



Pozměňovací návrh jako indikátor při přijímání české legislativy životního prostředí

Amendments as an Indicator of the Adoption of Czech Environmental Legislation

Jan Skalík

ABSTRACT This paper focuses on influences on voting by members of the Parliament (MPs) of the Czech Republic on environmental legislation. First, the influence of each MP's sociodemographic and membership variables on voting is discussed. Next, an analysis of influence of the length of mandate, age of MPs, party and committee membership, education, sex and region was conducted on a sample of 156 votes between 1995 and 2010. The outputs of analysis show that the prevailing influence on voting on the environment was party membership, which strongly correlates with other significant factors such as sex and election period. Despite the high party uniformity of voting, the possibility of influencing legislative acts through amendments does exist in the Czech Parliament: the proposal of amendments to the Czech Clean Air Act (zákon o ovzduší) is presented as a case study in the second part of the article. Nevertheless, the proposal of amendments seems to be used as a tool of legislative strategies by political parties. Having in mind the need for an increase in transparency and responsibility in the Czech Parliament, any effort to regulate the proposal of amendments that is not joined by an increase in transparency in party processes may be seen as inefficient.

KEY WORDS Chamber of Deputies, voting, amendment, environment

Listopadové události roku 1989 otevřely v české politice možnost dohnat několik desetiletí, o které byla zdejší ochrana životního prostředí pozadu (Shriver 2010). V polovině devadesátých let politika nicméně do značné míry zpragmatičtěla a ochrana přírody se ze symbolu vznikající demokracie stala pro mnoho politiků jednou z jejích největších hrozeb (Fagin, Jehlička 1997). Přes rostoucí schopnost politiků i novinářů zorientovat se v tématech životního prostředí se jeho ochráncům přestalo dařit své pohledy prosazovat a představovat v médiích. Začalo se vyjevovat, že porevoluční podpora životnímu prostředí byla spíše reakcí na jeho kritický stav, nežli příznakem hlubší proměny společenských hodnot (Jehlička 1999). Na první pohled se může zdát, že politika životního prostředí posledních patnácti let už další zlomy nezažila a jiné vlivy ji neformují. Taková představa je ale mylná. Cílem tohoto textu je zpřesnit odpověď na otázku, které mechanismy v České republice nejznatelněji ovlivňují hlasování o životním prostředí. Mansfeldová ukazuje, že pro rozhodování v české poslanecké

sněmovně má určující vliv stranická příslušnost poslanců, sociodemografické pozadí, jejich postoje a vyznávané hodnoty, způsob politického zastoupení a institucionální podmínky, jako je například hlasovací řad Sněmovny a výborů (Mansfeldová a kol. 2002). V tomto textu se tyto faktory pokusíme dále rozebrat a interpretovat.

Metodologie

Sledujeme-li sociodemografické a členské charakteristiky poslanců, musíme připustit, že jsou pouhým indikátorem proenvironmentálních postojů, které jsou z interpretačního hlediska podstatnější. Olsen nicméně upozorňuje na fakt, že měřit osobní postoje přímo výzkumy mínění je velice obtížné. Sám proto zastává výzkumnou metodu, která umožňuje popisovat hodnotovou změnu na základě vzdálenějších, nicméně lépe uchopitelných indikátorů (Olsen a kol. 1992). Rovněž dle Bamberga by se měl sociálněvědní výzkum v oblasti proenvironmentálního jednání zaměřit především na přímé testování kauzálních vazeb. Bamberg upozorňuje na potřebnost terénních výzkumů, které by umožnily zvýšit výkladové schopnosti dosavadních modelů založených především na referenci o jednání (Bamberg 2007). Náš výzkum tyto předpoklady respektuje.

V první části textu nás proto budou zajímat rozdíly v prospěšnosti hlasování vůči životnímu prostředí pouze v souvislosti se zjiřitelnými sociodemografickými a členskými charakteristikami poslanců. Tyto souvislosti můžeme nalézt díky tomu, že již od poloviny devadesátých let český parlament zveřejňuje kompletní databázi hlasování i databázi veřejných informací o jednotlivých poslancích a poslankyních. Ve stejném období začíná i průběžný výběr a hodnocení environmentálních hlasování Legislativním centrem asociace nevládních ekologických organizací Zelený kruh, postupně shrnuté v sérii dvanácti publikací. V následujícím textu hojně pracujeme s takzvanou „prospěšností pro životní prostředí“, která je odvozená z hodnocení Legislativním centrem. Prospěšnost pro životní prostředí je totiž bezesporu sociální konstrukt bez pevného kritéria. Co je dobré pro životní prostředí, bylo pro naše účely určeno na základě expertního posouzení široké skupiny hodnotitelů, a to v průběhu celého sledovaného období šestnácti let. Zpravidla je to přitom a) hlasování „pro návrh“, anebo b) významově shodné hlasování „proti návrhu“ či „zdržel se“. Absence na hlasování je pro účely naší analýzy vždy hodnocená negativně. Samotný index „prospěšnost pro životní prostředí“ je pak procentním vyjádřením poměru pozitivních hlasů ze všech hlasování, kterých se mohl daný člen Parlamentu účastnit.

Získáváme tím zřejmě nejlepší dostupný podklad pro výběr toho, která hlasování jsou pro životní prostředí relevantní a jaký hlas je v nich pro životní prostředí prospěšný. V rozpětí let 1994–1998 přitom analyzujeme pouze 19 hlasování. Ve volebním období 1998–2002 je to ale již 49 hlasování, v období 2002–2006 celkem 45 hlasování a v období 2006–2010 celkem 43 hlasování. Popisovat přitom budeme hlasování celé výzkumné populace 639 členů Poslanecké sněmovny, kteří měli mezi 9. 7. 1994 a 16. 4. 2010 možnost vyjádřit svou volbu aspoň v jednom z analyzovaných 156 hlasování. Při vyhodnocování se nicméně zaměříme především na rozmezí let 1998 až 2010, ve kterém máme dostatek dat k tomu, abychom mohli usoudit na jednotlivé vazby a trendy. Při uvažování o proenvironmentálnosti

hlasování českých poslanců se tak vymaňujeme z nepřesností statistického zobecňování a zároveň i nepřesností daných volnou vazbou mezi referencí o postoji k jednání a jednáním samotným.

Nepřekonaným metodologickým problémem nicméně zůstává rozdílná věcná závažnost jednotlivých hlasování. Hlasování zvolená v 90. letech se totiž často týkala zásadních zákonů norem, zatímco později byla do výběru často zařazena například i hlasování o změně pořadu Sněmovny u důležité právní normy, neboť byla v daném období nejlepším možným indikátorem prospěšnosti vůči životnímu prostředí. Daného omezení si musíme být při interpretaci vědomí, nicméně i tato samotná nevyváženost má svůj interpretační význam: po řadě celoevropsky oceňovaných zákonů z 90. let a řadě zákonů implementujících legislativu Evropské unie je totiž pozdější malý počet schvalované nové legislativy v oblasti životního prostředí obrazem vládní i poslanecké pasivity v tomto ohledu.

Pět skupin charakteristik

Podívejme se na datový soubor ve světle jednotlivých charakteristik, které se zdají být významné. Nejdříve zhodnotíme vývoj v čase, délku poslaneckého mandátu a věk, aktivitu a členství ve výborech, vzdělání, pohlaví a region a konečně i členství v poslaneckém klubu. Na základě popisu těchto charakteristik by mělo být zřejmější, jaké rysy členů Poslanecké sněmovny hlasování ovlivňují a které jsou spíše nevýznamné.

Vývoj v čase

Řada výše zmíněných charakteristik působila na poslanecké hlasování rozdílně do období tzv. opoziční smlouvy a po něm. Například schopnost získat pro svůj návrh podporu, stejně jako pozdější rok narození již oslabují prospěšnost vůči životnímu prostředí výrazně méně. Vliv pohlaví se v této době zmenšuje a regionální podpora životního prostředí se spolu s relativním posílením levice mírně posunuje z Čech na Moravu. Prospěšnost pro životní prostředí počítaná ze všech hlasování klesala ze své úvodní hodnoty 56,8 % průběžně až na hodnotu 42,3 %. Podívejme se ale na sledované období podrobněji.

Ve volbách v roce 1996 zvítězila ODS vedená Václavem Klausem, která následně spolu s KDU-ČSL a ODA sestavila menšinovou vládu. Ačkoliv všechny strany s výjimkou ODS před volbami v roce 1996 slibovaly zavedení ekonomických i informačních nástrojů v ochraně životního prostředí, své sliby nesplnily. Především díky ČSSD a soustavné podpoře Libora Ambrozka byla ale prosazena řada proenvironmentálních pozměňovacích návrhů, zatímco ODS v hodnocených hlasováních pozitivně nehlasovala prakticky vůbec. V předčasných volbách roku 1998 zvítězila ČSSD vedená Milošem Zemanem, která nakonec sestavila menšinovou vládu podporovanou ODS. Hlavní vliv na rozsah zákonodárné iniciativy v tomto období měl „Národní program pro přípravu ČR na přijetí do EU“, jehož cílem bylo sladit český právní řád s více než 300 legislativními normami Evropského společenství. Plán legislativních prací zahrnoval 16 nových zákonů, mnoho nařízení vlády a ratifikaci více než 25 mezinárodních smluv. Situace přístupových jednání však z proenvironmentálního pohledu

[n]ebyla využita. Svůj lví podíl na tom má opoziční smlouva, která stanovila minimální standardy platné legislativy EU, přizpůsobené v daných oblastech nejslabším zemím, jako maximální možný strop. (Zelený kruh 2002)

Lze předpokládat, že by koaliční vládní strany a zvláště pak strana, která navrhuje ministru životního prostředí, měly hlasovat vůči životnímu prostředí prospěšněji nežli strany opoziční. V období let 1996–2002, tedy v době ministrů životního prostředí za ODA a strany opoziční smlouvy, nicméně tento předpoklad na rozdíl od ostatních sledovaných období neplatí.

Ve volbách v roce 2002 zvítězila ČSSD vedená Vladimírem Špidlou, která následně spolu s KDU-ČSL a US-DEU sestavila vládu. Následující volby v roce 2006 vyhrála ODS vedená Mirkem Topolánkem, která spolu s KDU-ČSL a SZ sestavila vládu za podpory dalších dvou poslanců ČSSD. Strana zelených soustředila 85 % svých hlasů na ochranu životního prostředí, koaliční ODS přitom věnovala ochraně životního prostředí 47 % hlasů, a na rozdíl od předchozího období tak předstihla ČSSD i KSČM. Z hlediska ochrany životního prostředí je pak významné především období po pádu vlády v roce 2010:

Právě v tomto období se totiž objevilo nejvíce návrhů, které ochranu životního prostředí a práva veřejnosti oslabují. Naopak na konečné schválení koncepčních a dlouhodobě připravovaných úprav již nezbyl čas. (Zelený kruh 2009)

Pokusíme-li se o shrnutí, je patrný především značný pokles již tak malé proenvironmentálnosti v ODS počínaje koaliční vládou s ČSSD v roce 1998. Svůj profil si ODS polepšila pouze v období 2006–2010 v průběhu koaliční vlády se SZ. Pokles environmentálnosti v ODS se vznikem opoziční smlouvy zřejmě souvisí s obdobným posunem u ČSSD počínajícím rokem 1998. Započatý pokles původně vysokého standardu v ČSSD nicméně časem pokračoval a v období 2006–2010 dosáhl míry obdobné jako v KSČM a ODS. Míra proenvironmentálnosti v hlasování KSČM setrvale klesá. Naopak KDU-ČSL si vysoký standard udržela až do období 2002–2006, nicméně ten následně rovněž poklesl téměř na úroveň ostatních stran. Přes očekávaný vysoký výsledek SZ možná překvapí více než 90 % hlasů této strany pro životní prostředí, pokud byli její poslanci a poslankyně účastní hlasování.

Délka mandátu a věk

Průměrný poslanec měl mandát celkem při 48 hlasováních, z nichž životní prostředí podpořil přibližně 20krát. Nejspodnější pětina poslanců v žebříčku hlasovala pro životní prostředí méně než čtyřikrát, zatímco pětina „nejenvironmentálnějších“ poslanců životní prostředí podpořila více než 37krát. Zatímco ve volebním období po roce 1990 mělo předchozí parlamentní zkušenost pouze 5,1 % členů Poslanecké sněmovny, po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 to bylo již 54,7 % poslanců. Ve velkých klubech dosahuje míra znovuzvolení výše mezi 50 a 60 procenty, zatímco v menších klubech, jakým je například KSČM, přesahuje hranici 80 procent (Mansfeldová a Rakušanová 2008). Noví poslanci ČSSD mají méně environmentální postoje oproti svým kolegům, pokud ale získají mandát i ve svém třetím volebním období, zpravidla je již jejich hlasování vůči životnímu prostředí příznivější. Obdobný vztah platí i pro KDU-ČSL. Antienvironmentalismus se s dlouhodobým mandátem pojí silně v ODS, slaběji pak v ODA, US a částečně i KSČM. S výjimkou ČSSD a KSČM

přítom platí, že čím vyšší věk měl poslanec při svém vstupu do Sněmovny, tím následně hlasoval proenvironmentálněji. V období let 2006–2010 se vliv věku na proenvironmentálnost rozhodování téměř vytrácí. Výzkumem se tak nepotvrzuje teze, že by ochrana životního prostředí ve Sněmovně měla získávat největší podporu mezi mladými tak, jak je to v obecné populaci (Mertig a Dunlap 2001).

Aktivita a výbor

Poslanci, kteří podali aspoň jeden poslanecký návrh, jsou v průměru méně nakloněni životnímu prostředí nežli poslanci pasivní. Zcela jednoznačnou interpretaci pak nabízejí data týkající se ODS a KSČM. S rostoucí poslaneckou aktivitou v těchto stranách souběžně klesá proenvironmentálnost poslance při hlasování. Pro kluby KDU-ČSL, SZ, US naopak můžeme ponechat předpoklad, že s mírou schopnosti prosadit své návrhy roste i proenvironmentální orientace poslance. Poněkud překvapivě přitom může rovněž působit zjištění, že členové Výboru pro životní prostředí za ODS hlasují ve prospěch životního prostředí méně než jejich straníctví kolegové. Členství v tomto výboru naopak téměř ve všech ostatních stranách souviselo s vyšší prospěšností hlasování o životním prostředí, v průměru o 5,4 %. Výjimku opět tvoří období opoziční smlouvy, kdy se vliv výboru stírá.

Vzdělání, pohlaví a region

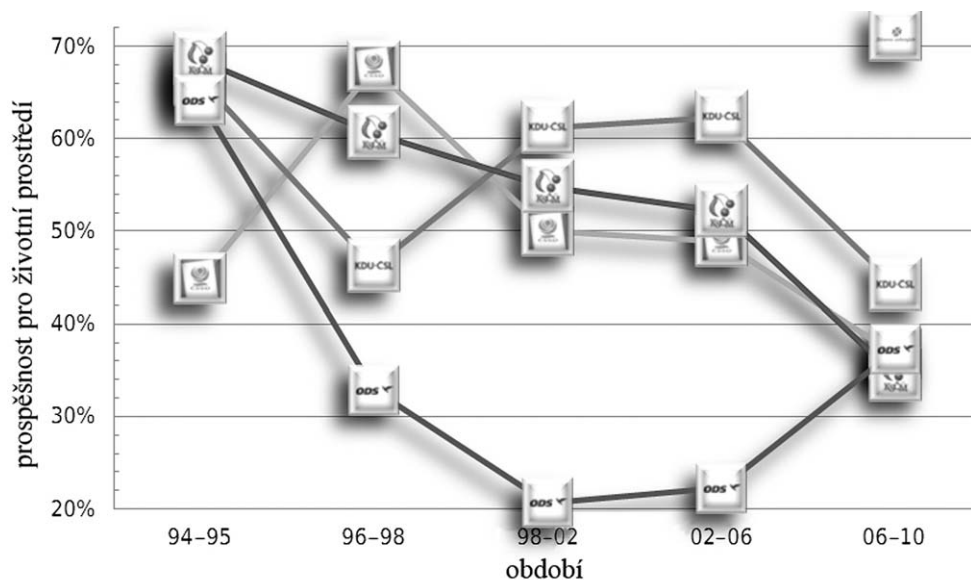
V 90. letech jsme mohli v Poslanecké sněmovně potkat výrazně více humanitně vzdělaných, zatímco inženýrský titul začal být v dolní komoře Parlamentu obvyklejší až po změně tisíciletí. Zatímco nositelé bakalářského, magisterského a inženýrského titulu se v celkové statistice hlasování zastávají životního prostředí méně často nežli akademicky nevzdělaní poslanci, členové Sněmovny se společenskovědním vzděláním překonávají neakademiky o čtyři procentní body. Humanitní vzdělání nebo kombinace více titulů přispívá k proenvironmentálnosti hlasování především u KDU-ČSL či SZ. Poslanci, kteří získali dva a více z uvedených titulů, pak akademicky nevzdělané předstihují o celých 7,5 %. V případě ODS se ale s rostoucím akademickým vzděláním míra proenvironmentálního hlasování snižuje. Míra obecného vzdělání se proto neukazuje jako silný prediktor jednání, což již dříve teoreticky doložil Ajzen (1985). V pětině členů Sněmovny, která hlasuje pro životní prostředí nejčastěji, jsou ženy zastoupené o polovinu častěji nežli muži. Při bližším pohledu se ale ukazuje, že rozdíly mezi pohlavími při kontrole pro politickou stranu z většiny mizí. Jinak řečeno, strany, v nichž jsou ženy výrazně více zastoupené, zohledňují zároveň více životní prostředí. Ženy v porovnání s jejich stranickými kolegy dosáhly prospěšnosti pro životní prostředí asi o pětinu větší pouze v ODA, o 9 % větší v US a US-DEU a o 3,5 % v ODS. V průměru tak ženy oproti mužům dosáhly o 4,5 % větší prospěšnosti. Lze tedy říci, že genderová a environmentální korektnost politických stran spolu úzce souvisí. Výjimku tvoří KSČM, v níž se muži o životní prostředí naopak zasazují více, než jak by odpovídalo náhodnému rozdělení. Obecně lze říci, že proenvironmentálnější poslanci přicházejí do Sněmovny z moravských krajů, západních Čech a Prahy. Proenvironmentálnost moravských členů Poslanecké sněmovny lze přitom opět vysvětlit tamějším relativně větším zastoupením elektorátu levicových stran (Šaradin 2007).

Je přitom znát, že poslanci KDU-ČSL i ODS zvolení za Ústecký a Středočeský kraj hlasují oproti svým stranickým kolegům pro životní prostředí méně často, zatímco poslanci ČSSD, KSČM a souboru menších stran zvolení v Západočeském kraji hlasují environmentálněji nežli jejich straničtí kolegové. V případě KSČM lze to samé říci i o poslancích za kraj Praha.

Poslanecký klub

Zřejmě nepřekvapí, že nejvíce určující při hlasování o životním prostředí není žádná z výše uvedených charakteristik, ale příslušnost k poslaneckému klubu, se kterou ovšem řada výše zmíněných charakteristik silně koreluje. SZ dosahuje průměrné prospěšnosti 71 %, KDU-ČSL průměrně 57 %, KSČM rovné poloviny, ČSSD 46 % a nejméně dosahuje ODS s 36 %. Pravo-levá osa se v otázkách životního prostředí ukázala jako funkční, což potvrdilo dosavadní zjištění (Carrol 2009): politický střed s 56 % totiž předstihuje levici s 47 % i pravici s 40 %. Naproti tomu osa liberalismus-konzervatismus je pro české podmínky vzhledem k nemožnosti jasně na ní identifikovat polohu ČSSD a ODS nevhodná. Všechny ostatní poslanecké charakteristiky mají na prospěšnost hlasování řádově nižší vliv a řada charakteristik poslanců je navíc rozložená ve výrazné vazbě na zastávanou politickou stranu. Zvláště pokud se zaměříme právě na vliv politické strany, ukazuje se, že celá řada charakteristik má na hlasování u ODS oproti ostatním stranám právě opačný vliv. Pro český parlament je navíc typická vysoká unicita hlasování (Mansfeldová 2002). U hlasování o životním prostředí pak dlouhodobě přesahuje 90 %, a to i přestože u ODS a KSČM v období 1998 až 2010 dvojnásobně vzrostl rozptyl hlasování.

Obrázek 1: Vývoj hlasování o legislativě životního prostředí v návaznosti na vybrané poslanecké kluby

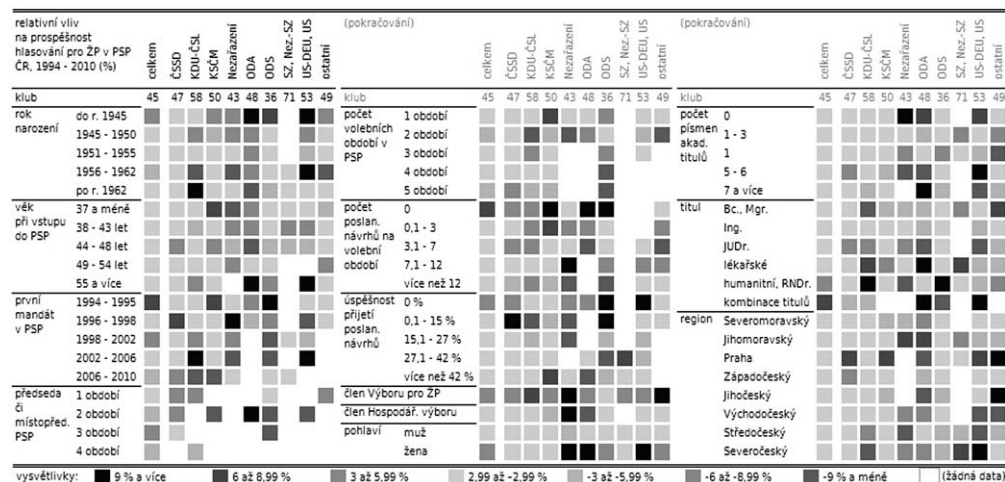


Shrnutí charakteristik

V souhrnu lze říci, že po analýze dat přicházíme s několika dílčími poznatky: Nejsilnější a zároveň z hlediska příznivosti hlasování s ostatními nejvíce provázanou charakteristikou je příslušnost k poslaneckému klubu. Obecně lze také říci, že s vyšší poslaneckou úspěšností v pravicových stranách se pojí pro přírodu nepříznivé hlasování. Pro životní prostředí hlasují častěji starší poslanci a ti, kteří vstoupili do Sněmovny dříve. Zatímco inženýrský titul souvisí s horším vztahem k životnímu prostředí, humanitní vzdělání se asociuje s jeho lepší podobou. Pokud je poslanec na hlasování o životním prostředí často nepřítomný, při hlasování jej pak hájí méně často. Vliv výše zmíněných faktorů je značně provázán s tím, zda se jedná o poslanecký pozměňovací návrh, nebo má legislativa jiný zdroj. Kvantitativní výzkum potvrzuje, že politická ideologie a identifikace s politickou stranou významně souvisí s environmentálními postoji (Dunlap, Xiao a McCright 2001). Jelikož členství v poslaneckém klubu silně koreluje s pohlavím člena Parlamentu i volebním obdobím v Poslanecké sněmovně, potvrzuje se předpoklad o zcela dominantním vlivu politických stran na podobu legislativy životního prostředí.

Můžeme-li ale tvrdit, že naprosto dominantní roli v rozhodování o životním prostředí hrají v české Poslanecké sněmovně politické strany, nabízí se otázka po faktoru, který tuto jejich větší či menší příznivost vůči životnímu prostředí způsobuje. Můžeme se smířit s tvrzením, že proenvironmentální či antienvironmentální nastavení politické strany je dáno jejím charakterem, tedy idejemi strany, její historií, politickým programem či aktuálními souvislostmi, ve kterých se nachází. V tomto pojetí ale zaniká individuální perspektiva. Je totiž zřejmé, že konkrétní politická rozhodnutí pochází od jednotlivých poslanců strany. V českých realitách se vliv jednotlivých poslanců zřetelně projevuje prostřednictvím pozměňovacích návrhů, neboť podání pozměňovacího návrhu vyžaduje od konkrétního poslance osobní angažovanost i v případě, pokud by nebyl s návrhem zcela ztotožněný a podával jej na něčí pokyn.

Obrázek 2: Relativní vliv na prospěšnost hlasování pro životní prostředí



Značnou oblibu tohoto způsobu ovlivňování legislativy v oblasti životního prostředí dokládá fakt, že většinu hodnocených hlasování tvoří právě poslanecké pozměňovací návrhy, tedy hlasování založená na individuální poslanecké iniciativě, která by teoreticky neměla být přímo stranicky motivovaná. V následující části se proto zaměříme právě na popis vlivu pozměňovacích návrhů na environmentální legislativu. Vzhledem k tomu, že za využití kvantitativní metodologie je obtížné odlišit vliv předmětu a formy hlasování a odděleně je interpretovat (Tsebelis a kol. 2001), kvantitativně vyjádřený obraz vlivu pozměňovacích návrhů doplníme následně i stručnou případovou studií.

Pozměňovací návrhy v legislativě životního prostředí

Vliv pozměňovacích návrhů na legislativu se rozsáhleji studuje poslední čtyři desetiletí. První práce v této oblasti se zabývaly studiem vlivu nastolování agendy a volebních cyklů na legislativní výstupy (Blydenburgh 1971; Riker 1965), pozdější práce se pak zaměřovaly převážně na pozměňovací návrhy jakožto strategický nástroj pro ovlivnění agendy i samotných výsledků (Enelow 1981; McCrone 1977), na hranice strategického hlasování (Austen-Smith 1992; Wilkerson 1990) a společný vliv všech těchto faktorů. V legislativní praxi západních zemí je přitom kladený stále větší důraz na strategické hlasování a právě na nastolování agendy (Calvert a Fenno 1994), což je doprovázené i mnohem širším užíváním pozměňovacích návrhů (Wilkerson 1999). Zřejmě největší zkušenost s legislativními pozměňovacími návrhy mají Spojené státy americké. Ústava Spojených států umožňuje její průběžnou revizi a doplňování prostřednictvím pozměňovacích návrhů v rámci jejího prvního dodatku, o což se zákonodárci počínaje rokem 1780 pokusili v desítkách tisíc případů. Naprostá většina návrhů byla nicméně zamítnuta.¹ Ačkoliv tyto změny nelze svou formou ztotožňovat s pozměňovacími návrhy zákonodárců v českém parlamentu, základní náležitosti zákonodárné činnosti poslanců jsou poměřitelné – i v USA umožňují pozměňovací návrhy obejít standardní legislativní proces. Dále se zaměříme na detailní postup schvalování či zamítání pozměňovacích návrhů v podmínkách České republiky. Právě poslanecké pozměňovací návrhy totiž výrazně ovlivňují nastavení právního řádu ve prospěch zformovaných zájmových skupin.

Analýza pozměňovacích návrhů v letech 1994–2011

V demokratické právní tradici by se měly ctít zásady transparentního, poučeného, rozváženého a inklusivního vládnutí. Rozhodnutí parlamentu by tak mělo následovat po dlouhodobé a veřejné diskusi nad předmětem úpravy (Kysela 2009). V České republice však tento

¹ Za příklad zde může sloužit situace, kdy v roce 1979 David F. Favre předložil ústavní dodatek, který říká, že volně žijící organismy nesmí být omezené na svém životě, svobodě nebo místě výskytu bez právního vyřízení dané věci. Druhým příkladem pak mohou být předložené Dodatky kvality životního prostředí (Environmental Quality Amendments), které měly zajišťovat právo na čisté a zdravé prostředí a ochranu přírodních zdrojů. Žádný z těchto dodatků nicméně následně nikdy nebyl využitý.

parlamentní princip často porušují² komplexní pozměňovací návrhy k návrhům zákonů a takzvané přílepkové úpravy věcně s daným návrhem nesouvisející. Pozměňovací návrh k zákonu může v českém právním řádu navrhnout subjekt se zákonodárnou iniciativou, nejčastěji to nicméně bývá člen Poslanecké sněmovny nebo Senátu. Pozměňovací návrhy bývají většinou předkládány během zasedání příslušných výborů mezi prvním a druhým čtením zákona. Veškeré věcné pozměňovací návrhy nicméně mají být předloženy nejpozději při druhém čtení zákonného návrhu (Hejda 2004). Předložení návrhu až na druhém čtení bez jeho předchozího projednání na příslušném výboru je přitom znakem malé stranické disciplíny. Parlamentní kluby bývají většinou v podpoře pozměňovacích návrhů svých poslanců a senátorů jednotné. V případech většiny návrhů týkajících se životního prostředí, které nemají zcela obecnou platnost, formuje pozici klubu věcně příslušející člen výboru. Tato praxe se ale vzhledem k zahlcenosti výborů a klubů často nedodrhuje, a pozice k návrhům se tak často projednávají až během schůze Poslanecké sněmovny (Reschová a Syllová 1994; Kopecký 1996; Mansfeldová 2002).

V rámci průzkumu bylo mezi roky 1994 a 2011 hodnoceno celkem 164 hlasování důležitých pro ochranu životního prostředí a účast veřejnosti na rozhodování. Více než polovinu (87 návrhů) z nich tvořily pozměňovací návrhy. Druhou nejčastější kategorií byly zákony se zapracovanými pozměňovacími návrhy (34 hlasování). Praxe dodatečných změn k návrhu zákona je tedy častá a pro životní prostředí podstatná. K jednotlivým návrhům se zpravidla před vlastním hlasováním vyjadřuje zpravodaj zákona a příslušný ministr. Asociace nevládních organizací Zelený kruh navíc zpětně hodnotila prospěšnost daných návrhů pro životní prostředí. Lze proto říct, že pozměňovací návrhy k environmentálně relevantní legislativě jsou z pohledu poslaneckého zpravodaje zákona, příslušného ministra i životního prostředí neprospěšné častěji, než jaký je průměr u všech hodnocených hlasování.³ Je tedy znát, že z obecnějšího pohledu zpravodaje, ministra, a stejně tak i dle hodnocení prospěšnosti životnímu prostředí schvalování pozměňovacích návrhů české legislativě nepřispívá. Naopak, jedná-li se o celku zákona, jako prospěšné vyhodnocuje schválení ministr v 86 % případů, zpravodaj v 77 % případů a hodnocení prospěšnosti pro životní prostředí v 65 % případů. U 11 hlasování, v nichž se jednalo o zákoně bez pozměňovacích návrhů nebo o úmluvě, byla podpora ministra, zpravodaje i v hodnocení prospěšnosti téměř pravidlem. Obdobný postoj lze vyčíst i z jednání samotných poslanců: Ti totiž hlasovali pro životní prostředí nejméně prospěšně právě v případech, kdy se jednalo o pozměňovacích návrzích. Zatímco životní prostředí dostalo v hlasování o zákonech se zapracovanými pozměňovacími návrhy 61 % hlasů, při hlasování o pozměňovacích návrzích šla ve prospěch životního prostředí pouze polovina ze všech hlasů. Nejlépe při hlasování o pozměňovacích návrzích hlasovali poslanci a poslankyně SZ, KDU-ČSL a US. To ostatně není až tak překvapivé, uvážíme-li že právě tyto strany v perspektivě let 1994–2010 hlasovaly pro životní prostředí vůbec nejprospěšněji. Nečekaně nicméně může působit fakt, že ČSSD i KSČM hlasovaly o pozměňovacích návrzích příznivěji, než patří k průměru v jejich stranách. Naopak ODS hlasovala u pozměňovacích návrhů pro životní prostředí méně příznivě, než je u ní v průměru obvyklé (Tabulka 1).

² Na danou věc rovněž upozorňují nálezy Ústavního soudu č. 37/2007 Sb. a č. 88/2008 Sb.

³ Ministr se vyjádřil proti pozměňovacím návrhům v 48 % případů, zpravodaj v 42 % a hodnocení prospěšnosti pro životní prostředí dokonce v 49 % případů.

Tabulka 1: Prospěšnost hlasování pro životní prostředí u vybraných poslaneckých klubů, 1994–2010.

poslanecký klub / skupina klubů	1994–2010	1994–1995	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010
ČMSS, ČMUS, KDS, LB, LSNS, LSU, SPR-RSČ	49,2 %	49,4 %	46,3 %			
ČSSD	46,5 %	44,8 %	67,7 %	50,0 %	48,8 %	36,7 %
KDU-ČSL	57,9 %	66,4 %	46,3 %	61,2 %	62,3 %	44,2 %
KSČM	50,1 %	68,6 %	60,6 %	54,9 %	52,1 %	34,5 %
Nezařazení	43,0 %	46,4 %	50,0 %	36,7 %	19,5 %	40,3 %
ODA	47,7 %	52,7 %	42,2 %			
ODS	36,4 %	64,1 %	32,8 %	20,7 %	22,2 %	37,2 %
SZ, Nez.-SZ	71,2 %					71,2 %
US-DEU, US	52,8 %	74,3 %	33,8 %	49,7 %	54,1 %	

Zdroj: PSP ČR, Zelený kruh.

Na pozměňovací návrhy se nicméně můžeme podívat také z pohledu jejich navrhovatele. S naprostou většinou pozměňovacích návrhů, o nichž bylo hlasováno, přišli poslanci nebo sněmovní výbory. Je přitom patrné, že návrhy poslanců jsou mírně lépe hodnocené ministrem a zpravodajem, zatímco dle hodnocení prospěšnosti pro životní prostředí je méně výhrad k návrhům vzešlým z výborů. Prospěšnost obou skupin návrhů je nicméně dle hodnotících zástupců vlády, Sněmovny i dle posouzení prospěšnosti velmi nízká a pohybuje se v rozmezí 30–55 %.

Případová studie: Zákon o ochraně ovzduší

Z výše uvedeného vyplývá, že pozměňovací návrhy slouží velmi často k oslabení míry environmentální regulace v českém právním řádu. Výše popsaná specifika pozměňovacích návrhů dobře ilustruje vývoj zákona o ochraně ovzduší (PSP ČR 2012), jehož popisu a interpretaci se text věnuje ve svém závěru.⁴

Stávající zákon připravovalo Ministerstvo životního prostředí od roku 2007 a byl doprovázený hodnocením dopadů regulace⁵, důvodovou zprávou referující o rámci evropské

⁴ Legislativní návaznost popisovaného zákona se váže k roku 1960, kdy byla tehdejší Ministerstvem financí vydána vyhláška o opatření na ochranu čistoty ovzduší (MF 1960). Ta byla následně nahrazena zákonem (NS ČSR 1967), který v nezměněné podobě platil až do roku 1991. Následný zákon o ovzduší z roku 1991 prošel rozsáhlou novelizací v roce 1994, čtyřmi méně rozsáhlými novelizacemi a platil do roku 2002 (FSFS ČR 1991). Konečně zákon z roku 2002 (PSP ČR 2002) prošel do roku 2012 rozsáhlou novelizací v roce 2005 a celkem 29 dalšími novelizacemi (PSP ČR 2002). Vysoká tematická pestrost zákonů, které zákon novelizovaly, vypovídá o četných souvislostech ochrany ovzduší v dnešní legislativě.

⁵ Tato analýza (Regulatory Impact Assessment – RIA) „zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení očekávaných dopadů navrhovaných politik a právních předpisů, kterými jsou implementovány“ (Vláda ČR 2013). Od roku 2007 má být v ČR zpracovávána

legislativy, kterou zákon implementuje, a o nastavení poplatků za znečišťování. Zákon měl za cíl implementovat požadavky vycházející ze směrnic Evropské unie a aktualizovat výši poplatků za znečištění, které nereflektovaly inflaci, a přestaly tak plnit svou motivační funkci (CENIA 2012). Zákon o ovzduší se tak stal jedním z ústředních témat ochrany životního prostředí v uplynulém období, a na příkladu jeho projednání v roce 2011 a 2012 proto představíme rizika ovlivňování environmentální legislativy pozměňovacími návrhy.

Nejdříve se přitom zaměříme na projednávání zákona v prvním až třetím čtení v Poslanecké sněmovně, následně shrneme jeho diskusi v Senátu a na závěr diskusi před konečným schválením opět v Poslanecké sněmovně. Vycházet přitom budeme především z obsahové analýzy stenozáznamů parlamentní diskuse,⁶ která je interpretovaná za pomoci zúčastněného pozorování a vyjasňování významů některých činů s jejich aktéry. Pro analýzu přitom byla vybrána ta tvrzení, která se úzce vázala na samotný zákon, na způsob jeho schvalování nebo na vlivy, které při něm výrazně působily.

Projednání v Poslanecké sněmovně

Ministr Chalupa na úvod prvního čtení zdůraznil důležitost a pečlivost přípravy zákona. Skupina primátorů a hejtmana, která se na přípravě zákona podílela, dle jeho slov nebyla jedinou garancí odbornosti zákona. V úvodním představení ale zároveň uvedl, že některé jeho argumenty nejsou plně podloženy.⁷ Zpravodajkou zákona v Poslanecké sněmovně se stala poslankyně KSČM Kateřina Konečná.

Již na počátku druhého čtení zákona vystoupil poslanec TOP09 Laudát a představil komplexní pozměňovací návrh Hospodářského výboru, který ve více rovinách snižoval regulační ambice zákona.⁸ Svůj výstup doplnil přáním: „Já bych byl velice rád, aby životní prostředí přestalo bojovat za životní prostředí a skutečně ho chránilo.“ Tuto větu přitom lze interpretovat jako názor, že rezort životního prostředí nemá omezovat znečišťovatele a další skupiny využívající služby životního prostředí, ale pouze odstraňovat vzniklé negativní dopady lidské činnosti.

Zásadní debata o zákonu nicméně proběhla až v průběhu jeho třetího čtení. V tomto čtení byl nakonec schválen pozměňovací návrh poslance ODS Bureše, jenž prakticky zrušil

u všech obecně závazných právních předpisů a má sloužit jako informační podklad zákonodárce, který má přispět k lepší transparentnosti, informovanosti, predikovatelnosti legislativy a její menší nadbytečnosti.

⁶ Kompletní stenozáznam je dostupný na webu Poslanecké sněmovny Parlamentu: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033251.htm#r5>

⁷ „[...] mnozí z vás měli možnost se seznámit s informacemi, které nebyly sice verifikovány, ale které ukazují, že loňská zima, která byla velice nepříznivá pro kvalitu ovzduší v České republice, ukázala, že právě v tom jakémsi grafu třech třetin domácnosti vychylují tu skupinu právě v okamžiku, kdy podmínky jsou velmi nepříznivé.“

⁸ „[...] pro vás, kteří se této problematice věnujete, asi nebude tajemstvím, že proti vládnímu návrhu, proti návrhu pana ministra životního prostředí, Hospodářský výbor přijal usnesení a pozměňovací návrh, který je poměrně zásadní a částečně mění jistou část tohoto velkého, obsáhlého a účtyhodného zákona.“

poplatky za znečištění, které byly klíčovým bodem zákona. Jeho argumentace dostatečností k zákonu paralelní směrnice Evropské unie, na jejíž implementaci si ovšem ministři ODS vyjednali několikaletou výjimku, byla přitom nepravdivá, a tudíž manipulativní.⁹ Na nepříznivost pozměňovacího návrhu Hospodářského výboru prezentovaného poslancem Burešem upozornil ministr Chalupa.¹⁰ Zároveň ale dle týdeníku *Respekt* sám vznik pozměňovacího návrhu inicioval, aby bylo umožněno schválení celého zákona poslanci ODS, kteří jinak ministři nevyjádřili pro schválení zákona dostatečnou podporu (Kundra 2012, osobní sdělení). Zpravodajka zákona Konečná požádala poslance o pozornost a součinnost při extrémně komplikovaném hlasování. Věcný popis algoritmu celé procedury hlasování o pozměňovacích návrzích totiž měl 423 slov.¹¹

Bezprostředně před hlasováním pak Konečná ještě dodala, že ochrana ovzduší by měla mít prioritu před ochranou jiných lidských svobod.¹² Následně byl Burešův pozměňovací návrh ovšem paradoxně schválen všemi 22 poslanci KSČM, na jejichž hlasování v tématu životního prostředí má poslankyně Konečná značný vliv, 25 poslanci ODS, 18 poslanci ČSSD a 11 poslanci TOP09.¹³ Návrh zákona byl schválený s přihlédnutím k celkem 74 pozměňovacím návrhům.¹⁴

Po hlasování následovala debata ministra financí Kalouska a předsedy ČSSD Sobotky. Miroslav Kalousek přirovnal vliv při hlasování o Burešově návrhu k vlivu sázkových společností na loterijský zákon a vystoupil proti opozici.¹⁵ Na to reagoval předseda Sobotka tvrzením, že za přijetím kontroverzního návrhu stojí více poslanců koalice nežli opozice. Zároveň upozornil

⁹ „[...] navrhuji, aby od roku 2016 zůstaly poplatky za znečišťování u tuhých znečišťujících látek ve výši 4200 korun a aby poplatky u oxidů síry, oxidů dusíku a těkavých látek skončily poplatkovým rokem 2015. Jde mi především o to, že naším cílem by mělo být samozřejmě snížit exhaláty, které se na naše obyvatele valí. Měli bychom to pochopitelně dělat tou obrácenou metodou, tedy pokutováním za porušení přísných předpisů a přísných limitů, které i Evropská komise připravuje a které budeme implementovat do našeho právního řádu. Nemělo by to být opačnou metodou, tedy kupováním si odpustků. Jde mi především o to, že je třeba také myslet na konkurenceschopnost českého průmyslu, ale je také potřeba myslet i na teplárny, které v České republice dodávají teplo bezmála čtyřem milionům našich spoluobčanů.“ Je přitom vhodné poznamenat, že ve vedení Tepelárenského sdružení je nyní bývalý premiér ODS Miroslav Topolánek.

¹⁰ „[...] z těch pozměňovacích návrhů, kterých je tu spousta a ke kterým se budu postupně vyjadřovat, je pro mě nepřijatelný a nedoporučuji návrh Hospodářského výboru na úplné zrušení látek.“

¹¹ Záznam popisu procedury hlasování je dostupný na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033254.htm>

¹² „[...] ochrana ovzduší je důležitá a lidské zdraví a životy jsou bezesporu snad tou nejcennější hodnotou, kterou musíme chránit, a to i za cenu ústupků při ochraně jiných lidských svobod.“

¹³ Hlasování viz <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=55604>

¹⁴ Záznam hlasování na <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=55616>

¹⁵ „Samozřejmě, vláda je jistě spokojena, že prošel tento zákon, nicméně já bych svoji poznámku chtěl věnovat pozměňovacímu návrhu, který Sněmovna přijala, pana poslance Bureše, který se tak či onak týká ochrany životního prostředí a tak či onak se také týká státního fiskálu v době krize. Mně to hodně připomíná hlasování o loteriích, přiznám se. Prostě jsou okamžiky, kdy vláda může navrhnout cokoli, ale jistá lobby napříč politickým spektrem si stejně prosadí svoje. [...] Nechtěl si každý z nás dnes večer před usnutím při obvyklém zpytování svědomí říct, zda zastupoval

na to, že spojení poslanců napříč politickým spektrem podporující pozměňovací návrh bylo zcela mimo kontrolu vedení stran.¹⁶ Zákon zproštěný poplatků následně putoval na senátní čtení.

Projednáání v Senátu

Rozeberme nyní podrobněji debatu na plénu Senátu Parlamentu ČR dne 15. března 2012, která se týkala pozměňovacích návrhů k zákonu, které předložili senátoři a senátorky v reakci na debatu v Poslanecké sněmovně. Ta byla totiž zvláště po zjištění, že výsledné zamítnutí základních proenvironmentálních prvků zákona společně podpořili poslanci koalice i opozice, výrazně reflektovaná v médiích.

Relevanci daného zákona z hlediska agendy Ministerstva životního prostředí dokládá fakt, že ministr Tomáš Chalupa na úvod plenárního zasedání uvedl, že „těžko lze pohledat v oblasti práva životního prostředí zákon, který by byl tak důležitý“. Přestože návrh ministerstva představoval faktické snížení ochrany ovzduší proti dosavadnímu stavu, v některých bodech se ministr snažil zasadit současnou politiku do kontextu předchozích proenvironmentálních opatření. Zároveň obhajoval principy zákona značně defenzivním způsobem¹⁷ a vyhradil se k dosavadnímu přístupu k ochraně ovzduší.

Při samotné diskuzi pak byla opakovaně zmiňována priorita rostoucí ekonomiky nad ochranou životního prostředí v době krize.¹⁸ Tato argumentace přitom byla založená na infor-

neorganizovanou většinu, nebo dobře organizovanou menšinu. Děkuji za pozornost. [Potlesk koaličních poslanců.]“

¹⁶ „[...] velmi často, když tady skončíme hlasování, tak potom interpretace, která se dostane k veřejnosti, tak zní: Poslanecká sněmovna schválila, poslanci rozhodli, přijali nějaký zákon. A já si myslím, že v okamžiku, kdy jsou takovéto pochybnosti o konkrétním pozměňovacím návrhu, tak je potřeba to říci rovnou ještě před závěrečným hlasováním. To je první věc. A druhá věc. Já skutečně na rozdíl od pana ministra jsem pro tento návrh zákona nehlasoval, tuším, že většina kolegů z našeho poslaneckého klubu pro něj nehlasovala, nicméně souhlasím s tím, že tady existují jistá spojení napříč poslaneckými kluby, a myslím, pane ministře, že bychom s tím něco měli udělat.“

¹⁷ „Myslím, že všichni co tu sedíte, už vedli a slyšeli debaty na téma, zda to je či není likvidační pro český průmysl. Jakým způsobem jsou poplatky systémovým opatřením, zda jsou součástí jenom českého práva. Já vím velmi dobře, že otázka poplatkové povinnosti, která je tradiční součástí českého práva posledních 20 let, je otázka, která s sebou nese mnoho problémů. Problém není černý a bílý. Je pravda, že český průmysl může namítat, a také tak činí, že dopady tohoto jsou na jedné straně významné finančně, ale také symbolicky.“

¹⁸ Senátor Dryml: „Ochrana životního prostředí je důležitá. Musí být ale v souladu s ekonomikou a možnostmi společnosti, občanů, průmyslu. Je krize, vážení. A průmysl, český průmysl ani občané, kteří mnohdy ani nemají na kvalitní jídlo ‚díky‘ některým reformním zákonům, a to ještě nevíme, co se dál připraví, budou nuceni měnit způsoby vytápění, a to investici asi do nových kotlů.“ [...] „Jenom mě mrzí, že někdo tady hraje ideologické hry a říká, že prostě ekonomické zákony neexistují a snaží se je popírat. Vážení, můžeme a budeme mít pouze takové životní prostředí, na které budou ekonomické zdroje, ať se to někomu líbí nebo nelíbí. Prostě buď si to zaplatíme, nebo na to nemáme a budeme mít horší životní prostředí. To se netýká jenom ovzduší, to se týká vod, to se týká všeho. Je mi velmi líto, že někteří z nás neslyší na zástupce průmyslu, protože ti dávají pracovní místa, ti tedy

macích od zástupců průmyslu.¹⁹ Protiargumentem vůči těmto vyjádřením nicméně nebylo nezávislé zhodnocení skutečných dopadů regulace, ale opět pouze několika senátory zmiňované vyjádření společnosti, která návrh úpravy podporuje.²⁰

Samotné pozměňovací návrhy senátorů předkládané na plenárním jednání přitom nebyly založené na expertize jejich dopadů, ale byly podnícené zájmem podnikatelů. Stejně jako při jednání v Poslanecké sněmovně²¹ bylo tedy rozhodující, jaký bude vliv zástupců průmyslu na předkládající Ministerstvo životního prostředí i samotné senátorky a senátory.²² Přestože jistá úroveň zájmového lobbingu je v Poslanecké sněmovně v současnosti obvyklá, senátoři vyjadřovali v tomto případě překvapení nad jeho vysokou mírou.²³

Výsledná podoba návrhu zákona se vlivem přijatých pozměňovacích návrhů od původní verze velmi vzdálila a fakticky znamená, že stav před úpravou byl z hlediska ochrany ovzduší vhodnější, než jaký určuje nový návrh zákona. Na tento vliv pozměňovacích návrhů k zákonu

zabezpečují prosperitu, protože jenom daně a vybírání daní a šetření, to není cesta vpřed. A není to cesta pro prosperitu České republiky. A je nutné dojít k nějakému uvažování.“

Senátor Bis: „Za čistší životní prostředí, za čistší výrobu oceli, za čistší výrobu energie – musíme platit. A platit můžeme jenom tolik, kolik jsme schopni. Je omyl to, když se prohlašuje – jste znečišťovatelé, ať platí! Platíme všichni. Je to forma našeho příspěvku, že chceme lepší ovzduší, čistší potraviny, lepší a čistší energii atd. To znamená, že naše možnosti jsou omezené.“

19 Senátor Dryml: „Trochu čísel. Podniky budou v následujících osmi letech muset vynaložit minimálně 135 miliard korun, aby splnily budoucí nároky na ochranu ovzduší a klimatu. V případě, že se do toho započte i energetika, tak tato částka se bude pohybovat kolem 340 miliard korun! Je to tvrzení zástupců průmyslu, není to vycucáno z prstu, nebo to, že si to Dryml třeba mohl vymyslet.“

20 Senátor Doubrava na plénu přímo citoval: „Na konec mi dovolte, abych vám přečetl e-mail, který jsem před chvílí obdržel: Vážený pane senátore, dovoluji si vás kontaktovat jako zástupce průmyslového podniku Knauf s možná trochu nečekanou žádostí o podporu ministra životního prostředí v otázce navrácení vládního návrhu poplatků za znečištění v novele zákona o ovzduší, senátní tisk č. 302, který budete zítra projednávat na schůzi.“

21 Komentář k tomuto poskytl poslanec Plachý pro týdeník *Respekt*: „Máme s kolegy v Hospodářském výboru takový úzus, že když s něčím přijde zástupce hospodářské komory, bereme to za seriózní podklad, který často podporujeme,“ říká poslanec Plachý. „Jsou v přímém kontaktu s průmyslovými podniky, zastupují je, takže vědí, kde je tlačí bota. Hospodářský výbor chápe tak, že by měl pomáhat průmyslu, který má problémy“ (Kundra 2012).

Senátor Bárek: „S ohledem na snížení administrativní zátěže spojené s novým systémem poplatků se navrhuje zvýšit hranici, od níž by se poplatky platily. V tom vládním návrhu bylo pět tisíc korun, u našeho návrhu je padesát tisíc korun, což tvoří, když to zase řeknu, asi pět procent, to znamená, že se vybere o pět procent méně poplatků, než v roce minulém.“

22 Senátor Vicha: „Je třeba ale také férově říci, že ty poplatky jsou až směšně nízké. Jestliže od roku 1991 se nezměnily, jaká byla úroveň cen tehdy, jaká byla úroveň cen teď. Takže z toho pohledu příliš nechápu desítky, možná ještě více mailů a dopisů, které dostáváme od zástupců průmyslu, ve kterých se píše, že jsou likvidační a v podstatě že ty podniky zkrachují. Přiznejme si, to je nesmysl. Ale tuto formu nátlaku tady zažíváme vždycky.“

23 Předseda Senátu senátor Štěch: „To, co se stalo ve Sněmovně, je, bych řekl, neštěstí, protože v rozporu s předchozími odbornými jednáními ve výborech a další a další, na plénu, došlo k obratu, velmi výraznému obratu, a myslím si, že to byl výraz určitého lobbingu a takto by se legislativa podle mého názoru přijímat neměla.“

upozornil na schůzi senátor Petr Pithart, který se jako jediný postavil za původní vládní verzi zákona: „Já bych normálně stál za návrhem vlády, kdyby tu byl. Chci říci, že oceňuji, že vláda odolala zřejmě velkým tlakům, kterým nyní zákonodárci neodolali, a má za to moje uznání.“ Zároveň pak při debatě upozornil na skutečnost, že původní návrh vlády byl poslaneckými a senátorskými návrhy pozměněný do té míry, že by bylo odpovídající, aby jeho schválení vláda nedoporučila, což je u vládního návrhu zákona ovšem politicky těžko představitelný stav.

Při následném hlasování byl nicméně schválen návrh předložený senátorem Šebkem. Poté, co ministr Chalupa nezískal pro svůj původní návrh oporu ve vlastní straně, tento návrh vypracovalo Ministerstvo životního prostředí jako kompromisní verzi ovlivněnou předloženými senátorskými pozměňovacími návrhy zmírňujícími míru regulace a připomínkami zástupců průmyslu. Dle těchto úprav se povinnost emisních poplatků přestala vztahovat například na největší jednotlivé znečišťovatele, mezi kterými je hnedouhelná elektrárna Pruněřov či hutě ArcelorMittal. Ministr životního prostředí přesto v Senátu tuto výslednou verzi podpořil.²⁴

Konečné schválení v Poslanecké sněmovně

Po jednání v Senátu se tam schválená verze zákona vrátila na konečné projednání v Poslanecké sněmovně. Ministr Chalupa na úvod debaty v Poslanecké sněmovně podpořil nastavení poplatků, a to i přestože doznalo značných změn. Následovalo vystoupení poslance ČSSD Šincla, který představil výčet případů porušování zákona překračováním emisních limitů. Opětovně přitom upozornil na vliv průmyslové lobby a zmatenosti hlasování²⁵ na přijetí pozměňovacího návrhu Hospodářského výboru. O výsledku projednávání v Poslanecké sněmovně říká: „Je z toho takový malý Frankenstein.“ Poslanec zároveň spojuje odklad účinku implementace evropské směrnice o čtyři roky, který navrhl Senát, s netransparentním prostředím i v této komoře Parlamentu. Jiří Paroubek se následně zavázal předložit novelu zákona, jež by měla mít ambici vrátit podobu zákona do konzistentní podoby, kterou původně navrhovalo ministerstvo. Poslankyně Věcí veřejných Jana Drastichová hájila svou stranu jako jedinou, která v dané věci nebyla „zlobbovaná“, doslova řekla, že „[...] i zde se ukázalo, že dobrá a léty zajatá mašinérii lobby ve Sněmovně je silnější než Sněmovna samotná.“

Samostatnou kapitolou je přístup poslankyně a poslanecké zpravodajky zákona KSČM Kateřiny Konečné. Na úvod prohlásila:

Dovolte mi, abych [...] pográtulovala [...] zástupcům průmyslových podniků v České republice a jejich PR agenturám k vynikající práci. Na druhou stranu ode mě nečekejte farizejství nejvyššího zrna, že nakonec, přestože vím, že ten návrh je špatně, tak vám řeknu, že bych ho podpořila.

²⁴ V týdeníku *Respekt* nicméně ministr prohlásil, že se při jednání zasadí o podobu zákona, která bude podobná původnímu návrhu. „Nejsem s podobou poplatkové povinnosti spokojen, v Senátu budu usilovat o přijetí úpravy, která bude původní představě maximálně blízka,“ říká ministr Chalupa“ (Kundra 2012).

²⁵ „Tímto svým hlasováním se někteří poslanci zčásti vědomě a zčásti – věřím, že z větší části – nevědomě postavili proti všem dosavadním prohlášením a legislativním snahám v oblasti ochrany životního prostředí a zdraví obyvatelstva.“

Právě Konečná přítom při třetím čtení zákona pro kontroverzní pozměňovací návrh poslance Bureše hlasovala. V rámci své zpravodajské zprávy přečetla názvy několika desítek společností, které by byly při schválení senátního návrhu zákona zbaveny povinnosti platit poplatky za znečištění. Ačkoliv tento seznam mohl a zřejmě i měl vzbudit dojem, že poslankyni v tomto případě jde o větší míru regulace aktivit poškozujících životní prostředí, opak byl pravdou.²⁶

Prezident zákon podepsal dne 29. května 2012.

Shrnutí parlamentní debaty

Spor o to, zda ekologická politika poškozují podniky a způsobuje jejich odsun do zahraničí, nakonec vyústil po debatě ve Sněmovně v popření progresivních prvků zákona 74 navrhovými pozměňovacími návrhy. Veřejně známým se přítom stal přímý vliv zástupců průmyslu na politiky ČSSD a ODS, kteří zákon významně oslabili. Změny v Senátu připravované ve spolupráci senátorů a MŽP následně nevrátily text zákona na úroveň původního vládního návrhu. Projednávání zákona tak mimo jiné dokládá vliv průmyslu na poslanecké návrhy i jeho vliv na akceptaci jednotlivých návrhů v Parlamentu.

Schvalování zákona o ovzduší bylo mediálně interpretované jako důkaz vlivu lobbyistických skupin na legislativu prostřednictvím jednotlivých poslanců a jejich nestandardně a netransparentně podávaných pozměňovacích návrhů (Kundra 2012). Bližší pohled nicméně tuto perspektivu oslabuje. Zahalování individuálních poslaneckých změn pod identitu stranicky průřezově obsazených výborů není primárně snahou o anonymizaci osobní odpovědnosti za nepopulární či nepříznivý návrh. Podávání pro veřejnost nepříznivých návrhů konkrétními poslanci tak nemusí být ani symptomem jejich osobní přímé zkorumpovanosti.

Poslanecké pozměňovací návrhy nicméně umožňují vyvážit profil navrhovaných zákonů tak, aby odpovídal zájmům stran rozhodujících v Poslanecké sněmovně. Politickým klubům jde v legislativním procesu často o zahalení stranické odpovědnosti za jednotlivé nepříznivé či nepopulární kroky a zmatená, mnohoznačná a protichůdná debata v Poslanecké sněmovně je toho dobrým prostředkem.

Strategie jednotlivých politických stran jsou v tomto ohledu rozdílné a liší se dle jejich parlamentní pozice. V případě novely zákona o ovzduší se TOP09 snažila s projednáváním zákona na půdě Parlamentu příliš nespojovat, zatímco klub ČSSD a především Věcí veřejných k projednávání zaujaly mediálně značně kritické stanovisko, přestože se na schválení novely samy podílely. Výrazná a kontroverzní byla především rétorika KSČM, jejíž poslankyně Konečná vystupovala způsobem, který budil dojem podpory striktnější regulace, ve skutečnosti však byl celý její klub proti zákonu jako celku.

²⁶ „Pane kolego, vy mě bavíte! My oba víme a ví to i celá Sněmovna a víte to všichni podle hlasovacích protokolů, že jsme byly ty strany a zastupujeme ty strany, které většinou hlasovaly pro úplné zrušení poplatků, to znamená, já když říkám, že nesouhlasím se senátní verzí, tak to neznámá, že souhlasím s tím, že by poplatky měly být zavedeny. Já si myslím, že musíme najít úplně jiný a účinný nástroj [...]. KSČM se jenom diví, že ODS se lekla a zalekla mediální masáže ekologických organizací a médií. [Potlesk poslanců KSČM.]“

V ODS byly nejednotná rétorika a přístup k normě zapříčiněny tím, že ministr Chalupa měl novelou v úmyslu implementovat požadavky Evropské unie, řada opatření obsažených v zákoně byla navíc navržena a projednaná již v době, kdy byl ministr životního prostředí nominován Stranou zelených. Poté, co během parlamentní diskuse ale ministr zjistil, že nezíská dostatečnou podporu vlastní strany pro schválení původní podoby zákona, inicioval vznik pozměňovacích návrhů, které regulační parametry normy oslabily natolik, že byla pro zbytek vlastního poslaneckého klubu přijatelná. Tyto změny navíc mohl navrhnout poslanec či senátor, který zastupoval jiné křídlo ODS, a tak byl vliv ministra oslaben. Ačkoliv je tedy pozměňovací návrh výsostně individuální poslanecká iniciativa, může sloužit a – jak jsme doložili – často také slouží k prosazení kompromisních stranických zájmů.

Diskuse a závěr

Na projednávání environmentální legislativy mají v českém kontextu významný vliv tři charakteristiky – členství v klubu, období Parlamentu a pohlaví. Přestože vliv politické strany je nejvýraznější, v prospěšnosti vůči životnímu prostředí se liší i hlasování dle svého typu. Z tohoto hlediska pak negativním dopadem na environmentální legislativu vynikají především pozměňovací návrhy k zákonům předkládané poslanci a senátory. Negativní dopad poslaneckých změn na původním odborně zpracovaném vládním návrhu jsme se pokusili ilustrovat na příkladu zákona o ochraně ovzduší projednávaném počátkem roku 2012. Ukazuje se tedy, že praxe hojně poslanecké iniciativy, která byla funkční v počátku 90. let (Hejda 2004), nyní ohrožuje snahu zákonodárce po účinné, celistvé a strategicky budované legislativě – a to nejen v oblasti legislativy životního prostředí.

Vliv poslaneckých pozměňovacích návrhů na kvalitu české environmentální legislativy je bezesporu značný. Interpretovat tento vliv jako vazbu konkrétních jednotlivých společností či skupin na konkrétní jednotlivé poslance by ale bylo zavádějící. Na příkladu projednání zákona o ovzduší se ukazuje, že poslanecká legislativní iniciativa se využívá spíše jako prostředek stranické strategie pro vytváření vnitro i mezistranického kompromisu či konsensu a způsob, jak se prostřednictvím zneprůhlednění geneze zákona zbavit stranické odpovědnosti za veřejně či obecně nepříznivé úpravy.

Zajištění větší reprezentativnosti úprav zákonů, a tedy i větší formalizace zákonodárského procesu, je jistě žádoucí. Přesto ale samotné zúžení spektra předkladatelů legislativních změn či zúžení jejich pravomocí není dostačující. V dané situaci totiž zákonodárci často nejednají svébytně, ale jsou nástrojem politické strany, která k dosažení svých politických či vnitřních cílů může využít i jiné nástroje. Oproti očekávání tak lze dojít k závěru, že spíše než samotná kontrola možností jednotlivých poslanců je třeba posílení transparentnosti procesů v politických stranách.

Poznámka Niklase Luhmanna o tom, že právě environmentální politika je oblastí, která vyvolává nejvášnivější diskuse o mezích státní intervence, je sice stará již 20 let, má ale stále svou platnost (Luhmann 1990; Shum 2009). Zvláště pokud není environmentální politika státu dostatečně transparentní, vytváří velký prostor pro lobbying, politickou korupci a účelové změny legislativy. Veřejný dohled na politiku a občanská politická angažovanost přitom ve srovnání se západní Evropou v České republice selhávají (Smith 2009). Nejde zde přitom

ani tak o nedostatek palety možných způsobů politické angažovanosti, jako spíše o fakt, že politická aréna není otevřená, nediskriminující a dostupná všem občanům bez ohledu na jejich sociální zázemí. Prostupné prostředí, ve kterém jsou dobře reprezentované společenské zájmy, pak může přispět ke zlepšení politické kultury, politických stran a spolu s tím i politiky životního prostředí.

Literatura

- AJZEN, Icek. From Intentions to Actions: A Theory of Planned Behavior. In KUHL, Julius a Jürgen BECKMANN (eds.). *Action Control: From Cognition to Behavior*. Berlin: Springer-Verlag, 1985, s. 11–39. ISBN 978-3642697487.
- AUSTEN-SMITH, David. Explaining the Vote: Constituency Constraints on Sophisticated Voting. *American Journal of Political Science*, 1992, roč. 36, č. 2, s. 68–95. ISSN 00925853.
- BAMBERG, Sebastian a Guido MOSER. Twenty Years after Hines, Hungerford, and Tomera: A New Meta-Analysis of Psycho-Social Determinants of Pro-Environmental Behaviour. *Journal of Environmental Psychology*, 2007, č. 27, s. 14–25. ISSN 0272-4944.
- BLYDENBURGH, John. The Closed Rule and the Paradox of Voting. *The Journal of Politics*, 1971, roč. 33, č. 2, s. 57–71. ISSN 0022-3816.
- CALVERT, Randall a Richard FENNO. Strategy and Sophisticated Voting in the Senate. *The Journal of Politics*, 1994, roč. 56, č. 5, s. 349–376. ISSN 0022-3816.
- CARROL, Penelope, Sally CASSWELL, John HUAKAU, Paul PERRY, Philippa HOWDEN CHAPMAN. Environmental Attitudes, Beliefs about Social Justice and Intention to Vote Green: Lessons for the New Zealand Green Party? *Environmental Politics*, 2009, roč. 18, č. 2, s. 257–278. ISSN 0964-4016.
- CENIA. *Návrh zákona o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů: Důvodová zpráva Regulatory Impact Assessment*. 2012 [cit. 2012-04-15]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFZVUJLF/\\$FILE/navrh_zak_o_ochrane_ovzdusi_a_o_zmene_nekterych_dalsich%20zakonu_dz_ria.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFZVUJLF/$FILE/navrh_zak_o_ochrane_ovzdusi_a_o_zmene_nekterych_dalsich%20zakonu_dz_ria.pdf).
- DRHOVÁ, Zuzana (ed.). *Pověz mi, kdo je nejkrásnější. Politické strany a životní prostředí*. Praha: Zelený kruh, 1995. ISBN 9788023898019.
- DRHOVÁ, Zuzana. *Pověz mi, kdo je nejkrásnější II. Politické strany a životní prostředí 96–97*. Praha: Zelený kruh, 1997.
- DRHOVÁ, Zuzana. *Pověz mi, kdo je nejkrásnější aneb parlament a životní prostředí v roce 1999*. Praha: Zelený kruh, 2000.
- DRHOVÁ, Zuzana a Zuzana PELÁKOVÁ. *Pověz mi, kdo je nejkrásnější IV aneb parlament a životní prostředí v letech 1998–2002*. Praha: Zelený kruh, 2002. ISBN 80-238-8639-8.
- DRHOVÁ, Zuzana a Zuzana PELÁKOVÁ. *Pověz mi, kdo je nejkrásnější V. aneb poslanci a životní prostředí v roce 2003*. Praha: Zelený kruh, 2004.
- DRHOVÁ, Zuzana a Zuzana PELÁKOVÁ. *Pověz mi, kdo je nejkrásnější VI aneb Parlament ČR a životní prostředí v roce 2004*. Praha: Zelený kruh, 2005.
- DUNLAP, Riley E., Chenyang XIAO a Aaron M. MCCRIHT. Politics and Environment in America: Partisan and Ideological Cleavages in Public Support for Environmentalism. *Environmental Politics*, 2001, roč. 10, č. 4, s. 23–48. ISSN 0964-4016.
- ENELOW, James. 1981. Saving Amendments, Killer Amendments, and an Expected Utility Theory of Sophisticated Voting. *The Journal of Politics*. 1981, roč. 43, č. 11, s. 1062–1089. ISSN 0022-3816.

Jan Skalík: Pozměňovací návrh jako indikátor při přijímání české legislativy životního prostředí

- FAGAN, Adam a Petr JEHLIČKA. The Czech Republic: Sustainable Development – A Doomed Concept? In BAKER, Susan a Petr JEHLIČKA (eds.). *Dilemmas of Transition: The Environment, Democracy and Economic Reform in East Central Europe*. London: Frank Cass, 1997. ISBN 9780714643106.
- FSFS ČR. *Předpis 309/1991 Sb.* [Cit. 23.2.2013]. 1991. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=309&r=1991>
- GILDOR, Dan L. Preserving the Priceless: A Constitutional Amendment to Empower Congress to Preserve, Protect, and Promote the Environment. *Ecology Law Quarterly*, 2005, roč. 32, č. 4, s. 821–860. ISSN 00461121.
- GOLDSTEIN, Bernard D. a Russellyn S. CARRUTH. Implications of the Precautionary Principle for Environmental Regulation in the United States: Examples from the Control of Hazardous Air Pollutants in the 1990 Clean Air Act Amendments. *Law and Contemporary Problems*, 2003, roč. 66, č. 4, s. 247–261. ISSN 00239186.
- HEJDA, Jan. *Úvod do studia práva*. Praha: Fakulta managementu VŠE, 2004. <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=178&r=1960>.
- JEHLIČKA, Petr. The Development of Czech Environmental Policy 1990–1995. *Czech Sociological Review*, 1999, roč. 7, č. 1, s. 37–50. ISSN 0038-0288.
- KOPECKÝ, Petr. Politické strany v českém Parlamentu (1992–1996): organizace, chování a vliv. *Sociologický časopis*, 1996, roč. 32, č. 4, s. 439–456. ISSN 0038-0288.
- KUNDRA, Ondřej. Příběh kouzelného e-mailu. *Respekt*, 2012, roč. 29, č. 5. ISSN 0862-6545.
- KYSELA, Jan. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. *Eric Stein Working Papers*. 2009, č. 1. Dostupné na: <http://www.ericsteinpapers.eu/papers/2009-1>.
- LUHMANN, Niklas. *Ökologische Kommunikation*. 3. vyd. 1990. Opladen: Westdeutscher Verlag. ISBN 978-3531117751.
- MANSFELDOVÁ, Zdenka, Jindřiška SYLLOVÁ, Petra RAKUŠANOVÁ a Petr KOLÁŘ. Committees of the Chamber of Deputies of the Czech Republic. In OLSON, David M. a William E. CROWTHER (eds.). *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments*. Columbus OH: Ohio State University Press, 2002, s. 69–92. ISBN 9780814209127.
- McCRONE, Donald. Identifying Voting Strategies from Roll Call Votes: A Method and an Application. *Legislative Studies Quarterly*, 1977, roč. 2, č. 2, s. 177–191. ISSN 03629805.
- MERTIG, Angela G. a Riley E. DUNLAP. Environmentalism, New Social Movements, and the New Class: A Cross-National Investigation. *Rural Sociology*, 2001, roč. 66, č. 1, s. 113–136. ISSN 1549-0831.
- MILTON, Kay. Interpreting Environmental Policy: A Social Scientific Approach. *Journal of Law and Society*, 1991, roč. 18, č. 1, s. 4–17. ISSN 1467-6478.
- NS ČSR. *Předpis 35/1967 Sb.* [Cit. 23.2.2013]. 1967. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=35&r=1967>.
- OLSEN, Marwin E., Dora G. LODWICK a Riley E. DUNLAP. *Viewing the World Ecologically*. Boulder, CO: Westview, 1992. ISBN 0-8133-8298-X.
- PSP ČR. *Předpis 86/2002 Sb.* [Cit. 23.2.2013]. 2002. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=86&r=2002>.
- PSP ČR. *Sněmovní tisk 449 – Vl.n.z. o ochraně ovzduší – EU*. [Cit. 23.2.2013]. 2012. Dostupné na Internetu: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=449>.
- RESCHOVÁ, Jana a Jindřiška SYLLOVÁ. *The Legislature in the Czech Republic: Year 1993*. 1994. Paper prepared for the conference on New Parliaments of Central Europe, Zámek Štířín, Czech Republic.
- RIKER, William. Arrow's Theorem and Some Examples of the Paradox of Voting. In CLAUNCH, John (ed.). *Mathematical Applications in Political Science I*. Dallas: SMU Press, 1965, s. 41–60.

- SHRIVER, Thomas E. a Alison ADAMS. Cycles of Repression and Tactical Innovation: The Evolution of Environmental Dissidence in Communist Czechoslovakia. *The Sociological Quarterly*, 2010, roč. 51, č. 2, s. 329–354. ISSN 1533-8525.
- SHUM, Robert, Y. Can Attitudes Predict Outcomes? Public Opinion Democratic Institutions and Environmental Policy. *Environmental Policy and Governance*, 2009, roč. 19, č. 45, s. 281–295. ISSN 1756-9338.
- SMITH, Michael, L. The Inequality of Participation: Re-examining the Role of Social Stratification and Post-Communism on Political Participation in Europe. *Sociologický časopis*, 2009, roč. 45, č. 3, s. 487–517. ISSN 0038-0288.
- ŠARADÍN, Pavel. Czech Republic. The Influence of the Strong Bi-polarization. In ŠARADÍN Pavel a Eva BRADOVÁ (eds.). *Visegrad Votes. Parliamentary Elections 2005–2006*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2007, s. 13–37. ISBN 9788024416250.
- TSEBELIS, George, Christian B. JENSEN, Anastassios KALANDRAKIS a Amie KREPPPEL. Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis. *British Journal of Political Science*, 2001, roč. 31, č. 4, s. 573–599. ISSN 0007-1234.
- VLÁDA ČR. *Hodnocení dopadů regulace (RIA)*. [Cit. 23.2.2013]. 2013. Dostupné na Internetu: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/uvod-87615/>.
- WILKERSON, John. Killer Amendments in Congress. *American Political Science Review*, 1999, roč. 93, č. 3, s. 535–552. ISSN 0003-0554.
- WILKERSON, John. Reelection and Representation in Conflict: The Case of Agenda Manipulation. *Legislative Studies Quarterly*, 1990, roč. 15, č. 5, s. 263–282. ISSN 1939-9162.
- ZELENÝ KRUH. *Pověz mi, kdo je nejkrásnější VII. Přehled hlasování Poslanecké sněmovny v letech 2002–2006 o životním prostředí*. Praha: Zelený kruh, 2006.
- ZELENÝ KRUH. *Pověz mi kdo je nejkrásnější VIII. Přehled hlasování Poslanecké sněmovny v letech 2006–2007*. [online]. 2008. [cit. 2012-04-16]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz>.
- ZELENÝ KRUH. *Pověz mi kdo je nejkrásnější IX. Přehled hlasování Poslanecké sněmovny v roce 2008*. [online]. 2009. [cit. 2012-04-16]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz>.
- ZELENÝ KRUH. *Pověz mi kdo je nejkrásnější X*. [online]. 2010a. [cit. 2012-04-16]. Dostupné z: <http://www.zelenykruh.cz>.
- ZELENÝ KRUH. *Pověz mi, kdo je nejkrásnější X. Přehled hlasování Poslanecké sněmovny o životním prostředí v letech 2006–2010*. Praha: Zelený kruh, 2010b.

Autor

Jan Skalík je postgraduální student na Katedře environmentálních studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Odborně se věnuje analýze environmentální politiky a postojů vztahujících se ke změně klimatu.

Kontakt: skalik@mail.muni.cz.