje jen velmi omezený okruh odborníků ve srovnání s návrhem původním, zvláště pak jde-li o návrh vládní. Dále se vyhne připomínkovému řízení ve vládě, legislativní radě, a to zvyšuje riziko věcných chyb a legislativních nedostatků. Tato praxe se uplatňuje hlavně na zákony zcela nové. Může to být považováno za ukazatel slabého postavení vlády a dominance Poslanecké sněmovny v legislativním procesu, neboť ještě nedošlo k situaci, kdy by se vláda nevzala svůj návrh zpět a smířila si s podstatně změněnou podobou zákona.

4.3 Druhé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Po projednání návrhu zákona ve výboru je zařazen předsedou Sněmovny, na návrh organizačního výboru, do programu další schůze Sněmovny k projednání ve druhém čtení. Předseda Sněmovny zajistí, nejpozději 24 hodin před schůzí, vytištění usnesení výboru včetně případné oponentní zprávy.

Návrh nejprve uvede navrhovatel zákona, poté vystoupí zpravodaj výboru. O návrhu se koná obecná rozprava na jejímž konci může být návrh vrácen výboru k novému projednání. K tomu dochází, ale jen velmi výjimečně a zejména v případech, kdy se nenajde přijatelné řešení pro většinu ve Sněmovně nebo za situace, kdy je snaha o oddálení zákona.

Ve čtvrtém volebním období se projednalo ve výborech 740 návrhů a vráceno bylo 24.

V případě, že se jedná o komplexním pozměňovacím návrhu, tak musí Sněmovna rozhodnout, zda je možné jej brát za základ projednání. Pokud ano, tak se všechny pozměňovací návrhy podávají proti komplexnímu pozměňovacímu návrhu, nikoli původnímu

návrhu. S tímto řešením je nutný souhlas navrhovatele, pokud nesouhlasí, tak je návrh vzat zpět.

Po obecné rozpravě následuje rozprava podrobná. V případě, že nejde po podrobné rozpravě k vrácení návrhu výboru, je návrh zákona bez dalšího hlasování poslán do třetího čtení.

Délka ani jedné z rozprav není časově omezena, jedná se tak dlouho, dokud se nedojde k závěru. Jediné omezení je ve vystoupení poslanců v rozpravě, a to je časové omezeno na 10 minut. Ani tento limit není nijak krajní, protože toto omezení se používá jen velmi málo.

4.4 Třetí čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Pozměňovací návrhy z druhého čtení jsou rozeslány poslancům mezi druhým a třetím čtením. Děje se tak z důvodu, aby se poslanec stihl s návrhy seznámit, a zároveň, aby se mohl dobře zorientovat v současné podobě a znal také pořadí, v jakém se bude hlasovat. Třetí čtení je možné zahájit nejdříve po 72 hodinách od druhého čtení (tato lhůta lze zkrátit usnesením Sněmovny na 48 hodin).

Ve třetím čtení se koná rozprava jen v otázce legislativně technických a jiných chyb, nebo se podá návrh na opakování druhého čtení. O opakování se žádá většinou z důvodu, že ani vytištění pozměňovacích návrhů nepřineslo jistotu o správnosti návrhu a je třeba přidat další pozměňovací návrhy. Nejprve se hlasuje o návrhu na zamítnutí (pokud byl podán), dále se hlasuje o pozměňovacích návrzích z druhého čtení. Za ty se považují i návrhy z výborů či návrhy z oponentní zprávy. Pořadí pozměňovacích návrhů je velmi důležité, protože jednou přijatý návrh není možné pozdějším návrhem změnit. Postup hlasování obvykle navrhuje zpravodaj návrhu. V případě nesouhlasu se zpravodajem může rozhodnout Sněmovna hlasováním.

Poté se přistoupí k hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích či jejich skupinách.

V praxi je obvyklé, že po každém hlasování vystoupí zpravodaj a navrhovatel a vyjádří svůj postoj k hlasování (souhlasím, neutrální, nesouhlasím, silně nesouhlasím apod.)

Poté se hlasuje o návrzích z třetího čtení. Na závěr se hlasuje o postoji Poslanecké sněmovny k zákonu jako celku ve znění dříve přijatých pozměňovacích návrhů. V případě souhlasu tím úloha Sněmovny končí a předseda bez zbytečných odkladů předloží návrh do Senátu. Pokud je vyjádřen nesouhlas, tak je návrh definitivně zamítnut a projednávání končí.

4.5 Zvláštní jednání a zkrácená jednání

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje zvláštní situace, u kterých se mění základní procedury projednávání zákonů ve Sněmovně.¹⁰ Mezi tyto situace patří:

- procedura schválení zákona v prvním čtení¹¹
- návrhy zákonů spojené s žádostí o vyslovení důvěry¹²
- zákonodárny proces ve stavu nouze
- zákonodárny proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti
- procedura dle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky¹³

4.5.1 Procedura schválení zákona v prvním čtení

Tato procedura je popsána v jednacím řádu č. 47/2000 Sb. a nevztahuje se na ústavní zákony a zákon o státním rozpočtu. Měla by sloužit pouze u návrhů technických a nesporných. K této proceduře se začalo přistupovat s přístupem k EU, aby došlo k urychlení procesu přijímání bez projednání ve výborech, pozměňovacích návrhů, druhého a třetího čtení.

Návrh na aplikaci toho postupu musí být předkladatelem odůvodněna. Pokud je k tomu legislativní závazek, tak je potřeba předložit úplné znění (v případě zahraniční normy je nutný překlad do češtiny).

Tato procedura může být zrušena námitkou vznesenou nejméně 50 poslanci nebo 2 poslaneckými kluby. V tomto případě se návrh projedná normálním legislativním procesem o třech čteních.

V případě souhlasu po obecné rozpravě následuje podrobná rozprava, kde ale nelze podávat pozměňovací návrhy. Upravit lze jen datum účinnosti, legislativně technické nedostatky, gramatické, písemné a tiskové chyby. Po skončení prvního čtení a vystoupení

¹⁰ Zákon č. 90/1995 Sb., zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

¹¹ Jednání podle § 90 odst. 2 až 7 jednacího řádu

¹² Jednání podle § 86 až 95 jednacího řádu

¹³ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

navrhovatele a zpravodaje, se Sněmovna vysloví k návrhu. V případě nesouhlasu nedochází k zamítnutí, ale pracuje se s návrhem jako s by byl v prvním čtení a celý legislativní proces projde jako běžný návrh, tedy třemi čteními včetně jednání ve výborech a s pozměňovacími návrhy.

Tato procedura byla ve čtvrtém volebním období používána v 5 – 8% návrhů. Velmi často končila zablokováním námitkou, protože nebyla shledáno, že by návrh splňoval základní předpoklady a byl považován za komplikovaný návrh. Přesto se v mnoha případech vyšlo alespoň částečně vyjít vstříc např. zkrácení lhůty na projednání ve výborech na 30 dní, v ojedinělých případech i na 5 dní nebo dokonce na 1 den. Také tato metoda slouží v předvolebním boji a z posledních 80 návrhů zákona bylo navrženo takto projednat 21% návrhů.

4.5.2 Jednání o návrhu zákona, se kterým spojila vláda žádost o vyslovení důvěry

Podle Ústavy ČR ¹⁴ je vláda oprávněna žádat, aby Sněmovna vládní návrh zákona projednala do tří měsíců od předložení, pokud s ním vláda spojila žádost o vyjádření důvěry. Jakmile se Sněmovna do tří měsíců neusnese, je prezident republiky oprávněn vládu rozpustit. U tohoto postupu si Sněmovna sama určuje lhůty na projednání ¹⁵ a není tedy potřeba dodržovat předepsané lhůty.

Dosud nebyl žádný návrh zákona, který by byl spojen se žádostí o vyslovení důvěry podán.

Takové použití mělo proběhnout prvně mezi roky 1997-1998 spolu se zákonem o půdě, který měl vést k legální možnosti rozpustit Sněmovnu za situace, kdy bylo o nových volbách politicky rozhodnuto.

Výklad této procedury není zcela jasně ústavně formulován a v obou člancích je nekonzistentní. Zejména není jasné, zda neschválení zákona nebo jeho včasné neprojednání znamená nevyslovení důvěry či nikoliv. Další snahy o využití této procedury se objevily po volbách v roce 2006, aby vznikl ústavní důvod pro rozpuštění Sněmovny. Bylo to v době politického patu, kdy bylo velmi složité vyslovit důvěru nové vládě. Nabízí se otázka, zda je smysluplné vázat důvěru na zákon, když vláda ještě nezískala prvotní důvěru a nebo

¹⁴ Čl. 44 a čl. 35 zákona č.1/1993 Sb., Ústava ČR

¹⁵ Dle ustanovení §96 jednacího řádu Poslanecké sněmovny

v případě, kdy bylo zamítnuto vyslovení důvěry nové vládě a ta vykonává funkci vlády i po podání demise.

4.5.3 Legislativní nouze

Legislativní nouzi lze charakterizovat jako **mimořádnou okolnost, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody**. Stav legislativní nouze může vyhlásit předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády, a to podle pravidel stanovených v jednacím řádu Sněmovny¹⁶ a jen na dobu určitou. Je také možné rozhodnout o zkrácení jednání projednávání vládního návrhu.

Tento stav byl použit:

- *v druhém volebním období u některých velmi významných zákonů – např. novela zákona o volbách do Parlamentu, zákon o vydání státních dluhopisů na financování či odstranění povodňových škod, rozpočtová pravidla republiky.*
- *ve třetí volební období v návrzích jako zákon o státních dluhopisových programech, zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, zákon o ochraně utajovaných skutečností, novela zákona o České televizi, Českém rozhlasu a o provozování rozhlasového a televizního vysílání.*
- *ve čtvrtém volebním období např. významná novela o soudech a soudcích (č. 192/2003 Sb.)*

Velmi často se užívá metoda schválení v prvním čtení, protože je procedurálně snazší. Ve zkráceném řízení nemá procedura první čtení a návrh je rovnou přikázán výboru a určí se nepřekročitelná lhůta, do které musí být návrh projednán. Do usnesení musí též výbor uvést návrh na to, jaké rozpravy se budou v Poslanecké sněmovně konat a do kdy má být projednání ukončeno. V případě, že se výbor nestihne usnést, stejně se návrh dostane do Sněmovny a celý návrh má v ruce plénum. To má právo stav nouze zrušit nebo se rozhodne, že nebude postupovat ve zkráceném řízení, pokud se domnívá, že legislativní nouze pominula.

Pokud vše proběhne, tak následuje druhé čtení bez obecné rozpravy a třetí čtení následuje bezprostředně po druhém.

Projednání je rychlejší než ve kráceném jednání, ale s tou změnou, že zde jdou podávat pozměňovací návrhy. Na rozdíl od schválení v prvním čtení zde nemůže dojít k zablokování kvalifikovanou menšinou.

¹⁶ § 99 jednacího řádu Poslanecké Sněmovny

4.5.4 Provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN

Tento zákonodárny postup se uplatňuje za podmínky, že takové rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN vyžaduje neodkladné vydání zákona. V takovém případě může na návrh vlády dojít ke zkrácenému jednání.

Jediným zákonem, který prošel touto zkrácenou procedurou, byl zákon č. 48/2000 Sb., o opatření ve vztahu k afganistánskému hnutí Taliban. Poté byl přijat zvláštní zákon č. 98/2000 Sb., o provedení mezinárodních sankcí.

Pro přijetí takových právních norem není nutný nový zákon, který by stanovoval povinnosti dalšího přijímání. Následně se tedy jen přijímají rušící zákony a současná úprava je řízena touto rezolucí OSN.

4.5.5 Zkrácené jednání podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR¹⁷

Tímto zákonem se upravují situace, kdy je vyhlášen mimořádný stav a je potřeba přijmout zákon ve zvláštním režimu.

Jedná se většinou o zákony přijímané v době válečného stavu, obsah zákona nebývá nijak omezen, nesmí to být však ústavní zákon. Sněmovna je povinna se usnést do 72 hodin od podání. Senát se musí vyjádřit do 24 hodin od doručení a prezident nemá právo zákon vrátit.

U nás ještě nedošlo k tomuto stavu. (jediný mimořádný stav byl u nás vyhlášen vládou dne 12. srpna 2002 z důvodů povodní. Na nouzový stav se ale zkrácené řízení nevztahuje.)

4.6 Projednávání návrhu zákona v Senátu

Podle Ústavy¹⁸ je Senát povinen se postoupeným návrhem zabývat a do 30 dnů se usnést. Pokud se nevyjádří, je bráno, že zákon je přijat. Proto má Senát jen jedno čtení a projednání ve výborech probíhá před tímto čtením.

Předseda Senátu návrh neprodleně podstoupí organizačnímu výboru a zároveň jej rozešle všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor nejpozději do 3 dnů od postoupení přikáže příslušnému výboru (výborům) a doporučí předsedovi zařazení návrhu na pořad schůze. Zpravidla se na schůzi uvádí 5 dní před uplynutím třicetidenní lhůty.

¹⁷ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

¹⁸ Články 46 až 48 Ústavy

Pokud je přikázáno více výborům, tak organizační výbor určí, který z výborů je pro návrh garanční. Z tohoto hlediska má organizační výbor vyšší pravomoci než organizační výbor v Poslanecké sněmovně. Tato pravomoc senátního organizačního výboru je nepřezkoumatelná. I v Senátu platí právo, že jakýkoli výbor se může návrhem zabývat a jeho usnesení se projednává stejně jako usnesení ostatních výborů.

Ve výboru je stejně jako ve Sněmovně zvolen zpravodaj. Jednání garančního výboru se vždy účastní zástupce navrhovatele. Pokud se jedná o návrh vládní, tak zde není předvolací právo jako u Sněmovny; nejčastěji je přítomen náměstek ministra. Ministr se účastní jen v případě, kdy mu na projednání návrhu velmi záleží. Ve výboru se koná obecná rozprava, poté podrobná rozprava, kde se projednávají jednotlivé části návrhu a je možné podávat pozměňovací návrhy. V průběhu obou rozprav je možné podat návrh na to, aby se Senát vůbec návrhem nezabýval nebo byl zamítnut, schválen nebo vrácen do Sněmovny s pozměňovacími návrhy. Po skončení rozpravy se výbor zabývá návrhem, nezabývat se návrhem (v případě, že byl vznesen). Pokud dojde ke schválení návrhu, tak úloha výboru končí (stejně jako ve sněmovním výboru nebo v případě přijetí návrhu na zamítnutí návrhu). V případě, že došlo k navržení některých pozměňovacích návrhů, tak výbor hlasuje o jejich přijetí. Poté se výbor rozhodne, zda předloží Senátu návrh na vrácení zákona do Sněmovny přijatý ve výboru včetně pozměňovacích návrhů. Zpravodaj garančního výboru vypracuje zprávu pro jednání senátu. Tato zpráva je shrnutím usnesení všech výborů, které se návrhem zabývaly. Pozměňovací návrhy jsou prezentovány tak, jak se o nich usnesly jednotlivé výbory. Nedochozí k jejich třídění či propojování (váha návrhů je stejná).

Senát si je vědom toho, že jeho pozměňovací návrhy a jeho celkový návrh musí mít takový ráz, který je schopný v Poslanecké sněmovně prosadit. Často se tedy spíše zabývá dílčími úpravami nebo legislativně technickými otázkami.

Viz graf 2) přílohy

Schůze Senátu je zahájena vystoupením navrhovatele, po něm vystoupí zpravodaj výboru. Poté je možné podat návrh aby se nezabývalo návrhem (o tomto návrhu se hlasuje). Pokud dojde k jeho schválení, tak je jedno k jakým stanoviskům došly výbory. Pokud se tak nestane, pokračuje se obecnou rozpravou, která může skončit přijetím návrhu ve znění Sněmovny nebo zamítnutím návrhu zákona. Pokud dojde k přijetí návrhu ve znění Sněmovny je zákon přijat.¹⁹ Pokud je zamítnut, tak je vrácen Poslanecké sněmovně. Pokud nedojde k žádnému

¹⁹ Čl. 46 odst. 2 Ústavy

takovému závěru, tak se přistoupí k podrobné rozpravě, kde se hlasuje o jednotlivých pozměňovacích návrzích. Pokud je alespoň jeden pozměňovací návrh přijat, hlasuje se, zda návrh zákona předloží Senát Sněmovně s pozměňovacími návrhy.

Jednací řád Senátu však neupravuje skutečnost, co dělat, když je pozměňovací návrh přijat, ale Senát nepřijme usnesení o jeho předložení Poslanecké sněmovně. Podle výkladu se v tomto případě postupuje tak, že návrh se v Senátu již neprojednává a po uplynutí 30 dnů je přijat.

I Senát má zvláštní typy projednávání procedur:

- projednání návrhu Sněmovny ve zkrácené době na požádání vlády
- návrhy předložené v době mimořádných stavů (válečný konflikt, stav ohrožení)

4.7 Legislativní proces v Poslanecké sněmovně po vrácení návrhu zákona Senátem

Když se návrh zákona vrátí ze Senátu jako zamítnutý či s pozměňovacími návrhy, tak je usnesení návrhu zákona zasláno předsedou Senátu předsedovi Poslanecké sněmovny.

- 1) Pokud je zákon vrácen jako Senátem zamítnutý, tak předseda zákon již znovu nerozesílá a zařadí jej znovu do programu zasedání na znovuhlasování (nejdříve však 10 dní po doručení usnesení). Pokud se v hlasování vysloví nadpoloviční většina všech poslanců, tak je senátní zamítnutí přehlasováno a zákon je přijat.
- 2) Pokud je zákon vrácen do Poslanecké sněmovny spolu s pozměňovacími návrhy Senátu, tak je návrh rozeslán všem poslancům. Zařazení do programu hlasování je možné až po deseti dnech. Při projednávání se nepřipouští žádné pozměňovací návrhy, avšak rozprava je možná. Hlasuje se ve 2 fázích:
 - a. Nejprve se hlasuje o návrhu v senátní podobě (tedy s pozměňovacími návrhy), návrh může být přijat běžnou většinou Sněmovny.
 - b. Pokud není přijat senátní návrh, tak se hlasuje opět o původní sněmovní podobě. Tento návrh potřebuje pro přijetí nadpoloviční většinu všech poslanců.Nenajde-li se potřebná většina, tak zákonodárny proces končí bez úspěchu.

Jako příklad by se dal uvést návrh zákona o zrušení poplatků u lékaře (sněmovní tisk č. 504), kde došlo k tomu, že Senát návrh vrátil v pozměněné podobě, a protože opozice neměla

dostatečný počet hlasů na přehlasování senátní podoby, tak raději souhlasila s ním než o regulaci poplatků přijít.

Poslanecká sněmovna takto projedná zhruba 30 až 40% všech svých návrhů. Pokud je Senát zamítne, tak je přibližně 60% návrhů přehlasováno. Pokud Senát návrh vrátí s pozměňujícími návrhy, tak je přibližně 57% návrhů přijato v senátním znění.

5. Ústavodárný proces a přijímání zákonů podle čl. 40 Ústavy

Ústava ČR upravuje pouze jednu možnou proceduru pro přijímání ústavní zákonů.²⁰ Tato úprava říká, že pro přijetí ústavního zákona je potřeba souhlas třípětinové většiny přítomných poslanců a senátorů. Ostatní postupy při přijímání jsou shodné s postupy při běžném projednávání zákonů. Také zde není možnost přehlasování, protože obě komory musí hlasovat souhlasně. Senát nemůže vyjádřit vůli nezabývat se návrhem:

- v případě zamítnutí návrhu je legislativní proces u konce
- v případě souhlasu s návrhem Sněmovny je zákon ihned přijat
- v případě předložení vlastních pozměňovacích návrhů je Poslanecká sněmovna nucena jednat o senátní podobě návrhu

Mimo ústavních zákonů jsou takto projednány zákony vyjmenované v článku 40 Ústavy. Jde např. o volební zákon, zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou jakož i navenek, zákon o jednacím řádu Senátu. Na rozdíl od ústavních zákonů jde zde potřeba pouze běžná většina.

Je to z důvodu toho, aby Poslanecká sněmovna mohla změnit volební systém a následně by mohla rozhodnutí Senátu přehlasovat.

Senát tak tvoří silnou konzervativní brzdu či pojistku vůči ústavním změnám.

²⁰ Čl. 39 odst. 4 Ústavy

6. Veto prezidenta republiky

Projde-li zákon úspěšně celým legislativním procesem v Parlamentu, tak je přijat. Je potvrzen podpisem předsedy Poslanecké sněmovny a předložen k podpisu prezidenta republiky (podpis žádného z činovníků není konstitutivním aktem, tedy náležitostí nezbytnou pro vznik zákona).

Prezident republiky má podle Ústavy právo veto (suspenzivní právo). Má *pravomoc vrátit přijatý zákon, s výjimkou ústavního zákona, s odůvodněním do 15 dnů od postoupení*.²¹ Toto právo je omezeno v případě přijímání zákona podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR.

Předseda Poslanecké sněmovny předloží na schůzi Sněmovny vrácený zákon nejpozději 10 dnů od doručení od prezidenta. Sněmovna má možnost nadpoloviční většinou všech poslanců zákon přehlasovat a uzavřít ho jako přijatý a zákon vyhlásí. Pokud se nepodaří Sněmovně přehlasovat prezidenta, tak dochází k tzv. „ústavní fikci“ a zákon není přijat.

V případě, že prezident zákon nevrátí, podepíše jej a pošle zpět předsedovi Poslanecké sněmovny. Po vrácení není třeba čekat na 15-denní lhůtu. Předseda čeho ihned podstoupí k podpisu zákona předsedu vlády a ten jej poté zašle ministru vnitra, který zákon vyhlásí (v případě mezinárodních smluv vyhláší je ministr zahraničních věcí). Pokud jde o zákon vrácený prezidentem a přehlasovaný Sněmovnou, tak se již znovu prezidentovi neposílá. Úspěšnost prezidentského veta je velmi nízká, ale její četnost roste a také se prezident uchyluje k formě ústavních stížností .

- *v prvním volebním období (Václav Havel) nedošlo k užití veta ani jednou*
- *v druhém volebním období (Václav Havel) vrátil 6 zákonů (tj. asi 6% přijatých zákonů a pouze v jediném případě byl zákon zamítnut)*
- *ve třetím volebním období (Václav Havel) vrátil 16 zákonů (tj. asi 3% přijatých zákonů a opět jen v jediném případě byl zákon zamítnut)*
- *ve čtvrtém volebním období (Václav Klaus) vrátil 33 návrhů (tj. asi 6,6% přijatých zákonů a zamítnuto bylo 7 zákonů)*

²¹ Čl. 50 odst. 1 Ústavy

7. Jednání o návrzích zákonných opatření Senátu

Jedná se o ústavní opatření v případě, kdy došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny a Senát jako nerozpuštělný orgán se zabývá naléhavou legislativní činností a přijímá zákonná opatření.

Pravomoc přijímat zákonná opatření Senátu začíná momentem rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem. Nové volby se do Poslanecké sněmovny musí konat do 60 dnů od rozpuštění.²²

Pravomoc přijímat zákonná opatření není plnou zákonodárnou pravomocí, je přesně vymezena v Ústavě.²³ Mezi tyto podmínky patří:

- musí jít o věc, která nesnese odklad
- musí se jednat o věc, pro jejíž vymezení je potřeba zákon
- zákonné opatření musí navrhnout vláda
- nesmí se jednat o věci jako je ústavní zákon, státní rozpočet nebo volební zákon

V historii ČR nikdy k tomuto aktu nedošlo, jedná se zatím jen o teoretickou úpravu, protože Poslanecká sněmovna ještě nebyla rozpuštěna. Postup projednávání by byl takový, že vláda podá návrh na zákonné opatření k předsedovi Senátu. Ten jej postoupí organizačnímu výboru a ten ihned vypracuje písemnou podobu a rozešle všem senátorům a senátorským klubům. Dále určí výbor, který se jím bude zabývat včetně lhůty, do které má být návrh projednán. Současně zařadí návrh na program schůze Senátu, a to do 5 dnů od uplynutí lhůty pro projednání ve výboru. Jednání ve výboru je stejné jako u běžných návrhů zákona. Pouze zde odpadá možnost vznést návrh, nezabývat se.

V plénu se poté projednává v obecné rozpravě a teprve po 24 hodinách následuje podrobná rozprava s možnými pozměňovacími návrhy. Poté se hlasuje o pozměňovacích návrzích a o návrhu jako celku. Schválený návrh zákona podepíše předseda Senátu a pošle k podpisu prezidentu republiky (ten nemá právo veto). Zákonné opatření má jen podmíněnou platnost (obdobně se postupovalo v otázkách dekretů prezidenta republiky). Jeho případné prodloužení nebo dodatečné schválení Sněmovnou musí proběhnout na první schůzi Poslanecké sněmovny. Ani takto přijaté nemůže být vetováno prezidentem. Zákonné opatření vychází ve Sbírce zákonů a nemůže být měněno ani rušeno zákonem.

²² Čl. 17 odst. 2 Ústavy

²³ Čl. 33 Ústavy

8. Vyhlášení zákonů a mezinárodních smluv

Vyhlášení je nezbytnou podmínkou pro platnost a účinnost. Den vyhlášení je totožný s dnem, kdy zákon začíná platit, dnem rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejich záhlaví.²⁴ Ústavní zákony, zákonná opatření Senátu a zákony se uveřejňují v plném znění.

Účinnost zákona je stav, kdy je nutno a možno se zákonem řídit. Pokud není účinnost stanovena, tak se bere za to, že nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Tato časová prodleva má za účel to, že se veřejnost seznámí se zákonem a přizpůsobí se nové normě (lhůta může být však zkrácena, ale nikde ne na dobu kratší než je den vyhlášení). Doba mezi platností a účinností zákona je nazývána legisvakanční.

²⁴ Zákon č. 309/1999 Sb., o sbírce zákonů a o sbírce mezinárodních smluv

9. Podíl Ústavního soudu na legislativní činnosti

Ústavní soud slouží jako dozor nad dodržováním ústavnosti, a proto má pravomoc rušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení v případě rozporu s Ústavou. Podnět pro zrušení zákona může k Ústavnímu soudu podat skupina alespoň 41 poslanců nebo skupina minimálně 17 senátorů, prezident republiky, obecný soud v souvislosti se svou rozhodovací činností, navrhovatel ústavní stížnosti spolu s touto stížností a senát Ústavního soudu v souvislosti s ústavní stížností²⁵ (v drtivé většině je předkladatelem návrhu obecný soud).

V případě rušení zákona je ve spisu uvedeno datum, ke kterému je napadený zákon nebo část rušen. Je možné rušit zákon i zpětně. Případné mezidobí slouží k tomu, aby Parlament stihl nahradit sporný zákon novým. Každé zrušení Ústavním soudem musí být dostatečně odůvodněno.

Ústavní soud vyvinul vlastní doktrínu o zdrženlivosti a minimalizaci zásahů do právního řádu, který říká, *že v případě, kdy jsou možné dvě interpretace a jedna je v rozporu s Ústavou a druhou nikoliv, tak není důvod pro rušení ustanovení.*

²⁵ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

V dalších částech práce bych chtěl nastínit, jak takový popsaný proces vypadá v reálné situaci. Za příklad jsem si zvolil projednávání návrhu antidiskriminačního zákona. Tento zákon má řadu specifik, která mi umožní co nejlépe vysvětlit průběh a ukázat úskalí legislativního procesu. Tento zákon byl jednou z podmínek pro náš vstup do Evropské unie a zároveň je již projednáván v druhém volebním období. Jeho schválení je však v nedohlednu.

Nejdříve bych se zmínil o samotné legislativě Evropské unie.

10. Právní řád Evropského společenství

EU má právní význam ze dvou hledisek – jednak jako právní společenství a dále také jako právní výtvar.

Zásadní odlišnost od předchozích pokusů o sjednocení Evropy bylo užití nenásilných prostředků, bez snahy podmanit si druhé za užití síly. Bylo založeno na principu svobodného rozhodování, protože jako jediné je považováno za dlouhodobě udržitelné.

Celkové žití ve Společenství je řízeno a ovlivňováno právem, určuje práva a povinnosti všech osob ve Společenství. Právo Společenství je základem institucionálního systému ES., určuje postupy přijímání a řízení pomocí nařízení, všeobecných rozhodnutí, směrnic, doporučení a individuálními rozhodnutími pro členské státy a její občany. Členské státy jsou povinny usnadňovat činnost Společenství a nesnažit se bránit dosahování jeho cílů.

10.1 Prameny práva

I tento pojem se dá vnímat z více pohledů. Jednak jako „motivace k vytvoření práva“, tedy vůle o hospodářské propojení Evropy na základě míru. Druhý pohled je čistě právníckého charakteru, tedy původ a zakotvení práva.

Prameny lze rozdělit do 5 skupin:

- 1) primární právo (zakládající smlouvy) – sem patří tři zakládající smlouvy včetně jejich dodatků, příloh a protokolů a pozdějších doplňků a změn (zejména Jednotný evropský akt, smlouvy o vstupu nových členů a Smlouva o Evropské unii). Jedná se o akty, kterými došlo k vytvoření k vytvoření ES a EU. Základní smlouvy včetně jejich doplnění a změn obsahují základní cíle, organizaci, způsob fungování ES a částečně i hospodářské právo. Tím došlo k naplnění podmínky ústavněprávního základu ES.
- 2) sekundární právo (právní akty společenství) – právo vznikající výkonem pravomocí institucí Společenství. Vzniká z právních aktů vyjmenovaných a definovaných v článku 249 Smlouvy o založení ES, článku 161 Smlouvy o založení Euratomu a článku 14 Smlouvy o založení ESUO. Tyto normy dávají základ pro konkrétní a individuální opatření a zároveň zahrnují obecné i abstraktní normy. Mimo tyto normy sem patří také právní akty upravující vnitřní fungování ES nebo interní procedurální pravidla (akční programy ES).

Sekundární právo se vytváří postupně a uvádí v život systém fungování Společenství a zdokonaluje evropský právní řád.

- 3) Mezinárodní smlouvy ES – souvisí s rolí na mezinárodní úrovni. Uzavírá smlouvy s nečlenskými zeměmi a jinými mezinárodními organizacemi za účelem spolupráce v otázkách smluv o spolupráci.
- 4) Nepsané prameny práva – jsou to obecné právní zásady vyjadřující elementární představu o právu a spravedlnosti, jaké musí splňovat každý právní řád. Představuje jeden z nejdůležitějších pramenů práva. S jejich pomocí lze vyplnit mezery a dále rozvíjet výklad práva v souladu s principem spravedlnosti.
- 5) Dohody mezi členskými státy – i zde existuje více pohledů. Prvnímu z nich jde o dohodu uzavřenou v otázce, kdy orgány Společenství v konkrétním problému nedisponují potřebnými kompetencemi a druhým pohledem je dohoda, která překonává teritoriální omezenost národních úprav a je vytvářeno jednotné právo Společenství.²⁶ To mělo dopad hlavně v oblasti mezinárodního práva soukromého.

10.2 Právní nástroje ES

Při tvorbě právních aktů Společenství se kladl důraz v otázkách typu a účinku právního aktu ES. Bylo třeba dbát na to, aby orgány byly schopné, bez dobré vůle členských zemí, harmonizovat a vytvářet hospodářské, sociální a např. i ekologické podmínky pro co nejlepší život občanů ve Společenství. Na druhé straně vznikala obava o ohrožení suverenity členské země, a tak i toto se stalo jedním ze sledovaných bodů vzniku.

Vytvořil se soubor nástrojů, který umožňoval rozlišný vliv na členský stát. Mezi nejdirektivnější formy patří ***nahrazení národní právní úpravy normou Společenství***, dále ***normy působící nepřímo na stát***, pak ***úpravy konkrétních případů opatření proti určitému adresátovi*** a dále také ***právní akty, které neobsahují žádná závazná pravidla pro občany a členské státy***.

- a) přímá působnost - má ve většině případů funkci sankční, avšak nesmí zasahovat do vztahů mezi soukromými osobami, neboť občan nenes odpovědnost za nečinnost státu.
- b) nepřímá působnost – zabývá se otázkami, kdy členský stát chyboval z důvodu chybějící nebo nesprávně přijaté směrnice a je potřeba nahradit škodu.

²⁶ čl. 293 Smlouvy o založení ES

- c) individuální rozhodnutí – typický právní akt, jimž Společenství závazně upravují jednotlivé případy a požadují od členského státu konat a nebo se zdržet konání, mohou mu přiznat práva nebo uložit povinnosti. Rozhodnutí má tyto charakteristiky:
- i. individuální platnost
 - ii. je závazné
 - iii. bezprostřední vázanost
- d) nezávazné akty institucí společenství – jedná se o doporučení a stanoviska ES, jedná se o nezávazné vyjádření k členskému státu a nebo i občanům Unie bez vzniku právní povinnosti, jejichž hlavním cílem bývá morální či politická oblast.
- e) usnesení, prohlášení a akční programy – pomocí nich utváří právní řád Společenství
- a. **usnesení** – autorem Evropská rada, Rada EU a Evropský parlament, vyjadřují společné koncepty a záměry z hlediska celkového vývoje integrace a na konkrétní úkoly uvnitř a vně Společenství.
 - b. **prohlášení** – dvě formy:
 - i. *vztahující se k dalšími vývoji Společenství* – pro oslovení široké veřejnosti
 - ii. *prohlášení Rady* – členové Rady vyjadřují své pojetí výkladu daného rozhodnutí Rady
 - c. **akční program** – mohou být vytvářeny z vlastní iniciativy Radou nebo komisí či na popud Evropské rady a slouží ke konkretizaci legislativních programů a všeobecných cílů, jež jsou stanoveny ve Smlouvách Společenství.

10.3 Antidiskriminační legislativa v EU

Pro pochopení současné právní situace ohledně antidiskriminačního zákona je třeba obecně popsat situaci v antidiskriminační legislativě práva EU.

Zakotvení antidiskriminační legislativy na úrovni EU je v současnosti relativně široké a nachází se jak v primárním, tak i sekundárním právu a je doplněno i judikaturou ESD. Při posuzování vývoje legislativy na úrovni EU v této oblasti, je však třeba mít vždy na paměti, že původní oblast, na kterou se legislativa soustředila, byla hospodářská soutěž a vnitřní trh Společenství. Poslední vývoj ovšem směřuje k extenzi rámce antidiskriminační úpravy i do ostatních právních vztahů.

V oblasti primárního práva, například článek 3 SES, vymezuje činnosti Společenství a stanoví, že ve všech těchto činnostech usiluje Společenství o to, aby se odstraňovaly nerovnosti a podporuje rovné zacházení mezi muži a ženami. Článek 13 SES následně stanoví konkrétní pravomoc Rady, přijmout opatření k potírání diskriminace z důvodů pohlaví, rasy, etnické příslušnosti, víry nebo světového názoru, invalidity, věku nebo sexuální orientace, aniž by tím byla dotčena jiná ustanovení SES. Článek 141 SES pak zavádí povinnost členských států uplatňovat zásadu stejné odměny mužů a žen za rovnocennou práci.

Ve sféře sekundárního práva směřovala dosavadní právní úprava převážně do oblasti zaměstnanosti a jedná se především o následující právní akty:

- Směrnice Rady 75/117/EHS ze dne 10. února 1975 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy.
- Směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky.
- Směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení.
- Směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků.
- Směrnice Rady 86/613/EHS ze dne 11. prosince 1986 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, včetně oblasti zemědělství, a o ochraně v mateřství.
- Směrnice Rady 96/97/ES ze dne 20. prosince 1996, kterou se mění směrnice 86/378/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků.
- Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.
- Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.
- Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich

poskytování.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

Jak je z předcházejícího výpisu jasné, nová vlna právních úprav v oblasti antidiskriminační legislativy se rozeběhla po roce 2000. V současnosti tvoří existující právní rámec EU pro ochranu před diskriminací, mimo oblasti zaměstnání, z důvodu náboženského vyznání/víry, zdravotního postižení, věku a sexuální orientace tyto tři níže zmíněné směrnice:

- Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.
- Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.
- Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

Pokud srovnáme uvedené právní normy, dojdeme k závěru, že zatímco všem cílovým skupinám se jednotně poskytuje ochrana pouze v oblasti zaměstnanosti. Pro čtyři z diskriminačních důvodů – věk, sexuální orientaci, náboženství a zdravotní postižení neexistují minimální jednotné standardy pro oblast mimo pracovní-právní vztahů a vztahů s těmito vztahy souvisejícími.

Zatímco směrnice 2000/43/ES je zaměřena i mimo oblast zaměstnání, vztahuje se pouze k rase. Směrnice 2000/78/ES se sice vztahuje na více diskriminačních důvodů, ale ne mimo oblast zaměstnání a směrnice 2004/113/ES se zaměřuje pouze mimo oblast zaměstnání, ale je omezena, co do diskriminačních důvodů, pouze na pohlaví.

Implementace těchto právních předpisů rozhodně není bezproblémová a různé státy se rozhodly pro různé metody transpozice.

- a) Jednak v některých zemích byly nově přijaty antidiskriminační zákony, které víceméně opakují znění směrnic²⁷ – Kypr (2 zákony), Řecko (zákon pro obojí), Itálie (2 výnosy)

²⁷V tomto případě se rozbor týká směrnice o rasové rovnosti měla být do národního práva členských zemí přenesena do 19. 7. 2003 (země EU15) a do 1. 5. 2004 (nové členské země EU), v den jejich vstupu do EU a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

- b) nebo antidiskriminační zákony pokrývající více důvodů(oblastí) než směrnice – Rakousko, Belgie, Finsko, Irsko, Maďarsko, Nizozemí, Slovensko
- c) či kombinace antidiskriminačních zákonů pro různé důvody a zákonů pro jeden typ důvodů – Dánsko, Nizozemí, Švédsko.
- d) Dále to byla varianta několika jednotlivých antidiskriminačních zákonů – Velká Británie, kombinace specifické legislativy a zákona o zaměstnanosti – Slovinsko
- e) či kombinace specifické legislativy, trestního zákoníku, zákoníku práce a některých správních zákonů – Francie, Litva, Portugalsko. Ve Španělsku byly směrnice transponovány v obecnějším a širším zákoně, v některých zemích, mezi které se řadí i ČR, byly tyto směrnice zatím přeneseny jen do zákona o zaměstnávání a v některých zemích nebyla dosud transpozice dokončena. Evropská komise tak např. z důvodu neprovedení pravidel vyplývajících ze směrnice č. 2004/113/ES momentálně vede řízení proti 12 členským státům včetně Francie, ČR, Irska, Velké Británie, Portugalska či Řecka.²⁸

V České republice zatím nebyla dokončena implementace ani u jedné ze tří zmíněných směrnic a řízení pro porušení smlouvy podle čl.226 SES, které zahájila proti ČR Komise u všech tří směrnic, je ve fázi odůvodněného stanoviska. Nápravou této situace se měl stát právě antidiskriminační zákon, jehož rozbor je předmětem této práce.

²⁸ Tisková zpráva Evropské komise z 26. 6. 2008.

Nyní bych se již zmínil již o samotném návrhu zákona. Pro snadnější přehled a orientaci jsem oba návrhy (tj. ze čtvrtého i pátého volebního období) zpracoval do kratších podob, tak aby posloužily co nejlépe mému účelu, tedy seznámit jen s nejpodstatnějšími částmi a obsahem.

11. Vládní návrhy zákona

11.1. Vládní návrh zákona – IV. volební období – 2005

Vládní návrh zákona

866(IV. volební období – 2005)

na vydání

zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon)

Tento návrh byl připraven podle předpisů Evropských společenství (směrnice Rady č. 76/207/EHS, směrnice Rady č. 2002/73/ES upravující směrnici č. 76/207/EHS a další) a společně s Listinou základních práv a svobod a ratifikovanými mezinárodními smlouvami. Tyto předpisy se zabývaly otázkou práv na rovné zacházení ve věcech jako je vzdělání, práva na zaměstnání, pracovních činnostech, přístupu ke zdravotní péči, sociálnímu zabezpečení a další. Tento návrh se nevztahuje na právní vztahy k cizincům.

Diskriminace je zde definovaná jako přímá, nepřímá, obtěžování, sexuální obtěžování a pronásledování, pokyny k diskriminaci či navádění k diskriminaci.

Za **přímou diskriminaci** se považuje takové jednání, kdy bylo, je a by bylo s jednou osobou jednáno méně výhodným způsobem než s osobou jinou ve stejné situaci.

- a) z důvodu rasy, etnického původu (též i ze vztahu k takové osobě), pohlaví (i mateřství a těhotenství), sexuální orientace, věku, zdravotního stavu, náboženství či víry
- b) z jiného důvodu, zejména jazyka, politického či jiného smýšlení, národnosti, členství v politických stranách či hnutích, odborových organizacích a jiných

sdužení, sociálního původu, majetku, rodu, manželského či rodinného stavu nebo povinností k rodině

Nepřímou diskriminací se rozumí situace vymezené již v přímé diskriminaci (bod a)). Z důvodu nepříznivého zdravotního stavu (tělesná omezení, chronické nemoci, vývojové poruchy,...) se rozumí také odmítnutí nebo opomenutí přijmout opatření, aby osoba s nepříznivým zdravotním stavem měla přístup k určitému zaměstnání, funkčnímu postupu, k využití pracovního poradenství nebo k účasti na odborném vzdělání, využití služeb pro veřejnost, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení.

O přímou či nepřímou diskriminaci se nejedná v případě, že zacházení je věcně odůvodněno opravným účelem. Prostředky k jeho dosahování jsou přiměřené a nezbytné. Bere se v úvahu:

- míra užitku pro osobu s nepříznivým zdravotním stavem z opatření
- finanční únosnost pro osobu realizující opatření
- dostupnost finanční a jiné pomoci k realizaci
- způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby s nepříznivým zdravotním stavem

Obtěžováním se rozumí chování, které dotčenou osobou chápáno jako nevíтанé, nevhodné nebo urážlivé, vedoucí ke snížení osobní důstojnosti, vytvářející nepřátelské prostředí. Také chování vnímané jako podmínka pro rozhodování, ovlivňující výkon práv a povinností vyplývajících z právních vztahů.

Sexuální obtěžování je obtěžování se sexuálním podtextem.

Pronásledováním se rozumí nepříznivé zacházení s osobou, ke kterému dochází proto, že uplatnila práva podle tohoto zákona.

Pokynem k diskriminaci se chápe chování osoby, která zneužije podřízeného postavení druhé osoby k diskriminaci třetí osoby.

Naváděním k diskriminaci se rozumí chování, kdy osoba přesvědčuje, utvrzuje nebo podněcuje druhého, aby diskriminoval třetí osobu.

Povinností zaměstnavatele je zajistit rovné zacházení (pozitivní opatření), odstraňovat důsledky diskriminace, předcházet a vyrovnávat nevýhody.

Za diskriminaci se nepovažuje rozdílné zacházení v důsledku s dosaženým věkem, praxí nezbytnou pro výkon, odborným vzděláním, podle rozdílného důchodového věku.

V případě diskriminace má postižený právo obrátit se na soud a žádat nápravu a přiměřené zadostiučinění (i finanční náhrada).

Návrh dále počítá s působností *instituce veřejného ochránce práv*²⁹. Ten by měl přispívat k prosazování rovného zacházení. Mezi jeho úkoly by patřilo:

- mediace problému
- poskytnutí právní pomoci
- vydávat doporučení a stanoviska
- provádět nezávislý výzkum
- poskytování informací veřejnosti

Vláda tehdy v **důvodové zprávě** uvedla, že částečná úprava problematiky existuje - Listina základních práv a svobod, dílčí zákonné úpravy:

- zákoník práce (č. 65/1965 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
- zákon o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
- zákon o péči o zdraví lidu (č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
- školský zákon (č. 561/2004 Sb.)
- zákon o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (č.363/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
- zákon o obcích (č. 128/200 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
- obchodní zákoník (č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů)

²⁹ Tato instituce bývá také nazývána Ombudsman a v ČR byla založena zákonem č. 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv

Tímto krokem vláda chtěla poukázat na legislativní roztržitost úpravy antidiskriminace a nutnost sjednocení do jedné normy a tuto doplnit o požadavky a transpozici evropské legislativy (hlavně sekundární právo ES), která nebyla zcela zahrnuta v legislativě ČR. Evropská legislativa požaduje mimo jiné vymezení pojmů v právních předpisech (definice přímé a nepřímé diskriminace, obtěžování, pronásledování,...), které u nás bylo zmíněno jen velmi zběžně a jen v některých zákonech (zákoník práce,...), a to ještě zcela nedostatečně. Dále vláda požadovala za nezbytné, aby došlo k promítnutí i do dalších oblastí, nejen v oblasti pracovně-právních vztahů.

11.2. Vládní návrh zákona – V. volební období – 2007

Vládní návrh zákona

253 (V. volební období – 2007)

na vydání

zákona, o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

Tento návrh byl připraven podle předpisů Evropských společenství (směrnice Rady č. 76/207/EHS, směrnice Rady č. 2002/73/ES upravující směrnici č. 76/207/EHS a další) a společně s Listinou základních práv a svobod a ratifikovanými mezinárodními smlouvami. Tyto předpisy se zabývaly otázkou práv na rovné zacházení ve věcech jako je vzdělání, práva na zaměstnání, pracovních činnostech, přístupu ke zdravotní péči, sociálnímu zabezpečení a další. Tento návrh se nevztahuje na právní vztahy k cizincům. Diskriminace je zde definovaná jako přímá, nepřímá, obtěžování, sexuální obtěžování a pronásledování, pokyny k diskriminaci či navádění k diskriminaci.

Za přímou diskriminaci se považuje takové jednání, kdy se s jednou osobou jednáno méně výhodným způsobem než se zacházelo, zachází nebo bude zacházet s osobou jinou ve stejné situaci, a to z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví (i těhotenství a mateřství), sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru.

Nepřímou diskriminací se rozumí situace vymezené již v přímé diskriminaci (bod a)). Z důvodu nepříznivého zdravotního stavu (tělesné omezení, chronické nemoc, vývojové poruchy,...) se rozumí také odmítnutí nebo opomenutí přijmout opatření, aby osoba s nepříznivým zdravotním stavem měla přístup k určitému zaměstnání, funkčnímu postupu, k využití pracovního poradenství nebo k účasti na odborném vzdělání, využití služeb pro veřejnost, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení.

O přímou či nepřímou diskriminaci se nejedná v případě, že zacházení je věcně odůvodněno opravným účelem. Prostředky k jeho dosahování jsou přiměřené a nezbytné.

Bere se v úvahu:

- míra užítku pro osobu s nepříznivým zdravotním stavem z opatření
- finanční únosnost pro osobu realizující opatření
- dostupnost finanční a jiné pomoci k realizaci
- způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby s nepříznivým zdravotním stavem

Obtěžováním se rozumí chování, které dotčenou osobou chápáno jako nevíтанé, nevhodné nebo urážlivé, vedoucí ke snížení osobní důstojnosti, vytvářející nepřátelské prostředí. Také chování vnímané jako podmínka pro rozhodování, ovlivňující výkon práv a povinností vyplývajících z právních vztahů.

Sexuální obtěžování je obtěžování se sexuálním podtextem.

Pronásledováním se rozumí nepříznivé zacházení s osobou, ke kterému dochází proto, že uplatnila práva podle tohoto zákona.

Pokynem k diskriminaci se chápe chování osoby, která zneužije podřízeného postavení druhé osoby k diskriminaci třetí osoby.

Naváděním k diskriminaci se rozumí chování, kdy osoba přesvědčuje, utvrzuje nebo podněcuje druhého, aby diskriminoval třetí osobu.

Povinností zaměstnavatele je zajistit rovné zacházení (pozitivní opatření), odstraňovat důsledky diskriminace, předcházet a vyrovnávat nevýhody.

Pro účely tohoto zákona se zdravotním postižením rozumí tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení v oblastech vymezených tímto zákonem; přitom musí jít o dlouhodobé zdravotní postižení, které trvá nebo má podle poznatků lékařské vědy trvat alespoň jeden rok.

Za diskriminaci se nepovažuje:

- rozdílné zacházení v důsledku s dosaženým věkem:
 - vyžádaná minimální věková hranice, odborná praxe nebo doba zaměstnání
 - odborné vzdělání
- rozdílné zacházení, které souvisí se stanovením rozdílného důchodového věku pro muže a ženy
- rozdílné zacházení ve věcech práva na zaměstnání, přístupu k zaměstnání nebo povolení ve věcech pracovních, pokud je k tomu věcný důvod z důvodu povahy práce
- diskriminace pohlaví z důvodu povahy práce
- rozdílné zacházení ve věcech práva na zaměstnání, v případě závislé činnosti v církvích nebo náboženských společnostech, z důvodu vyznání víry nebo světového názoru
- diskriminace za účelem ochrany žen v těhotenství či mateřství, osob se zdravotním postižením, osob mladších 18 let
- rozdílné zacházení v oblasti poskytování služeb, které jsou nabízeny v oblasti soukromého a rodinného života a úkonů prováděných v této souvislosti
- přednostní poskytování zboží a služeb z důvodu pohlaví, pokud je výlučné nebo přednostní poskytnutí odůvodněno legislativním cílem
- rozdílné zacházení z důvodu pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, vyznání, víry či světového názoru, pokud je zacházení objektivně odůvodněno legislativním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné
- diskriminace z důvodu snahy předejít nebo vyrovnat nevýhody vyplývající z příslušnosti osoby

Zaměstnavatel je povinen nediskriminovat zaměstnance, bývalé zaměstnance či jejich rodinné příslušníky v peněžním plnění (nemoc, invalidita,...), v jiném peněžním a nepeněžním plnění charakteru sociálních dávek, z důvodu pohlaví. To se nevztahuje na individuální smlouvy, pojistné smlouvy, zaměstnanecké systémy na základě dobrovolnosti,...

V případě diskriminace má postižený právo obrátit se na soud a žádat nápravu a přiměřené zadostiučinění (i finanční náhrada).

Návrh dále počítá s přítomností *instituce veřejného ochránce*. Ten by měl přispívat k prosazování rovného zacházení. Mezi jeho úkoly by patřilo:

- poskytuje pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace
- provádí výzkum
- zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejících s diskriminací
- zajišťuje výměnu informací s evropskými subjekty

Dále zde vládní návrh počítal s řadou legislativních změn již existujících norem – změna občanského soudního řádu, změna zákona o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, změna zákona o pojistné smlouvě, změna zákona o pojišťovnictví.

V důvodové zprávě vláda zmiňuje nutnost právní úpravy povinnosti zajišťující rovné zacházení a ochranu před diskriminací z důvodu nedostatečné legislativní úpravy v právním řádu ČR a také vzhledem k požadavkům EU. Vláda upozorňuje, že v případě nedostatečnosti může Evropská komise zahájit vůči členskému státu řízení pro porušení Smlouvy o založení ES (čl. 226). Upozorňuje na možnost žalob ze strany Evropské komise z důvodu netransponování směrnic 78/2000/ES, 2000/43/ES, 86/378/ES a 96/97/ES.

Tímto krokem, ale chtěla poukázat na její legislativní roztržitost a nutnost sjednocení do jedné normy a doplnit o požadavky evropské legislativy (hlavně sekundární právo ES), která nebyla zcela zahrnuta v legislativě ČR. Evropská legislativa požaduje mimo jiné vymezení pojmů v právních předpisech (definice přímé a nepřímé diskriminace, obtěžování, pronásledování,...), které u nás bylo zmíněno jen velmi zběžně a jen v některých zákonech

(zákoník práce,...), a to ještě zcela nedostatečně. Dále vláda požadovala za nezbytné, aby došlo k promítnutí i do dalších oblastí, nejen v oblasti pracovně-právních vztahů.

Oba návrhy jsou si velmi podobné a i jejich argumentace v důvodové zprávě je téměř shodná. Přesto jejich projednávání v Parlamentu ČR neprobíhalo stejně. O průběhu jednání a práci s návrhy bych se rád zmínil na následujících kapitolách. Vypracoval jsem přehled pro každý návrh.

12. Projednávání návrhu

12.1. Projednávání návrhu ve 4. volebním období

VL.n.z. o ochraně před diskriminací – EU

(4. volební období)

Poslanecká sněmovna – první projednání

- Vláda **předložila** Sněmovně návrh zákona 21. 1. 2005.
- Zástupcem navrhovatele byl ministr spravedlnosti (Pavel Němec).
- **Organizační výbor** projednání návrhu zákona **doporučil** 27. 1. 2005.
 - Určil zpravodaje: JUDr. Zuzka Bebarová-Rujbrová a navrhl přikázat k projednání výborům: Petiční výbor

Čtení návrhu

- **1. čtení** proběhlo 10. 2. 2005 na 41. schůzi. Návrh zákona přikázán k projednání výborům: *petičnímu, ústavně právnímu výboru a stálé komisi Poslanecké sněmovny pro rodinu a rovné příležitosti*
 - také došlo k prodloužení lhůty pro jednání o 60 dní
 - *Petiční výbor* projednal návrh zákona a vydal 21. 9. 2005 záznam z jednání (866/Z)
 - *Stálá komise pro rodinu a rovné příležitosti* projednala návrh zákona a vydala 27. 5. 2005 usnesení o přerušení jednání do příští řádné schůze (866/1)
 - *Petiční výbor* projednal návrh zákona a vydal 27. 5. 2005 usnesení o přerušení jednání do příští řádné schůze (866/2)
 - *Stálá komise pro rodinu a rovné příležitosti* projednala návrh zákona a vydala 11. 10. 2005 usnesení doručené poslancům spolu s pozměňovacími návrhy (866/3)
 - Komise se vyjádřila k návrhu **souhlasně** a jako pozměňovací návrhy doporučila terminologické změny "nepříznivého zdravotního stavu" za slova "nebo zdravotního postižení" a také navrhla změnit účinnost z ustanovení „dnem 1. března 2005"

nahradit slovy "prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení."

- **Ústavně právní výbor** projednal návrh zákona a vydal 10. 11. 2005 **usnesení** doručené poslancům spolu s pozměňovacími návrhy (866/4)
 - Výbor návrh doporučil Sněmovně a vypracoval k němu několik pozměňovacích návrhů, které se týkaly terminologických změn a změny účinnosti z ustanovení "dnem 1. března 2005" na "dnem 1. července 2006",
- **2. čtení** proběhlo 23.11. 2005 na 51. schůzi, došlo k obecné i podrobné rozpravě a byly předloženy pozměňovací návrhy
- **3. čtení** uskutečnilo 7.12. 2005 na 51. schůzi a přistoupilo se k hlasování, kde bylo potřeba 91 hlasů z 181, které dopadlo následujícím způsobem:
 - **PRO** – ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU, Petr Kott (ODS, US-DEU) – 92 hlasů
 - **PROTI** – ODS, KSČM, Tomáš Vrbík (US-DEU) – 83 hlasů

Senát

- Poslanecká sněmovna postoupila návrh Senátu 3.1. 2006
- Organizační výbor ustanovil jako garanční výbor - Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice – (zpravodaj Mgr. Zdeněk Bárta) a přikázal jej k projednání Ústavně-právnímu výboru – (zpravodaj Jaromír Volný) a Výboru pro záležitosti Evropské unie – (zpravodaj Ing. Ludmila Müllerová).
 - **Ústavně-právní výbor** vydal vyjádření 201/2, kde se vyjádřil zamítavě a doporučil Senátu návrh zamítnout.
 - **Výbor pro záležitosti Evropské unie** vypracoval vyjádření 201/3, kde vyjadřuje souhlas s návrhem z Poslanecké sněmovny a doporučuje Senátu návrh přijmout.
 - **Výbor pro vzdělání, vědu, kulturu, lidská práva a petice** se vyjádřil v ustanovení 201/1 k návrhu souhlasně a vydal doporučení pro Senát návrh přijmout
- Senát na 9. schůzi dne 26.1. 2006 návrh zákona *zamítl*

- senátor Jaroslav Volný v Poslanecké sněmovně odůvodnil rozhodnutí Senátu na 54. schůzi Poslanecké sněmovny takto:
 - Senát shledal tři filosoficko-politické důvody vedoucí k zamítnutí:
 - 1) pro Senát je nepřijatelná instituce tzv. *pozitivní diskriminace*
 - 2) text návrhu je nevhodně jazykově formulovaný
 - 3) návrh spatřuje jako zásah do působnosti veřejného ochránce práv

Poslanecká sněmovna – druhé projednání

- návrh zákona se ze Senátu do Poslanecké sněmovny vrátil 31.1. 2006
- Sněmovna se vráceným návrhem zabývala na 54. schůzi 15.3. 2006, kde projednání přerušila
- návrh se objevil na programu 55. schůze 25.4. 2006, kde bylo projednání opět přerušeno
- o návrhu se hlasovalo na 56. schůzi 23.5. 2006, kde Poslanecká sněmovna došla k rozhodnutí návrh *zamítnout* (návrh podpořilo 83 ze 158 přítomných poslanců)

12.2. Projednávání návrhu v 5. volebním období

VL.n.z. o ochraně před diskriminací – EU

(5. volební období)

Poslanecká sněmovna – první projednání

- Vláda **předložila** návrh Sněmovně 12. 7. 2007
- Zástupcem navrhovatele byl ministr spravedlnosti (JUDr. Jiří Pospíšil).
- **Organizační výbor doporučil** projednání návrhu zákona 19. 7. 2007.
 - Určil zpravodaje: JUDr. Zuzka Bebarová-Rujbrová a navrhl přikázat k projednání výborům: Petiční výbor

Čtení návrhu

- **1. čtení** proběhlo na 21. schůzi 26. 9. 2007. Návrh zákona přikázán k projednání výborům: *Výboru pro evropské záležitosti, Stálé komise pro rovné příležitosti, Petičnímu výboru a Ústavně právnímu výboru*
 - **Výbor pro evropské záležitosti** projednal návrh zákona a vydal 8. 11. 2007 a k návrhu nepřijal žádné ustanovení (253/Z)
 - **Stálá komise pro rovné příležitosti** projednala návrh zákona a vydala 25. 10. 2007 usnesení, v němž doporučil návrh schválit (253/1)
 - **Petiční výbor** se zabýval návrhem 29. 11. 2007 a usnesl se na pozměňovacích návrzích (253/2)
 - Výbor se usnesl na podpoře návrhu a doporučil jej Sněmovně schválit a vypracovala několik pozměňovacích návrhů, mezi které patří např. rozšíření definice „*přímá diskriminace*“, dále se upravila terminologie v otázce „*ochránce lidských práv*“. Výbor se také rozhodl rozšířit odst. 11 o další 2 body v otázce „*neurčitého počtu osob zasažených diskriminací*“ a také o „*právech právnických osob*“. Také stanovili účinnost ustanovení na „*30. dnem po jeho vyhlášení*.“
 - **Ústavně právní výbor** projednal návrh 22. 1. 2008 a vypracoval k němu usnesení s pozměňovacími návrhy (253/3)
 - Výbor doporučil Sněmovně jeho schválení a jako pozměňovací návrhy upravil terminologickou skladbu návrhu, dále také upravil odstavce zabývající se „*změnou občanského soudního řádu*“ a „*změnou zákona o pojišťovnictví*“ a také upravil účinnost ustanovení na „*tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, s výjimkou části druhé, která nabývá účinnosti prvním dnem šestého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení*.“
- **2. čtení** proběhlo 14.3. 2008 na 28. schůzi. Zde proběhla obecná a podrobná rozprava. Došlo také ke změně jednacích lhůt pro třetí čtení na 48 hodin od doručení pozměňovacích návrhů.
 - **Vystoupení poslanců s pozměňovacími návrhy:**

- **Poslankyně Hana Orgoníková (ČSSD)** – navrhla ponechat občanský soud řád v současném znění a jen provést dílčí změny v označení důkazů diskriminace
- **Poslankyně Zuzka Bebarová-Rujbrová (KSČM)** – navrhla zrušení některých dílčích zákonů - Zákon č. 451/1991 Sb., ve znění nálezu Ústavního soudu č. 3/1992 Sb., zákona č. 555/1992 Sb., zákona č. 254/1995 Sb., zákona č. 422/2000 Sb., zákona č. 147/2001 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 312/2002 Sb., zákona č. 413/2005 Sb. a zákona č. 309/2002 Sb., a zákon č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Vězeňské služby České republiky, ve znění zákona č. 555/1992 Sb., zákona č. 256/1995 Sb., zákona č. 424/2000 Sb., zákona č. 35/2002 Sb. a zákona č. 362/2003 Sb.
- **Poslanec Marek Benda (ODS)** – navrhl změnu občanského soudního řádu v otázce terminologie – definice diskriminace a dokazování rovnosti ze strany odviněné strany
- **Poslanec Jiří Carbol (KDU-ČSL)** – navrhl dílčí terminologickou úpravu návrhu
- **Poslankyně Anna Burdová (ČSSD)** – navrhla dílčí terminologickou podobu návrhu
- **Poslanec Boris Šťastný (ODS)** – navrhl společný návrh doprovodného ustanovení - “Jsme vedeni přesvědčením, že lidská odlišnost je přirozenou a ničím a nikým nevymýtitelnou součástí lidského bytí, součástí, která doprovází lidstvo od samého počátku existence a bude lidstvo provázet až do jeho zániku. Jsme vedeni přesvědčením, že přirozené rozdíly mezi lidmi a vzájemné vztahy s nimi související nemůže žádný zákon uměle odstranit. Z těchto důvodů se nemůžeme ztotožnit s ideovou podstatou přijatého zákona. Jeho přijetí však chápeme jako nutné a nevyhnutelné splnění závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.”. *(nebylo schváleno poměrem hlasů 65 ku 57)*

- **3.čtení** proběhlo 19.3.2008 a došlo k rozhodnutí o **přijetí** návrhu, přistoupilo se k hlasování, kde bylo potřeba 86 hlasů z 170, které dopadlo následujícím způsobem:
 - **PRO** – ČSSD – 27 hlasů, ODS – 63 hlasů, KSČM – 3 hlasy, KDU-ČSL – 9 hlasů, SZ – 6 hlasů, Nezařazení – 3 hlasy. (111 hlasů)
 - **PROTI** – ČSSD – 3 hlasy, ODS – 1 hlas, KSČM – 17 hlasů. (21 hlasů)

Senát

- Poslanecká sněmovna **postoupila** dne 31. 3. 2008 návrh zákona.
- Organizační výbor dne 2. 4. 2008 stanovil garančním výborem Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice (zpravodaj PhDr. Jaromír Jermář) a přikázal tisk k projednání: Ústavně-právní výbor – (zpravodaj Jiří Žák).
 - **Ústavně-právní výbor** vydal vyjádření 225/2, kde k návrhu vypracoval pozměňovací návrhy – vrátit návrh Poslanecké sněmovně
 - **Výbor pro vzdělání, vědu, kulturu, lidská práva a petice** vypracoval vyjádření 225/1, kde vyjádřil souhlas s návrhem Poslanecké sněmovny a doporučil ho ke schválení
- Senát se návrhem zabýval na 13. schůzi Senátu dne 23. 4. 2008 a vydal k němu doprovodné ustanovení, kde se vyjadřuje ve smyslu – **Senát považuje** antidiskriminační zákon za nástroj implementace požadavků vyplývajících z evropského práva, za jejichž neprovedení hrozí České republice sankce. Neztotožňuje se však s charakterem normy, která umělým způsobem zasahuje do přirozeného vývoje společnosti, nerespektuje kulturní odlišnosti členských států a požadavek rovnosti ve výsledku povyšuje nad princip svobody volby. Senát žádá vládu, aby nedávala souhlas s přijetím dalších antidiskriminačních předpisů na úrovni EU.
- s tímto postojem byl návrh 24.3. 2008 za přítomnosti ombudsmana Otakara Motejla návrh **přijat**.

Prezident

- Zákon **doručen** prezidentovi k podepsání 2. 5. 2008. Prezident zákon **nepodepsal** a 16. 5. 2008 **vrátil** zpět Sněmovně.
- Prezident ke svému postoji vypracoval zprávu, kde uvedl, že „zákon považuje za zbytečný, kontraproduktivní a jeho dopady za velmi problematické“. Neshledává

v zákoně nic nového, co by již nebylo obsaženo v normách již platných (Ústava, Listina základních práv a svobod, dílčí zákony a nařízení). Také v něm spatřuje prostředek pro narušování základních práv jedince. Taktéž má problém s úlohou veřejného ochránce práv a jeho pravomocí zasahovat do soukromoprávních vztahů.

Poslanecká sněmovna

- Projednávání zákona vráceného prezidentem proběhlo 3. 6. 2008 na 32. schůzi. Zde došlo k **přerušeni** projednávání.

Jak je patrné z obou přehledů, tak proces přijímání byl značně komplikovaný a provázela ho řada problémů. U takto závažného a velmi diskutovaného návrhu snad ani nebylo možné postupovat jinak a o to více se stal pro moji práci přínosnější. Za velmi pozoruhodné bych označil situace kolem hlasování a jejich výsledky v rámci politických stran.

Pohled na problematiku očima politiků jsem již nastínil a myslím si, že by bylo v zájmu objektivitě vhodné uvést i názory a představy odborné veřejnosti, médií a i samotných obyvatel ČR k tomuto problému.

13. Názory medií a odborné veřejnosti k problematice

Nejprve bych uvedl zkušenosti z Německa, kde již antidiskriminační zákon platí a jak se potýká s problémy vyplývajícími z úpravy.

Občanský institut - 04.červen 2008³⁰

Burkard Göpfert je přední německý právník, který se specializuje na antidiskriminační legislativu. Týdeník Focus s ním připravil krátký rozhovor o zneužívání antidiskriminačního zákona.

FOCUS: Diakonie Evangelické církve v Německu musí zaplatit 3900 Euro jako odškodné pro muslimskou ženu, které byla odmítnuta žádost o místo pracovnice pro oblast integrace, je toto rozhodnutí v pořádku?

Göpfert: „Ano. Soud právem uznal porušení proti tzv. antidiskriminačnímu zákonu („zákon o všeobecném rovném jednání/zacházení“), jelikož se muslimka neucházela o místo farářky, ale o pozici vedoucí odborného školícího programu. Obávám se ale, že rozhodnutí bude motivovat k napodobování a ke zneužití.“

FOCUS: V jakém smyslu?

Göpfert: „Registrujeme zvýšený počet zneužití antidiskriminačního zákona. Tak se kupříkladu cíleně uchází 55-letý člověk o místo, na které je explicitně požadován mladý zaměstnanec. Po odmítnutí požaduje odškodnění ve výši tří měsíčních platů. Žaloby z důvodu věkové diskriminace extrémně přibývají. Ale také ty kvůli znevýhodnění na základě postižení či pohlaví.“

FOCUS: Stává se z antidiskriminačního zákona zdroj obživy?

„Jenom v naší kanceláři evidujeme více než 200 „falešných uchazečů“. Toto číslo by ovšem mohlo být mnohem vyšší, někteří „vyděrači“ odpovídají i na 30 inzerátů současně. Již v uchazečském dopise upozorní na to, že v případě odmítnutí podají žalobu a budou požadovat odškodnění ve výši tří měsíčních platů.“

FOCUS: Jak se mohou vůči tomu bránit zaměstnavatelé?

³⁰ <http://www.obcinst.cz/cs/Antidiskriminacni-zakon-zkusenosti-z-Nemecka-c1284/>

„Nezaplatit hned každou žádost o odškodnění, ale jasně říct, že jde o zneužívajícího uchazeče. Nejlepší ochranou je ovšem vypsání „nediskriminujícího“ konkurzu na místo bez limitů věku, pohlaví apod.“

O této problematice si myslím, že toto nebude jen problém Německa, ale že k takovému to zneužívání zákona dochází i v jiných zemích a i nadále docházet bude. Problém možnosti zneužití je jednak na straně mezery v zákoně a zároveň i na straně zaměstnavatele, který svým nepřesným popisem, či částečně diskriminačním postojem, vytváří prostor pro tuto činnost.

Server www.proequality.cz - 13. října 2008³¹

Tato organizace přítomnost antidiskriminačního zákona jen vítá a jeho přínos shrnula do několika bodů:

- Antidiskriminační zákon zakáže diskriminaci z důvodu pohlaví, věku, zdravotního postižení, rasy, etnického původu, národnosti, sexuální orientace, náboženského vyznání či víry a světového názoru.
- Dá obětem diskriminace do rukou účinné nástroje
- Přesně vymezí a definuje právní pojmy spojené s diskriminací
- Bude vytvořen antidiskriminační orgán

Zde se domnívám, že organizace vystihla situaci tak, jak by měla vypadat v nejlepším možném případě. O skutečné podobě a zda dojde k naplnění výše uvedených bodů lze v tuto chvíli jen spekulovat. Přikláním se k názoru, že to nebude tak snadné a domnívám se, že nedojde k naplnění uvedených cílů.

Český rozhlas – 23. října 2008³²

„...Zvláštní ovšem je, proč totéž nevádí ostatním 26 členským státům Unie? Možným vysvětlením by bylo, že obdobně jako v minulosti, postupuje i zde ČR při přebírání směrnice způsobem "papežštějším než papež", a že jsou tedy její současné nesnáze s antidiskriminačním zákonem domácí výroby.

Podle zářijových informací v deníku Právo bylo jedním z cílů zákona ujasnit, co to vlastně diskriminace je. Zákon ji měl definovat jako jednání, v jehož rámci by bylo z nějakého

³¹ <http://www.proequality.cz/articles.html?articleID=143>

³² <http://romove.radio.cz/cz/clanek/22120>

důvodu s jednou osobou zacházeno ve srovnatelné situaci méně výhodným způsobem než s osobou jinou. Odlišnost v zacházení je ale diskriminační jen tehdy, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění. To znamená pokud nesleduje legitimní cíl nebo pokud nejsou použité prostředky přiměřené sledovanému cíli.

Právo uvádí, že jako diskriminační by pak musely být vyhodnoceny například marketingové triky, kdy dívky neplatí do tanečních klubů vstupné, protože se předpokládá, že za ně utrácení muži a čím více slečen do klubu dorazí, tím větší má majitel kšeft. Také odmítnout prodej zboží lidem, kteří byli v minulosti na prodavače vulgární nebo u něj kradli, není diskriminační, protože se zákazníci chovali v rozporu s dobrými mravy. Zatímco kdyby podnikatel neobsloužil zákazníka, který si na něj stěžoval nebo reklamoval jeho zboží, o diskriminaci by šlo, jelikož se zákazník jen domáhal svých práv.

Na to už ale vlastně zákony máme: konkrétně třeba o ochraně spotřebitele. V jiných oblastech je to podstatně horší: Organizace Člověk v tísni představila například nedávno Index integrační politiky, ve kterém se ČR ocitla mezi 25 posuzovanými evropskými zeměmi v integraci cizinců daleko za evropským průměrem. V rámci kritérií, která hodnotila nediskriminaci, byla ČR dokonce jedinou zemí, která dostala v podkategorii politiky nulu. Další dvě nuly si vysloužila v podkategorii volebních práv a začlenění do trhu práce. Cizinci například v ČR nemohou podle této zprávy zakládat sdružení, pokud v nich nejsou zastoupeni aspoň tři Češi, a nesmějí být členy žádné politické strany, a to ani v případě, když jsou občané EU. Kromě toho zpráva poukazuje na to, že v souladu s platnými zákony stát není povinen do svých funkcí důsledně zařazovat principy rovnosti, vést dialog o nediskriminaci ani informovat veřejnost o právech obětí diskriminace.

Ale nemusí jít jen o práva cizinců nebo menšin. Pod lupou antidiskriminačního zákona by se mohly třeba dostat i plošné parkovací zóny ve městech, zaváděné bez ohledu na to, jestli lidé, kteří tam musejí přijet třeba obstarat nemocné příbuzné, mají vůbec kde legálně zaparkovat. Jinými slovy, zatím ani netušíme, kde všude by nám antidiskriminační zákon mohl být k užitku. Nechat si od politiků namluvit, že je k ničemu, by bylo nerozumné.“

Zde souhlasím s názorem, že je potřeba jasně definovat pojem diskriminace, který není v naše právním systém dostatečně jasně definován. Závěry Organizace Člověk v tísni jsou znepokojující a jistě je potřeba tento problém řešit. Domnívám se, že všechny výše zmíněné

problémy nelze řešit antidiskriminačním zákonem, alespoň ne v podobě návrhu, který je předložen do Poslanecké sněmovny.

Neviditelný pes – 25. ledna 2009 (Ondřej Šlechta)³³

„Hlavní osa výtek a kritiky Antidiskriminačního zákona:

Za prvé se jedná o zásadní problém vážnosti celého tohoto legislativního návrhu. Ne náhodou množství právníků, jakož i jedinců, pohybujících se v legislativní oblasti, včetně studentů práva, označuje Antidiskriminační zákon za „legislativní paskvil“.

Za druhé je zde fakt, na který upozorňují především ekonomové (zmiňme kupříkladu profesora VŠE Roberta Holmana) . Diskriminace jako taková, pokud je promítnuta do ekonomické teorie, ukazuje celý problém diskriminace jako vztah preference v relaci nabídky a poptávky. Jinými slovy řečeno, je naprosto v pořádku a záhodno, aby stát garantoval stejné PŘÍLEŽITOSTI všem bez rozdílu, stejně jako přístup ke všem službám, které sám poskytuje a garantuje. Zde je v demokratickém státě jev, pro který se používá název „diskriminace“, zcela nežádoucí. V soukromé sféře však diskriminace tvoří onen případ „preference“, je proto zcela zcestné a nedemokratické trestat majitele soukromých firem a podniků za odmítnutí poskytnutí jím (coby soukromníkem, platícím daně) nějaké poskytované služby (nepřijetí do zaměstnání, neobsloužení).

Přijměte, nebo...

Jak bylo výše řečeno, na přijetí Antidiskriminačního zákona mají zájem mimo jiné instituce Evropské unie, v případě nepřijetí hrozí „neposlušným“ členským státům vysoké pokuty a popohnání před soud.

a) Kde berou instituce Evropské unie legitimitu k tomu, určovat, co která země má přijmout za zákon? Odpověď je nasnadě a je obligátní. Jsme členskou zemí, která se vstupem zavázala k přijetí určitých společných principů a dobrovolně se vzdala části své suverenity. Dobře, problém však je, že občané pro EU určitě nehlasovali proto, že jedním z principů Evropského společenství je přijetí legislativy bojující proti diskriminaci, navíc v takovéto podobě. Jistě není v lidských silách a nebylo v lidských silách v kampani informovat o „všem“, co vstup do EU přinese. Nicméně, co se bude s argumentem „vstoupili jsme, zavázali jsme se, musíme...“ dělat ve chvíli, kdy instituce Evropské unie přijdou s nátlakem na přijetí dalších zákonných norem, které odvodí z nějaké vágní a obecné formulace z přístupových smluv? Existuje

³³ PRÁVO: Antidiskriminační zákon, 25. ledna 2008

nějaká hranice? **Není možné, že takto později budou nikým nevolené a občany jednotlivých národních států nekontrolované instituce EU schopné prosazovat si v podstatě cokoli?**

b) Často lze slyšet názory typu „jedinou šancí, jak se vyhnout přijetí Antidiskriminačního zákona je vystoupit z EU. Osobně bych kvůli vystoupení z EU rozhodně neplakal, na druhou stranu, skutečně neexistuje jiná možnost? Jinými slovy, stojí před odpůrci tohoto zákona, kteří si přejí v EU setrvat, ultimátum? Vše závisí na dichotomii silná vláda ochotná bránit národní zájmy, kontra její opak. Představme si takovou vládu a takové politiky u nás. Kdyby jasně prohlásili, že nepřijetí Antidiskriminačního zákona bylo demokratickým rozhodnutím patřičných volených zákonodárných orgánů a že zkrátka žádné sankce a pokuty za „špatné rozhodnutí“ nikdy nezaplatí, na co by se unijní instituce zmohly? Nezmohly by se na nic..

Jen je nechte, ať se bojí...

Co zaráží nejvíce, je poráženecký přístup té části „konzervativních“ politiků, kteří ještě donedávna proti návrhu Antidiskriminačního zákona ostře brojili. Marek Benda, poslanec ODS, nedávno prohlásil, že antidiskriminační zákon podpoří, i když si osobně myslí, že je špatný. „V opačném případě nám hrozí sankce od EU“, argumentuje Marek, syn patrně mnohem zásadovějšího otce Václava Bendy a zároveň dodává již jednou zde zmíněné, a to, že jedinou možností, jak se přijetí tohoto zákona vyhnout, je vystoupit z EU. To je však pro pana Bendu, stejně jako další zvolené zástupce za ODS, z nichž někteří mimochodem v prvním čtení pro Antidiskriminační zákon hlasovali, nemyslitelné. Zmínění pánové si patrně musí znovu uspořádat hodnotový žebříček a uvědomit si, co je pro ně důležitější. Svoboda, nebo bohatý eurodotační systém?“

Tento názor a postoj k problému shledávám jako extrémní. Autor zde vystupuje s názory, které v současné době a společenské situace nelze akceptovat. Uvažovat nad myšlenkou vystoupení z Evropské unie, protože po nás žádají něco, k čemuž jsme se zavázali již při vstupu, je nelogické. Domnívám se také, že článek byl vytvořen jako provokace, protože některé jeho argumenty jsou nevhodné a místy vytržené z kontextu. Například citace profesora Holmana mi přijde jako klamně použita, až zavádějící. Dále v textu se autor často ospravedlňuje ekonomickými teoriemi, které si interpretuje podle vlastní potřeby, a to zcela mylně. Jediná věc, která se dá z jeho článku považovat za hodnotnou je ta, že poukazuje na morální postavení poslanců, kterou taktéž spatřuji v rozporu.

Server www.diskriminace.cz³⁴

Se staví k návrhu zákona záporně. Svůj postoj vyjádřila v několika bodech:

- Zákon obsahuje úpravu, která není potřebná. Princip rovnosti všech před zákonem je v demokratické společnosti samozřejmost. Předpisy toho typu, jako je antidiskriminační zákon, jenom zvyšují nepřehlednost právního řádu, který je již tak dost složitý.“
- Zákon představuje nepřípustný zásah do soukromoprávních vztahů. Zde musí vládnout smluvní volnost; zaměstnavatel, právě tak jako každý jiný soukromý subjekt, musí mít možnost vybrat si smluvního partnera zcela podle své vlastní volby a žádný zákon jej v tom nemůže omezovat.
- Varujme se takové extrémní podoby ochrany před diskriminací, která je navrhována v této předloze. Spočívá v pozitivní diskriminaci vybraných skupin a popírá tak práva jednotlivců na rovné zacházení.
- Úprava jedním zákonem je zcela pochybená. Je třeba zapracovat antidiskriminační ustanovení do jednotlivých právních předpisů, tak jak k tomu již došlo v pracovněprávní oblasti – nebyl žádný logický důvod jednou zvolené řešení najednou opouštět.
- Pokud někdo zasahuje do práv druhých, máme přestupkový a trestní zákon. Je jenom třeba, aby byly důsledně uplatňovány a pak nepotřebujeme žádné normy toho typu, jako je návrh antidiskriminačního zákona.
- Taková úprava, jakou představuje návrh antidiskriminačního zákona, povede k soustavnému zneužívání. Ten, kdo si bude chtít s nepohodlnou osobou vyřídit účty, prostě ji obviní z diskriminace. Obviněný potom nebude mít šanci svou nevinu dokázat, protože již dnes máme v občanském soudním řádu ustanovení o obráceném důkazním břemeni. To vlastně znamená, že u diskriminace platí presumpce viny.

³⁴ <http://www.diskriminace.cz/dt-zakon/faq.phtml>

K výše uvedeným argumentům bych jen poznamenal, že podle mého názoru nejsou zcela opodstatněné a některé obavy mi přijdou jako plané. Souhlasím s názorem, že jediná právní norma nemůže takto rozsáhlou problematiku obsáhnout. Naopak nesouhlasím s argumentem, že Antidiskriminační zákon povede k pozitivní diskriminaci. Nemyslím si, že zákon může něco takového způsobit, nanejvýš nebude jeho úprava dostatečná a dojde k využití některých mezer v zákonu. I s tímto argumentem se ovšem dá něco dělat. Také nemohu souhlasit s názorem, že zákon není potřeba. Je potřeba už jen z důvodu toho, že řada zákonů³⁵ na něj již v současnosti odkazuje a tím dochází k nedostatečnému legislativnímu krytí.

³⁵ Viz. např. zákon č. č. 262/2006 Sb., zákoník práce

14. Závěr

Závěrem své práce bych chtěl shrnout své dosavadní poznatky k problematice legislativního procesu. Jak bylo již řečeno úvodem, tento proces je podstatný pro život každého z nás. I když si to neuvědomujeme, tak ovlivňuje náš každodenní život.

Kolem antidiskriminačního zákona shledávám hned několik pochyb a nedostatků. V návrzích ze 4. a z 5. volebního období jsem našel jen několik drobných rozdílů v návrzích.

O poznání zajímavější je situace kolem hlasování, kde při hlasování ve 4. volebním období došlo k silnému postavení jednotlivých stran a hlasovalo se jen v rámci postavení stran. Oproti tomu se v pátém volebním období hlasovalo podle vlastní vůle zákonodárce a zastánci i odpůrci návrhu byli napříč politickým spektrem. Došlo i k hlasování proti stranickému názoru na návrh zákona (konkrétně u KSČM). Přesto zde došlo k situacím, které mě zarazí, a to v souvislosti s názory poslanců na svoji podporu návrhu. Jsou připraveni pro návrh hlasovat, ale jen z důvodu povinnosti vzhledem k Evropské Unii. Zde dochází k rozporu s poslaneckým slibem, kde se říká, že poslanec hlasuje a jedná podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. To shledávám jako silný argument proti hlasování pro tento návrh.

Domnívám se, že zákon je potřebný. Zároveň, ale považuji zákon za tak zásadní, že jeho současná podoba mi nepřijde jako dostatečně kvalitní a obsahově správná. Využil bych situace, že jsme poslední členská země, která ještě zákon nemá a při jeho vypracovávání bych se zaměřil na nedostatky, kterých se dopustily ostatní členské státy. Zároveň bych tento problém řešil s nevládními organizacemi a nechal je k problému vydat stanovisko, kterému bych také dal jistou váhu.

Protože tento návrh považuji jako velmi společensky důležitý a podstatný, tak jsem si udělal svůj soukromý průzkum mezi mladými lidmi ve věku 20 – 26 let. Myslím si, že jsou důležitou skupinou toho návrhu, protože nejsou poznamenáni minulým režimem a jsou ve věku, kdy si budou hledat nebo čerstvě našli zaměstnání. Tento průzkum neberu jako nijak společensky rozhodující, či dokonce závazný, ale přesto se domnívám, že určitý závěr z něho lze vyvodit. Mladý člověk pracující na plný úvazek nemá o tomto návrhu žádné informace a celkově ztratil o politiku zájem. Ani studenti neměli o návrhu lepší podvědomí a to i ti, kteří politiku pravidelně sledují v denním tisku či jiných médiích. Znalost návrhu nebo popřípadě okruh problematiky byl znám jen naprosto mizivému počtu mladých lidí. Z toho usuzuji, že lepší informovanost a seznámení obyvatel s problematikou antidiskriminace by také celkový proces jen zkvalitnilo. Mohlo by dojít ke snazší adaptaci zákona do společnosti, protože

podvědomí lidí by již bylo s problémem seznámeno a byla by zakořeněna určitá společenská norma.

Cíl práce jsem splnil!

Použitá literatura

- [1] - *ABC práva Evropského společenství*, Praha: Informační centrum Evropské unie 2004, 2001, ISBN 80-239-2561-X
- [2] – CHMEL M., *Evropská unie na rozcestí*, práce Parlamentního institutu, 2008
- [3] – KLÍMA, K. a kolektiv. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2005, ISBN 80-86898-44-X
- [4] – PEZL, T.; PETZ M.. *Dokumenty ke studiu ústavního práva*. 3. vydání, ISBN 978-80-7380-099-4
- [5] – SYLLOVÁ, J.; KOLÁŘ, P.; KYSELA, J.; GEORGIEV, J.; PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky*. Linde Praha, 2008, ISBN 978-80-7201-689-4
- [6] – zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [7] - Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- [8] – zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- [9] - Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- [10] – zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
- [11] - Zákon č. 309/1999 Sb., o sbírce zákonů a o sbírce mezinárodních smluv
- [12] – Nález Ústavního soudu, [online], [citováno 11. ledna 2009]. Dostupné z URL: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=47&pos=1&cnt=5&typ=result>>
- [13] – Nález Ústavního soudu, [online], [citováno 18. ledna 2009]. Dostupné z URL: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=53579&pos=1&cnt=2&typ=result>>

[14] – Sněmovní tisk 866, 2005, [online], [citováno 20. března 2009]. Dostupné z URL: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=13581>>

[15] – Sněmovní tisk 253, 2007, [online], [citováno 20. března 2009]. Dostupné z URL: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=11133>>

[16] – Archiv Sněmovních tisků a záznamů z jednání, [online], [citováno 21. března 2009]. Dostupné z URL: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=253>>

[17] – Archiv Sněmovních tisků a záznamů z jednání, [online], [citováno 23. března 2009]. Dostupné z URL: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=866>>

[18] – FAQ serveru diskriminace.cz, [online], [citováno 14. dubna 2009]. Dostupné z URL: <<http://www.diskriminace.cz/dt-zakon/faq.phtml>>

[19] – Občanský institut – zkušenosti s antidiskriminací v Německu, [online], [citováno 14. dubna 2009]. Dostupné z URL: <<http://www.obcinst.cz/cs/Antidiskriminacni-zakon-zkusenosti-z-Nemecka-c1284/>>

[20] – Internetový deník Neviditelný pes, [online], [citováno 14. dubna 2009]. Dostupné z URL: <http://neviditelnypes.lidovky.cz/pravo-antidiskriminacni-zakon-dzq-/p_spolecnost.asp?c=A080124_100906_p_spolecnost_wag>

[21] – Centrum proequality.cz, [online], [citováno 14. dubna 2009]. Dostupné z URL: <<http://www.proequality.cz/articles.html?articleID=143>>

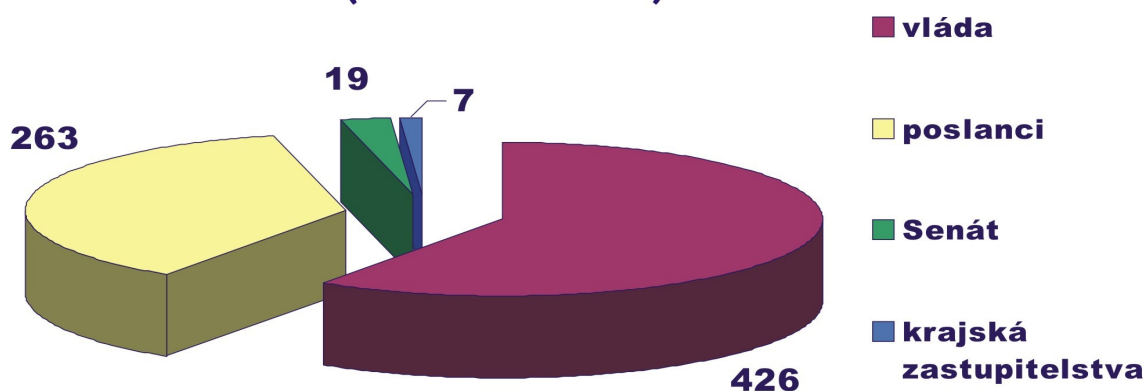
[22] – Tiskový přepis z Českého rozhlasu, [online], [citováno 16. dubna 2009]. Dostupné z URL: <<http://romove.radio.cz/cz/clanek/22120>>

Seznam Příloh

Příloha A - graf 1 - zdroj viz prezentace JUDr., PhDr. Petra Koláře, Ph.D.....	65
Příloha B - graf 1 - zdroj viz prezentace JUDr., PhDr. Petra Koláře, Ph.D.....	66
Příloha C - graf 2 – Parlament České republiky, Linde Praha 2008, str. 396, ISBN 978-80-7201-689-4.....	66
Příloha D - graf 3 - zdroj viz prezentace Mgr. Jana Kusta.....	67
Příloha E - stanovisko prezidenta republiky.....	67

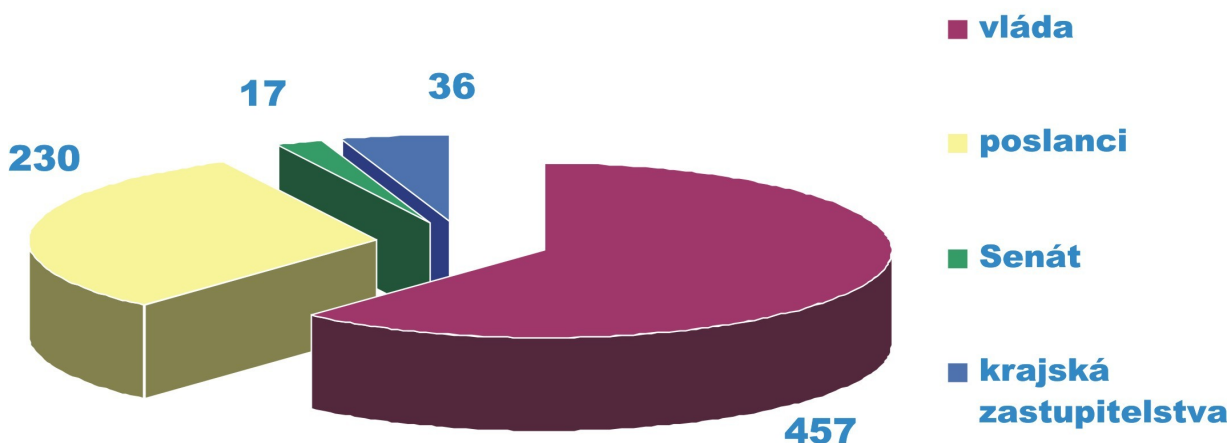
Přílohy

Zákonodárná iniciativa v 3. volebním období (1998 - 2002)



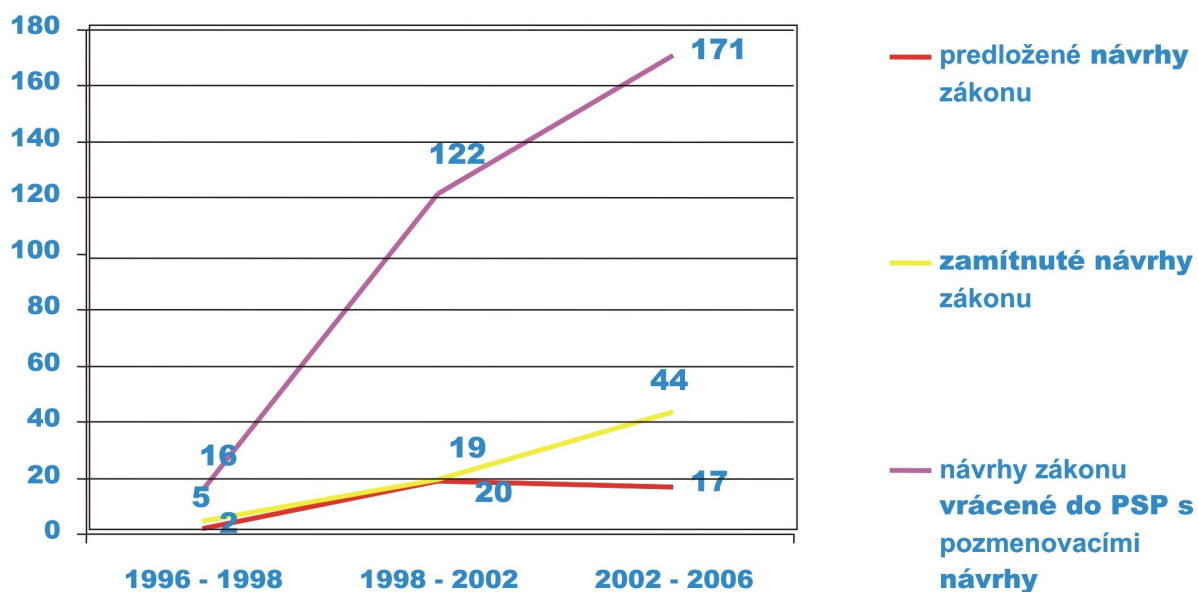
Příloha A - graf 1 - zdroj viz prezentace JUDr., PhDr. Petra Koláře, Ph.D.

Zákonodárná iniciativa ve 4. volebním období (2002 - 2006)



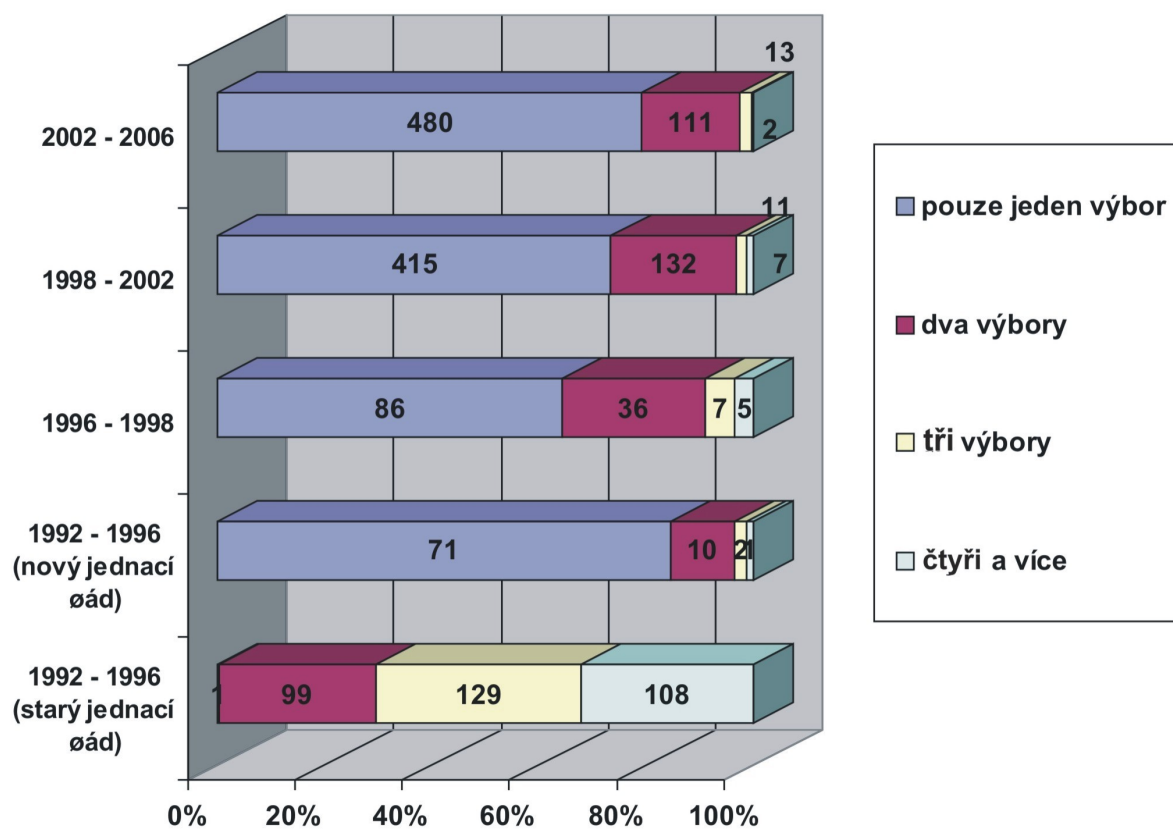
Příloha B - graf 1 - zdroj viz prezentace JUDr., PhDr. Petra Koláře, Ph.D.

Účast Senátu v legislativním procesu



Příloha C - graf 2 – Parlament České republiky, Linde Praha 2008, str. 396, ISBN 978-80-7201-689-4

Počet výborů, které se návrhem zákona zabývaly



Příloha D - graf 3 - zdroj viz prezentace Mgr. Jana Kusta
 Příloha E - stanovisko prezidenta republiky

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2008

5. volební období

253/6

Stanovisko

prezidenta republiky,

jímž vrátil Poslanecké sněmovně zákon o rovném zacházení a o právních
prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů
(antidiskriminační zákon)

Prezident republiky

V Praze dne 16. května 2008
Č.j. KPR 3749/2008

Vážený pane předsedo,

využívám své pravomoci dané mi článkem 50 Ústavy České republiky a vracím Poslanecké sněmovně zákon ze dne 24. dubna 2008 o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

Zákon jste mi postoupil dne 2. května 2008.

Odůvodnění:

Zákon považuji za zbytečný, kontraproduktivní a nekvalitní a jeho dopady za velmi problematické.

Zákon neobsahuje nic, co by bylo pro české právo zásadně nové. Většinu věcí, které jsou v zákoně uvedeny, již obsahují stávající právní normy (od Ústavy České republiky či Listiny základních práv a svobod až po konkrétní zákony a speciální předpisy). Antidiskriminační legislativní opatření není třeba završovat nějakým novým „střešovým“ zákonem, který bude – podobně jako Listina základních práv a svobod – ostatním zákonům svou povahou fakticky nadřazenou právní normou. Pokud některé naše zákony nejsou dostatečné, nebo jsou v praxi neúčinné, nebo v nich něco dílčího chybí, lze věc napravit novelizací konkrétního zákona nebo eventuálně přijetím konkrétního zákona nového.

Zákaz diskriminace je obsažen v Listině základních práv a svobod, konkrétnější ustanovení pak v celé řadě mezinárodních smluv, které mají přednost před zákonem, a v zákonech. Tento zákon je – ve své podstatě – spíše jakousi naučnou antidiskriminační příručkou, shrnující obsah dalších zákonů a mající cíl především ideologický a nikoli právní. K tomu však zákony určeny nejsou. Ty jsou určeny k tomu, aby přesně stanovily práva a povinnosti, nikoli k šíření osvěty.

Není žádným tajemstvím ani ospravedlněním, že tento zákon byl navržen a schválen jako povinná implementace směrnice Komise ES. Jako argument podle mého názoru tato skutečnost není na místě. Směrnice schválené Radou (společně s Evropským parlamentem nebo samotnou Evropskou komisí) jsou politicko-právními nástroji, které vyjadřují zájem na dosažení určitých cílů Unie v jednotlivých členských státech. Jsou závazné jen co do výsledku, zatímco formy a metody realizace těchto cílů zůstávají na rozhodnutí jednotlivých členských států. Státy jsou vázány povinností opatření zavést, ale nejsou vázány stanovením formy, jak to udělat. Je na nich, jakou formou tyto směrnice transformují do svého právního řádu. Formu „střežového“ antidiskriminačního zákona zvolila naše vláda, nikoli Evropská unie.

Česká republika nikoho nediskriminuje, a proto není nijak překvapující, že o tom tento zákon není. Zákon nicméně dává občanům nárok na rovné zacházení v soukromoprávních vztazích, což je z definice nemožné. Podstatným způsobem zasahuje do oblasti, které byly po staletí v Evropě formovány zvykovými principy a etickými zásadami. Touto právní normou se náš stát snaží „uzákonit dobré chování“ a říká nám, že k dobrému chování nás primárně musí vést zákon, a nikoli výchova v rodině, obecně přijímané a nepsané vzorce chování obvyklé v naší společnosti, přirozené vzory, zvyklosti, apod. Je to další z pokusů regulovat lidský život právem.

Svou filozofií zákon popírá fakt, že je každý člověk naprosto unikátním souborem vrozených i naučených schopností, vlastností a předpokladů. Popírá, že od každého lze očekávat jinou úspěšnost, jinou pracovitost, jinou efektivitu, ale i jiný způsob chování. Zákon se snaží odstranit nerovnost, která však je přirozeným jevem. Kdykoli se rozhodujeme, rozhodujeme se na základě našich subjektivních preferencí nebo našich stejně subjektivních zkušeností. Tento zákon chce naše rozhodování učinit objektivním, což není nic jiného, než politicky korektní utopie. Znamená narušení základního práva jednotlivců na vytváření vlastních preferencí a na svobodu volby, která je zákonem svým způsobem postavena do role výjimky. Lze proto očekávat, že tento zákon bude mít negativní dopad na právní jistoty a na mezilidské vztahy vůbec. Není jen špatný, je nebezpečný. Představa, že jakýkoli zákon přinese sociálními inženýry vytoužený stav rovnosti, je – našťástí – falešná.


Zcela nový a naší právní tradici dosud neznámý je princip přenesení důkazního břemene ze strany žalujícího na stranu žalovaného. Nové znění §133a, odst. 3 občanského soudního řádu: „Pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ze strany žalovaného došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, ..., je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení“, je naprosto absurdní. Je v rozporu s našimi, ale i evropskými právními principy a tradicemi a může přinášet nové křivdy a nespravedlnosti.

Sporné je i posunutí odpovědnosti za provádění tohoto zákona do působnosti veřejného ochránce práv. Ten měl původně chránit občana před úřady a nyní se mu dává kompetence vstupovat i do soukromoprávních vztahů. To je radikální změna působnosti tohoto institutu.

Mimořádnost a zvláštnost tohoto zákona dokazuje i to, že Senát, ač zákon schválil, přijal k němu bezprecedentní doprovodné usnesení tohoto znění: „Senát považuje antidiskriminační zákon za nástroj implementace požadavků vyplývajících z evropského práva, za jejichž neprovedení hrozí České republice sankce. Neztotožňuje se však s charakterem normy, která umělým způsobem zasahuje do přirozeného vývoje společnosti,

nerespektuje kulturní odlišnosti členských států a požadavek rovnosti ve výsledku povyšuje nad princip svobody volby. Senát žádá vládu, aby nedávala souhlas s přijetím dalších antidiskriminačních předpisů na úrovni EU.“ Tyto argumenty Senátu jen posilují mé přesvědčení, že tento zákon nemohu podepsat a musím ho Poslanecké sněmovně vrátit. Věřím, že se Poslanecká sněmovna bude těmito argumenty vážně zaobírat a že zabrání tomu, aby se náš právní řád rozrostl o tak osudově špatný zákon.

S pozdravem

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ing. Miloslav Vlček', written in a cursive style.

Vážený pan
Ing. Miloslav Vlček
předseda Poslanecké sněmovny
Praha