

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Pavína Sedláčková

Legislativní proces ve veřejné správě

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : [11. 04. 2022]

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 154 618 znaků včetně mezer.

[Vlastnoruční podpis]

diplomant/diplomantka

V Praze dne

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu této diplomové práce, prof. JUDr. Richardu Pomahačovi, CSc., za udělené rady, odborné vedení a podnětné připomínky při tvorbě celé práce.

Obsah

Úvod.....	1
1. Teorie legislativy a legislativní proces.....	2
1.1. Tvorba právních předpisů a zákonodárná moc.....	2
1.2. Vláda jako subjekt legislativního procesu.....	3
1.3. Normotvorba vlády	5
1.4. Normotvorba ústředních orgánů státní správy	8
2. Legislativní činnost	11
2.1. Legislativní rada vlády	11
2.1.1. Vývoj Legislativní rady vlády.....	12
2.1.2. Činnost Legislativní rady vlády	14
2.2. Příprava návrhu zákona	16
2.2.1. Věcný záměr zákona	16
2.2.2. Návrh zákona.....	18
2.2.3. Důvodová zpráva.....	19
2.2.4. Ostatní přílohy návrhu zákona	21
2.3. Připomínkové řízení	22
2.4. Předložení návrhu Legislativní radě vlády a vládě	24
2.5. Projednání vládního návrhu zákona v Parlamentu.....	27
2.5.1. Poslanecká sněmovna.....	27
2.5.2. Senát	29
2.5.3. Prezident republiky	31
2.5.4. Platnost zákona.....	32
2.6. Hodnocení dopadů regulace (RIA)	33
2.7. Ostatní nástroje hodnocení právní regulace	36
2.7.1. Nástroj hodnocení korupčních rizik (CIA).....	36
2.7.2. Nástroj hodnocení dopadů regulace na rovnost mužů a žen (GIA)	37
3. Náležitosti podzákoných právních předpisů a jejich projednávání	38
3.1. Nařízení vlády	38
3.2. Vyhláška ministerstva nebo jiného správního úřadu.....	39
3.3. Specifika právních předpisů místní samosprávy	41
4. Kritika legislativního procesu v České republice.....	44
Závěr.....	52

Seznam použitých zdrojů	59
Seznam použité literatury	59
Seznam použitých internetových zdrojů	61
Seznam použitých právních předpisů	64
Seznam použité judikatury	64
Seznam ostatních zdrojů	65
Abstrakt	67
Klíčová slova	67
Abstract	68
Key words	68

Úvod

Legislativní proces, jehož výsledkem je schválení a přijetí právní normy, výrazně ovlivňuje dění ve společnosti, protože adresáty jsou sami občané, kteří jako první pociťují dopady přijaté normy přinášející povinnost přizpůsobit své chování novým pravidlům, které se nadto mohou dotýkat jejich základních práv. Je žádoucí, aby takový proces, mající vliv na život ve státě, byl kontrolován a aby dostatečně korigoval všechny jeho fáze s požadavkem na vyloučení nežádoucích situací a jevů, neboť mezi práva adresátů právní normy náleží i právo legitimně očekávat, že právní norma byla přijata způsobem, který neodporuje ústavnímu pořádku.

Veřejná správa je projevem veřejné moci, která náleží státu a státní moc dělíme na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Ačkoli má v legislativním procesu výsadní pozici zákonodárná moc, zejména co se týče schvalovacích procesů, výkonná moc je při tvorbě právních předpisů nezastupitelná, neboť pod jejím vedením vzniká a tvoří se převážná většina právní regulace. Pozornost bude věnována jak přípravě vládních návrhů zákonů, tak ústavně zakotvené pravomoci vydávat podzákonné právní předpisy.

Veřejná správa je charakteristická značným byrokratickým aparátem, díky kterému by lpění na tvorbě dobrých zákonů nemělo činit potíže. V práci tak bude poukázáno nejen na legislativní pravidla, ale i proces jejich zapojení do samotné přípravy právních předpisů.

V závěrečné části práce je věnován prostor kritice, protože neexistuje systém, který by byl bezchybný. Současně budou nastíněny možné úvahy vedoucí k lepšímu dosažení cíle, kterým by ve společnosti měly být kvalitní právní normy nevyžadující častou novelizaci.

Není tajemství, že problematice legislativního procesu byla věnována řada studií a publikací a o významnosti svědčí i početný zástup judikturních nálezů Ústavního soudu. Vedle samotných textů zákonů a dokumentů, přijatých usnesením vlády, tvoří judikatura základní stavební kámen této práce.

1. Teorie legislativy a legislativní proces

1.1. Tvorba právních předpisů a zákonodárná moc

Česká republika jakožto parlamentní, demokratický a právní stát, je složena z moci zákonodárné, soudní a výkonné¹. Podle J. Kysely můžeme pod jednotlivými druhy moci spatřovat i rozhodnutí o určení konkrétní funkce, kterou budou příslušné orgány v rámci svěřené moci uskutečňovat, a to „*tvorbu pravidel (rule-making), provádění pravidel (rule-application, případně implementation) a rozsouzení pravidel (rule-adjudication)*.“²

V parlamentním systému, kterým Česká republika je, je svěřena zákonodárná moc Parlamentu. Jedině on je vybaven pravomocí vydávat zákony, je tvůrcem práva a jsou na něj kladeny nemalé nároky týkající se kvality zákonů. Tvorbu kvalitního, správného, dobrého zákona můžeme podle M. Zámečnickové rozdělit na formální a materiální. Zatímco materiální stránka je spojována s obsahem legislativního aktu, jež má odrážet potřebnou, chtěnou, cílenou právní regulaci vycházející z potřeb jednotlivců, skupin, společnosti, formální stránka se zabývá legislativním procesem jako takovým, který dále dělíme na vnitřní a vnější. Vnější pravidla jsou zakotvena v právním řádu a obsahují mj. i proces přijímání právních norem. Nedodržení vnějších pravidel může mít za následek zrušení právní normy.³ V České republice nad dodržováním vnějších pravidel dohlíží Ústavní soud⁴, který v rámci svých rozhodnutí blíže upřesnil a nastavil vnější pravidla zákonodárství⁵. Pod vnitřním legislativním procesem je třeba si představit samotnou legislativní techniku, kterou u nás nejvíce reprezentují Legislativní pravidla vlády, přijatá ve formě usnesení vlády, kdy jejich závaznost je vztahována, dle kompetenčního zákona⁶, na ministerstva. Ačkoli jsou silně spjata především s výkonnou mocí, ani zákonodárce by na ně neměl rezignovat, protože „*bezchybná procedura přijímání zákonů,*

¹ Dle čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“

² KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie.* Praha: Leges, 2009, s. 281.

³ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2015, VII (III-IV), s. 438.

⁴ Čl. 87 odst. 1, písm. a) a b) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

⁵ Např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 38, se uvádí: „*Parlament České republiky, resp. jeho obě komory, nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod. [...] do popředí se tak dostávají procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárná procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona.“*

⁶ Ust. § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

*do držení pravidel legislativní techniky a konečně do držení určitých povinností vyplývajících z zákonodárce ze základních ústavněprávních principů by měly vést k tvorbě kvalitního práva.*⁷

V této souvislosti je třeba upřesnit používání výrazu legislativní, legislativa. Slovo legislativa označuje 1. zákonodárnou moc, 2. zákonodárský proces, 3. soubor právních předpisů. Legislativu chápeme jako tvorbu právních předpisů, nikoli pouze primárních, ale i sekundárních právních předpisů, které jsou v gesci výkonné moci. Tvoří tedy širší pojem než zákonodárství, jež lze chápat jako jednu z hlavních a výhradních funkcí Parlamentu, kterou je přijímání ústavních zákonů a zákonů ostatních, svěřenou mu Ústavou České republiky. Hovoří-li práce o legislativě, má na mysli právě širší význam zahrnující celý proces tvorby práva.

Vrcholným orgánem výkonné moci je vláda⁸ a základním determinantem rozsahu její činnosti je obecná ústavní zásada, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon⁹. Výkonná moc (exekutiva) je pojem státněprávní a ústavněprávní, zatímco veřejná správa je pojem administrativistický. Nepřekrývají se, ani nejsou identické. Veřejnou správou rozumíme buď druh činnosti, nebo instituce, které ji vykonávají. Můžeme o ní hovořit jak v materiálním pojetí (souhrn činností), tak ve formálním (organizačním) pojetí, v rámci kterého nalezneme základní organizační členění veřejné správy z hlediska subjektů veřejné správy na státní správu a samosprávu.¹⁰ Státní správa je vykonávána prostřednictvím státních orgánů, kterými jsou především ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy a k naplnění svých pravomocí využívají zejména oprávnění vydávat sekundární právní předpisy.¹¹

1.2. Vláda jako subjekt legislativního procesu

Mezi subjekty legislativního procesu, tedy ty, které jsou buď oprávněny právní předpisy vydávat, nebo se na jejich vydávání podílejí, řadíme obě komory Parlamentu (Poslaneckou sněmovnu, Senát), vládu, ministerstva a jiné správní úřady a orgány územní samosprávy, případně další instituce, které k tomu zmocňuje zákon¹².

⁷ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2015, VII (III-IV), s. 440.

⁸ Čl. 67 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

⁹ Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava. Taktéž čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizovaného a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 18-23.

¹¹ Čl. 79 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

¹² ŠRÁMEK, Aleš. *Tvorba právních norem ve veřejné správě (legislativní technika)*. Praha: Vodnář, 1995, s. 31.

Výlučnou pravomoc přijímat ústavní zákony a zákony má pouze Parlament¹³. Přesto můžeme říci, že role vlády v legislativní tvorbě práva je značně výrazná a zesílená o to víc ve chvíli, kdy její složení koresponduje s politickými stranami mající většinu v Parlamentu, zejména v Poslanecké sněmovně.

Vláda je jednak předkladatelem návrhů zákonů Poslanecké sněmovně (je nadána zákonodárnou iniciativou). Sama je pak jediným orgánem, který může předložit návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu Poslanecké sněmovně¹⁴. Dále má právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, které jsou předloženy Poslanecké sněmovně¹⁵. Přidáme-li k tomu tvorbu sekundárních právních předpisů, o kterých bude hovořeno dále, právě vláda se výrazným způsobem podílí na kvalitě právních předpisů.

Platnost tohoto tvrzení lze doložit statistikou z 8. volebního období Poslanecké sněmovny, jež probíhalo v letech 2017 až 2021. Vláda jako navrhovatel zákona byla označena u 355 tisků, z toho 251 se jich dostalo až na samotný závěr legislativního procesu a zákony byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Poslanecké návrhy zákonů (podané jak jednotlivými poslanci, tak skupinou poslanců) naproti tomu takové úspěšnosti nečelily. Z celkového počtu 372 tisků jich bylo vyhlášeno ve Sbírce zákonů 72. Pro úplnost, Senát předložil Poslanecké sněmovně 17 tisků, z nichž 6 bylo vyhlášeno ve Sbírce zákonů.¹⁶

Vláda se vyjadřuje k návrhům zákonů, které byly předloženy Poslanecké sněmovně jiným navrhovatelem¹⁷ s tím, že tak musí učinit do 30 dnů od doby doručení žádosti předsedy Poslanecké sněmovny, ve které je vládě předmětný návrh zákona zasílán. Během této lhůty o návrhu zákona Poslanecká sněmovna nejedná. Nezašle-li vláda své stanovisko, použije se právní fikce, že se „vláda vyjádřila kladně“, legislativní proces může pokračovat i bez jejího vyjádření.¹⁸ Stanovisko vlády může být souhlasné nebo nesouhlasné. V praxi se používá taktéž stanovisko neutrální. Zatímco souhlasné stanovisko nebývá odůvodňováno,

¹³ V českém prostředí není vláda zvolena jako náhradní zákonodárce, a to ani v případě válečného stavu, stavu ohrožení státu či při rozpuštění Poslanecké sněmovny. KYSELA, J., KOKEŠ, M. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2018, VIII (III-IV).

¹⁴ Čl. 42 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

¹⁵ Čl. 44 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

¹⁶ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Sněmovní tisky* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, [cit. 2021-12-27]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=8>.

¹⁷ Dle čl. 41 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava, jím jsou poslanec, skupina poslanců, Senát a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

¹⁸ Čl. 44 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

k neutrálním¹⁹ a nesouhlasným je naopak připojeno vždy a vláda v něm uvádí důvody svého rozhodnutí. Je-li stanovisko vlády doručeno předsedovi Poslanecké sněmovně, je spolu s návrhem zákona zasláno poslancům a poslaneckým klubům k seznámení před jeho zařazením na schůzi Poslanecké sněmovny²⁰. Stanovisko vlády bývá využíváno koaličními poslanci v rámci obecné rozpravy při projednávání návrhu zákona, kdy z něho bývá citováno. Rovněž se stává, že tvoří základ pro pozměňovací návrh, který předloží některý z poslanců.

Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu má odlišný legislativní postup, který je přímo upraven Ústavou České republiky, dále pak zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Vlastní vládní návrh zákona o státním rozpočtu obsahuje celkové příjmy státního rozpočtu, celkové výdaje, schodek státního rozpočtu a způsob jeho vypořádání. Poslanecké sněmovně je pak spolu s ním předloženo několik doprovodných zpráv a tabulek týkajících se jednotlivých správců kapitol státního rozpočtu. Věnujeme-li se legislativní tvorbě ve veřejné správě, v procesu schvalování státního rozpočtu je pro vládu zásadní, jak dopadne první čtení v Poslanecké sněmovně. Možnosti jsou pouze dvě, schválení základních údajů návrhu státního rozpočtu tak, jak navrhuje vláda (pozměňovací návrhy nejsou přípustné) nebo jeho vrácení vládě s tím, že má připravit zcela nový návrh zákona o státním rozpočtu dle doporučených změn ve stanoveném termínu, přičemž žádoucí je projednat a schválit tento návrh zákona do konce roku, aby nedošlo k tzv. rozpočtovému provizoriu²¹ dopadající na hospodaření státu.

1.3. Normotvorba vlády

Ústava České republiky počítá se dvěma zmocněními pro výkonnou moc v oblasti vydávání podzákoných právních předpisů. První zmocňuje vládu vydávat přímo nařízení k provedení zákonů, tzv. generální zmocnění (čl. 78 Ústavy). Druhé pak zmocňuje ministerstva a jiné správní úřady vydávat na základě a v mezích zákona tzv. vyhlášky, jsou-li k tomu zákonem přímo zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

Podle V. Pavlíčka platí pro nařízení vlády následující:

¹⁹ Neutrální stanovisko bývá používáno v případě, že vláda obecně proti návrhu zákona nic nenamítá, nicméně předmětný návrh zákona trpí věcnými či legislativními vadami, které bude třeba, dle názoru vlády, v průběhu legislativního procesu odstranit. Je také běžné, že neutrální stanovisko vláda použije pro návrhy zákonů, které předložil koaliční partner, ačkoli s tím jedna z koaličních stran zcela nesouhlasí.

²⁰ Ust. § 89 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

²¹ Čerpání výdajů pro období rozpočtového provizoria činí 1/12 celkových výdajů státního rozpočtu stanovených posledním schváleným zákonem o státním rozpočtu.

- a) Musí být založeno na určitém zákoně. Vláda se nesmí obecně odvolávat na platné právo a nařízení musí být vydáno poté, co určitý zákon nabyl platnosti²². Zde je vhodné podotknout, že ukládá-li zákon vládě vydat nařízení, vláda je povinna jej vydat.
- b) Vláda může, na základě generálního zmocnění, provést jakýkoli zákon, považuje-li to za nutné, čímž je naplňován i úkol plynoucí ze slibu člena vlády, konkrétně „*uvádět zákony v život*“²³.
- c) Nařízení vlády nesmí překročit meze určené zákonem, které jsou buď výslovně určeny, nebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona.
- d) Nařízení vlády bez vazby na zákon jsou vyloučena, tím spíše je vyloučena možnost na vládu přenést zmocňovacím zákonem oprávnění k prvotní normotvorbě zakládající nové právní vztahy bez opory v zákoně.
- e) Nařízení vlády proti zákonu jsou vyloučena, protože jimi nelze měnit zákon. Nařízení vlády mají nižší právní sílu než zákon.
- f) Zákon může svoji účinnost svázat s vydáním nařízení vlády.
- g) Nařízení vlády zůstává platné i v případě, kdy zákon, obsahující zmocnění pro vydání nařízení, pozbyl platnosti, byl zrušen nebo novelizován.
- h) Nařízení vlády vydává celá vláda, nikoli její jednotliví členové. Tuto pravomoc nemůže delegovat na ostatní úřady.²⁴

Některé body vyžadují bližší rozebrání, neboť zejména činností Ústavního soudu došlo k jejich konkretizaci.

Ohledně generálního zmocnění vlády vydávat nařízení platí, že musí být respektovány obecné ústavní zásady (čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, čl. 4 odst. 1 LZPS), a dále musí být zachována obecnost ve vztahu k dopadu na neurčitou skupinu adresátů.²⁵ Normotvorba exekutivy podle Ústavního soudu spočívá na zásadách:

- *„nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,*
- *nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti),*

²² Ust. § 5 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírcě zákonů a o Sbírcě mezinárodních smluv.

²³ Čl. 69 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava zní: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony a uvádět je v život. Slibuji na svou čest, že budu zastávat svůj úřad svědomitě a nezneužiji svého postavení.*“

²⁴ PAVLIČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 937-940.

²⁵ Identicky vyjádřené rovněž v čl. 2 odst. 2 a 3 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

- *musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).*²⁶

Podle Ústavního soudu je při vydávání nařízení vlády bezesporu zásadní to, jaké meze zákonodárce vládě vytyčil, přičemž jsou-li limity vágní či zcela absentují, ani v takové chvíli nemá vláda zcela volnou ruku, neboť je omezena Ústavou České republiky, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy. Nařízení vlády nemůže být „praeter legem“, nýbrž se musí pohybovat „secundum et intra legem“. Zde obecná představa, plynoucí z bodu b) viz výše, tj. že vláda může provést jakýkoli zákon, dostává jasné mantinely a není možné si představit, že vláda má „blanketní“ zmocnění.

Slovní obrat „v mezích zákona“ není možné podle Ústavního soudu vnímat tak, aby zákonodárce rezignovat na úpravu určité oblasti vztahů vyžadující zákonnou formu a přenechal ji zcela moci výkonné.²⁷ Podle J. Hoetzela to však neznamená, že každý zákon vytyčuje exekutivě meze, ale pouze toliko, že obsahuje-li zákon takové meze, musí se jimi řídit, vždyť „*Může-li zákon zmocnit správní úřad, aby vydával konkrétní správní akty zcela podle volného uvážení, nelze usoudit, proč by zákon nemohl takové zmocnění dávat k tvoření nařízení, která jako abstraktní normy dávají větší záruky objektivnosti a spravedlnosti než akty konkrétní, nejsou střížena na určité osoby.*“²⁸

D. Hendrych rozlišuje povinnosti, které se ukládají na základě zákona a povinnosti, které stanoví jen zákon. Zákonodárce má dbát na naplnění míry určitosti zákona, přičemž tuto míru nelze dopředu definovat přesným pravidlem. Ze zákona má být patrný obsah, účel a rozsah působení správy, nařízení má upravovat případy stejného druhu a držet se neurčitého okruhu adresátů.²⁹ Hranice zmocnění bude spočívat na uvážení zákonodárce, který by si měl klást otázky typu: je vhodné či je žádoucí, aby měl předmět úpravy zákonnou formu, jak časté změny zákona můžeme očekávat, bude-li úprava přímo v zákoně, může předmět úpravy vyžadovat rychlou reakci na aktuální situaci nebo je třeba upravit pouze podrobnosti technického charakteru atd.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.). Obdobně též Nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06 (N 222/51 SbNU 753; 69/2009 Sb.).

²⁷ Právní věta ke kvótám na mléko. Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.).

²⁸ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právníká dílna (Wolters Kluwer ČR), s. 55.

²⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 29-36.

V rámci mezí zákona je nutno podotknout, že počítá-li ústavní zákon s tím, že určitá oblast vztahů bude upravena zákonem, tzv. „výhrada zákona“³⁰, nemůže zákonodárce ponechat úpravu na vládě. Nicméně i zde Ústavní soud uvádí, že „nikoli ve všech případech, kdy ústavní zákony odkazují na zákon, je vyloučena bližší úprava nižšími právními předpisy. Tak je tomu ovšem pouze tehdy, kdy ústavní zákon takovou úpravu vyhrazuje výslovně pouze zákonu (článek 4 odst. 3, čl. 8 odst. 2, 3, 5, 6, čl. 39 LZPS, čl. 104 Ústavy ČR), nikoli však v případě čl. 4 odst. 1 LZPS, podle kterého povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Normativní akty nižší právní síly mohou tedy na základě zákona a v jeho mezích vydávat i ministerstva a jiné správní úřady, jsou-li k tomu zmocněny zákonem. Takový normativní akt nižší právní síly se ovšem nesmí posuzovat do terciární roviny, když právní řád ČR terciární tvorbu práva nepřipouští. Předmětný obsah se tak musí krýt alespoň se sekundárním normativním aktem.“³¹

Můžeme říci, že to jsou právě „meze zákona“, co činí legislativcům největší překážku. Podle J. Kysely a M. Kokeše zmocňovací zákony, které mají být rozpracovány prováděcími právními předpisy, mají pro jistotu ve svých ustanoveních přímo vymezen obsah prováděcího předpisu, čímž se opouští praxe spočívající v pouhém pokynu, že má být vydáno nařízení. Autoři se zamýšlí nad tím, zda přehnaná rigidita zaměřující se na obsah prováděcího právního předpisu, který nad to může být podroben soudní či ústavní kontrole zákonnosti, není dnešní legislativní tvorbě spíše na škodu, přičemž si nelze povšimnout, že rozhodujícím aktérem posuzujícím zákonnost a ústavnost bude Ústavní soud.³²

1.4. Normotvorba ústředních orgánů státní správy

Druhý způsob ústavně zakotvené právotvorné kompetence pro exekutivu, dle kterého lze vydávat právní předpisy (čl. 79 odst. 3 Ústavy), je adresován ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územně samosprávných celků³³. Ústava České republiky, na rozdíl od nařízení vlády, tento právní předpis nijak nenazývá. Pojmenování vychází ze zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, kdy předpisy vydávané ministerstvy či jinými správními úřady nazýváme „vyhlášky“.

³⁰ Např. čl. 20 (oblast voleb), čl. 80 (státní zastupitelství), čl. 91 odst. 2 (působnost a organizace soudů) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

³¹ Právní věta k otázce normativních právních aktů podle právního řádu České republiky. Nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 105/95 (N 91/6 SbNU 171).

³² KYSELA, J., KOKEŠ, M. Role vlády v procesu právotvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2018, VIII (III-IV), s. XCVII-XCIX.

³³ K územně samosprávným celkům více v kapitole Specifika právních předpisů místní samosprávy.

Ústřední orgány státní správy jsou zřízeny zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, nazývaný též kompetenční zákon, podle kterého máme 14 ministerstev, v jejichž čele stojí vždy člen vlády, a dále pak další ústřední orgány státní správy, kterých je 17 (např. Český statistický úřad, Správa státních hmotných rezerv, Energetický regulační úřad nebo Národní sportovní agentura), pro které je typická celostátní působnost a jejich nadřízenost vůči ostatním správním úřadům spadajícím do oboru jejich působnosti dle principu subordinace. Role ministerstev je specifická v tom, že ačkoli kompetenční zákon ústředním orgánům státní správy stanovuje dílčí věcnou působnost, v rámci působnosti ministerstev jsou zahrnuty celé obory veřejné správy.³⁴ Ostatní ústřední orgány státní správy pak mají okruh své působnosti stanovený nikoli kompetenčním zákonem, ale jiným zákonem.³⁵

Skutečnost, že Ústava České republiky rozdílně upravuje možnost vydávání podzákonných právních předpisů, konstatuje i Ústavní soud tím, že zákonodárce ani exekutiva nemohou s formálními prameny práva nakládat libovolně, tj. vyhláška ministerstva nebo jiných správních úřadů nemůže nahradit nařízení vlády, i kdyby ji vláda na své schůzi schválila.³⁶

Ústřední orgány státní správy mohou vydat vyhlášku jen na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny, přičemž tento výklad je třeba podle Ústavního soudu vnímat restriktivně, tj. musí být konkrétní, jednoznačné a jasné³⁷. Zároveň i zde jsou platné principy předvídatelnosti práva, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti, aby adresáti právních norem byli schopni pochopit nové pravidlo, přizpůsobit tomu své chování a dopředu odhadnout důsledky toho, když své chování vhodně neupraví. Jak uvádí J. Kysela a M. Kokeš, zákonodárce v zákoně jasně vytyčuje hranice, které exekutiva v rámci své právotvorné činnosti nemůže měnit ani doplňovat, čímž ji zároveň poskytuje návod, jak má předmětnou materii upravit, respektive otevírá prostor pro úpravu nad zákonný standard.³⁸

Podle Ústavního soudu je *„dále nutné trvat na rozlišování pravomoci a kompetence. Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci. Pravomoc*

³⁴ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 920-921.

³⁵ Tamtéž, s. 925.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.).

³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 19/16 (N 237/83 SbNU 677; 8/2017 Sb.).

³⁸ KYSELA, J., KOKEŠ, M. Role vlády v procesu právotvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2018, VIII (III-IV), s. XCIX.

ministerstev a jiných správních úřadů vydávat odvozené sekundární právní předpisy je založena čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Zákonné zmocnění je pak naplněním této pravomoci co do rozsahu a obsahu (kompetence).³⁹ Důležitost tohoto rozlišení je spatřována z hlediska dělby moci, tedy zmocní-li zákonodárce výkonnou moc k vydání podzákonného právního předpisu, není přípustné, aby do takové právní úpravy libovolně zasahoval.

Přistoupí-li zákonodárce ke zrušení zmocňovacího ustanovení, Ústavní soud se kloní k názoru, že „jeho vypuštěním nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu.“⁴⁰ Nutno podotknout, že orgán, který takovou vyhlášku byl oprávněn vydat, disponuje pravomocí ji zrušit (nikoli však změnit).

Jako zajímavost je možné zmínit, že Ústavní soud rovněž posuzoval otázku postavení vlády v demisi ve vztahu k pravomoci vydávat podzákonné právní předpisy (konkrétně vyhlášky vydávané ministerstvy), kdy *„prezident republiky [...] pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády“*.⁴¹ Podle Ústavního soudu není potřeba pro zákonné zmocnění vydávat vyhlášky, vyvozovat zvláštní ústavní omezení ministerstva či jiného správního úřadu, když rozhodnutí o existenci či neexistenci konkrétního zmocnění závisí na vůli zákonodárce. Dalším důvodem, proč právotvorba ministerstva, v jehož čele stojí prozatímní ministr, nevyžaduje ústavněprávní omezení je postavení ministerstva na stejnou úroveň s jinými správními úřady v Ústavě České republiky. *„Pokud by existence vládní krize měla znamenat ústavněprávní omezení normotvorné pravomoci dle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, musela by se uvedená omezení dotknout všech těchto orgánů, které jsou z hlediska zmocnění k vydávání předpisů v postavení totožném. Normotvorná pravomoc těchto ústředních orgánů státní správy na úrovni ministerstev není podmíněna existencí vlády, která získala důvěru Poslanecké sněmovny dle čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR.“⁴²*

³⁹ Právní věta k derogaci vyhlášky po zrušení zákonného zmocnění k jejímu vydání. Nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03 (N 152/35 SbNU 117; 568/2004 Sb.).

⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.).

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.).

⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.), bod 60, písm. c).

2. Legislativní činnost

Na začátek této kapitoly je vhodné uvést, že všechny návrhy právních předpisů vlády, ministerstev a jiných správních úřadů se zařazují do elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODok Úřadu vlády (dále jen „elektronická knihovna eKLEP“), kde probíhají jednotlivé kroky legislativního procesu, např. obsahuje dokumenty zaslané do připomínkového řízení včetně jednotlivých připomínek uplatněných připomínkovými místy, vypořádání připomínek, materiály určené k projednání vládou, jakož i konečné znění materiálu se zapracovanými připomínkami z jednání vlády.

„Vláda jako vrcholný orgán moci výkonné řídí činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správa a odpovídá za úroveň jí schvalovaných návrhů zákonů, návrhů zákonných opatření Senátu a nařízení vlády.“⁴³

Jak bylo uvedeno, vláda je Ústavou České republiky obdařena pravomocí předkládat Parlamentu návrhy zákonů. Legislativní činnost je specifickou, do značné míry odbornou činností, kterou charakterizují vybrané metody tvorby právních předpisů respektující obecné předpoklady a znaky právních norem. Jedná se o činnost, která je spojena s přípravou, projednáváním, schvalováním a publikováním právních předpisů. Přípravu právních předpisů v jednotlivých člancích veřejné správy mají zpravidla na starosti odbory legislativy ve spolupráci s věcnými odbory. Jde o kombinaci pracovníků s právním a specializovaným vzděláním. Sjednocující pravidla legislativní činnosti napříč orgány výkonné moci představují Legislativní pravidla vlády, Statut Legislativní rady vlády, Jednací řád Legislativní rady vlády a Jednací řád vlády.

2.1. Legislativní rada vlády

Jedná se o poradní orgán vlády pro její legislativní činnost, kterému je svěřena působnost v oblasti posuzování legislativních návrhů.

Legislativní rada vlády (dále jen „LRV“) má odlišné postavení od ostatních poradních orgánů vlády, neboť její zřízení předpokládá kompetenční zákon (s účinností od 1. listopadu 1996).⁴⁴ Nejedná se však o povinnost uloženou vládě, že takový orgán musí zřídit, ale o oprávnění vlády. Konkrétní podobu LRV, usměrňování její činnosti či vymezení okruhu její

⁴³ Čl. 1 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁴⁴ Ust. § 28a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky: „Vláda může zřídit jako svůj poradní orgán Legislativní radu. V jejím čele stojí člen vlády.“

působnosti je následně, prostřednictvím usnesení vlády, upravena ve Statutu LRV⁴⁵, Jednacím řádu LRV⁴⁶ a v Legislativních pravidlech vlády.

LRV má aktuálně 29 členů⁴⁷, které jmenuje a odvolává vláda z řad odborníků, aby byly pokryty a zastoupeny oblasti práva jak soukromého, tak veřejného. V čele stojí předseda⁴⁸, jež musí být dle zákona vždy členem vlády. Na ostatní členy nejsou kladeny žádné zákonné požadavky týkající se jejich odborné, pracovní či jiné způsobilosti. Mezi další odlišnosti patří i forma členství, které je u LRV charakteristické členstvím ad personam⁴⁹. Ostatně jak uvádí J. Filip, členové LRV vystupují sami za sebe a očekává se od nich, že budou plnit roli expertů, nikoli poradců předsedy LRV (potažmo ministra). Je vyloučeno, aby se člen LRV nechal zastoupit, s výjimkou předsedy, který je politickým reprezentantem a jeho zastupitelnost může být v podobě jeho náměstka.⁵⁰ V posledních letech se členy LRV stávají vysokoškolští pedagogové, vědečtí pracovníci a odborníci z praxe (notáři, advokáti). Za zmínku stojí i skutečnost, že dříve byli součástí LRV soudci, ale dle Ústavního soudu je činnost soudců v poradních orgánech moci výkonné a zákonodárné v rozporu s principem dělby moci.⁵¹

2.1.1. Vývoj Legislativní rady vlády

LRV České socialistické republiky byla ustavena usnesením vlády ze dne 5. prosince 1969 č. 255, setkáváme se s ní více jak 50 let. Smysl jejího založení je poplatný dodnes, jak uvádí M. Prudilová, mělo se jednat o „objektivní poradní orgán vlády, který by pomáhal zajistit, že v republikové legislativě budou dodrženy všechny specifické legislativní požadavky tak, aby se vláda mohla soustředit na rozhodnutí o politické a věcné správnosti navrhovaných úprav.“⁵² Uvědomění si potřeby disponovat ve státním aparátu odborníky na tvorbu právních předpisů mající specifické a odborné znalosti nejen z oblasti práva, ale i legislativní techniky, byla již

⁴⁵ Statut Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1040.

⁴⁶ Jednací řád Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1039.

⁴⁷ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Členové Legislativní rady vlády* [online]. Praha: Vláda ČR © 2009-2022 [cit. 2022-03-10]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/clenove/>.

⁴⁸ Aktuálně je předseda LRV Michal Šalomoun, ministr pro legislativu a předseda Legislativní rady vlády. Místopředsedové jsou Jan Kněžínek, Josef Vedral a Aleš Gerloch.

⁴⁹ Ostatní poradní orgány vlády mají zpravidla členství ex offio či virilní členství. Členství ad personam je upraveno v čl. 3 odst. 4 Statutu Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1040.

⁵⁰ FILIP, Jan. K postavení Legislativní rady vlády České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, 3, s. 208. K rozdělení role poradce a experta dále Filip uvádí, že poradce bude vždy brát ohled na to, jaký bude mít vliv prezentovaný výsledek na pozici a popularitu ministra.

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.).

⁵² PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, s. 38.

tehdy vnímaná jako zásadní, má-li vzniknout právní norma srozumitelná pro společnost a schopná dosáhnout zamýšlených cílů. Přesto se z počátku LRV skládala spíše z politických osobností než z osobností znalých práva a právní techniky a nikoli neobvyklá byla i častá výměna jejich členů. Výjimku v té době tvořil předseda Českého úřadu pro tisk a informace Vlastimil Neubauer, který v LRV působil od jejího ustavení až do její první velké rekonstrukce v listopadu 1988. Rovněž první předseda LRV Ladislav Adamec vydržel v čele LRV více jak 11 let.⁵³

V lednu roku 1990 byla jmenovaná nová, porevoluční LRV, předsedou se stal Antonín Baudyš, místopředseda vlády ČSR, a místopředsedkyní Dagmar Burešová, ministryně spravedlnosti. Ve složení LRV se začínají objevovat první akademici. Rychlý vývoj ve státě se odrazil i v obsazení LRV a v únoru 1990 byla jmenovaná nová LRV, jejímž předsedou se stal Petr Pithart, předseda vlády, a podle M. Prudilové zde poprvé vidíme snahu obsadit LRV odborníky z praxe a osoby reprezentující právnické profese, která se promítla do jejího dalšího fungování⁵⁴. Skutečnost, že předseda byl právník, byla podle P. Zářeckého odrazem toho, že „vláda jako celek všeobecně sdílela respekt k právu. Všichni se snažili vrátit právu místo, které mu v demokratické společnosti patří a odtud se odvozoval i rostoucí respekt k orgánům a profesím, které ho měly reprezentovat a jeho principy hájit.“⁵⁵ Stejně jako úsilí, které LRV vynaložila v devadesátých letech na vytvoření demokratického právního řádu zajišťující základní práva a svobody občanů, včetně fungující nezávislé soudní soustavy⁵⁶, bylo třeba i v novém tisíciletí vyvinout značnou aktivitu spojenou s přípravou českého právního řádu na vstup do Evropské unie.⁵⁷ V té době stál v čele LRV Pavel Rychetský a i díky němu došlo k její stabilizaci.

Ve čtvrtém desetiletí existence LRV můžeme sledovat urychlení a zjednodušení komunikace díky zprovoznění elektronické knihovny eKLEP a zavedení možnosti vydávat stanovisko předsedy LRV namísto stanoviska LRV⁵⁸. Poslední desetiletí je charakteristické častou změnou předsedů LRV vycházející z politické nestability a vládní krize, od roku 2014 došlo podle M. Prudilové opět k její stabilitě a „*disponuje odborníky na ústavní právo, na právo*

⁵³ Tamtéž, s. 60, 77-78.

⁵⁴ Tamtéž, s. 82.

⁵⁵ ZÁŘECKÝ, Pavel. Pohled na polistopadovou historii Legislativní rady vlády České republiky do roku 2005. *Správní právo*, 2010, 1, s. 13.

⁵⁶ FILIP, Jan. K postavení Legislativní rady vlády České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, 3, s. 205.

⁵⁷ PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, s. 106.

⁵⁸ Tamtéž, s. 133.

mezinárodní i evropské, na všechny oblasti civilního práva i na jednotlivé oblasti práva veřejného.“⁵⁹

Za dobu existence LRV se její činnost vyvíjela s tím, že dnes, podle M. Kokeše, má „charakter kontrolní či revizní než plánovací, přičemž problematickým (a opakovaně kritizovaným) aspektem spojeným s činností LRV je ovšem skutečnost, že je zapojena až do jeho závěrečných stádií.“⁶⁰

2.1.2. Činnost Legislativní rady vlády

Hlavní náplní LRV je posuzování legislativních návrhů (věcných záměrů zákonů, návrhů zákonů a návrhů nařízení vlády) z následujících hledisek:

- a) soulad s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu ČR,
- b) soulad s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána,
- c) soulad s právem Evropských společenství a Evropské unie,
- d) zda jsou ve všech svých částech a jako celek nezbytné,
- e) zda je obsah přehledně členěn, srozumitelně a jednoznačně formulován a v souladu s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu,
- f) zda bylo provedeno hodnocení dopadů regulace v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace.⁶¹

LRV k jednotlivým legislativním návrhům přijímá stanovisko, ve kterém vládě doporučuje návrh

- a) schválit v předloženém znění,
- b) schválit ve znění úprav navržených ve stanovisku LRV nebo
- c) neschválit a vrátit ho předkladateli buď k dopracování, nebo s tím, že předložený návrh není nutný.⁶²

Podle Statutu LRV je předseda LRV oprávněn rozhodnout, zda se příslušným legislativním návrhem bude zabývat LRV na svém zasedání či k němu bude vypracováno pouze samostatné stanovisko předsedy LRV. Takové rozhodnutí nemůže být založené na libovůli předsedy, neboť je přípustné pouze tehdy, jedná-li se o úpravu, která

⁵⁹ Tamtéž, s. 161.

⁶⁰ KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020, s. 289.

⁶¹ Čl. 1 odst. 3 Statutu Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1040.

⁶² Čl. 1 odst. 7 Jednacího řádu Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1039.

- a) nemá (nebude mít, jde-li o věcný záměr) formu komplexního zákona,
- b) neobsahuje zásadní legislativní problémy ani nedostatky v hodnocení dopadů regulace nebo
- c) je časově naléhavá.⁶³

Svoji činnost LRV vykonává nejen prostřednictvím svých zasedání, ale zřizuje i pracovní komise jako své pomocné orgány⁶⁴. Dle Statutu LRV jsou komise zřizované pro veřejné právo (aktuálně jich pro tuto oblast je zřízeno šest – tři pro správní právo a po jedné pro finanční, evropské a pracovní právo a sociální věci), pro soukromé právo, pro trestní právo a pro hodnocení dopadů regulace. Rozhodnutí, která z komisí se bude příslušným legislativním návrhem zabývat, přísluší předsedovi LRV. Členství v pracovních komisích není podmíněno splněním zákonných požadavků, tak jako u členů LRV je i zde rozhodující odbornost, specializace a praxe. Pracovní komise plní důležitou roli týkající se podzákonných právních předpisů, neboť projednávají návrhy vyhlášek ministerstev a jiných správních úřadů, přičemž tyto nejsou následně schvalovány vládou. Rovněž projednávají legislativní návrhy předložené vládě a LRV.⁶⁵

Pro úplnost je třeba zmínit i Odbor kompatibility Úřadu vlády (dále jen „Odbor kompatibility“), který je součástí Sekce LRV a jehož činnost úzce souvisí s legislativním procesem, neboť hodnotí soulad legislativních návrhů s právem Evropské unie.

V porovnání s ostatními poradními orgány zřizované vládou, má LRV významnou úlohu v tom, že materiály legislativního charakteru⁶⁶, které jsou předkládány na schůzi vlády, na ni nelze projednat, není-li součástí materiálu vypracované stanovisko LRV případně samostatné stanovisko předsedy LRV. Jedná-li se o záležitost, která nesnese odkladu, musí být takové stanovisko nejpozději do tří pracovních dnů vloženo do elektronické knihovny eKLEP.⁶⁷ Stále je však třeba mít na paměti, že se jedná pouze o doporučení vládě, které může a nemusí její rozhodnutí ovlivnit.

⁶³ Čl. 4 odst. 3 Statutu Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1040.

⁶⁴ Jak uvádí J. Filip, na rozdíl od členů LRV, které jmenuje vláda, jsou členové pracovních komisí jmenování LRV. FILIP, Jan. K postavení Legislativní rady vlády České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, 3, s. 208. Taktéž čl. 2 písm. e) Statut Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1040.

⁶⁵ Čl. 5 Statutu Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1040.

⁶⁶ Jedná se o návrh věcného záměru zákona, návrh zákona, návrh nařízení vlády a návrh stanoviska vlády k návrhu zákona, jehož předkladatelem není vláda.

⁶⁷ Čl. V odst. 4 Jednacího řádu vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění ze dne 2. března 2022 č. 145.

V posledních letech čelila LRV negativní medializaci své činnosti, zejména v souvislosti s projednáváním nového stavebního zákona a zákona o hromadných žalobách. Hromadné sdělovací prostředky zpochybňovaly nestrannost a profesní odbornost členů LRV, jakož i možnost, že stanoviska LRV jsou formulovaná podle zadání předkladatele právní úpravy či jiných osob. Mediální vtažení LRV do politické debaty otevřelo prostor pro diskuzi nad posílením její ochrany, ale i otázku zpřístupnění zvukových záznamů ze zasedání LRV v rovině zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.⁶⁸ Podle rozhodnutí Městského soudu v Praze jsou zvukové záznamy z jednání LRV interní pracovní pomůckou a nejsou projevem působnosti LRV, které by byly určeny ke zveřejnění. I soud zdůraznil, že výsledkem zasedání LRV jsou pouhá doporučení vládě, sama LRV nerozhoduje. V dané kauze bylo třeba vzít do úvahy i charakter projevů členů LRV, kteří vystupují jako soukromé osoby prezentující svůj osobní názor. *„Část pracovního či veřejného hovoru může mít osobní povahu, které náleží ochrana a kontroly jednotlivých členů LRV se stejně, jako u jiných správních úřadů nelze domáhat individuálně, ale pouze prostřednictvím formálně relevantních výstupů činnosti daného úřadu.“*⁶⁹

2.2. Příprava návrhu zákona

2.2.1. Věcný záměr zákona

Jedná se o materiál vypracovaný ministerstvy a jinými správními úřady před zpracováním návrhu zákona za podmínky, že vypracování věcného návrhu zákona je obsaženo v Plánu legislativních prací vlády⁷⁰. Podstatné je, že povinnost jej vypracovat, není k návrhům prováděcích předpisů, a dále ke všem návrhům zákonů, protože Legislativní pravidla vlády

⁶⁸ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Výroční zpráva o činnosti Legislativní rady vlády za rok 2020* [online]. Praha: Vláda ČR © 2009-2022 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/vyrocnizprava-o-cinnosti-lrv-za-rok-2020-190015/>.

⁶⁹ DIMUN, Petr. Soud: Jednání Legislativní rady vlády jsou veřejná, oznámení o střetu zájmů členů se neevidují. In *Česká justice* [online]. Praha: Media Network, ©2021, 14. června 2021 7:50 [cit. 2022-03-04]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2021/06/soud-jednani-legislativni-rady-vlady-jsou-neverejna-oznameni-o-stretu-zajmu-clenu-se-neeviduji/>.

⁷⁰ Plán legislativních prací vlády zpracovává člen vlády stojící v čele LRV (ve spolupráci s ostatními členy vlády, guvernérem ČNB a vedoucími dalších ústředních orgánů státní správy) zpravidla na období jednoho kalendářního roku (součástí je i výhled legislativních prací vlády zpravidla na 3 roky, který vláda bere pouze na vědomí). Mohou do něj být zapracovány pouze úkoly, které jsou projednávány vládou, tj. vybrané věcné záměry zákonů, návrhy zákonů a nařízení vlády či jejich novely. Z Plánu legislativních prací vyplývá, zda k předmětnému právnímu přepisu bude zpracováno hodnocení dopadů regulace nebo zda bude materiál, nad rámec Legislativních pravidel vlády, projednáván v Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí. Úpravu Plánu legislativních prací nalezneme vedle Legislativních pravidel vlády také v čl. 6c Metodického pokynu pro zjišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, schváleného usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, ve znění ze dne 27. února 2018 č. 138.

určují, které záměry se zařadí do plánu legislativních prací. Věcný návrh zákona se zpracovává k těm návrhům zákona, u kterých má dojít k nahrazení stávající právní úpravy novou, odlišnou právní úpravou, přinášející koncepční změny do právního řádu nebo u těch návrhů zákonů, kde se navrhuje právem upravovat věci dosud neupravené.^{71 72}

Obsah věcného záměru zákona dělíme podle oblastí, které jsou sledovány. Jedná se o:

1. popis dosud neupravené oblasti a rozbor skutečného stavu, případně přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr zákona váže,
2. zhodnocení stavu v dosud neupravené oblasti a jeho rizika, případně zhodnocení stávající právní úpravy zahrnující rozbor skutečného stavu,
3. základní zásady věcného záměru,
4. účel věcného záměru,
5. návrh věcného řešení,
6. nástin obsahu nové právní úpravy, včetně zhodnocení dopadů evropskoprávních, ústavněprávních a mezinárodněprávních a
7. oblasti povinně sledované v důvodových zprávách k návrhům zákonů, ke kterým v případě věcného záměru zákona patří:
 - a) přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže,
 - b) předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí ČR, sociální dopady včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel a dopady na životní prostředí,
 - c) zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen,
 - d) zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů,
 - e) zhodnocení korupčních rizik a
 - f) zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu.⁷³

⁷¹ Hlava I, čl. 3 a násl. Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁷² Věcný záměr zákona se nezpracovává k návrhu zákona o státním rozpočtu. Zde je záměr nahrazen zprávou k návrhu státního rozpočtu na příslušný rok.

⁷³ Čl. 4 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

Součástí věcného záměru zákona by měla být závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace, která je způsobilá nahradit samostatné zpracování částí věcného záměru zákona, zejména body 3, 4, 5 a 7 uvedené výše.⁷⁴

Jakmile je věcný záměr zákona příslušným orgánem zpracován (pro lepší přehlednost bude takovýto orgán nazýván „předkladatel“), je vložen do elektronické knihovny eKLEP a zahájí se připomínkové řízení, které je srovnatelné s připomínkovým řízením u návrhu zákona, které bude blíže přiblíženo v další části. Obecně lze uvést, že lhůta pro připomínky k věcnému záměru zákona činí 15 dnů, není-li stanoveno jinak. Vybraná připomínková místa mohou uplatňovat zásadní připomínky, ze kterých může vzniknout rozpor, nebude-li předkladatelem takové připomínce vyhověno. Upravený věcný záměr zákona, dle výsledků připomínkového řízení, zašle předkladatel k projednání vládě se žádostí o zařazení na program schůze vlády, čímž souběžně dojde k předložení materiálu i LRV, která má 60 dnů na jeho projednání. Schválí-li vláda na své schůzi věcný záměr zákona, vypracuje předkladatel návrh zákona v paragrafovém znění.⁷⁵

2.2.2. Návrh zákona

Jestliže se má exekutiva významnou měrou podílet na kvalitě právních předpisů, kde primárním cílem je vytvoření dobrého zákona, je třeba respektovat jak materiální, tak formální stránku kvality tvorby práva. Jak uvádí J. Kysela, „*podstatou formální stránky je ctění legislativně-politických principů, kam patří přiměřenost a vhodnost práva, souladnost a systémovost práva, zřetel na vyvážení stability a dynamiky práva, zásada veřejnosti práva, nepřípustnost zpětné účinnosti apod.*“⁷⁶ Materiální stránku pak spatřuje jako „*transparentní rámeček, v němž mohou být zájmy a potřeby jednotlivce či skupiny osob slyšeny, váženy a zohledňovány.*“⁷⁷, přičemž obě stránky je třeba při tvorbě zákonů zohlednit, protože jedna bez druhé povede k vytvoření svévolného aktu namísto aktu, který bychom mohli označit za dobrý a správný.⁷⁸

Zadání obsahu návrhu zákona vychází nejen z aktuálních společenských vztahů či z požadavků evropského práva, ale výraznou měrou je odrazem politického programu vlády

⁷⁴ Čl. 4 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁷⁵ Čl. 5 a čl. 7 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁷⁶ KYSELA, Jan. Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2018, X (I), s. X.

⁷⁷ Tamtéž, s. X.

⁷⁸ Tamtéž, s. X.

(nejčastěji zveřejněn ve formě Programového prohlášení vlády, se kterým vláda předstupuje před Poslaneckou sněmovnu, kterou žádá o důvěru). J. Kysela rozlišuje tři způsoby, jak je zadání následně zpracováno předkladatelem návrhu zákona. Předloha je zpracována buď legislativním odborem předkladatele, nebo je výsledkem spolupráce legislativního odboru a věcného odboru předkladatele, nebo jej vytvoří tzv. tým legislativních specialistů, který je však typický pro státy common law. Jako zbytnou možnost uvádí outsourcing přípravy návrhu zákona advokátní kanceláři.⁷⁹

Předkladatel u návrhu zákona, který má být projednán vládou, postupuje při jeho zpracování podle Legislativních pravidel vlády. Na začátku celého procesu má být provedena analýza právního a skutkového stavu, jakož i zhodnocení, zda je změna právního předpisu nezbytná. U návrhu zákona se setkáme, stejně jako u věcného záměru zákona, s požadavkem na postup podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA), o kterých bude podrobněji hovořeno v jiné části.

2.2.3. Důvodová zpráva

Návrh zákona musí obsahovat důvodovou zprávu, která se člení na obecnou a zvláštní část. Jedná se o povinnost stanovenou § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a její součástí musí být:

- a) pro obecnou část zhodnocení platného právního stavu, vysvětlení nezbytnosti nové právní úpravy, předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky⁸⁰ a s ústavním pořádkem České republiky⁸¹, a chce-li předkladatel zákona, aby Poslanecká sněmovna s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení⁸², odůvodnění takového návrhu a
- b) pro zvláštní část zhodnocení a vysvětlení jednotlivých ustanovení.

⁷⁹ Tamtéž, s. XII.

⁸⁰ Čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

⁸¹ Čl. 112 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava: „*Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.*“

⁸² Jedná se o postup podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Pro upřesnění lze zmínit, že pod výše uvedené mezinárodní smlouvy patří mj. Smlouva o fungování Evropské unie a Smlouva o Evropské unii. Součástí důvodové zprávy tak je i zhodnocení slučitelnosti návrhu právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie.⁸³

Takto strukturovanou důvodovou zprávu musí obsahovat každý návrh zákona, který je předkládán Poslanecké sněmovně.

V Legislativních pravidlech vlády nalezneme širší vymezení toho, co důvodová zpráva k návrhu zákona má obsahovat, nicméně takovou úpravu lze vztáhnout pouze na vládní návrhy zákonů, pro ostatní subjekty je postup podle těchto pravidel při tvorbě návrhů zákona dobrovolný. Vedle výše uvedeného se pro obecnou část dále požaduje:

- odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy včetně dopadů řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen,
- zhodnocení dopadů ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů,
- zhodnocení korupčních rizik,
- zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu.⁸⁴

Požadavky pro obecnou část důvodové zprávy lze opět nahradit závěry ze zpracované závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace.

Ve vztahu ke zvláštní části důvodové zprávy poskytují Legislativní pravidla vlády upřesnění její podoby. Zejména má obsahovat odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona, vysvětlení jejich účelu, principů, nezbytnosti, případně i srovnání s platným právem. Zvláštní část důvodové zprávy nerovná se přepis paragrafového znění. Z této části má být patrné, proč se konkrétní ustanovení nahrazuje, upravuje, zpřesňuje atd.⁸⁵

Důvodová zpráva není součástí schváleného zákona, který je po ukončení legislativního procesu publikován ve Sbírce zákonů.

V této části je vhodné zmínit, že 1. ledna 2023 nabyde účinnosti zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), který vnaší do legislativního procesu změny spojené s elektronizací tvorby a vyhlášením právních předpisů,

⁸³ Čl. 9 odst. 2 písm. e) Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018, pak obsahuje podrobný popis toho, co se v rámci slučitelnosti s právem Evropské unie v důvodové zprávě uvádí.

⁸⁴ Čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁸⁵ Čl. 9 odst. 4 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

především spuštěním systému e-Sbírka a e-Legislativa. V oblasti tvorby právního předpisu bude zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv *lex specialis* k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nově upraví důvodovou zprávu a přinese tak jednotný minimální standard její podoby pro všechny druhy právních předpisů. Důvodová zpráva bude zpřístupněna v databázi informací o aktech elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka), nicméně stejně jako doposud nebude součástí závazného textu právního předpisu. Její účel při výkladu právního předpisu tak zůstane teleologický.⁸⁶

R. Boháč vymezuje obecné požadavky, podle nichž má být důvodová zpráva

1. zákonná, tj. v souladu se zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny,
2. v souladu s Legislativními pravidly vlády (pouze pro vládní návrhy zákonů),
3. přehledná (pro rychlou orientaci čtenáře),
4. srozumitelná a určitá (v případě opaku by neplnila svoji funkci při výkladu právního předpisu) a
5. stručná (což je předpoklad pro přehlednost, srozumitelnost a určitost).⁸⁷

2.2.4. Ostatní přílohy návrhu zákona

Předkladatel návrhu zákona vypracuje spolu s důvodovou zprávu rovněž předkládací zprávu⁸⁸, která ve stručnosti shrnuje základní informace související se zpracováním a projednáním návrhu zákona. Jde o vyjádření sledovaného účelu návrhu zákona, zda předkladatel spolupracoval při jeho přípravě s ostatními ministerstvy či jinými správními úřady, zda je důvodem pro předložení úkol uložený v usnesení vlády, případně plyne tato povinnost z jiného dokumentu. Podstatná část předkládací zprávy má být věnovaná připomínkám, které vzešly z připomínkového řízení.⁸⁹

K zákonnému požadavku, co musí být k návrhu zákona přiloženo, patří dále návrh prováděcího právního předpisu (návrh nařízení vlády nebo návrh vyhlášky) v případě, kdy

⁸⁶ Ministerstvo vnitra. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). In *eKLEP, informační systém ODoK* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 26. srpna 2015 13:58:21, Čj. OVA 1059/15 [cit. 2022-02-14].

⁸⁷ BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., 2011, s. 325-327.

⁸⁸ Obsah předkládací zprávy upravuje čl. 10 odst. 6 ve spojení s čl. 7 odst. 4 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁸⁹ Ve fázi před připomínkovým řízením je tato část nevyplněna.

návrh zákona obsahuje zmocňovací ustanovení, na jehož základě má být předmětný prováděcí právní předpis vydán a jež má nabýt účinnosti stejně jako návrh zákona⁹⁰. Jde-li o návrh novely zákona, přiloží se k němu text zákona s vyznačením navrhovaných změn.⁹¹ Podstatné je, že návrh prováděcího předpisu se v této fázi předkládá bez projednání v připomínkovém řízení⁹².

2.3. Připomínkové řízení

Má-li předkladatel zpracované všechny části, které se přikládají k návrhu zákona⁹³, vloží tyto dokumenty do elektronické knihovny eKLEP a návrh zákona rozešle připomínkovým místům.

Připomínková místa⁹⁴ jsou následující:

- a) ministerstva (jsou jimi vždy),
- b) jiné ústřední orgány státní správy, Česká národní banka, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Kancelář finančního arbitra, Akademie věd České republiky, Ústav pro studium totalitních režimů, Veřejný ochránce práv a zmocněnec vlády pro lidská práva (jsou jimi, pokud obsah návrhu zákona souvisí či spadá do okruhu působnosti těchto institucí),
- c) kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí s celostátní působností, popřípadě sdružení krajů s celostátní působností (jsou jimi, pokud se návrh zákona týká samostatné či přenesené působnosti těchto územně samosprávných celků),
- d) Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Nejvyšší kontrolní úřad (jsou jimi, pokud se jich obsah návrhu zákona týká),

⁹⁰ Ust. § 86 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Obdobnou úpravu lze nalézt i v čl. 10 odst. 5 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁹¹ Ust. § 86 odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Obdobnou úpravu lze nalézt i v čl. 10 odst. 5 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁹² Není vyloučeno, že připomínková místa vnesou připomínky i k návrhu prováděcího právního předpisu. V takovém případě je předkladatel návrhu zákona vezme na vědomí a může je zpracovat do finálního znění návrhu prováděcího právního předpisu, který bude podléhat samostatnému připomínkovému řízení.

⁹³ Kromě výše zmíněných dokumentů se do elektronické knihovny eKLEP vkládá průvodní dopis předkladatele návrhu zákona, kterým se oznamuje lhůta pro připomínkové řízení včetně uvedení elektronické adresy osoby, na kterou lze zaslat připomínky. Dále návrh usnesení vlády, závěrečná zpráva RIA, rozdílová a srovnávací tabulka (kompatibilita s právem Evropské unie).

⁹⁴ Čl. 5 odst. 1 a 2 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

- e) Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, Nejvyšší státní zastupitelství (jsou jimi, pokud se jich obsah návrhu zákona, jako organizační složky státu, jejich působnosti nebo procesních pravidel, kterými se řídí, týká),
- f) Družstevní asociace České republiky (jde-li o úpravu problematiky v oblasti v družstevnictví), Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky (jde-li o úpravu problematiky v oblasti regulace podnikání), profesní komory zřízené zákonem (jde-li o úpravu problematiky v oblasti právní regulace nebo působnosti těchto komor),
- g) odborové organizace a organizace zaměstnavatelů [jde-li o úpravu problematiky v oblasti zájmů pracujících (hospodářských, výrobních, pracovních, mzdových, kulturních a sociálních)], připomínková místa stanovené mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázaná,
- h) Odbor kompatibility (jde-li o úpravu problematiky v oblasti slučitelnosti s právem Evropské unie).

Formulování připomínek má být jednoznačné, konkrétní, přehledné a s patřičným odůvodněním, včetně vlastního návrhu řešení. Připomínky se dělí na zásadní a doporučující, ale možnost takto je rozdělit mají jen vybraná připomínková místa, kterými jsou, podle výše uvedeného a), b), c), g) a h). Význam rozdělení připomínek je v tom, že předkladatel návrhu zákona je povinen připomínky, označené jako zásadní, vypořádat, tj. buď vyhoví, nebo zdůvodní, proč není možné připomínku zapracovat. U doporučujících připomínek je na uvážení předkladatele návrhu zákona, zda si je osvojí a zapracuje do návrhu zákona či nikoli. Obecně lze říci, že připomínky se mohou týkat čehokoli (ve vztahu k předloženému návrhu zákona). Připomínky týkající se legislativně technických požadavků však nemohou být označeny jako zásadní.⁹⁵

Lhůta pro vypořádání připomínek k návrhu zákona činí 20 pracovních dnů ode dne vložení do elektronické knihovny eKLEP s tím, že počíná běžet pracovním dnem, který bezprostředně následuje po dni, v němž byl návrh zákona do elektronické knihovny eKLEP vložen a končí uplynutím posledního pracovního dne této lhůty.⁹⁶ Lhůtu je možné zkrátit i prodloužit. Zatímco prodloužení lhůty je čistě v rukou předkladatele návrhu zákona, zkrácení lhůty je možné pouze

⁹⁵ Čl. 5 odst. 6 a 7 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁹⁶ Čl. 8 odst. 3 ve spojení s čl. 5 odst. 3 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

na základě výjimky udělené předsedou LRV⁹⁷ nebo z rozhodnutí vlády, je-li předložení návrhu zákona naléhavé, v tomto případě je lhůta minimálně 5 pracovních dnů⁹⁸.

Po uplynutí lhůty k uplatnění připomínek nastává proces vypořádání připomínek ze strany předkladatele návrhu zákona, který můžeme rozdělit do tří úrovní. První (základní) úroveň probíhá v rovině pracovních jednání věcných a legislativních odborů (jak předkladatele, tak připomínkového místa). Nepodaří-li se nalézt shodu na zásadních připomínkách, čímž mezi subjekty vzniká rozpor (při vypořádání připomínky musí mít předkladatel vždy na paměti, že vyhovění jedné připomínce může zapříčinit kolizi s jiným připomínkovým místem), následuje úroveň druhá, která je v rovině pracovních jednání příslušných náměstků. Není-li úspěšná ani tato úroveň, následuje třetí, která probíhá mezi jednotlivými členy vlády (předkladatel a ten, který na připomínce trvá). Může se stát, že ani v této úrovni se nepodaří připomínku vypořádat tak, aby s ní obě strany souhlasily. V takovém případě je rozpor předložen vládě, která o jeho řešení rozhodne na své schůzi. Rozpor předložený vládě musí být koncepčního charakteru obsahující návrhy variant řešení. Podaří-li se rozpor odstranit ještě před jednáním vlády, předkladatel návrhu zákona o tom bezodkladně informuje ostatní členy vlády.⁹⁹

2.4. Předložení návrhu Legislativní radě vlády a vládě

Poté, co je vypořádání připomínek ukončeno (všechny zásadní připomínky jsou vypořádané, případně je jasné, že rozpor nelze odstranit jinak, než na schůzi vlády), předkladatel návrhu zákona vloží všechny upravené části dokumentů¹⁰⁰, které se předkládají spolu s návrhem zákona, opět do elektronické knihovny eKLEP. Okamžik vložení se považuje taktéž za předložení návrhu zákona LRV.¹⁰¹

LRV má na projednání návrhu zákona 60 dní. Předseda LRV rozhodne, které pracovní komise LRV se návrhem zákona před jeho projednáním na zasedání LRV budou zabývat, nebo že k návrhu zákona bude vypracováno pouze samostatné stanovisko předsedy LRV.

⁹⁷ Podle čl. 76 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018, může předseda LRV nejen zkrátit lhůtu pro připomínkové řízení, ale také zúžit okruh připomínkových míst či stanovit, že připomínkové řízení neproběhne.

⁹⁸ Čl. 8 odst. 4 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

⁹⁹ Čl. 5 odst. 8 a 10 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

¹⁰⁰ Souhrn dokumentů se od verze pro připomínkové řízení liší zněním průvodního dopisu, ve kterém předkladatel návrhu zákona žádá o zařazení na program schůze vlády a připojením dokumentu s vypořádáním připomínek.

¹⁰¹ Čl. 10 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

Zasedání LRV svolává její předseda prostřednictvím elektronické pozvánky podle aktuální potřeby, obvykle se schází jednou za dva týdny. Každý projednávaný bod má svého zpravodaje, kterého vybírá předseda LRV z členů LRV, případně z členů pracovních komisí LRV. Zpravodaj má za úkol podrobně zhodnotit předložený legislativní návrh a vypracovat k němu zpravodajskou zprávu, kterou přednese na zasedání LRV. Jednací řád LRV neobsahuje konkrétní požadavky na její podobu, pouze uvádí, že zpravodaj má k dispozici jak samotný posuzovaný materiál, tak návrh stanoviska LRV zpracovaný Odborem vládní legislativy¹⁰², zápisy ze schůzí pracovních komisí LRV a stanovisko Odboru kompatibility hodnotící vztah návrhu k právu EU. Podle M. Prudilové je v současné době běžné, že se ke komplikovanějším právním úpravám stanovují zpravodajové dva s různou právní specializací, aby postihli všechny aspekty dané problematiky.¹⁰³

Zasedání LRV se účastní jednak její členové a jednak předkladatel návrhu. Dále jsou zváni např. ředitel odborného aparátu LRV a zaměstnanci, kteří připravili návrh stanoviska LRV, Veřejný ochránce práv, zástupce Kanceláře prezidenta republiky nebo ředitelé legislativních odborů Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu, zástupci sociálních partnerů Rady hospodářské a sociální dohody České republiky nebo zástupci profesní komory zřízené zákonem. Rozsah přizvaných osob na zasedání souvisí s navrhovanou právní regulací.¹⁰⁴

LRV zaujímá k předloženým legislativním návrhům stanovisko, které následně prezentuje vládě. Nicméně vedle institutu stanoviska (doporučuje, doporučuje se změnou, nedoporučuje) existuje i institut přerušení projednání návrhu zákona s tím, že jej předkladatel upraví podle připomínek LRV vznesených při jeho projednávání na jejím zasedání a opětovně jej předloží LRV, přičemž takto upravený návrh zákona se nepředkládá znovu do připomínkového řízení¹⁰⁵. Stává se, že na upraveném znění se mnohdy podílí i někteří členové LRV. Tento postup zapojení členů LRV se setkává i s kritikou, protože se podle P. Zářeckého „*zcela smazává rozdělení rolí mezi oponentem a autorem návrhu. A není úplnou výjimkou, že častým argumentem předkladatelů návrhu zákonů je tvrzení, že nyní kritizované řešení bylo v nedávné*

¹⁰² Stejně jako Odbor kompatibility je i Odbor vládní legislativy organizačním útvarem Úřadu vlády ČR zařazený do Sekce LRV.

¹⁰³ PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, s. 21.

¹⁰⁴ Čl. 1 odst. 4 Jednacího řádu Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1039.

¹⁰⁵ Čl. 10 odst. 4 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

*době Legislativní radou akceptováno, nebo dokonce i navrženo a nyní je jako problematické kritizováno.*¹⁰⁶

Výstupem ze zasedání LRV je její stanovisko (případně samostatné stanovisko předsedy LRV), které je vloženo do elektronické knihovny eKLEP.¹⁰⁷

Návrh zákona, který splnil výše uvedené procesní požadavky je příslušným odborem Úřadu vlády zařazen na program schůze vlády, a to do části B, ke které se koná rozprava. Předseda vlády nejprve požádá předkladatele, aby materiál stručně charakterizoval a sdělil zásadní informace o průběhu jeho dosavadního legislativního procesu. Předkladatel by měl upozornit na případné rozpory, především by se měl vyjádřit ke stanovisku LRV nebo samostatnému stanovisku předsedy LRV, protože neučiní-li tak, pak platí vyvratitelná právní domněnka, že se stanoviskem souhlasí. Poté následuje obecná rozprava mezi členy vlády, a tedy i předsedou LRV, který by měl aktivně seznámit ostatní členy vlády s postupem LRV, jejími připomínkami, obavami či dokonce před nimi tento poradní orgán vlády hájit, jsou-li výtky neoprávněné.¹⁰⁸

V této souvislosti je odborníky, zejména bývalými i současnými členy LRV, hodnocena pozice předsedy LRV podle toho, jakou roli rovněž jako ministr vykonává, zda je současně pověřen řízením jiného ministerstva nebo zda je ministrem bez portfeje. P. Zářecký preferuje, aby byl předseda ministrem bez portfeje, protože stejně jako členové LRV, při spolupráci na tvorbě návrhu zákona s předkladatelem, stírají rozdíly navrhovatele a oponenta, stejné je to i zde. Při řízení jakéhokoli ministerstva nastane situace, kdy předseda LRV bude jako předkladatel hájit ministerský návrh zákona, a zároveň ho hodnotit z pozice předsedy LRV.¹⁰⁹ Obdobný názor vyjadřuje i J. Kněžínek, který přidává, že je-li předseda LRV ministrem bez portfeje, má dostatek času na to se agendě LRV plně věnovat a roli jejího předsedy nevykonává jen formálně.¹¹⁰

Přes to vše, co bylo o LRV řečeno, hraje na závěr nejdůležitější roli samotný vztah předsedy vlády k LRV. P. Pithart ve svých vzpomínkách na LRV uvedl, že „*Jako předseda*

¹⁰⁶ ZÁŘECKÝ, Pavel. O legislativní radě vážně i vesele. In PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, s. 212.

¹⁰⁷ Čl. 10 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

¹⁰⁸ Čl. 5 odst. 5 písm. b) a čl. 6 odst. 10 Jednacího řádu vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění ze dne 2. března 2022 č. 145.

¹⁰⁹ ZÁŘECKÝ, Pavel. O legislativní radě vážně i vesele. In PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, s. 210.

¹¹⁰ KNĚŽÍNEK, Jan. Co se mi vybaví, když se řekne Legislativní rada vlády. In PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, s. 223.

vlády jsem se postavil do čela jen dvou vládních institucí: Národní rady pro zdravotně postižené, jejíž vznik jsem inicioval, a Legislativní rady vlády České republiky. Věděl jsem tehdy, proč to dělám: starost o ty nejslabší a o přesná pravidla byly pro mne dominantními starostmi. [...] Ne že bych tehdy práci Legislativní rady přímo řídil, ale dal jsem tak jasně najevo, co je pro předsedu vlády důležité.¹¹¹ P. Zářecký to doplňuje konstatováním, že „osobní vztah předsedy vlády k předsedovi Legislativní rady obvykle poznamená i vztah ministrů k Legislativní radě a její činnosti.“¹¹², a nelze než souhlasit s jeho závěrem, že „Z profesionálního hlediska je však důležitější představa předsedy vlády o významu práva a jeho roli ve společnosti.“¹¹³ Míra, jakou se vláda stanovisky LRV řídí, se tak odráží v její rozhodovací (schvalovací) činnosti.

Po proběhlé rozpravě mezi členy vlády k předloženému návrhu zákona předseda vlády sdělí návrh usnesení, které zohledňuje proběhlou diskuzi a následuje hlasování. Usnesení vlády je přijato, je-li pro něj nadpoloviční většina všech členů vlády.¹¹⁴

Jestliže vláda návrh zákona schválí, stává se z něj vládní návrh zákona. Předkladatel je povinen vypracovat jeho čistopis, který odráží vládou schválenou verzi návrhu zákona (jak připomínky vzešlé přímo na schůzi vlády, tak schválené připomínky vládou uplatňované LRV). Konečnou podobu vládního návrhu zákona vloží předkladatel do elektronické knihovny eKLEP a zároveň ji zasílá v pěti listinných vyhotoveních Úřadu vlády, přičemž všechna jsou vlastnoručně podepsaná členem vlády, který návrh zákona vládě předložil. Listinnou verzi vládního návrhu zákona následně podepíše předseda vlády, který jej předloží předsedovi Poslanecké sněmovny (jak elektronickou, tak listinou verzi vládního návrhu zákona).¹¹⁵

2.5. Projednání vládního návrhu zákona v Parlamentu

2.5.1. Poslanecká sněmovna

Vládní návrh zákona nejprve projednává Poslanecká sněmovna, která ho po doručení zaeviduje, přidělí mu identifikační číslo, kterým je číslo sněmovního tisku, a rozešle ho všem

¹¹¹ PITHART, Petr. Jak se ve vládě České republiky (1990 – 1992) tvořily návrhy zákonů. In PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, s. 190.

¹¹² ZÁŘECKÝ, Pavel. O legislativní radě vážně i vesele. In PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019, s. 212.

¹¹³ Tamtéž, s. 212.

¹¹⁴ Čl. VI, odst. 14 Jednacího řádu vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění ze dne 2. března 2022 č. 145.

¹¹⁵ Čl. 11 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

poslancům a organizačnímu výboru Poslanecké sněmovny, který doporučí předsedovi Poslanecké sněmovny jeho zařazení na pořad schůze Poslanecké sněmovny a navrhne garanční výbor, případně další výbory, které by se jím měly zabývat, a určí zpravodaje pro první čtení.¹¹⁶

Projednávání v Poslanecké sněmovně je rozděleno do třech čtení. Zjednodušeně můžeme říci, že první čtení slouží k uvedení vládního návrhu zákona¹¹⁷, který představuje za vládu člen, který jej zpracoval. Poté ho uvede Poslaneckou sněmovnou určený zpravodaj a následuje obecná rozprava. V rámci prvního čtení mohou být vzneseny procedurální návrhy, např. žádost o vyslovení souhlasu již v prvním čtení, vrácení vládního návrhu zákona k dopracování či jeho zamítnutí¹¹⁸. Můžeme si povšimnout, že legislativní proces vládního návrhu zákona může skončit již v této fázi. V takovém případě o tom příslušný člen vlády informuje vládu včetně sdělení dalšího postupu¹¹⁹. V opačném případě jeho projednávání pokračuje. Poslanecká sněmovna jej přikáže k projednání garančnímu výboru, případně dalším výborům. Lhůta pro projednání ve výborech činí 60 dnů (může být zkrácena či prodloužena).

Na jednání garančního výboru¹²⁰ jsou zváni zástupci ministerstva, aby vládní návrh zákona představili, obhájili a vyjádřili se k návrhům na úpravy požadované poslanci. Příslušný člen vlády se na jednání výboru může nechat zastoupit svým náměstkem, dále jej (i jeho zástupce) mohou doprovázet odborníci (jedná se zpravidla o pracovníky ministerstva z věcných a legislativních odborů podílejících se na tvorbě vládního návrhu zákona). Během lhůty určené k projednání ve výborech dojde obvykle ke dvěma jeho jednáním. Při prvním se o vládním návrhu zákona diskutuje v obecné rovině se závěrem, že se jeho jednání přeruší do předem stanoveného data. Během přerušení mohou poslanci, přes garanční výbor, podávat své pozměňovací návrhy, ke kterým se následně vyjadřuje příslušné ministerstvo. Jednání garančního výboru pokračuje podrobnou rozpravou nad uplatněnými pozměňovacími návrhy poslanců a odůvodněním ministerstva, které odráží jeho postoj k navrhovaným změnám. V této fázi často dochází ke spolupráci poslanců a pracovníků legislativního odboru daného ministerstva, ať už s cílem eliminovat legislativně technické chyby, zachovat provázanost a soulad s ostatními právními předpisy, dbát na terminologickou čistotu nebo prosadit takovou úpravu, která neprošla v předchozí fázi legislativního procesu. Rovněž se stává, že ministerstvo

¹¹⁶ Ust. § 87 a 88 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹¹⁷ V práci bude dále použito slovní spojení vládní návrh zákona, neboť práce je zaměřena na legislativní proces veřejné správy. Nicméně postup je totožný i pro všechny další předkladatele návrhu zákona.

¹¹⁸ Ust. § 90 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹¹⁹ Čl. 12 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

¹²⁰ Je-li návrh zákona přidělen i jiným výborům, je postup obdobný.

připraví komplexní pozměňovací návrh. Od standardního pozměňovacího návrhu se liší tím, že nemění jen některá konkrétní ustanovení vládního návrhu zákona, ale mění jej jako celek, kdy se jím předkládá úplné znění nového zákona nebo jeho podstatné části a nahrazuje tak ten původní. Výsledkem jednání garančního výboru je jeho usnesení, ve kterém doporučuje Poslanecké sněmovně, zda vládní návrh zákona má schválit či nikoli a dále jaké pozměňovací návrhy doporučuje.¹²¹

Ve druhém čtení se opět koná, po úvodních slovech předkladatele vládního návrhu zákona a zpravodaje, obecná rozprava. Po jejím ukončení se koná podrobná rozprava, kde dochází k načítání pozměňovacích návrhů poslanci (často těmi, co své návrhy neuplatnili na jednání garančního výboru, případně zde byli neúspěšní). Ve druhém čtení může opět zaznít návrh na zamítnutí, o kterém se však hlasuje až ve čtení třetím.¹²²

Následně je vládní návrh zákona předložen pouze garančnímu výboru, který zaujme stanovisko ke všem načteným pozměňovacím návrhům v rámci druhého čtení. Na jeho jednání jsou obvykle znovu pozváni zástupci příslušného ministerstva. Požaduje se po nich jejich vyjádření k načteným pozměňovacím návrhům. Výstupem z tohoto jednání je usnesení garančního výboru, ve kterém je uvedeno, které předložené změny garanční výbor doporučuje a které naopak ne a v jakém pořadí se budou jednotlivé návrhy hlasovat ve třetím čtení.¹²³

Ve třetím čtení by mělo dojít k rozpravě, v rámci které lze navrhnout pouze opravy legislativně technických, gramatických, písmenných či tiskových chyb, nebo podat návrh na opakování druhého čtení. Následuje samotné hlasování, nejprve o návrhu na zamítnutí vládního návrhu zákona (byl-li načten), poté o pozměňovacích návrzích a na závěr hlasování o tom, zda Poslanecká sněmovna s vládním návrhem zákona vyslovuje souhlas.¹²⁴ Pokud s ním vysloví souhlas, přestává být vládním návrhem zákona a stává se návrhem zákona.

2.5.2. Senát

Legislativní odbor Kanceláře Poslanecké sněmovny připraví schválenou podobu návrhu zákona, která je následně zaslána předsedovi Senátu. Ten jej rozešle organizačnímu výboru Senátu a všem senátorům. Zde je zásadní, že Senát má na projednání návrhu zákona 30 dnů¹²⁵, což logicky vede k tomu, že je zde legislativní proces kratší. Návrhem zákona se nejdříve

¹²¹ Ust. § 92 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹²² Ust. § 93 a 94 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹²³ Ust. § 94a zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹²⁴ Ust. § 95 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹²⁵ Čl. 46 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

zabývají výbory, které určuje organizační výbor Senátu, a poté je zařazen na program zasedání Senátu, kde se o návrhu zákona rozhodne.¹²⁶

Obdobně jako u Poslanecké sněmovny, i na jednání výborů Senátu jsou přizváni zástupci ministerstva (opět člen vlády, nemůže-li, může se nechat zastoupit, plus doprovod). Aktivita ministerstva je nicméně v této legislativní fázi nižší a do přípravy pozměňovacích návrhů senátorům se příliš nezapojují s výjimkou, kdy ministerstvo chce / potřebuje změnit podobu, ve které byl návrh zákona schválen Poslaneckou sněmovnou.

Výbory, které byly pověřeny projednáním návrhu zákona, k němu přijímají usnesení. V něm určí zpravodaje pro jednání o návrhu zákona na schůzi Senátu a dále, pokud se na tom usnesou, doporučení vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, které tvoří přílohu usnesení. Usnesení výboru může také obsahovat vůli nezabývat se návrhem zákona, návrh na zamítnutí návrhu zákona nebo naopak trvání na jeho schválení beze změn.¹²⁷

Návrh zákona na jednání Senátu představí předkladatel (člen vlády, který jej připravoval), poté vystoupí zpravodajové výborů a přednesou závěry z projednání ve výborech. Zazní-li návrh, aby se Senát návrhem zákona nezabýval, hlasuje se o něm bez rozpravy. Pokud tento návrh Senát přijme, legislativní proces v Senátu končí, zákon je přijat a pokračuje k prezidentu republiky.

Pokud jednání o návrhu zákona neskončilo přijetím usnesení o tom se jím nezabývat, následuje obecná rozprava, kde senátoři mohou navrhnout (nepadlo-li to z návrhů zpravodajů výborů), aby byl návrh zákona schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou nebo aby Senát návrh zákona zamítl. Po ukončení obecné rozpravy se hlasují nejprve tyto návrhy. Jestliže Senát s návrhem zákona vysloví souhlas ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, pak legislativní proces v Senátu končí, zákon je přijat a pokračuje k prezidentu republiky. Pokud Senát zamítne návrh zákona, legislativní proces pokračuje znovu do Poslanecké sněmovny, která o něm opět hlasuje. Aby byl návrh zákona schválen, vyžaduje Ústava České republiky pro jeho přijetí nadpoloviční většinu všech poslanců.¹²⁸ Jestliže jej takto Poslanecká sněmovna nepotvrdí, legislativní proces končí a zákon není přijat.

Jestliže se Senát vypořádal s návrhem na schválení či zamítnutí tak, že návrhy nepřijal (nebo žádný takový návrh nebyl navržen), zahájí předsedající podrobnou rozpravu, ve které

¹²⁶ Ust. § 98 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

¹²⁷ Ust. 99 a násl. zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

¹²⁸ Čl. 47 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

mohou senátoři načítat pozměňovací návrhy. Je-li podrobná rozprava vyčerpána (nejsou do ní přihlášení žádní senátoři, navrhovatel ani zpravodajové), přistoupí se k hlasování o jednotlivých podaných pozměňovacích návrzích. Zde může dojít těmto situacím:

1. Senát přijme (alespoň jeden) pozměňovací návrhy. Jestliže následně schválí usnesení o tom, že návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, posílá se návrh zákona zpět do Poslanecké sněmovny, která o něm bude opětovně hlasovat s tím, že z její strany již nejsou pozměňovací návrhy přípustné.

Poslanecká sněmovna jako první hlasuje návrh zákona ve znění přijatých změn Senátem. K přijetí je třeba, aby pro byla nadpoloviční většina přítomných poslanců.¹²⁹ Je-li schválen, zákon je předložen prezidentu republiky.

Nepřijme-li Poslanecká sněmovna návrh zákona ve znění Senátu, hlasuje o znění, ve kterém ho postoupila Senátu. Návrh zákona je schválen, jestliže pro něj hlasuje nadpoloviční většina všech poslanců.¹³⁰ Je-li schválen, zákon je předložen prezidentu republiky.

Pokud Poslanecká sněmovna neschválí návrh zákona ve znění Senátu ani nepotvrdí své původní, schválené, znění návrhu zákona, legislativní proces končí a zákon nebyl přijat.

2. Senát nepřijme žádný podaný pozměňovací návrh nebo neschválí usnesení na vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Legislativní proces v Senátu končí, zákon je přijat a bude předložen prezidentu republiky.¹³¹

2.5.3. Prezident republiky

Role prezidenta republiky je v legislativním procesu dvojitá. Za prvé má právo udělit tzv. prezidentské veto návrhu zákona (nikoli ústavnímu) a za druhé podepisuje zákony.

Prezidentské veto vyjadřuje nesouhlas s přijatým zákonem a znamená, že jej prezident republiky může do 15 dnů ode dne, kdy mu byl postoupen, s odůvodněním vrátit. Zákon se vrací zpět do Poslanecké sněmovně, která o něm bude znovu hlasovat. Jestliže se pro setrvání na vráceném zákonu vysloví nadpoloviční většina všech poslanců, zákon je přijat. V opačném případě legislativní proces končí a zákon nebyl přijat.¹³²

¹²⁹ Čl. 39 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

¹³⁰ Čl. 47 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

¹³¹ Ust. § 106 a násl. zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

¹³² Čl. 50 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

2.5.4. Platnost zákona

Podle Ústavy České republiky přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny¹³³, prezident republiky a předseda vlády. K tomu, aby byl zákon platný, musí být vyhlášen ve Sbírce zákonů.¹³⁴

Formální kroky související se zajištěním podpisů, předáním zákona do Sbírky zákonů, jakož i případnou korekturu provádí Kancelář Poslanecké sněmovny a její legislativní odbor. To je odvozeno jednak ze skutečnosti, že schválený zákon už není právním předpisem vlády, ale Parlamentu, tak z § 107 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Výše uvedené potvrzuje i vyhlášený zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), podle kterého bude návrh zákona ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlášen na základě požadavku učiněného předsedou Poslanecké sněmovny.

Za současné právní úpravy může v rámci schválené novely zákona nastat situace, že předseda vlády bude zmocněn k zajištění vyhlášení úplného znění zákona ve Sbírce zákonů.¹³⁵ Zpracované úplné znění zákona musí být zasláno předsedovi LRV nejpozději do 45 dnů předem, ke kterému mají nabýt účinnosti změny novelizovaného zákona, jehož úplné znění má být vyhlášeno. Po kontrole správnosti je úplné znění zákona předloženo k podpisu předsedovi vlády a následně je zajištěno jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů. Nový zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv) již neobsahuje povinnost vyhlášovat ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv úplná znění zákona, neboť ta se stanou pevnou součástí textu všech novel právních předpisů. Jejich samostatné vydání tak nebude potřeba.¹³⁶

¹³³ Ten jej podepisuje jako první dle § 107 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Pokud zákon nepodepíše prezident republiky a vrátí ho Poslanecké sněmovně zpět, která však na jeho znění setrvá, zašle jej předseda Poslanecké sněmovny k podpisu už pouze předsedovi vlády.

¹³⁴ Čl. 51 a 52 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

¹³⁵ Ust. § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

¹³⁶ Ministerstvo vnitra. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). In *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha. Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 26. srpna 2015 13:58:21, Čj. OVA 1059/15 [cit. 2022-02-14].

2.6. Hodnocení dopadů regulace (RIA)

Lepší právní prostředí je cíl Evropské unie, jež zastřešuje Iniciativa Evropské komise pro lepší regulaci¹³⁷, která se snaží nejen v rámci přijímání legislativy na své úrovni, ale i v rámci legislativních procesů uvnitř členských států, nastavit mechanismy, aby se jednalo o otevřený, transparentní rozhodovací proces, do kterého jsou zapojeni občané i skupiny a který povede k co nejmenší zátěži nejen jich, ale i samotné státní správy, a ze kterého bude patrné, na základě čeho, včetně uvedení rizik, má být rozhodnuto.

Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment, zkratka RIA) se stalo součástí českého legislativního procesu v roce 2007 začleněním do Legislativních pravidel vlády¹³⁸ a následně vypracováním metodiky Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), (dále jen „OZ RIA“). Z právního ukotvení seznáme, že RIA je vládní nástroj, který stanovuje povinnosti při legislativním procesu subjektům výkonné moci, závazná je pro zpracovatele věcných záměrů zákonů a návrhů (vládních) zákonů, tj. ministerstva a jiné správní úřady.

Hlavním cílem RIA je zvýšení kvality právních předpisů, kterého dosahuje shromažďováním podkladů a informací potřebných pro politické rozhodnutí, zda pozitivní dopady chystané právní úpravy převáží nad těmi negativními, eventuálně zda právní úprava je sto pozitivní efekt nastolit.

Proces RIA začíná před zahájením legislativního procesu. Přichází na řadu ve fázi přípravy Plánu legislativních prací vlády¹³⁹, kdy zpracovatelé, na základě žádosti předsedy LRV, předkládají příslušné podklady k návrhům právních předpisů včetně přehledů dopadů¹⁴⁰. Pracovní komise LRV pro hodnocení dopadů regulace a Odbor hodnocení dopadů regulace Úřadu vlády následně doporučí, u kterých legislativních návrhů má být RIA provedena a předseda LRV takto upravený Plán legislativních prací vlády předloží vládě ke schválení.

¹³⁷ Aktuálně se jedná o klíčové dokumenty Better Regulation Guidelines a Better Regulation Toolbox, dostupné na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en, ze kterých Úřad vlády České republiky při zpracování svých metodik k hodnocení regulace vychází.

¹³⁸ Usnesení vlády č. 816/2007 ze dne 18. 7. 2007. Součástí legislativního procesu se RIA stala od 1. 1. 2007. Gesčně byla původně svěřena Ministerstvu vnitra, od roku 2011 spadá do kompetence Úřadu vlády České republiky, konkrétně pod předsedu LRV.

¹³⁹ Viz poznámka pod čarou č. 70.

¹⁴⁰ Dle bodu 3.1 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA), schválené usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 76, obsahuje vymezení problému, stanovení cílů, jichž má být dosaženo, včetně identifikace dotčených subjektů a dopadů navrhované právní úpravy, vyhodnocení alternativního řešení a důsledků nepřijetí navrhovaného řešení, ze kterého vyplývá, že věc nelze řešit jinak, než právní úpravou.

Je-li Plán legislativních prací vlády schválen, pak je jasné, že kterým návrhům právních předpisů musí příslušné ministerstvo či jiný správní úřad hodnocení dopadů regulace zpracovat. V takovém případě hovoříme o ex ante RIA¹⁴¹ a zpracovává se na základě přehledu dopadů. V případě věcného záměru zákona se RIA zpracovává vždy. OZ RIA rovněž stanovují výjimky, kdy se RIA nezpracovává (např. u návrhu novely ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava, návrhu zákona o státním rozpočtu či v případě návrhu implementačního předpisu, který nejde nad rámec požadavků práva Evropské unie a není zde prostor pro diskreci).

RIA obsahuje:

1. Důvod předložení a cíle – název, definice problému (rozsah, četnost, pravděpodobnost výskytu problému), popis existujícího právního stavu v dané oblasti (proč je současná právní úprava nedostatečná a kterých právních předpisů se řešený problém dotýká), identifikace dotčených subjektů (na ty, kteří návrhem mohou získat dodatečný prospěch a ty, kteří jim mohou být poškozeni), popis cílového stavu (stavu, kterého má být dosaženo), zhodnocení rizika (věcná i právní).
2. Návrh variant řešení – povinnost zpracování nulové varianty (stávající stav), posouzení, zda postačí novelizace souvisejících právních předpisů nebo problém vyžaduje samostatný zákon, přizpůsobení variant regulaci a vynucování (vyčíslení nákladů, administrativní zátěže, možnosti kompenzací) či zvážení nelegislativních možností řešení problému.
3. Vyhodnocení nákladů a přínosů – identifikace nákladů a přínosů a vyhodnocení variant.
4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení – je přípustné, že výběr varianty bude ponechán na rozhodnutí vlády stejně jako možnost, že vláda zvolí variantu, která v RIA nebyla zpracována.
5. Implementace doporučené varianty a vynucování - kdo bude odpovědný za implementaci regulace včetně uvedení potřebných zdrojů a úpravy informačních a komunikačních technologií.
6. Přezkum účinnosti regulace – stanovení kritérií s cílem zjistit, zda principy právní úpravy jsou stále účinné a s jakým časovým odstupem bude přezkum proveden.
7. Konzultace, zdroje dat, kontakty na zpracovatele RIA.
8. Závěrečná zpráva RIA – jedná se o výstup z procesu RIA, který se stává součástí návrhu právního předpisu. Jejím cílem je stručným a srozumitelným způsobem shrnout

¹⁴¹ Nutno podotknout, že se zpracovává i k návrhům právních předpisů, které jsou předkládány nad rámec Plánu legislativních prací vlády, pokud předseda LRV neudělí z jejího zpracování výjimku.

výsledky provedené RIA. Závěrečná zpráva RIA je s návrhem právního předpisu vložena do elektronické knihovny eKLEP jako jeho součást. V okamžiku, kdy se z předloženého materiálu stává vládní návrh zákona, závěrečná zpráva RIA už se nemění.¹⁴²

Jakmile zákon nabyde účinnosti a uplyne doba stanovená v ex ante RIA, která byla přejata do závěrečné zprávy RIA, je nutné provést ex post RIA a zhodnotit účinnost právní regulace, zda dosáhla stanovených cílů a ověřit její skutečné dopady. Přezkum účinnosti právní regulace se obecně opírá o § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky¹⁴³, přičemž OZ RIA ponechávají formu a rozsah ex post RIA na samotných zpracovatelích s tím, že určují pouze základní rysy. Právní řád má sloužit k efektivnímu vládnutí a dosahování společenských cílů prostřednictvím regulace, která není nadbytečná, odpovídá společenským trendům a není překonaná. Ex post RIA hodnotí, zda skutečnosti a očekávané dopady, které byly popsány v ex ante RIA, odpovídají reálnému stavu, na kolik se případně odchyľují či zda vedly k dosažení žádoucího stavu, pro který byly určeny. Celý systém ex post RIA stojí na procesní analogii k ex ante RIA, jež je odrazem předvídatelnosti a transparentnosti tvorby práva.¹⁴⁴

Za klíčové v této fázi RIA můžeme považovat rozhodnutí o tom, zda se má právní úprava zachovat, změnit, nahradit nebo zrušit. Výstupem z provedeného přezkumu účinnosti je Zpráva, kterou zpracovatel může zveřejnit na svých webových stránkách a na webových stránkách Úřadu vlády.¹⁴⁵

RIA je zpracována na principu proporcionální analýzy, kterou tvoří soustava metod, ze kterých se získává přehled o pozitivních a negativních dopadech právní úpravy na chování adresátů právní normy. Za rozsah sběru dat, konzultací s dotčenými subjekty a počet variant řešení je odpovědný předkladatel.¹⁴⁶

Významným prvkem procesu RIA je diskuze (konzultace) zapojující veřejnost do hledání co možná nejvhodnějšího řešení. Předkladatel by měl zapojit do diskuzí dotčené subjekty

¹⁴² Kapitola II Metodika pro hodnocení dopadů regulace (RIA), bod B, Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), schválené usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 76.

¹⁴³ „*Ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek. Zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky. O návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost.*“

¹⁴⁴ Úřad vlády České republiky. *Metodika přezkumu účinnosti právních předpisů (ex post RIA)* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2018, s. 4 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-prezkumu-ucinnosti-pravnich-predpisu.pdf>.

¹⁴⁵ Tamtéž, s. 18-19.

¹⁴⁶ Kapitola I. Procesní pravidla, bod 4, Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), schválené usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 76.

a posuzovat dopady nikoli souhrnně, ale vždy ve vztahu k určité oblasti, kde se může projevit proměnlivost působení přímých či nepřímých dopadů.¹⁴⁷

V případě návrhů vyhlášek se postupuje obdobně, přičemž o provedení RIA rozhoduje předseda LRV.

2.7. Ostatní nástroje hodnocení právní regulace

2.7.1. Nástroj hodnocení korupčních rizik (CIA)

V souladu se Strategií vlády v boji proti korupci byl v roce 2013 do Legislativních pravidel vlády začleněn další nástroj, který zefektivňuje boj s korupcí a má zkvalitnit přijímané právní předpisy. Jedná se o hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment, CIA), které bylo podřazeno pod hodnocení specifických dopadů v rámci procesu RIA.

CIA se zaměřuje na komplexní posouzení korupčního potenciálu navrhované právní úpravy, kdy se snaží odhadnout, jaká úskalí nové právní úpravy mohou vést ke korupčnímu jednání a jakou závažnost mohou takto identifikovaná rizika přinést. Jsou-li rizika předem identifikovaná, předkladatel právního předpisu zváží a navrhne takovou úpravu, která povede k minimalizaci korupčních rizik.¹⁴⁸

Základní principy procesu CIA jsou:

- 1) přiměřenost, zejména ve vztahu k neúměrnému rozšiřování kompetencí orgánů státní a veřejné správy, jakožto i její schopnost v praxi účinně novou právní úpravu vynucovat a kontrolovat a zamezení (znemožnění) možnosti pro adresáty právní normy ji obcházet,
- 2) odpovědnost spočívající jak v eliminaci nadměrné monopolizace svěřených pravomocí jednoho subjektu, tak v jednoznačné konkretizaci sankcí či přezkumných a kontrolních opatřeních,
- 3) konzistence subjektů a jejich schopnost činit závazek a dodržet jej, stejně jako předvídatelnost právní regulace a její rovná a homogenní aplikace,

¹⁴⁷ Pro zpracovatele RIA byla vytvořena Databáze konzultujících organizací (DataKO), obsahující seznam organizací, které projevíly zájem aktivně se podílet na procesu přípravy vládních materiálů. DataKO je dostupná z: <https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf>.

¹⁴⁸ Úřad vlády České republiky. *Metodika hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment)* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015, s. 5 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-hodnocen%C3%AD-korupcn%C3%ADch-rizik-CIA-UV-2015.pdf>.

- 4) transparentnost a zapojení veřejnosti pomáhající zvýšit možnost odhalení korupčního jednání zveřejňováním údajů o dané problematice, kterou právní norma má upravovat.¹⁴⁹

CIA je součástí věcného záměru zákona a důvodové zprávy návrhu zákona. Dále se s ní setkáme v odůvodnění u návrhu nařízení vlády a návrhů vyhlášek ministerstev a jiných správních úřadů.

2.7.2. Nástroj hodnocení dopadů regulace na rovnost mužů a žen (GIA)

Jedná se o hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen (Gender impact assessment, GIA), jež bylo podřazeno pod hodnocení specifických dopadů v rámci procesu RIA a je součástí Legislativních pravidel vlády od roku 2010.¹⁵⁰ Evropský institut pro rovnost žen a mužů definuje GIA jako „*hodnocení, analýzu či posuzování zákona, politiky nebo programu, jež umožňuje preventivně určit pravděpodobnost negativních důsledků daného rozhodnutí na stav rovnosti žen a mužů*“.¹⁵¹

GIA se provádí u materiálů, které se týkají fyzických osob, kde se sleduje rovné postavení mužů a žen v oblasti, kterou právní úprava navrhuje řešit a zda se očekává zhoršení nebo zlepšení výchozí pozice. Závěrem GIA je informace o tom, zda materiál má

- a) neutrální dopad, tj. že výchozí stav v rovném postavení mužů a žen se nemění,
- b) pozitivní dopad, tj. nedochází ke zhoršení rovného postavení mužů a žen, ba dokonce může dojít k jeho zlepšení,
- c) negativní dopad, tj. nedochází k zlepšení rovného postavení mužů a žen, ba dokonce může dojít k jeho zhoršení.¹⁵²

¹⁴⁹ Úřad vlády České republiky. *Návrh východisek pro vytvoření metodiky hodnocení korupčních rizik – CIA (Corruption Impact Assessment)* [online]. Příloha k usnesení vlády č. 128 ze dne 29. 2. 2012, čj. 134/12 [cit. 2022-02-25].

¹⁵⁰ V roce 2012 došlo k vypuštění povinnosti zpracovat hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen a jeho nahrazení zpracováním dopadů ve vztahu k zákazu diskriminace. S účinností od 1. 1. 2016 došlo k sjednocení Legislativních pravidel vlády, Jednacího řádu vlády a Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) tak, že je dána povinnost zpracovávat jak dopady na zákaz diskriminace, tak dopady na rovnost žen a mužů. K tomu usnesení vlády č. 542/2015 ze dne 7. srpna 2015, dostupné z <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2015-07-08>.

¹⁵¹ European Institute for Gender Equality. *What is Gender Impact Assessment* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, s. 8 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment/what-gender-impact-assessment>.

¹⁵² ŠPONDROVÁ, P., HEJZLAROVÁ, E., WALEK, C., ČMOLÍKOVÁ COZLOVÁ, K. *Příručka. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR* [online]. Úřad vlády České republiky, 2012, s. 9-10 [cit. 2022-02-25]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-amuzu/Projekt_Optimalizace/Metodika_GIA.pdf.

3. Náležitosti podzákoných právních předpisů a jejich projednávání

3.1. Nařízení vlády

V úvodu práce byl objasněn právní rámec vydávání nařízení vlády, které má vláda na základě ústavního generálního zmocnění, aby jím provedla zákon. Obsahové a procesní náležitosti vycházejí do značné míry z náležitostí pro předkládání návrhů zákonů. Jedná se především o připomínkové řízení, přičemž pro nařízení vlády je lhůta pro sdělení připomínek stanovena na 15 pracovních dní¹⁵³ (výjimky jsou obdobné jako u návrhu zákona¹⁵⁴).

U návrhu nařízení vlády není předkládána důvodová zpráva, ale odůvodnění (dělí se opět na obecnou a zvláštní část). Obecnou část zpravidla tvoří Závěrečná zpráva RIA, která může nahradit základní strukturu odůvodnění definovanou v Legislativních pravidlech vlády, která de facto odráží náležitosti vyžadované u důvodové zprávy s tím, že v odůvodnění návrhu nařízení vlády je předkladatel povinen se také zabývat zákonným zmocněním k jejímu vydání. Zvláštní část odůvodnění návrhu nařízení vlády odráží obsahově zvláštní část důvodové zprávy návrhu zákona.¹⁵⁵

Po ukončení připomínkového řízení předkladatel návrh nařízení vlády vloží do elektronické knihovny eKLEP a požádá o zařazení na schůzi vlády. Tímto okamžikem opět dochází i k předložení materiálu LRV. Povinnou součástí návrhu nařízení vlády je vedle odůvodnění také předkládací zpráva a text nařízení vlády v platném znění s vyznačením navrhovaných změn, pokud se jedná o novelizaci nařízení vlády.¹⁵⁶

Předseda LRV zpravidla přidělí návrh nařízení vlády příslušné pracovní komisi LRV, samotná LRV k nim nezasedá¹⁵⁷. Po projednání, lhůta činí 60 dní, je stanovisko LRV (zpravidla se jedná o stanovisko předsedy LRV) vloženo do elektronické knihovny eKLEP a návrh nařízení vlády se zařadí na program schůze vlády.

Je-li návrh nařízení vlády schválen, předkladatel vypracuje čistopis, který vlastnoručně podepíše spolu s předsedou vlády¹⁵⁸. Poté je zaslán do redakce Sbírký zákonů k publikaci.

¹⁵³ Čl. 13 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

¹⁵⁴ U návrhu zákona se setkáme se speciální lhůtou pro projednání návrhu zákona o státním rozpočtu, u nařízení vlády má takové postavení návrh nařízení vlády, kterým se zvyšují částky životního minima, tj. lhůta pro připomínky nesmí být kratší než 10 pracovních dní.

¹⁵⁵ Čl. 14 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

¹⁵⁶ Čl. 15 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

¹⁵⁷ Dle Výroční zprávy o činnosti LRV za rok 2020 neprojednala LRV žádný návrh prováděcích právních předpisů. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/vyrocní-zprava-o-cinnosti-lrv-za-rok-2020-190015/>.

¹⁵⁸ Podle čl. 78, druhé věty ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava, platí, že je-li předkladatel vedoucí ústředního orgánu státní správy, nařízení vlády nepodepisuje.

3.2. Vyhláška ministerstva nebo jiného správního úřadu

Legislativní proces přijímání vyhlášek je v mnohém odlišný od nařízení vlády, ačkoli to na první pohled nemusí být patrné. Základní právní rámec je obsažen v Ústavě České republiky a pro vydání vyhlášek jsou zmocněny mj. ministerstva a jiné správní úřady. Současně můžeme říci, že na tyto subjekty dopadají Legislativní pravidla vlády a to i přes to, že oproti nařízení vlády, které schvaluje vláda, vyhlášky jejímu schválení nepodléhají. R. Boháč uvádí, že se nám může zdát, že ministerstva a jiné správní úřady se nemusí řídit Legislativními pravidly vlády, protože zákonné zmocnění k vydání vyhlášky jim pramení přímo z Ústavy České republiky a realizuje se na základě a v mezích zákona. Znění Ústavy České republiky je však třeba vnímat nikoli v rovině jednoho konkrétního zákona, s kterým vyhláška má být v souladu, ale v rovině celého právního řádu, kam mj. spadají i zásady činnosti ústředních orgánů státní správy upravené kompetenčním zákonem, kdy ministerstva se při své činnosti řídí i usnesením vlády.¹⁵⁹

Stejně jako u nařízení vlády, i zde je možné formulovat zákonné zmocnění tak, aby vyhlášku vydalo ministerstvo „ve spolupráci“, „v dohodě“, „v součinnosti“ nebo „po projednání“ s dalším subjektem. R. Boháč upozorňuje, že z praktického hlediska je lepší se takto formulovanému zmocnění vyhnout. Přípustná je ve zvlášt' odůvodněných případech formulace „v dohodě“ dvou či více subjektů či vydání společné vyhlášky. V ostatních případech by se nemělo jednat o vyhlášku, ale o nařízení vlády.¹⁶⁰

Obsahové a procesní náležitosti vyhlášky jsou podobné jako pro předkládání návrhů nařízení vlády. Aní zde se nesetkáme s důvodovou zprávou, ale s odůvodněním, pro které se použije stejná struktura jako pro nařízení vlády, není-li provedena RIA (v tom případě by opět odůvodnění vycházelo ze Závěrečné zprávy RIA).

Připomínkové řízení je srovnatelné s návrhem zákona, s výjimkou rozdělování připomínek na zásadní a doporučující. O výsledné podobě vyhlášky rozhoduje samo ministerstvo či jiný správní orgán, nikoli vláda, která by hledala shodu v případě rozporu. Lhůta pro sdělení připomínek činí 15 pracovních dní¹⁶¹ (výjimky jsou opět obdobné jako u předchozích částí

¹⁵⁹ BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., 2011, s. 313-315.

¹⁶⁰ Tamtéž, s. 316.

¹⁶¹ Čl. 16 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

práce¹⁶²). Absolutní výjimku z provedení připomínkového řízení mají dvě vyhlášky, které se zasílají pouze na vědomí Ministerstvu financí. Jedná se o:

- 1) návrh vyhlášky, kterou se pro účely důchodového pojištění stanoví údaje jednoznačně vyplývající z pravidel obsažených v zákoně o důchodovém pojištění a
- 2) návrh vyhlášky o zvýšení příplatků k důchodu.¹⁶³

Po ukončení připomínkového řízení předkladatel návrh vyhlášky vloží do elektronické knihovny eKLEP a požádá o projednání v pracovních komisích LRV prostřednictvím předsedy LRV. Povinnou součástí návrhu vyhlášky je vedle odůvodnění také předkládací zpráva a text vyhlášky v platném znění s vyznačením navrhovaných změn, pokud se jedná o novelizaci vyhlášky. Předseda LRV přidělí návrh vyhlášky příslušné pracovní komisi LRV, která do 45 pracovních dní předloží prostřednictvím elektronické knihovny eKLEP své stanovisko.¹⁶⁴

Dalším rozdílem od předchozích právních předpisů je v posuzování návrhu vyhlášky. Pracovní komise LRV se vyjadřují toliko k právní stránce věci, nikoli k věcnému obsahu. Ve stanovisku buď doporučují vydání vyhlášky (v navržené podobě nebo po zapracování změn uvedených ve stanovisku) nebo vydání nedoporučují pro konkrétní právní nedostatky. Těmi může být překročení zákonného zmocnění, rozpor s právním řádem České republiky, nesrozumitelnost či vnitřní rozpornost textu navrhované vyhlášky nebo nedodržení legislativně technických požadavků na tvorbu právních předpisů. Předkladatel nemusí se stanoviskem pracovní komise LRV souhlasit. V takovém případě návrh vyhlášky posoudí LRV a v případě, že předkladatel nebude souhlasit ani s jejím stanoviskem, bude návrh vyhlášky předložen ke stanovisku vládě.¹⁶⁵

Skončí-li projednání v legislativních orgánech, je připraven čistopis návrhu vyhlášky, upravený podle uplatněných připomínek. Ten vlastnoručně podepíše člen vlády nebo vedoucí jiného správního úřadu, jehož resort návrh vyhlášky připravil. Vyhláška je poté zaslána redakci Sbírky zákonů, která zajišťuje její zveřejnění. Součástí žádosti o zveřejnění je prohlášení

¹⁶² I u vyhlášek se setkáme se speciální lhůtou. Jedná se o návrh vyhlášky, kterou se provádí usměrňování tvorby cen (cenová regulace) a návrh vyhlášky, kterou se pro účely poskytování cestovních náhrad stanoví výše sazeb stravného, výše sazeb základních náhrad za používání silničních motorových vozidel a výše průměrných cen pohonných hmot. U těchto vyhlášek nesmí být lhůta pro připomínky kratší než 5 pracovních dní.

¹⁶³ Čl. 16 odst. 3 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

¹⁶⁴ Čl. 16 odst. 7 a 8 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018

¹⁶⁵ Čl. 16 odst. 11 a 12 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

předkladatele, že vyhláška je upravena podle stanovisek pracovních komisí LRV, odboru kompatibility, případně stanoviska LRV nebo vlády.¹⁶⁶

3.3. Specifika právních předpisů místní samosprávy

Právní základ opět nalezneme v Ústavě České republiky (čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy) jak v rovině přenesené¹⁶⁷ působnosti územního samosprávného celku¹⁶⁸, tak v rovině samostatné¹⁶⁹ působnosti.

Obce a kraje vydávají podzákonné právní předpisy, které nazýváme nařízení obce a nařízení kraje.¹⁷⁰ Jsou vydávány v přenesené působnosti a na základě zákonného zmocnění. Vydávajícím (schvalovacím) orgánem je rada obce nebo kraje, případně zastupitelstvo obce, není-li rada v obci zřízena. V rámci samostatné působnosti územně samosprávné celky vydávají obecně závazné vyhlášky, které přijímá (schvaluje) zastupitelstvo obce nebo kraje.¹⁷¹

Procesu vydávání těchto právních předpisů není věnována přílišná pozornost, kusé informace nalezneme v zákoně o obecním zřízení a v zákoně o krajském zřízení. Výraznou roli má metodická pomoc, kterou poskytuje Ministerstvo vnitra a krajské úřady. Přiměřeně lze použít i úpravu legislativního procesu v Legislativních pravidlech vlády. Podmínky nabytí platnosti a účinnosti těchto právních předpisů definuje zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Vydávání právních předpisů územních samosprávných celků můžeme rozdělit na obligatorní a fakultativní. Hovoříme-li o obligatorním vydání nařízení či obecně závazné vyhlášce, znamená to, že územně samosprávný celek je takový právní předpis povinen vydat na základě zákona, čímž mu odpadá možnost vlastního uvážení, zda danou oblast právně regulovat. V případě fakultativního je vydání právního předpisu ponecháno na volném uvážení

¹⁶⁶ Čl. 16 odst. 15 Legislativních pravidel vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

¹⁶⁷ Jedná se o výkon státní správy, kterou na orgány územně samosprávných celků přenesl zákonem stát.

¹⁶⁸ Územně samosprávným celkem rozumíme obec, kraj a hlavní město Praha. Základní prameny práva jsou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Hlavní město Praha má postavení obce, kraje i městských částí, bude-li v práci hovořeno o obci a kraji, myslí se tím i hlavní město Praha.

¹⁶⁹ Jedná se o okruh záležitostí veřejné správy, které územně samosprávný celek spravuje samostatně a stát provádí pouze právní dozor.

¹⁷⁰ Ust. § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

¹⁷¹ Čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava.

územně samosprávného celku, přičemž nutno dodat, že se to týká převážně obecně závazné vyhlášky.¹⁷²

Návrh právního předpisu bývá zpracován věcně příslušným odborem obecního nebo krajského úřadu, příp. magistrátu, a jeho součástí je důvodová zpráva, která by měla obsahovat

- a) zhodnocení platného stavu,
- b) vysvětlení navrhované právní úpravy včetně cílů, které sleduje,
- c) výhody a nevýhody navrhovaných variant,
- d) finanční a hospodářský dopad navrhované právní úpravy ve vztahu k rozpočtu obce nebo kraje a způsob úhrady potřebných nákladů a
- e) dopad na počet pracovních sil a na občany.¹⁷³

Ministerstvo vnitra, jako koordinátor organizace a výkonu veřejné správy, rovněž doporučuje, aby návrh právního předpisu prošel připomínkovým řízením, kdy okruh připomínkových míst bude odrážet řešenou problematiku s tím, že zapojení veřejnosti je na uvážení územně samosprávného celku. Bude-li se konat připomínkové řízení, doporučená lhůta má být 15 pracovních dní. V případě obecně závazných vyhlášek se doporučuje, před jejich předložením zastupitelstvu obce či kraje, projednat je v radě obce či kraje.¹⁷⁴

Je-li právní předpis obce nebo kraje schválen, podepisuje ho starosta obce spolu s místostarostou (primátor spolu s náměstkem primátora) nebo hejtman spolu s náměstkem hejtmána.

Ke dni 1. ledna 2022 byla zřízena Sběrka právních předpisů jako informační systém veřejné správy, ve které se vyhláší obecně závazné vyhlášky a nařízení vydaná územními samosprávnými celky a právní předpisy vydané správními úřady. Správcem Sběrky právních předpisů je Ministerstvo vnitra. K vyhlášení právního předpisu územně samosprávného celku dochází jeho zveřejněním ve Sběrce právních předpisů. Na úřední desce příslušného územně samosprávného celku je alespoň 15 dnů ode dne, kdy správce informuje o vyhlášení právního předpisu ve Sběrce právních předpisů, zveřejněno oznámení o jeho vyhlášení. Oznámení obsahuje označení právního předpisu, datum a čas jeho vyhlášení a zveřejněná metadata.¹⁷⁵

¹⁷² ŠVÁB, Vojtěch. *Právní normotvorba v oblasti státní správy*. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Plzeň, 2013, s. 37.

¹⁷³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy: Metodická pomůcka* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2010, s. 2 [cit. 2022-02-14]. Dostupné

[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhlasovani_prirodnich_rezervaci_metodika/\\$FILE/OZCHP-Pravidla_pro_vydavani_prav_perdpisu_obci_kraju-20111222.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhlasovani_prirodnich_rezervaci_metodika/$FILE/OZCHP-Pravidla_pro_vydavani_prav_perdpisu_obci_kraju-20111222.pdf)

¹⁷⁴ Tamtéž, s. 2-3.

¹⁷⁵ Zákon č. 35/2021 Sb., o Sběrce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Povinná publikace právních předpisů územně samosprávných celků, konkrétně obecně závazných vyhlášek, se již stala předmětem řízení u Ústavního soudu, který rozhodoval o zrušení části ustanovení zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Sporná se stala ustanovení zavádějící povinnost zveřejňovat mj. obecně závazné vyhlášky v informačním systému Sbíрка právních předpisů, kdy jedině tímto způsobem mohou nabýt platnosti a účinnosti. Dalším napadeným ustanovením bylo i pozbytí platnosti právních předpisů obce, pokud nebudou zveřejněny ve Sbírce právních předpisů do 3 let ode dne nabytí účinnosti zákona, kterým se Sbíрка právních předpisů zřizuje (to platí jak pro právní předpisy přijaté před účinností předmětného zákona, tak pro všechny nově přijaté právní předpisy). Ústavní soud návrh na zrušení části zákona zamítl, protože jeho přijetím nedošlo do zásahu ústavou garantovaného práva na samosprávu, protože není bráněno zastupitelstvům obcí a krajů přijímat právní předpisy. Ústavní soud se ztotožnil s legitimním cílem zákona, kterým bylo vytvořit ucelený soubor platných právních předpisů územně samosprávných celků, jež adresátům právních norem umožní lepší poznatelnost práva a zajistí předvídatelnost následků vlastního jednání.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 18/21.

4. Kritika legislativního procesu v České republice

Příprava kvalitního legislativního počínu nachází svůj počátek v obecných, základních principech a zásadách, které dotvářejí náš právní řád. V nález Ústavního soudu o legislativních přílepcích a jejich ústavnosti se hovoří o tom, že základní principy právního státu jsou předvídatelnost zákona, jeho srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost, které jsou odvozovány z čl. 1 odst. 1 Ústavy.¹⁷⁷ Jak bylo dříve v práci uvedeno, naplnění či dodržování těchto principů je na veřejné moci. Na druhé straně pak stojí obecná zásada „neznalost zákona neomlouvá“ (ignorantia Iuris non excusat)¹⁷⁸ vyžadující od občanů elementární znalost práva a orientaci v právních předpisech. Směřuje tedy na adresáty právních norem. Lze si položit otázku, zda je možné na této zásadě trvat, když „závazek veřejné moci učinit právo poznatelným“¹⁷⁹ není naplněn a právní prostředí se stává nepřehledným, místy i nadměrně zahlceným, nesystémovými změnami.

Jediným oficiálním nástrojem zajišťující autentické znění právních předpisů je Sbírka zákonů (event. Sbírka mezinárodních smluv), kterou vede Ministerstvo vnitra v tištěné podobě. Povinností Ministerstva vnitra je taktéž zveřejnění jejího stejnopisu způsobem umožňující dálkový přístup, nicméně stejnopis nemá postavení oficiální Sbírky zákona. Adresáti právních norem se s právními předpisy mají seznamovat v oficiální podobě, k čemuž jim má pomoci i zákonná povinnost územně samosprávných celků umožnit občanům nahlížení do Sbírky zákonů.¹⁸⁰ Ačkoli existuje celá řada komerčních právních informačních systémů, jedná se o znění právních předpisů, která nejsou závazná. Není s podivem, že se setkáváme s názory odborné veřejnosti kritizující současný stav právního řádu, k jehož přehlednosti dozajista ani listinná Sbírka zákonů nepomáhá.

I zde je vhodné zmínit, že od 20. července 2016 vstoupil v platnost nový zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírcě zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírcě zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírcě zákonů a mezinárodních smluv), který má být účinný od 1. ledna 2023. Podle nového zákona se Sbírka zákonů a mezinárodních smluv vede v elektronické i listinné podobě, přičemž obě podoby mají stejné právní účinky. Elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je informačním systémem veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo vnitra.

¹⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.).

¹⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.). Podle ÚS se tato zásada řadí mezi obecné právní principy, kde „v systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze preter legem (čili, pokud psané právo nestanoví jinak).“

¹⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.).

¹⁸⁰ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírcě zákonů a o Sbírcě mezinárodních smluv.

Nejen nepřehlednost či obtížnější dostupnost oficiálního znění právní normy působí negativně na právní řád jako celek. M. Kokeš zmiňuje negativní jevy vedoucí ke zhoršení srozumitelnosti a akceptovatelnosti právního řádu, kterými jsou

- a) „hypertrofie či legislativní inflace, kterou lze charakterizovat jako nadměrný počet právních předpisů,
- b) nestabilita stávajících platných právních předpisů,
- c) nekoncepčnost a vnitřní rozpornost právního řádu tím, že jeho změny jsou spjaty s politickou mocí bez ucelenější legislativní koncepce a
- d) obsahové nedostatky odrážející se v nesrozumitelnosti a nejasnosti právních norem.“¹⁸¹

Lze jistě souhlasit, že český právní řád s hypertrofií bojuje, čehož si všímá i laická veřejnost. Přesná čísla o počtu právních předpisů nejsou k dispozici, ale jak uvádí Novotný „po roce 1918 bylo vydáno přes 60 000 právních předpisů, z nichž zhruba 15 000 je dosud nezrušených. Asi 10 000 právních předpisů bylo recipováno z Rakouska-Uherska. [...] ve spojitosti se vstupem České republiky do Evropské unie bylo třeba uvést právní řád ČR do souladu s právem EU. Jednalo se o několik tisíc právních předpisů EU (4 500 právních předpisů), se kterými musel být český právní řád harmonizován.“¹⁸² Ministerstvo vnitra v souvislosti s připravovanou elektronizací Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv uvedlo, že nová databáze bude odhadem obsahovat 38 000 právních předpisů, z toho zhruba 9 000 právních předpisů lze považovat za platné.¹⁸³

Podle F. Cvrčka, který se zabýval analýzou nárůstu délky textů zákonů tvořících jádro českého právního řádu a snažil se nalézt odpověď na základní otázku „*Je dojem laiků i právníků, že právních předpisů je mnoho, oprávněný?*“¹⁸⁴, nemůžeme hovořit o tom, že by se český právní řád nacházel v legislativní inflaci (tj. nárůst ročního přírůstku platných předpisů k 5 % právnímu řádu jako celku), protože se tento přírůstek od roku 1922 pohybuje mezi 1-2 % a lze říci, že i v roce 2018 docházelo k minimálnímu počtu novelizací primárních právních předpisů (ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu). Problémem je však čistá

¹⁸¹ KOKEŠ, Marian. Teorie zákonodárství aneb pokus čelit nezájmu právní teorie a politologie o legislativní tvorbu práva v ČR. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2016, VIII (I), s. 28.

¹⁸² NOVOTNÝ, Oto. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2016, 7, s. 620.

¹⁸³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Poskytnutí informace – počet stran aktuálně platných a účinných právních předpisů v České republice* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018 [2022-03-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-pocet-stran-aktualne-platnych-a-ucinnych-pravnich-predpisu-v-ceske-republice.aspx>.

¹⁸⁴ CVRČEK, František. Dobře regulovaná svoboda? *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2018, 8, s. 646.

novelizace primárních právních předpisů¹⁸⁵, protože od roku 2012 do roku 2018 vzrostl počet primárních právních předpisů bez novelizací ze 797 na pouhých 814, zatímco počet čistých novelizací se neustále zvyšoval (v roce 2012 to bylo 1 285 novel, v roce 2018 pak 1 554)¹⁸⁶.

Napadne nás, že narůstající trend spojíme s výkonem politické moci či s povinností přizpůsobit vnitrostátní právo právu Evropské unie. Z čistě popisných dat a jejich interpretace však F. Cvrček dospěl k vyvrácení těchto výroků, protože nárůst byl spatřován jak za levicových, pravicových, tak i „nepolitických“ vlád a k otázce vlivu EU se vyjádřil tak, že *„počty právních norem zjistit nelze vůbec a o vlivu EU lze soudit pouze nepřímou na základě velmi hrubých odhadů. Kdyby ovšem vliv EU byl tak závažný, muselo by se to projevit především před a po roce 2004 zvýšeným nárůstem nových předpisů a novelizací, což se nestalo.“*¹⁸⁷ Zajímavým zjištěním je pak skutečnost, že narůstající tempo novelizací se netýká podzákonných právních předpisů. F. Cvrček ve své analýze dospěl k závěru, že *„extrémní tempo novelizací v českém právním řádu nevede k početnímu nárůstu primárních předpisů, ale k jejich rozšiřování na úrovni délky textů, nárůstu počtu vět a k složitější právní struktuře.“*¹⁸⁸

Je tedy patrné, že nám nemusí dělat starosti toliko zvyšující se počet právních předpisů, jako jejich nabobtnávání s tím, že tvůrci legislativy přešli od stručnosti, jednoznačnosti a obecnosti k podrobnějším úpravám snažíc se postihnout všechny možné i nemožné situace. To ostatně zmiňuje i O. Novotný, kdy se stabilita právního řádu otřásá v základech pod tíhou přijatých novelizací s často jepičí životaschopností a lze téměř vyloučit schopnost adresátů právních norem, kterými jsou občané, takovému právnímu řádu porozumět.¹⁸⁹

Bude-li zájem na zastavení destabilizace právního řádu, primárním úkolem bude zajištění politického zájmu na řešení tohoto problému. Můžeme uvažovat o uzpůsobení současných institutů legislativního procesu tak, aby důrazněji kladly požadavky na kvalitní právní předpisy nevyžadující časté novelizace. Nebude-li však politická vůle, těžko čekat v této oblasti změnu. Jak bylo v práci uvedeno, stěžejní část legislativního procesu tvoří Legislativní pravidla vlády, jejichž závaznost lze vynutit na úrovni exekutivy, nikoli však na úrovni zákonodárné moci. To je ostatně doloženo i nálezem Ústavního soudu, kdy konstatoval, že *„vybočení z metodických pravidel členění právních předpisů dle legislativních pravidel vlády by zakládalo rozpor s ústavním principem právního státu toliko tehdy, neumožnilo-li by zákonodárcem použité*

¹⁸⁵ Předpis obsahující pouze novelizaci a je konzumován vnořením do původního znění. Tamtéž, s. 647.

¹⁸⁶ Tamtéž, s. 647.

¹⁸⁷ Tamtéž, s. 648.

¹⁸⁸ Tamtéž, s. 655.

¹⁸⁹ NOVOTNÝ, Oto. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2016, 7, s. 622.

*označení právního předpisu (zákona) jeho přesnou identifikaci, odlišující jej od jiných právních předpisů (zákonů), resp. jiného právního předpisu (zákona).*¹⁹⁰ Nadto již dříve Ústavní soud uvedl, že samotné porušení legislativních pravidel není derogačním důvodem pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu.¹⁹¹ V neposlední řadě je třeba zmínit náleží Ústavního soudu ve věci úhradové vyhlášky z roku 2016, který se týkal nerespektování stanoviska pracovní komise LRV. Předkladatel (ministerstvo zdravotnictví) při vydání vyhlášky obešel připomínku uplatňovanou ve stanovisku pracovní komise LRV, čímž se měl dopustit porušení Legislativních pravidel vlády (čl. 16 odst. 10). Přestože Ústavní soud s postupem předkladatele vyhlášky nesouhlasil, konstatoval, že „*interní normativní instrukce referenčním kritériem ústavnosti a zákonnosti právního předpisu být nemohou.*“¹⁹²

Taktéž není neobvyklé, že skrz politické vedení dochází k obcházení Legislativních pravidel vlády i samotnou exekutivou, kdy ministerstva připravují v dohodě s poslanci pozměňovací návrhy (samostatné či komplexní, nahrazující celý návrh zákona v jeho původní podobě) nebo rovnou celý návrh zákona, ke kterému se vláda může vyjádřit jen v podobě svého stanoviska. Proces posuzování předloh právních předpisů byl nastaven tak, aby se předešlo možným kolizím napříč jednotlivými oblastmi práva (např. problematika ochrany ovzduší v rámci právních norem v gesci ministerstva dopravy atd.). Jsou-li odborníky vzneseny námitky, podněty k úpravě či došlo k rozhodnutí, že právní úprava není potřeba nebo je nevhodná, nedostatečná, nemělo by se stát běžným, že bude využita politická moc k tzv. protlačení na sílu (ve zkratce mám jistotu parlamentní většiny, odbornou diskuzi a rozpory nemusím respektovat).

V této souvislosti můžeme pozorovat i další způsob obcházení pravidel, a tím je kumulace funkce člena vlády a poslance (s větším akcentem v případě koaličních vlád). Obejití legislativních pravidel na vládní úrovni lze jednoduše tím, že návrh zákona, vytvořený ministerstvem, předloží člen vlády jako poslanec. To lze demonstrovat na příkladu pokusu projednat v Poslanecké sněmovně návrhy zákonů upravující oblast důchodů¹⁹³, které zásadně mění důchodový systém. Návrhy předložili poslanci politické strany ČSSD v čele s Janem Hamáčkem, který v té době také zastával funkci 1. místopředsedy vlády a ministra vnitra (ministryně práce a sociálních věcí Jana Maláčová, taktéž nominovaná za politickou stranu ČSSD, nebyla poslankyní, aby mohla návrh předložit sama). Záměr, proč k tomu tak došlo,

¹⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.).

¹⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.).

¹⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 19/16 (N 237/83 SbNU 677; 8/2017 Sb.), bod 56.

¹⁹³ Jednalo se o sněmovní tisky č. 1239, 1240 a 1241 v 8. volebním období Poslanecké sněmovny (2017-2021).

může být dvojitý. Jednalo se buď o reakci na neúspěšné projednání zmíněných návrhů zákonů na úrovni vlády, kdy nedošlo k odstranění zásadních připomínek uplatněných v připomínkovém řízení, a zároveň LRV vydala nedoporučující stanovisko¹⁹⁴ nebo se zde promítl aspekt blížících se voleb do Poslanecké sněmovny a potřeba dostat politickým proklamacím z počátku volebního období. Pro doplnění, vláda k předloženým poslaneckým návrhům zaujala ve dvou případech negativní stanovisko a v jednom neutrální stanovisko.¹⁹⁵

Ke zvýšení politické kultury v rámci tvorby práva a zajištění efektivního vládnutí nám může pomoci chystaná elektronizace celého legislativního procesu, kterou do právního řádu promítne zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Mají být vytvořeny dva informační systémy

- a) e-Sbírka, která má sloužit k vyhledávání závazných elektronických znění právních aktů vyhledávaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv v jejich úplném závazném znění a jako databáze informací o těchto právních aktech.
- b) e-Legislativa, která má zelektronizovat tvorbu právních předpisů.

Oba systémy budou propojeny již s fungujícími elektronickými knihovnami Úřadu vlády, Poslanecké sněmovny a Senátu. Přidanou hodnotu bude mít propojení se systémy Evropské unie, a to EUR-Lex a N-Lex.¹⁹⁶

Je až s podivem, že postavení na roveň listinné a elektronické Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv se stane účinnou součástí právního řádu až v roce 2023 i přesto, že o její elektronizaci se hovořilo již v roce 2009 s tím, že do 31. března 2010 měl být vládě předložen věcný záměr zákona upravující tuto problematiku.¹⁹⁷ Bohužel se zdá, že účinnost 1. ledna 2023 nového zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebude opět dodržena. Ministerstvo vnitra předložilo jeho novelu¹⁹⁸, která účinnost posouvá na 1. ledna 2024, z důvodu náročnosti spuštění systému e-Legislativa. Zároveň s tím je navrhováno, aby návrhy zákonů, které

¹⁹⁴ Úřad vlády. Stanovisko LRV k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. In *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 8. července 2021 8:43, Čj. OVA 489/21 [cit. 2022-03-10].

¹⁹⁵ Aplikace ODok. *Příloha č. 1 k usnesení č. 610 ze dne 12. 7. 2021. Příloha č. 1 k usnesení č. 611 ze dne 12. 7. 2021. Příloha č. 1 k usnesení č. 612 ze dne 12. 7. 2021* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky © 2022 [cit. 2022-03-10]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2021-07-12>.

¹⁹⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. *eSbírka a eLegislativa* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2021 [cit. 2022-03-08]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/esbirka-a-elegislativa.aspx>.

¹⁹⁷ Aplikace ODok. *Usnesení č. 975 ze dne 27. 7. 2009* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky © 2022 [cit. 2022-03-08]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97ARBTRG>.

¹⁹⁸ Na základě výjimky z provedení připomínkového řízení byla novela návrhu zákona předložena dne 2. 3. 2022 k projednání v LRV.

Poslanecké sněmovně nepředkládá vláda (tedy návrh poslance nebo skupiny poslanců, senátní návrh a návrh zastupitelstva kraje) a budou Poslanecké sněmovně předloženy před nabytím účinnosti zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, se projednaly podle dosavadní právní úpravy (bez využití systému e-Legislativa).¹⁹⁹

Nicméně vytvoření jednotné platformy pro oběh právního předpisu v rámci celého legislativního procesu, který bude povinný pro všechny předkladatele, lze hodnotit pozitivně. V rámci systému e-Legislativa dojde k vytvoření editoru pro tvorbu a projednání právního předpisu v úplném znění (tzv. e-Šablona).²⁰⁰ Editor e-Šablona se má stát hlavním nástrojem legislative, jež mu usnadní obecnou, formální část jeho práce. Systém má porozumět struktuře právního předpisu (hlavy, paragrafy, odstavce), pomůže se správným použitím terminologie, odkazů, umožní přístup k výkladovým slovníkům, ale i k vyhodnocení dopadů a vzájemného působení připomínek a pozměňovacích návrhů. Má se stát pomocníkem nejen v automatickém dodržování legislativně technických pravidel, ale i v detekování kolizí návrhů a legislativec díky tomu bude moci věnovat více času odborné a věcné přípravě právního předpisu.²⁰¹

Předností editoru e-Šablona bude jeho provoz, ať on-line nebo off-line. Ačkoli bude stěžejní práce vykonávána především v on-line prostředí umožňující propojení nejen všech výše uvedených funkcionalit, systém umožňuje i tvůrčí práci off-line poskytnutím základních funkcí pro úpravu právního předpisu, přičemž tyto se ve chvíli připojení k internetu propíší do Datového a procesního jádra e-Legislative, kde budou uloženy všechny rozpracované návrhy, doprovodné dokumenty, připomínky a ostatní související informace.²⁰²

Přístup do e-Legislative bude umožněn prostřednictvím webového Portálu e-Legislative s tím, že bude mít dvě části, veřejnou a neveřejnou. Neveřejná část, vyžadující přihlášení do systému, bude při prvotním nastavení uživatelského účtu vyžadovat schválení oprávnění, která konkrétnímu uživateli umožní v systému e-Legislative provádět patřičné úkony (např. podávání

¹⁹⁹ Ministerstvo vnitra. Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. In *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 2. března 2022 13:52:41, Čj. OVA 200/22 [cit. 2022-03-08].

²⁰⁰ Ministerstvo vnitra. Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. In *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 26. srpna 2015 13:58:21, Čj. OVA 1059/15 [cit. 2022-02-14].

²⁰¹ Ministerstvo vnitra. *Zpráva o projektu elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka a elektronického legislativního procesu (e-Legislativa) ze dne 4. 11. 2020* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2020, s. 7–8 [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/Zprava%20MV%20ke%20dni%206-11-2020.pdf.

²⁰² Tamtéž, s. 8

pozměňovacích návrhů, práce s dosud nezveřejněným textem či samotné rozhodnutí o zveřejnění návrhu).²⁰³

Na závěr nelze opomenout ani roli samotných legislativců, pracovníků legislativních odborů ministerstev a jiných správních úřadů, kteří právní předpisy píší. Po těchto pracovnících je vyžadována patřičná znalost teorie a tvorby práva, ale i konkrétní, věcná znalost soukromého a veřejného práva, v ideálním případě s přesahem do co největšího množství jednotlivých odvětví. Dále je důraz kladen na vyjadřovací a interpretační schopnosti a v neposlední řadě mají disponovat znalostí legislativních zvyklostí představovaných praktickými postupy v procesu psaní právního předpisu.²⁰⁴ Referenty legislativních odborů však tvoří zejména absolventi právnických fakult, aspekt zkušenosti s tvorbou právních předpisů nebývá naplněn. A souhlasit lze i s tvrzením Novotného, že psaní právních předpisů není oblast, které by ve státní správě byla dostatečně věnovaná pozornost a tomu odpovídá i finanční ohodnocení jejich tvůrců.²⁰⁵

Za sebe mohu dále výčet nedostatků práce legislativce rozšířit i o nízkou motivaci věnovat přípravě právního textu patřičnou pozornost. V poslední době není neobvyklé, že legislativní odbory plní narychlo legislativní úkoly s nejvyšší politickou prioritou, aniž by měly k dispozici skutečné zadání s vymezením cíle, smyslu a účelu. A v opačném případě, mají-li dostatek časového prostoru pro řádnou přípravu právního předpisu (v tomto případě hovořím o návrhu zákona), není neobvyklé, že z návrhu zákona tak, jak jej napsali, ve finálním znění zůstane po projednání v Parlamentu minimum. Domnívám se, že není většího zklamání, než zjištění, že smysl a účel paragrafu musí ustoupit zájmům skupiny, jednotlivci či politickému populismu obecně. Pro potvrzení svého názoru nacházím oporu i v díle M. Kokeše, podle kterého má být politické zadání a jeho formulace podloženo dostatečným množstvím podkladových materiálů o všech stránkách dopadů navrhovaného záměru. Dále doplňuje další faktor ovlivňující legislativní tvorbu, a to časté střídání ministrů, které nepřispívá ke kontinuitě nejen v oblasti dlouhodobé přípravy právních předpisů.²⁰⁶

V kontextu celé této práce mohu souhlasit s jeho tvrzením, že důvodová zpráva, jak je vyžadována v legislativním procesu, by jistě v obecnější podobě měla předcházet samotnému rozhodnutí vlády, ve kterém se vydá příslušný legislativní počín realizovat. V současné době se však setkáváme s opakem, kdy se analytická část přípravy právního předpisu k vládě dostává

²⁰³ Tamtéž, s. 8.

²⁰⁴ ŠKOP, Martin. Legislativní zvyklosti. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2018, 9, s. 724.

²⁰⁵ NOVOTNÝ, Ota. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2016, 7, s. 624.

²⁰⁶ KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020, s. 263.

až ve chvíli jejího finálního schvalování, kdy už bývá zpravidla pozdě něco měnit a zachraňovat.²⁰⁷

²⁰⁷ KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020, s. 267-268.

Závěr

Legislativní proces veřejné správy v České republice, s definováním formálních i věcných požadavků na kvalitní právní předpisy, je v základu dobře nastavený. Nelze však tvrdit, že zde není prostor pro zlepšení. Vláda jako výkonný orgán reprezentující rozdělení politické moci v zemi určuje směřování společnosti a ovlivňuje její vývoj. Děje se tak nejen prosazováním jejího volebního programu, programového prohlášení vlády či plnění přání voličů, ale rovněž tím, že je odpovědná za vládnutí v zemi, k čemuž má k dispozici značný odborný aparát. Dostává se tak do střetu dvou zájmů. Prvním je uplatňování nabyté moci prosazením vlastních politických cílů a zájmů, druhým je vytváření kvalitního právního i jiného prostředí, které je v souladu se zájmy a závazky státu.

Máme-li hovořit o efektivním vládnutí vytvářejícím prostředí, kde je tvořeno dobré právo, lze navrhnout některé dílčí změny, které by k jeho dosažení mohly přispět. Legislativní proces byl v rámci práce rozdělen do dvou částí týkající se zákonných a podzákonných právních předpisů. Návrhy *de lege ferenda* směřují zejména do oblasti zákonných právních předpisů, neboť vláda je nejvýraznějším předkladatelem návrhů zákonů a oblast podzákonných právních předpisů nepředstavuje, dle odborníků, pro právní řád takovou zátěž.

V rámci vládních návrhů zákonů je možné některé úpravy provést prostřednictvím jednoduchých a snadno proveditelných změn ve vztahu k Legislativním pravidlům vlády, Statutu LRV či jednacím řádům vlády nebo LRV. Jsou to akty vyžadující pro svoji změnu formu usnesení vlády, procedura přijetí je o poznání rychlejší a jednodušší, než změna vyžadující novelu konkrétního zákona. V některých případech však i nalezení shody v rámci samotné vlády může činit obtíže, zejména je-li takovou shodu třeba hledat v rámci koaliční vlády. Nadto nelze zapomenout na skutečnost, že ani shoda na změnách v legislativním procesu nemusí zaručovat jejich plné dodržování.

Z pohledu tvorby právních předpisů vnímám jako problematické udělování výjimek předsedou LRV v rámci legislativního procesu. Lze je udělit jak z provedení připomínkového řízení, z procesu RIA či z projednání na zasedání LRV. Dále jimi může být zkrácena lhůta pro uplatnění připomínek nebo zúžen počet připomínkových míst.

Zvyšující se trend počtu vypracovaných samostatných stanovisek předsedy LRV lze pozorovat ve výročních zprávách o činnosti LRV. Počet materiálů předložených vládě a LRV (věcných záměrů zákonů, návrhů zákonů a návrhů nařízení vlády) v roce 2020 byl 237 (v roce 2016 to bylo 197), z toho samostatné stanovisko předsedy LRV bylo vypracováno ve 213 případech (v roce 2016 to bylo 151) a stanovisko LRV mělo 16 materiálů (v roce 2016 to bylo

47). Ve vztahu k procesu RIA dále vyplývá, že v roce 2020 došlo k jejímu zpracování u 44 návrhů zákonů. Naopak u 112 návrhů zákonů tato povinnost nebyla, kdy pro 21 případů to vyplývalo přímo z Plánu legislativních prací vlády, pro 22 případů byla udělena výjimka předsedy LRV a v 69 případech šlo o jiné důvody (v roce 2016 byla RIA zpracovaná k 76 návrhům zákonů, k 24 návrhům zákonů nikoli, z nichž 10 případů vyplývalo z Plánu legislativních prací vlády, 10 z výjimky předsedy LRV a ve 4 případech šlo o jiné důvody).²⁰⁸

209

Je-li k návrhu zákona připojeno pouze samostatné stanovisko předsedy LRV, vytrácí se přidaná hodnota, kterou projednávanému legislativnímu návrhu dává LRV. Samotný proces spojený se získáním doporučujícího stanoviska ze zasedání LRV je sám o sobě testem příslušné nové právní úpravy a je žádoucí, aby připravované právní předpisy prošly odbornou kritikou, nejen v zájmu adresátů právní normy, ale i v zájmu samotného předkladatele. Samozřejmě ministr nikdy nebude chtít, aby se jeho legislativní návrh stal terčem kritiky, tím spíše, když by měl takový návrh před samotnou LRV obhajovat. Přínosem pro předkladatele jsou myšleni samotní tvůrci právního předpisu, pracovníci odboru legislativy. Vnímat atmosféru zasedání LRV, plynutí debaty s možnými konsekvencemi i do zdánlivě nemožných situací, které by chystaná legislativa mohla přinést, jakož i sama schopnost odůvodnit zvolené právní řešení, ba kolikrát i pouhé přednesení návrhu, které může v některých vyvolat pocit rovnající se skládání životní zkoušky, je něco, co mladé legislativce může formovat, zlepšovat jejich dovednosti a vnímat svoji práci jako prestiž, protože komu se dostane možnosti odborně konzultovat s předními právními osobnostmi nad vlastním právním návrhem. Spatřují-li odborní autoři jako jeden z nedostatků postihující tvorbu práva chybějící praxi a zkušenosti legislativců, měla by jim být dána možnost účastnit se co nejvíce těchto zasedání, protože v legislativním procesu není tolik příležitostí na učení se přemýšlet o právním předpisu nejen z hlediska právního a věcného, ale i legislativně technického tak, aby jeho výsledná podoba odpovídala obecným zásadám, a tedy aby právní předpis byl jednoznačný, srozumitelný a lingvisticky správný.

Další přínos stanoviska LRV, oproti samostatnému stanovisku předsedy LRV, vidím v komplexnějším pohledu na problematiku předmětné právní regulace. Nejedná se pouze o návrh vytvořený legislativci odborného útvaru Úřadu vlády, u kterých lze obecně

²⁰⁸ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Výroční zpráva o činnosti Legislativní rady vlády za rok 2020* [online]. Praha: Vláda ČR © 2009-2022 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/vyrocnizprava-o-cinnosti-lrv-za-rok-2020-190015/>.

²⁰⁹ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Výroční zpráva o činnosti Legislativní rady vlády za rok 2016* [online]. Praha: Vláda ČR © 2009-2022 [cit. 2022-03-22]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/vyrocnizprava-o-cinnosti-lrv-za-rok-2016-156495/>.

předpokládat lepší vybavení profesními dovednostmi pro tuto pozici než na jednotlivých ministerstvech a jiných správních úřadech, přesto od nich nelze čekat věcné nahrazení samotné LRV. Pokud by tomu tak bylo, pak se nabízí otázka, proč takový poradní orgán vlády mít. Stanovisko LRV vychází ze zpravodajské zprávy a mám za to, že osoba zpravodaje výrazně ovlivňuje závěrečnou podobu jak stanoviska LRV, tak předloženého návrhu právního předpisu.

V rámci udělování výjimek z projednávání návrhů před LRV se navrhované změny týkají podmínek, za kterých může být předsedou LRV udělena. Podle Statutu LRV může být udělena, jestliže se nejedná o komplexní zákon (nejedná se o novelu zákona), neobsahuje zásadní legislativní problém nebo je návrh časově naléhavý.

První možnost udělení výjimky, návrh není komplexním návrhem zákona, může být využívána pro podstatnou část všech legislativních návrhů předkládaných vládě ke schválení, neboť i jak uvádí ve svém závěru F. Cvrček, český právní řád netrpí nadměrným nárůstem primárních právních předpisů, ale především vysokou frekvencí přijímání jejich novel. Je-li zájmem zvýšit kvalitu legislativních návrhů, přichází v úvahu zúžení této možnosti udělením výjimky i s odkazem na důslednější posouzení potřebnosti předloženého návrhu.

Druhou možností pro udělení výjimky je časová naléhavost. Synonymem pro naléhavost může být podle výkladového slovníku neodkladnost, vážnost, nutnost. V právu je termín časové naléhavosti užíván např. v oblasti zdravotní péče, kde je rozdělen do několika stupňů podle intenzity a potřebnosti zásahu.²¹⁰ Tímto pohledem jsem postupovala při určení časové naléhavosti při tvorbě práva, a tedy spojením mimořádných situací, které právní řád zná, předpokládá je, a pro případ, že by k nim došlo, s nimi spojuje zvláštní postup. Legislativní pravidla vlády obsahují úpravu reagující na vyhlášený stav legislativní nouze, stav ohrožení státu a válečný stav, kdy se k předloženému návrhu zákona vyjadřuje pouze předseda LRV svým stanoviskem. Tyto tři stavy můžeme od sebe oddělit mírou intenzity závažnosti, která se odráží i v délce trvání celého legislativního procesu (zkrácené jednání podle § 99 vs. § 100a zákona č. 1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Ostatně, tak k tomu přistupují i Legislativní pravidla vlády, kdy ve stavu ohrožení a ve válečném stavu obsahují formulí, že se postupuje „obdobně“ jako u stavu legislativní nouze, kde si lze představit, že mohou nastat situace, ve kterých nelze trvat na vypracování stanoviska předsedy LRV.

Ve výčtu mimořádných situací, kdy je třeba postupovat odlišně od standardního postupu podle Legislativních pravidel vlády, chybí dle mého názoru postup v případě vyhlášení

²¹⁰ Ust. § 5 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

nouzového stavu dle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který je dále rozveden zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). V době vyhlášení stavu nouze přijímá vláda svým usnesením krizová opatření (zejména podle § 5 a 6 krizového zákona), jež mají podobu nikoli zákonů, ale jiných právních předpisů²¹¹. S ohledem na skutečnost, že v České republice byl v roce 2020 i 2021 několikrát stav nouze vyhlášen, se absence této úpravy v Legislativních pravidlech vlády projevila i v praxi. Výroční zpráva o činnosti LRV pro rok 2020 uvádí, že LRV, ani její pracovní komise, neprojednaly žádná krizová opatření přijatá vládou v roce 2020. Zároveň byl v tomto roce zaznamenán zvýšený nárůst legislativních materiálů reagujících na krizová opatření vlády, kdy tyto nebyly projednány z důvodu časové naléhavosti ani LRV ani pracovními komisemi.²¹² Považuji za žádoucí, aby Legislativní pravidla vlády obsahovala úpravu začleňující stav nouze do části pojednávající o přípravě právních předpisů ve zvláštních případech tak, aby došlo k zapojení LRV či pracovních komisí. Za úvahu by stála i úprava obsahující proces přípravy a podoby krizového opatření jako jiného právního předpisu.

V souvislosti s mimořádnými stavy je možné navrhnout i změnu reagující na stav legislativní nouze vyhlášený předsedou Poslanecké sněmovny dle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Jednalo by se o zavedení tzv. institutu automatického vrácení vládního návrhu zákona k přepracování v případě, kdy vláda žádá Poslaneckou sněmovnu, aby tento byl projednán ve stavu legislativní nouze, nicméně Poslanecká sněmovna jej svým hlasováním nepotvrdí. Slovo automaticky je podstatné, tím by došlo k odlišení od standardního postupu při projednání návrhů zákonů, kdy možnost navrhnout vrácení zákona k přepracování existuje a Poslanecká sněmovna o tom rozhoduje hlasováním. Důvodem, proč by se Poslanecká sněmovna neměla zabývat vládním návrhem zákona, který byl připravován s tím, že k jeho projednání se využije stav legislativní nouze, je skutečnost, že takto připravená legislativní předloha může trpět vadami jak legislativně technickými, tak i věcnými a není-li shoda na okolnostech vyžadující mimořádnost, není dán předpoklad využití předložení právního předpisu ve zvláštního případech dle Legislativních pravidel vlády. Tato změna by však vyžadovala kromě úprav Legislativních pravidel vlády i úpravu zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

²¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

²¹² VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Výroční zpráva o činnosti Legislativní rady vlády za rok 2020* [online]. Praha: Vláda ČR © 2009-2022 [cit. 2022-04-06]. Dostupné z: <https://vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/vyrocní-zpráva-o-činnosti-lrv-za-rok-2020-190015/>.

Použití výjimky pro časovou naléhavost dle Statutu LRV lze zúžit na zvláštní případy upravené v Legislativních pravidlech vlády. Má-li vláda zájem využít tuto výjimku i pro jiné případy, nedosahující takové intenzity jako uvedené mimořádné situace, pro které je stanoven zvláštní postup, mělo by dojít ke konkretizaci časové naléhavosti, jež vymezí její užití v jiných případech.

Třetí možností pro udělení výjimky je skutečnost, že návrh nepředstavuje zásadní legislativní problém. V tomto případě se dle mého jedná o neurčitý pojem, pod který lze zahrnout libovolný výklad, který se liší zejména v přístupu předsedy LRV jako člena vlády. Vláda se snaží během svého vládnutí mj. prosadit svůj politický program a nelze očekávat, že za problematický označí návrh, který je odrazem jejího politického směřování. Nadto, mají-li vycházet návrhy právních předpisů z předem stanoveného zadání, nemělo by být pochyb o tom, že předkládané návrhy jsou v souladu s vládní politikou, a tudíž nemohou představovat zásadní legislativní problém. Dá se očekávat, že tento důvod udělení výjimky bude vládou využíván nejvíce (nikoli snad zneužíván) s tím, že si je vědoma toho, že se jedná o její politické rozhodnutí, které je schopna politicky obhájit. Vymezení zásadního legislativního problému by se tak mohlo vztahovat především na ty návrhy právních předpisů, jimiž se do českého právního řádu přenáší závazky plynoucí z mezinárodního práva či z členství České republiky v Evropské unii. Kritériem určující problematičnost by se mohl stát závěr z připomínkového řízení, zda je návrh předkládan vládě bez rozporu nebo s rozporem. Neodstranění zásadní připomínky znamená nenalezení shody ani na úrovni úředníků ani náměstků a jistě není od věci, aby před finálním rozhodnutím vlády byla využita LRV právě jako jejího poradního orgánu, který ji poskytne nezaujatý pohled na předmětný rozpor s doporučením nejlepší varianty řešení.

Opustíme-li výjimky z projednání samotnou LRV, změnu je možné učinit i v rámci procesu RIA, jež má poskytovat základ kvalitní legislativy. Bohužel, ve zpracovaných ZZ RIA je stále patrný přílišný formalismus, se kterým ke zpracování přistupují jednotlivá ministerstva či jiné správní úřady, stejně jako skutečnost, že ačkoli by proces RIA měl předcházet navrhované právní úpravě s tím, že samotný proces právní regulace má být pouze jednou z variant, nikoli automatický výsledek, bývá RIA napsána de facto na zamýšlenou právní úpravu. V případě ex post RIA je výsledný přezkum zavedené právní regulace toliko záležitostí odrážející individuální přístup jejich konkrétních předkladatelů, kdy výsledek není možné považovat ani za jednotný ani za systematický, nadto často završený samotným nezájmem předkladatele. Změny v závazných dokumentech zabývajících se procesem RIA není třeba provádět, pozornost by měla být zaměřena především na zhodnocení toho, jakou zátěž samotné

zpracování RIA přináší předkladatelům a jak se na její kvalitě odráží personální obsazení úřadů (nejen z pohledu početního, ale i z pohledu kvalifikačního).

Bylo navrženo několik změn reagujících na nedostatky v legislativním procesu, které je možné, v zúžené podobě, představit i na konkrétním případu. Vláda dne 9. března 2022 schválila vládní návrh zákona, kterým se zrušuje zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů, a mění a zrušuje další související právní předpisy²¹³. Návrh zákona byl vytvořen na základě programového prohlášení vlády. Zrušení evidence tržeb je tak legitimním návrhem současné vlády, který slíbila ve volebním programu svým voličům. Předložený návrh zákona obsahuje ZZ RIA (o výjimku žádáno nebylo). Z procesního hlediska byl tento krok v pořádku, protože právní předpis, výrazně ovlivňující chování potenciálních adresátů právní normy, má procesem RIA projít. Samotná ZZ RIA ve vztahu ke zrušení povinnosti evidovat tržby je co do svého rozsahu a popisu v porovnání s tou, kterou v roce 2015 provedlo taktéž ministerstvo financí k návrhu zákona, kterým se evidence tržeb zaváděla, velmi stručná a neobsahuje dostatek informací o dotčených subjektech, o provedených konzultacích, nekonkretizuje ani zdroje dat, ze kterých ministerstvo při zpracování vycházelo, stejně jako se nevyjadřuje k provedenému přezkumu právní regulace z roku 2018 (ex post RIA k zákonu č. 112/2016 Sb.). Neobsahuje ani informaci o zpracovatelích a není vyloučeno, že se na zpracování obou ZZ RIA mohli podílet stejné osoby (státní zaměstnanci ministerstva financí). K návrhu zákona na zrušení evidence tržeb následně proběhlo zkrácené připomínkové řízení (z 20 dnů na 10 dní) na základě výjimky předsedy LRV, přičemž se ministerstvu financí nepodařilo odstranit tři zásadní připomínky, které jako rozpor byly předloženy k rozhodnutí vládě. Návrh zákona nebyl projednán pracovními komisemi LRV ani samotnou LRV, protože se jedná o úpravu, která nemá formu komplexního zákona a neobsahuje zásadní legislativní problémy. Bylo vypracováno stanovisko předsedy LRV, které nemělo k předloženému návrhu zákona žádné věcné ani legislativně technické připomínky. Ve stanovisku předsedy LRV není obsažena informace o projednání ZZ RIA Komisí pro hodnocení dopadů regulace (u návrhu zákona, kterým se evidence tržeb zaváděla, byla zpráva z projednání v této komisi součástí stanoviska LRV). Využití výjimky z důvodu absence zásadního legislativního problému je oprávněné, vláda tím realizuje svůj program. S použitím výjimky z důvodu toho, že se nejedná

²¹³ Evidence tržeb byla schválena zákonem č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, který nabyl účinnosti dne 1. 12. 2016. Návrh zákona obsahoval ZZ RIA, byl projednán pracovními komisemi LRV i samotnou LRV. Legislativní proces na vládní úrovni trval od 5. 2. 2015 do 3. 6. 2015. V roce 2018 byla zpracovaná ex post RIA. Podrobnosti o zákonu č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, z roku 2015 (Čj. OVA 396/15) i o návrhu zákona, kterým se ruší zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů, a mění a zrušuje další související právní předpisy, z roku 2022 (Čj. OVA 196/22), byly čerpány z elektronické knihovny eKLEP.

o komplexní zákon, se neztotožňují. Jedná se o novelu zákona, která bude mít významný dopad jak na státní rozpočet, tak na podnikatelské prostředí, kdy se adresátům tohoto právního předpisu promění jejich dosavadní povinnosti. Jistě je rozdíl mezi zaváděním nové právní regulace a jejím rušením, přesto v případě evidence tržeb, která je třaskavým politickým tématem od jejího zavedení, nevidím pro zrychlení legislativního procesu vládou ve fázi před předložením Parlamentu důvod, tím spíš, že se dá očekávat rozsáhlá debata v obou komorách Parlamentu. Vláda mohla předejít případným výtkám vztahujícím se k procesním, legislativním nedostatkům, mající však dopad především na politický obraz vlády jako takové, než na výslednou platnost a účinnost právního předpisu.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., 2011.

CVRČEK, František. Dobře regulovaná svoboda? *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2018, 8.

FILIP, Jan. K postavení Legislativní rady vlády České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 3.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právnická dílna (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-168-4.

KNĚŽÍNEK, Jan. Co se mi vybaví, když se řekne Legislativní rada vlády. In PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019.

KOKEŠ, Marian. Teorie zákonodárství aneb pokus čelit nezájmu právní teorie a politologie o legislativní tvorbu práva v ČR. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2016, VIII (I).

KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-413-8.

KYSELA, Jan. Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2018, X (I).

KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-7502-022-2.

KYSELA, J., KOKEŠ, M. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2018, VIII (III-IV).

NOVOTNÝ, Oto. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2016, 7.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0.

PITHART, Petr. Jak se ve vládě České republiky (1990 – 1992) tvořily návrhy zákonů. In PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019.

PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizovaného a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 18-23. ISBN 978-80-7478-002-8.

ŠKOP, Martin. Legislativní zvyklosti. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2018, 9.

ŠRÁMEK, Aleš. *Tvorba právních norem ve veřejné správě (legislativní technika)*. Praha: Vodnář, 1995, s. 31. ISBN 80-85255-57-X.

ŠVÁB, Vojtěch. *Právní normotvorba v oblasti státní správy*. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Plzeň, 2013.

ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu. *Správní právo: Legislativní příloha odborného časopisu*, 2015, VII (III-IV).

ZÁŘECKÝ, Pavel. O legislativní radě vážně i vesele. In PRUDILOVÁ, M., SUCHOMEL, V., KNĚŽÍNEK, J. (eds.). *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí (1969 – 2019)*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019.

ZÁŘECKÝ, Pavel. Pohled na polistopadovou historii Legislativní rady vlády České republiky do roku 2005. *Správní právo*, 2010, č. 1.

Seznam použitých internetových zdrojů

DIMUN, Petr. Soud: Jednání Legislativní rady vlády jsou veřejná, oznámení o střetu zájmů členů se neevidují. In *Česká justice* [online]. Praha: Media Network, ©2021, 14. června 2021 7:50 [cit. 2022-03-04]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2021/06/soud-jednani-legislativni-rady-vlady-jsou-neverejna-oznameni-o-stretu-zajmu-clenu-se-neeviduji/>.

European Institute for Gender Equality. *What is Gender Impact Assessment* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment/what-gender-impact-assessment>.

Ministerstvo vnitra. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). In *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha. Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 26. srpna 2015 13:58:21, Čj. OVA 1059/15 [cit. 2022-02-14].

Ministerstvo vnitra. Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. In *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 2. března 2022 13:52:41, Čj. OVA 200/22 [cit. 2022-03-08].

Ministerstvo vnitra České republiky. *eSbírka a eLegislativa* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2021 [cit. 2022-03-08]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/esbirka-a-elegislativa.aspx>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Poskytnutí informace – počet stran aktuálně platných a účinných právních předpisů v České republice* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018 [2022-03-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-pocet-stran-aktualne-platnych-a-ucinnych-pravnich-predpisu-v-ceske-republice.aspx>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy: Metodická pomůcka* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2010 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhlasovani_prirodnich_rezervaci_metodika/\\$FILE/OZCHP-Pravidla_pro_vydavani_prav_perdpisu_obci_kraju-20111222.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhlasovani_prirodnich_rezervaci_metodika/$FILE/OZCHP-Pravidla_pro_vydavani_prav_perdpisu_obci_kraju-20111222.pdf).

Ministerstvo vnitra. *Zpráva o projektu elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-sbírka a elektronického legislativního procesu (e-Legislativa) ze dne 4. 11. 2020* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2020 [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/Zprava%20MV%20ke%20dni%206-11-2020.pdf>.

Ministerstvo financí. Návrh zákona o evidenci tržeb. In *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 14. dubna 2016 11:04:41, Čj. OVA 396/15 [cit. 2022-03-25].

Ministerstvo financí. Návrh zákona, kterým se zrušuje zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů, a mění a zrušují další související právní předpisy. In *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 9. března 2022 20:04:36, Čj. OVA 196/22 [cit. 2022-03-25].

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Sněmovní tisky* [online]. Praha: Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [cit. 2021-12-27]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=8>.

ŠPONDROVÁ, P., HEJZLAROVÁ, E., WALEK, C., ČMOLÍKOVÁ COZLOVÁ, K. *Příručka. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR* [online]. Úřad vlády České republiky, 2012 [cit. 2022-02-25]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Metodika_GIA.pdf.

Úřad vlády České republiky. *Metodika hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment)* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-hodnocen%C3%AD-korupcn%C3%ADch-rizik-CIA-UV-2015.pdf>.

Úřad vlády České republiky. *Metodika přezkumu účinnosti právních předpisů (ex post RIA)* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2018 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-prezkumu-ucinnosti-pravnich-predpisu.pdf>.

Úřad vlády České republiky. *Návrh východisek pro vytvoření metodiky hodnocení korupčních rizik – CIA (Corruption Impact Assessment)* [online]. Příloha k usnesení vlády č. 128 ze dne 29. 2. 2012, čj. 134/12 [cit. 2022-02-25].

Úřad vlády. Stanovisko LRV k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. In *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky ©2022, eKLEP v. 3.12, 8. července 2021 8:43, Čj. OVA 489/21 [cit. 2022-03-10].

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Členové Legislativní rady vlády* [online]. Praha: Vláda ČR © 2009-2022 [cit. 2022-03-10]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/clenove/>.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Výroční zpráva o činnosti Legislativní rady vlády za rok 2020* [online]. Praha: Vláda ČR © 2009-2022 [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/vyrocní-zprava-o-cinnosti-lrv-za-rok-2020-190015/>.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Výroční zpráva o činnosti Legislativní rady vlády za rok 2016* [online]. Praha: Vláda ČR © 2009-2022 [cit. 2022-03-22]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/vyrocní-zpráva-o-činnosti-lrv-za-rok-2016-156495/>.

Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

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

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

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

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 105/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000.
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02.
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.
Nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.
Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 19/16.
Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 18/21.

Seznam ostatních zdrojů

Aplikace ODok. *Příloha č. 1 k usnesení č. 610 ze dne 12. 7. 2021. Příloha č. 1 k usnesení č. 611 ze dne 12. 7. 2021. Příloha č. 1 k usnesení č. 612 ze dne 12. 7. 2021* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky © 2022 [cit. 2022-03-10]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2021-07-12>.

Aplikace ODok. *Usnesení č. 975 ze dne 27. 7. 2009* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky © 2022 [cit. 2022-03-08]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97ARBTRG>.

Aplikace ODok. *Usnesení vlády č. 542/2015 ze dne 7. 8. 2015* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky © 2022 [cit. 2022-03-08]. Dostupné z <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2015-07-08>.

European Commission. *Better regulation: guidelines and toolbox* [online]. European Commission website [cit. 2022-02-25]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

Jednací řád Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1039.

Jednací řád vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění ze dne 2. března 2022 č. 145.

Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění č. 47 ze dne 17. ledna 2018.

Metodický pokyn pro zjišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, schváleného usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, ve znění ze dne 27. února 2018 č. 138.

Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), schválené usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 76.

Připomínková místa Datako. *eKLEP, informační systém ODok* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky ©2013, eKLEP v. 3.0 [cit. 2022-02-25]. Dostupná z: <https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf>.

Statut Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění ze dne 14. prosince 2015 č. 1040.

Legislativní proces ve veřejné správě

Abstrakt

Tato diplomová práce řeší legislativní proces ve veřejné správě. Cílem bylo přiblížit proceduru přijímání právních předpisů vládou a popsat legislativní činnost tvůrců těchto právních předpisů, kterými jsou již zmíněná ministerstva a jiné správní úřady. Okrajově byla popsána i činnost územně samosprávných celků a jejich postup při přijímání obecně závazných vyhlášek a nařízení obce/kraje. Do práce je promítnuta významná judikatura Ústavního soudu upřesňující jak požadavky pro vydávání podzákonných právních předpisů na základě jednotlivých druhů zmocnění poskytnuté Ústavou České republiky, tak z pohledu závaznosti Legislativních pravidel vlády mající formu usnesení vlády.

V práci je rozpracována otázka povinných náležitostí předmětných legislativních aktů, bez kterých by nemělo dojít k jejich projednání vládou, jakož i postavení a úloha Legislativní rady vlády, která ačkoli je pouhým poradním orgánem vlády v oblasti legislativy poskytující vládě nezávazná doporučení, přesto je její význam při tvorbě práva nezastupitelný.

Problémem tvorby práva se ukázala být doposud neprovedená elektronizace jak Sbírký zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbirka), kdy stále platí za jediný oficiální nástroj zajišťující autentické znění právních předpisů listinná Sbirka zákonů, tak i legislativního procesu (e-Legislativa), který má přispět k přehlednější práci samotných legislativců. Mezi další patří nárůst novel právních předpisů co do jejich rozsahu, čímž se právo stává pro své adresáty nepřehledným a nesrozumitelným nebo uskutečňování politických záměrů.

V závěru jsou formulovány návrhy na dílčí změny v legislativním procesu, zejména pak ve vztahu k Legislativní radě vlády, které mohou zmírnit výskyt legislativně technických chyb a přispět k větší transparentnosti řádného legislativního procesu.

Klíčová slova

legislativní proces, Legislativní rada vlády, legislativní pravidla, hodnocení dopadů regulace (RIA), podzákonné právní předpisy

Legislative process in public administration

Abstract

This diploma thesis addresses the legislative process in public administration. The aim was to approach the procedure for the adoption of legislation by the government and to describe the legislative activity of the authors of this legislation, which are the already mentioned ministries and other administrative authorities. The activities of territorial self-governing units and their procedure for adopting generally binding decrees and regulations of the municipality/region were also described in passing. The thesis reflects the important case law of the Constitutional Court specifying both the requirements for issuing by-laws based on individual types of authorization provided by the Constitution of the Czech Republic and in terms of the binding nature of the Government Legislative Rules in the form of government resolutions.

The thesis deals with the issue of mandatory requirements of the legislative acts, without which they should not be discussed by the government, as well as the position and role of the Legislative Council, which is only an advisory body to the government irreplaceable.

The issue of law-making has proved to be neither the electronic collection of laws and international treaties (eSbirka), where the paper Collection of Laws, nor the legislative process (eLegislativa), which should contribute to the clearer work of the legislators themselves. Among others is the increase in amendments to legislation in terms of their scope, which makes the law confusing and incomprehensible to its addressees or the implementation of political intentions.

In the end, proposals are formulated for partial changes in the legislative process, especially concerning the Legislative Council of the Government, which will reduce the occurrence of legislative and technical errors and contribute to greater transparency of the ordinary legislative process.

Key words

the legislative process, Legislative Council of the Government, legislative rules, regulatory impact assessment (RIA), secondary legislation