

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra ústavního práva

**LEGISLATIVNÍ PROCES A NOVÝ OBČANSKÝ
ZÁKONÍK**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Hřebejk

Autor: Tomáš Daniel

Datum odevzdání práce: 25.6.2014

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne.....

Podpis:.....

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Jiřímu Hřebejkovi za vedení diplomové práce a podněty, které přispěly k dokončení této práce.

Obsah

1. Úvod.....	1
I. ČÁST OBECNÁ	2
2. Právo jako normativní regulativní systém	2
2.1. Právo a jeho tvorba ve společnosti.....	2
2.2. Význam a teoretické pojetí původu práva ve společnosti	4
3. K pojmu legislativní proces	5
3.1. Pojetí legislativního procesu	5
3.2. Prameny legislativního procesu	7
3.2.1. Ústava	8
3.2.2. Ostatní prameny legislativního procesu	9
3.3. Právní předpis jako výsledek legislativního procesu	11
3.3.1. Další požadavky na právní předpis přijatý v rámci legislativního procesu	12
3.4. K některým nedostatkům legislativního procesu	13
3.4.1. Problematika tzv. přílepků	14
3.5. Pojetí jednotlivých fází legislativního procesu	15
4. Postavení Parlamentu a Ústavního soudu v legislativním procesu.....	17
4.1. Parlament.....	17
4.2. Ústavní soud jako „negativní zákonodárce“	18
5. Subjekty zákonodárné iniciativy.....	20
5.1. Vláda	20
5.2. Poslanci a Senát.....	21
5.3. Vyšší územně samosprávné celky.....	22
5.4. Náležitosti návrhu zákona	22
6. Příprava vládního návrhu zákona	23
6.1. Legislativní orgány vlády.....	24
6.2. Legislativní pravidla vlády.....	25
6.3. Projednání věcného záměru zákona a návrhu zákona.....	25
6.3.1. Připomínkové řízení	26
7. Projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.....	28
7.1. První čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.....	30

7.1.1. Projednání návrhu zákona ve výborech Poslanecké sněmovny	31
7.2. Druhé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně	33
7.3. Třetí čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.....	34
8. Projednání návrhu zákona v Senátu.....	35
8.1. Projednání návrhu zákona v senátních výborech	35
8.2. Projednání návrhu zákona na plenární schůzi Senátu	36
8.3. Projednání návrhu zákona zamítnutého nebo vráceného Senátem	37
9. Postavení prezidenta republiky v legislativním procesu a podpis přijatého zákona... 39	
9.1. Prezident.....	39
9.2. Podpis přijatého zákona	41
10. Vyhlášení právních předpisů a jejich platnost a účinnost.....	43
10.1. Vyhlášení právního předpisu.....	43
10.2. Platnost a účinnost právního předpisu.....	44
11. Některé odchylky od běžného legislativního procesu	45
11.1. Legislativní proces s rovnoprávným postavením parlamentních komor	46
11.1.1. Přijímání ústavních zákonů	46
11.1.2. Přijímání zákonů dle čl. 40. Ústavy.....	47
11.2. Projednání návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu.....	48
11.3. Legislativní proces ve stavu tzv. legislativní nouze.....	50
11.4. Legislativní proces týkající se návrhu zákona, se kterým spojila vláda žádost o vyslovení důvěry	51
11.5. Zákonné opatření Senátu.....	52
II. – ČÁST ZVLÁŠTNÍ	53
12. Občanský zákoník jako legislativně-technická forma kodifikace	53
13. Formování představ o NOZ	57
13.2. Příprava a diskuze o koncepci NOZ.....	58
14. Vznik oficiální věcného záměru NOZ a příprava návrhu zákona	61
14.1. První verze věcného záměru NOZ	62
14.2. První verze návrhu zákona a průběh jeho připomínkového řízení	64
15. Druhá verze návrhu zákona	67
15.1. Připomínkové řízení a schválení vládního návrhu zákona.....	67

16. Projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně	69
16.1. První čtení návrhu NOZ v Poslanecké sněmovně.....	69
16.1.1. Projednání návrhu NOZ v ústavněprávním výboru Poslanecké sněmovny	71
16.2. Druhé čtení návrhu NOZ v Poslanecké sněmovně	72
16.3. Projednání návrhu NOZ ve třetím čtení v Poslanecké sněmovně a závěrečné hlasování	73
17. Projednání návrhu NOZ v Senátu	75
17.1. Projednání návrhu NOZ v ústavně-právním výboru Senátu	75
17.2. Projednávání návrhu NOZ na plenární schůzi Senátu	76
18. Podpis přijatého NOZ, jeho publikace a otázka legisvakanční doby	78
18.1. Legisvakanční doba.....	79
19. Problematika tzv. doprovodné legislativy k NOZ	80
19.1. Přijetí tzv. daňových zákonů ve formě zákonného opatření a jejich ratihabice.	82
20. Závěr a úvahy de lege ferenda	84
Seznam použitých zkratk.....	86
Seznam použité literatury.....	87
Abstract.....	95
Klíčová slova.....	96

1. Úvod

Diplomová práce věnovaná otázce legislativního procesu je rozdělena na dvě části. V obecné části je pojednáno o problematice legislativního procesu v České republice a tvorbě práva v obecné rovině. Cílem této části není jenom legislativní proces popsat a vysvětlit, ale zaměřit se rovněž na některé jeho problematické aspekty a to v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu a právní doktrínu, která průběhu legislativnímu procesu věnuje zvýšenou pozornost. Význam obecné části je podtržen tím, že obecná znalost problematiky legislativního procesu může napomoci při tvorbě a aplikaci právních předpisů.¹ V návaznosti na toto konstatování je pak zvláštní část aplikací poznatků z obecné části a demonstrací fungování legislativní procesu v praxi.

V březnu 2012 byl totiž ve Sbírce zákonů vyhlášen nový občanský zákoník (dále jen „NOZ“) pod číslem 89/2012, který nabyl účinnosti dne 1.1.2014. Společně s vyhlášením zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstev a zákonem č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém byla formálně dokončena reforma soukromého práva v České republice, často označovaná také jako rekonstrukce soukromého práva. Jeden z důvodů, proč jsem si vybral právě popis přijímání NOZ je ten, že tento legislativní proces má bohatou, ale také komplikovanou historii, kdy této problematice bylo věnováno mnoho odborných článků a byla mu věnována i nebývala mediální pozornost. Rovněž v průběhu parlamentních rozprav několikrát zaznělo, že přijímání NOZ „je historický okamžik českého parlamentarismu a legislativního procesu z důvodu, protože se „jedná nejrozsáhlejší legislativní dílo v novodobé české historii, které bude výrazně ovlivňovat život každého občana od „kolébky až po hrob.“². O historický okamžik se jednalo také proto, že při přijímání tzv. doprovodné legislativy týkající se NOZ došlo k aplikaci do té doby nevyužitého zákonného opatření Senátu. Přijímání NOZ se vyznačovalo rovněž značnou vstřícností k širší laické veřejnosti, kdy dokonce podle některých názorů proběhlo nejotevřenější připomínkové řízení v poválečných dějinách České republiky.³ Na druhou stranu se ale v průběhu

¹SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 81.

² Stenoprotokol z 30. schůze Poslanecké sněmovny, 9.11.2011 (dostupný na: www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/030schuz/s030049.htm#r2)

³TLÁŠÁKOVÁ, Š: *Aktuálně k návrhu nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích, Ad Notam 2/2011, s. 3*

legislativního procesu objevily některé nedostatky, které lze pojmout jako úvahy de lege ferenda pro změny v právní úpravě legislativního procesu při přijímání podobně rozsáhlých legislativních děl v budoucnu.

Cílem diplomové je tedy popsat, jakou roli hraje legislativním proces v demokratickém a právním státě a demonstrovat fungování legislativního procesu v praxi na příkladu NOZ.

Text je ukončen k právnímu stavu ke dni 30.5.2014.

I. ČÁST OBECNÁ

2. Právo jako normativní regulativní systém

2.1. Právo a jeho tvorba ve společnosti

Literatura hovoří o tom, že otázka, jak se právo tvoří a co vlastně právo je a snaha o jeho definování, je jednou z nejsložitějších. Je tomu tak z důvodu mnohoznačnosti a značné míry abstraktnosti pojmu „právo“. K vymezení práva se přistupuje tak, že se uvádějí jeho jednotlivé komponenty, což pak vede k vymezení práva jako „*formálně sdělného, společensky normativního a regulativního systému, který je vytvářen nebo uznáván státem k dosažení určitých společenských účelů a k prosazení obecných zájmů, které jsou vynutitelné státní mocí.*“⁴ Pro legislativní proces a obecně tvorbu práva je pak podstatné, že právo je systém otevřený, dynamický a cílený, protože do něho nové právní normy vstupují, ale také vystupují a tím působí na adresáty právních norem. Tím je také řečeno, že právo není rigidní, ale že vzniká několika způsoby a to rovněž v návaznosti na historická období a různá teoreticko-právní pojetí, jak bude uvedeno dále. Ačkoliv v kontinentálním typu právní kultury převažuje tvorba práva v rámci legislativního procesu, neplatí to pro všechny typy právní kultury a pro všechna historická období. V rámci kontinentální právní kultury lze konstatovat, že se střídají vlny tzv. legislativního optimismu, který jsou typické zejména pro období osvícenského absolutismu a později pro počátek nového tisíciletí.⁵, kdy se jedná se o přesvědčení, že vše je možné regulovat zákonem, který není třeba dotvářet judikaturou a právní vědou.

⁴ KNAPP, V.. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s. 50

⁵ GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, s.18

Přesto však právní teorie rozeznává několik pojetí tvorby práva. Vedle tvorby práva prostřednictvím legislativního procesu, vznikají právní normy též konsensuálně v podobě normativních právních smluv, obsahující právní normy jakožto obecně závazná pravidla chování či spontánně jakožto právní obyčej, které vznikají na základě dlouhodobé tradice a obecné akceptace veřejností a státem.⁶ Pro angloamerický právní je zase typická tvorba práva v rámci soudní praxe v podobě tzv. precedentů. Jde o individuální právní akt, který nabývá normativního významu, jestliže se jím řeší případ doposud neregulovaný. Rozhodování v budoucnu v případech stejného druhu je pak vázáno předchozím rozhodnutím – precedentem.⁷ Lze tedy shrnout, že právo může vzniknout jednak imperativně v rámci legislativního procesu či jako precedens při soudním rozhodování, tak konsensuálně v podobě normativních právních smluv či spontánně, což je typické pro právní obyčej.⁸ V. Knapp pod pojem tvorba práva zařazuje v širokém slova smyslu tvorbu práva heteromního a autonomního. Autonomní tvorbou práva rozumí tvorbu práva inter partes prostřednictvím právních úkonů. Heteromní tvorba práva pak koresponduje s výše uvedeným dělením, kdy právo vzniká nezávisle na nositelích práv a povinností s platností erga omnes.. Tvorbu práva označuje stricto sensu jako cílevědomou lidskou činnost, kterou se rozumí tvorba právních norem vůbec – tedy práva psaného ve formě zákonů, vyhlášek a nařízení, tak i práva nepsaného ve formě právních precedentů a právních obyčejů.⁹

Z hlediska historického vývoje lze v právní teorii rozlišovat zejména tvorbu práva v rámci přirozenoprávní koncepce, pozitivistické koncepce a tzv. živelnou tvorbu práva. Podle přirozenoprávní teorie vzniká právo mimo společnost a je produktem lidské přirozenosti, boží vůle či produktem ducha národa. Pozitivistické pojetí je spjato pak spjato s orgány, které mají legislativní pravomoc, kdy právo je v podstatě umělým lidským výtvozem vznikající formalizovaným způsobem. Konečně živelná tvorba práva vzniká prostřednictvím výše zmíněných právních obyčejů a tzv. automatickou tvorbou práva, která je spjatá s normativní právní teorií, podle které právo vzniká následkem

⁶ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s.76

⁷ BOGUSZAK J., ČAPEK, J., GERLOCH A. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s.53

⁸ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s.83

⁹ KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s. 105-106

určité vnější události, která je nezávislá na normotvůrci.¹⁰ Za přiléhavé považuji rovněž dělení tvorby práva dle Savignioho, hlavního představitele německé historickoprávní školy, podle kterého je tvůrcem práva jednak zákonodárce, ale také soudce a právní věda, přičemž v historickém vývoji jednotlivých států se tyto formy práva střídaly s tím, že každá tato tvorba práva má své výhody a nevýhody. Za výhodu vědeckého práva je považována systematickosti, soudcovské právo má naopak úzký vztah k praxi a zákonné právo má největší demokratickou legitimitu.¹¹

2.2 Význam a teoretické pojetí původu práva ve společnosti

Teorie rozeznává dvojí přístup k otázce významu a původu práva ve společnosti. Přírozenoprávní teorie považuje právo za přirozený systém uspořádání společnosti, které se zrodilo společně se společností. Sociologická koncepce naopak říká, že společnost naopak právo tvoří z důvodu potřeby existence pravidel lidského chování.¹² Bez ohledu na různé názorové rozdíly je ale obecně uznáváno, že právo reguluje lidské chování ve společnosti a je podmínkou zajišťující přežití lidského rodu.¹³ V. Knapp pak s odkazem na T. Hobbse konstatuje, že ve společnosti existuje velká konkurence zájmů jednotlivců, kteří se snaží tyto zájmy uspokojovat – válka všech proti všem. V této chvíli přichází právo, které udržuje společenskou homeostázi tím, „že chrání jednotlivé zájmy, poskytuje ochranu proti jiným zájmům a je autoritativním arbitrem v případě kolize zájmů.“¹⁴ Právo tedy reguluje a) kdo je vůbec osobou způsobilou mít práva a povinnosti a to, jaké těmto subjektům přísluší práva a povinnosti, přičemž tím reguluje i jejich chování b) způsob ochrany subjektů v případě porušení či ohrožení jejich subjektivních práv a odpovědnost těch, kteří se nechovají v souladu s právem c) organizaci státu a dalších společenských institucí.¹⁵ Postupně je pak právo spjato se společností a se státem, kdy právní normou mohou být jen ty normy, které jsou uznány ve formě pramene práva¹⁶ a ve smyslu materiálním, kdy stát uznává primát práva, kdy

¹⁰ HARVÁNEK, J. *Právní teorie*. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2013, s.221-224

¹¹ GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, s.18 - 20

¹² KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s.28.

¹³ MARŠÁLEK, P. *Právo a společnost*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2008, str. 130.

¹⁴ KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s. 105-106, s.32.

¹⁵ MARŠÁLEK, P. *Právo a společnost*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2008, str. 25.

¹⁶ V České republice se jedná o zákony, další právní předpisy, mezinárodní smlouvy, k nimž dal souhlas Parlament ČR dle čl. 10a Ústavy a nálezy Ústavního soudu, kterými se určitý zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, zrušují.

stát je právem limitován ve smyslu čl.2. odst.3. Ústavy a čl. 2.odst.2. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V této souvislosti se objevuje pojem právní stát, tedy takový stát, kde se uplatňuje legalita, která je spojena s ideou suverenity lidu. Ve vztahu k legislativnímu procesu je pojetí právní státu spjata se skutečností, že změna zákona je možná jen při dodržení legislativní procedury a zákon, jakožto hlavní výsledek legislativního procesu, je právně závazný i pro zákonodárce.¹⁷

3. K pojmu legislativní proces

3.1. Pojetí legislativního procesu

Pojem legislativní proces je rovněž jako právo mnohovýznamový a jako takový je jednotlivými autory i různě pojímán. Někdy se místo pojmu legislativní proces používá promiscue termín zákonodárský proces. V souvislosti s pojmoslovím týkající se tvorby práva se však setkáváme i s dalšími výrazy – normotvorba, legislativa, zákonodárství. Normotvorba je pojmem nejširším, který zahrnuje nejenom tvorbu právních předpisů, ale i vnitřních norem v rámci veřejné správy.¹⁸ Výraz zákonodárství či legislativa se pak používá pouze pro proces tvorby právních norem ve formě zákona. Někdy se však těchto pojmů užívá pro pojmenování celého právního řádu, resp. jeho jednotlivých právních odvětví.¹⁹ Jak bylo uvedeno výše, tak se vedle pojmu legislativní proces někdy promiscue používá i pojem zákonodárský proces, jimž se však rozumí pouze proces tvorby zákona od uplatnění zákonodárské iniciativy až po vyhlášení zákona. Legislativní proces je tedy pojmem širším než zákonodárský proces.²⁰

Samotný legislativní proces má pak dle V. Knappa dva aspekty - právní a sociální, které spolu úzce souvisí. Legislativním procesem stricto sensu rozumí pouze tvorbu právního předpisu, která končí jeho vyhlášením. V širším právním aspektu ho pojímá jako „formální realizaci legislativního záměru začínající rozhodnutím o legislativním záměru, který začíná dříve než legislativní proces v užším pojetí a zahrnuje větší počet subjektů a to i takových, které nemají např. zákonodárskou iniciativu.“²¹ Dle mého

¹⁷ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s.196

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, s. 189.

¹⁹ ŠRÁMEK, A. *Tvorba právních norem ve veřejné správě: (legislativní technika)*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1995, s.14.

²⁰ ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s.23.

²¹ KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s.50

názoru, což se potvrdilo i v případě NOZ, je ale výstižnější vnímat legislativní proces i jako sociální fenomén, který nejenže začíná dříve než legislativní proces v právním slova smyslu, ale rovněž i později končí. V tomto pojetí se tedy „jedná o společenský proces, do něhož náleží soustavná analýza společenských vztahů, které vyžadují a zdůvodňují potřebu nové právní úpravy“²². Na počátku legislativního procesu je tedy nejdříve nutné zkoumat dosavadní právní úpravu a potřebu nové právní úpravy. Je to logické, neboť jak podotýká Z. Šín, tak aby bylo možné právem vůbec regulovat společenské vztahy, tak je nezbytné znát především předmět vztahů, které je třeba regulovat, ale předpokládá se i znalost skutečného, předpokládaného a žádoucího stavu, kterého má být dosaženo.²³ V návaznosti na to považuji za vhodné ve zvláštní části diplomové práce zevrubněji posoudit legislativní proces NOZ i z pohledu právně-sociologického a analyzovat společenské vztahy a důvody, které nakonec vedly k přijetí NOZ.

Legislativní proces je však v obecné části této diplomové práce pojímán ve smyslu užším a to jako formální a právem upravený postup, jehož výsledkem je právní předpis – konkrétně zákon. Legislativní proces se však může týkat i jiných právních předpisů než je zákon. Podle formy právních předpisů, které jsou předmětem legislativního procesu se tak legislativní proces může týkat i např. tvorby nařízení vlády, vyhlášek ministerstev, právních předpisů obcí a krajů, přičemž každý z těchto má své zvláštnosti týkající se procedury a jejich přijímání.²⁴ Důvod, že se budu v obecné části zabírat víceméně pouze procesem tvorby zákonů, je odůvodněno jednak omezeným rozsahem této práce a jednak tím, že NOZ jako takový má samozřejmě formu zákona. Tím je částečně naznačena i ta skutečnost, že v současné době je zákon dominujícím pramenem práva, což vyplývá např. z čl. 2 Ústavy nebo čl.4. Listiny. Zákony se rovněž vyznačují silnou demokratickou legitimitou, neboť je vydává přímo volený zákonodárný sbor²⁵. Podstatná je rovněž tzv. výhrada zákona, která znamená, že určité otázky lze upravit pouze formou zákona nebo na jeho základě.²⁶ Jednou z vlastností zákona je i jeho svrchovanost nad jinými právními předpisy, kdy zákon do značné míry předurčuje

²² Tamtéž, s. 108 -110.

²³ ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s 3

²⁴ ŠRÁMEK, A. *Tvorba právních norem ve veřejné správě: (legislativní technika)*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1995, s.31

²⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, s. 58

²⁶ Např. čl 12 odst.1 Ústavy, čl. 100 Ústavy, čl 11 odst.4. Listiny, čl. 14 Listiny, čl 17 odst..3. Listiny

jejich obsah a jiné právní předpisy (např. nařízení vlád) musí být se zákonem v souladu.²⁷ V této souvislosti se někdy hovoří i o tzv. kultu zákona, která souvisí s nástupem právního pozitivismu a který vychází z názorů, že zákony nastolují lépe než ostatní prameny práva právní jistotu.²⁸ Dle A. Gerlocha je tomu tak dále proto, že a) zákon je přijímán zákonodárným sborem, který je k tomu legitimován lidem b) právní řád postavený na zákonech je přehledný c) zákon může být prostředkem změny společenských poměrů d) v zákoně je možnost stanovit, co je dobré a špatné.²⁹ Výše uvedené platí zejména pro kodexy, jak bude uvedeno ve zvláštní části. Problematická je ale skutečnost, že zákoník má stejnou právní sílu jako zákon a zdá se, že nelze dost dobře zajistit, aby se nepřijímaly nové a nové zákony, které budou přijatý zákoník novelizovat. Další otázkou je, jakou roli bude hrát zákon v postmoderním právním státě vyznačující se zejména hypertrofií právního řádu.³⁰

Legislativní procesu se účastní tzv. legislativní orgány. Jedná se o subjekty účastníci legislativního procesu, které mají tzv. legislativní pravomoc, čímž se v našem právním řádu rozumí Ústavou přiznané právo, ale i povinnost vytvářet, měnit, ale i rušit právní normy. V případě širšího pojmání legislativního procesu patří mezi orgány legislativní procesu Parlament České republiky, vláda, ministerstva, a jiné správní úřady a orgány územní samosprávy.³¹

3.2. Prameny legislativního procesu

Komplexní právní pramen, který by se týkal legislativního procesu v České republice neexistuje. Úprava legislativního je tak rozdrobena na úroveň různých právních předpisů (resp. předpisů vnitřních) s rozdílným stupněm právní síly. Základní rámec pro úpravu legislativní procesu přináší samozřejmě Ústava, která dle Ústavního soudu „vymezuje základní strukturu zákonodárného procesu, stanoví, které ústavní orgány na něm participují, a předepisuje potřebné většiny pro přijetí zákonů“³². Nicméně právní

²⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s.59

²⁸ MARŠÁLEK, P. *Právo a společnost*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2008, s.202.

²⁹ GERLOCH, A. *Má zákon budoucnost?: (zákony a zákoníky v 21. století). Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005., s. 18.

³⁰ Tamtéž, s.18:

³¹ ŠRÁMEK, A. *Tvorba právních norem ve veřejné správě: (legislativní technika)*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1995, s.31

³² Viz nálezy Pl. ÚS 1/12

úprava legislativního procesu je obsažena i na úrovni běžných zákonů ale i předpisů interních, které se však zabývají problematikou spíše technického rázu. K mnohosti pramenů legislativního procesu se vyjádřil Ústavní soud takto. „*Přijetí zákona je mnohohrstevný a komplikovaný proces, který je jen zčásti upraven ústavními předpisy práva, které představují jednak normy obsažené v zákonech o jednacích řádech komor Parlamentu České republiky, jednak usnesení, kterými si komory Parlamentu České republiky upravují v rámci zákonů o jednacích řádech své vnitřní poměry a podrobnější pravidla jednání svého pléna i svých orgánů. Nelze přehlédnout, že významná část našeho parlamentního práva dosud není upravena. Nebyl přijat zákon, který má podle čl. 40 Ústavy stanovit východiska jednacích řádů komor a zejména pravidla jejich vzájemného styku, jakož i vystupování navenek. Proto významnou součástí vztahů obou komor představují i parlamentní zvyklosti, interpretační usnesení a neformální dohody jejich představitelů.*“³³ Jinak řečeno prameny legislativního procesu mají několik vrstev, přičemž čím je stručnější úprava legislativního procesu na vyšším stupni právní síly, tím roste význam právní úprava na nižším stupni právní síly.³⁴

3.2.1 Ústava

Ústava, jakožto předpis nejvyšší právní síly, se z hlediska obsahového vyznačuje úpravou základních vztahů ve státě. Vedle např. vymezení formy státu, jeho názvu, kompetencí a vzájemných vztahů nejvyšších orgánů státu a jeho vnitřního uspořádání, Ústava upravuje pravidla pro tvorbu státní vůle a pravidla pro tvorbu a vydávání zákonů a jiných obecně závazných právních předpisů.³⁵ S legislativním procesem souvisí přímo či nepřímo mnoho jednotlivých mnoho článků Ústavy. Ačkoliv určující jsou ustanovení v hlavě druhé Ústavy, nelze články v této hlavě vnímat izolovaně od obecných ústavních principů, kterými jsou zejména princip demokratičnosti, zásada většinového rozhodování, zákaz svévole, princip ochrany menšiny a princip kontroly ze strany poslanců i veřejnosti.³⁶ V souvislosti s legislativním procesem je tak nutno se zmínit především o článku 2. odst.1, Ústavy, podle kterého je lid zdrojem veškeré státní moci, kdy ji vykonává mimo jiné i prostřednictvím moci zákonodárné.

³³ Viz nález Pl.ÚS 23/04

³⁴ KYSELA, J. in: KLÍMA, K.. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s.346.

³⁵ PAVLÍČEK, V.. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde, 1998, s.22.

³⁶ Viz nález Pl. ÚS 1/12

Samotnému legislativnímu procesu je pak věnován čl. 41 Ústavy, podle kterého se návrhy zákonů podávají Poslanecké sněmovně, přičemž ve druhém odstavci tohoto článku jsou vyjmenovány subjekty tzv. zákonodárné iniciativy, o kterých bude pojednáno v následujících kapitolách. V čl. 42 Ústavy je upravena zvláštní procedura pro přijímání návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu. Následující články upravují spolupráci dalších subjektů účastnících se legislativního procesu. Vláda má tak právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů a je oprávněna žádat, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry. Slabší úloha Senátu vyplývá z čl. 46 až 48 Ústavy, protože jestliže Senát neprojedná návrh zákona nebo se o něm alespoň neusnese do třiceti dnů, platí, že je přijat. V čl. 50 Ústavy je zakotveno právo prezidenta republiky vrátit přijatý zákon s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen, to se však netýká ústavních zákonů. Toto zvláštní oprávnění je pak téměř shodně zopakováno v čl. 62 písm.h.) Ústavy. Legislativní pravomoc *largo sensu* je pak upraven v čl. 78 a čl. 79 odst.3 Ústavy, kde je upravena pravomoc vlády, ministerstev a jiných správních úřadů vydávat za vymezených podmínek prováděcí právní předpisy s celostátní působností. Jedná se o nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů ve smyslu §1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a sbírce mezinárodních smluv a právní předpisy s omezenou územní působností ve formě nařízení obce, nařízení kraje a nařízení hlavního města Prahy. Legislativního procesu se účastní nepřímo i Ústavní soud v pozici tzv. negativního zákonodárce, kdy jeho úkolem je posoudit ústavnost napadených právních předpisů či jeho částí ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy, jak o tom bude pojednáno dále. Legislativní pravomoc *largo sensu* mají rovněž územní samosprávné celky dle čl. 104 odst.3 Ústavy, kdy zastupitelstva územně samosprávných celků ve věcech své samostatné působnosti jsou Ústavou zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek³⁷. Jedná se o jeden z projevů jejich práva na samosprávu.³⁸

3.2.2. Ostatní prameny legislativního procesu

Na úrovni běžného zákonodárství jsou pro legislativní proces určující jednacím řády Poslanecké sněmovny přijaté ve formě zákona č.90/1995 Sb., o jednacím řádu

³⁷ Viz nálezy Pl.ÚS 45/06

³⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, s. 71

Poslanecké sněmovny (dále jen „JŘPS). Jedná se zejména o úpravy ve dvanácté hlavě upravující legislativní proces na půdě Poslanecké Sněmovny. Na úrovni Senátu je pak významný zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (dále jen „JŘS“) a především jeho hlava sedmá s názvem „*jednání o návrzích zákonů a o návrzích ústavních zákonů a zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem*“.

Důležitým pramenem význam legislativního procesu jsou bezpochyby legislativní pravidla vlády (dále jen „LPV“), která jsou v současné době schválena usnesením vlády ze dne 19. března 1998, č.188 ve znění pozdějších novel. LPV však nemají povahu právního předpisu, ale jsou pouze interním předpisem závazným pouze pro přípravu vládních návrhů zákonů. Upravují postup při tvorbě a projednávání vládních návrhů zákonů, nařízení vlády a podzákonných právních předpisů s celostátní působností, přičemž jejich „*porušení bez dalšího, tj. bez porušení Ústavou a zákonem stanovené kompetence, příp. bez porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání jiného právního předpisu, nezakládá derogační důvod pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu.*“^{39 40}Vzhledem k významu legislativních pravidel vlády pro počáteční fázi legislativního procesu se ale objevují v odborné veřejnosti hlasy, že by měla mít formu právního předpisu.⁴¹

Legislativního procesu se v návaznosti na čl.52 Ústavy bezpochyby týká i zákon č. 309/1999 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který upravuje vyhlásování právních předpisů přijatých v rámci legislativního procesu a některých dalších právních aktů. V souvislosti s rolí Ústavního soudu v legislativním procesu (viz dále) je možnost považovat za pramen legislativního procesu i zákon č. 182/1993. Sb., o Ústavním soudu.

³⁹ Viz nálezy Pl. ÚS 7/03

⁴⁰ Viz i IV.ÚS 67/95: *Ústavně předepsaným způsobem přijetí právního předpisu rozumí Ústavní soud postupy při tvorbě právních předpisů obsažené v ústavních zákonech, případně postupy stanovené v ostatních zákonech, jsou-li jimi rozváděny ústavní principy. Projednání právního předpisu uvnitř systému orgánů státní správy však do přezkumné pravomoci Ústavního soudu nespadá, pokud se jím nezasahuje do ústavně garantovaných práv.*

⁴¹ MIKULE V. : *Některé otázky tvorby a kontroly právních předpisů v České republice* in *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého symposia "Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice"*, Praha, 29.-30.11. 2004. Plzeň: Čeněk, 2005., str. 78.

V širším pojetí mají pro legislativní proces význam jednací řád vlády a pro tvorbu právních předpisů územních předpisů metodická pomůcka „Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí“, krajů a hlavního města Prahy, která ale nejsou rovněž právně závazná.⁴²

3.3. Právní předpis jako výsledek legislativního procesu

Právní předpis je v obecné teorii pojímán jako výsledek činnosti orgánů veřejné moci obsahující právní normy.⁴³ Právní normy obsažené v právním předpisu musí vykazovat tzv. formální a materiální znaky. Mezi formální znaky právní normy patří Ústavou oprávněný subjekt, který právní normu vydává a následná publikace této právní normy. Mezi materiální znaky právní normy pak náleží zejména její regulativnost, právní závaznost a vynutitelnost státní mocí. Přestože LPV obsahují ve své hlavě IV. některé obsahová a formální kritéria kladená na právní předpis, ne vždy se však během legislativního procesu podaří tyto požadavky náležitě naplnit. Porušení požadavků kladených na právní předpis vydaný v rámci legislativního procesu může být v některých případech považováno za ústavně nekonformní, což ve svém důsledku může být důvod pro zrušení právního předpisu Ústavním soudem. Na prvním místě je třeba dbát na soulad právního předpisu s předpisem vyšší právní síly, mezinárodními smlouvami a od 1.5.2004 i s právem evropským, což plyne i z čl.2 LPV. Ústavní soud klade značný důraz na požadavek obecnosti právního předpisu, kdy právní norma nemůže řešit konkrétní případ ani se týkat konkrétního subjektu, protože podle Ústavního soudu k „základním principům materiálního právního státu náleží maximum všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům“⁴⁴. Přesto se však objevují právní předpisy, které mají povahu spíše správního aktu⁴⁵, resp. jejich charakter je problematický. Takovým případem je zákon o

⁴² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 87.

⁴³ BOGUSZAK, J, ČAPEK J., GERLOCH A.. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 39

⁴⁴ Viz nález Pl.ÚS 24/04

⁴⁵ TRYZNA J.: *Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku* in : JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK, R. *Pocita Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 422 an.

státním rozpočtu, o kterém bude pojednáno ve zvláštní kapitole a dále např. zákon 292/2004 o zásluhách Edvarda Beneše. Ústavní soud některé z těchto „zákonů“ později dokonce zrušil.

3.3.1 Další požadavky na právní předpis přijatý v rámci legislativního procesu

Jedním z účelů legislativního procesu je dosáhnout tvorby práva tak, aby byla dosažena potřebná kvalita právní regulace a byl racionálně a účelně splněn její cíl v praxi⁴⁶. Mezi tyto cíle patří bezpochyby i to, aby právní předpis byl jasný, určitý a srozumitelný, tak aby i laická veřejnost mohla dobře chápat obsah právního předpisu a jeho jednotlivých ustanovení. S tím souvisí snaha vyhnout se mnohovýznamovosti a neurčitosti právního jazyka. Ústavní soud k tomu uvádí v nálezu Pl.ÚS 7/2000, že „jedním ze základních předpokladů fungování právního státu je existence vnitřního souladného právního řádu. Proto je také nutné, aby jednotlivé právní předpisy byly srozumitelné a aby z nich vyplývaly předvídatelné následky.“

Technické požadavky na právní předpis pak stanoví LPV, podle kterých při přípravě nového právního předpisu je třeba dát přednost krátkým paragrafům či článkům, které je vhodné k dosažení přehlednosti členit na části, popřípadě dále na hlavy, díly a oddíly. Dle čl. 39 by v paragrafu zpravidla nemělo být obsaženo více jak 6 odstavců, jinak je třeba v zájmu přehlednosti dát přednost rozdělení právní úpravy v samostatném paragrafu. Některá pravidla kladená na právní předpis jsou přitom známá již z římských dob, kde se vyskytovaly poučky typu *leges ab omnibus intellegi debent* (zákony by měly být srozumitelné pro všechny) či *Nobis in legibus magis simplicitas quam difficultas placet* („v zákonech si více ceníme jednoduché než komplikované“)⁴⁷. Legislativní pravidla v čl. 39 dále stanoví, že právní předpis má obsahovat pouze ustanovení normativní povahy. Jde o to, aby právní předpis reguloval určitou společenskou problematiku a tato regulace pak byla rovněž závazná. Právní předpis nemá tedy obsahovat různé proklamace či různá doporučení.⁴⁸ Výskyt těchto

⁴⁶ ŠÍŇ, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xv, s.22

⁴⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 92

⁴⁸ I když dle nálezu Pl.ÚS 19/93 „ústavní zřízení demokratického státu neupírá Parlamentu právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad

proklamací se považuje za negativní z důvodu, že snižují přehlednosti právního řádu, právní jistotu a mohou vyvolávat pochybnosti o právním charakteru jednotlivých částí předpisů.⁴⁹ Normativní povahu také nemají poznámky pod čarou, není li přímo stanoveno, že příslušná poznámka pod čarou je součástí právního předpisu.⁵⁰

3.4.. K některým nedostatkům legislativního procesu

V poslední době se v souvislosti s legislativním procesem hovoří o rozkladu zákonodárství, ztráty respektu k zachování stability práva a zvýšené právní nejistoty. Pro současný stav právního řádu je typické a) nadměrný počet právních předpisů b) nestabilita právních předpisů c) rozpornost právního předpisu, která je důsledkem výše uvedeného. Takový právní řád pak nemůže vést k přehlednosti a k efektivní právní regulaci.⁵¹ Pro moderní dobu je typický tzv. legislativní utopismus a přílišná víra ve schopnost účinnosti právní regulace. S tím pak souvisí i častá novelizace zákonů, resp. dokonce i novelizace přijatých novel. Právo se pak pro adresáty právní normy stává zcela nepředvídatelné. Pregnantně se k tomu vyjádřil Ústavní soud, podle kterého „ se orientace adresáta právní normy v právním řádu s bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá.“⁵² Tento neblahý stav je spojen s tzv. legislativní smrští. Tento pojem je připisován M.Zemanovi a souvisí částečně i se vstupem České republiky do Evropské Unie a přibližování českého právního řádu s *acquis communautaire*. Např. na jaře 2006 bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno celkově 114 zákonů⁵³ T. Richter pak vidí jako nedostatky legislativního procesu: a) technická inkompetence, b) koncepční bezradnost a c) cílené zásahy soukromých zájmů.⁵⁴ Této skutečnosti si je samozřejmě vědoma i odborná veřejnost, na základě které bylo vydáno i několik odborných publikací s návrhy

pokládá zavhodný a přiměřený – a to, případně, i formou zákona, pokládá-li za vhodné a účelné touto právní formou aktu zdůraznit společenský význam a dosah svého prohlášení“

⁴⁹ Jejich výskyt se považuje za negativní proto, že snižují přehlednosti právního řádu, právní jistotu a mohou vyvolávat pochybnosti o právním charakteru jednotlivých částí předpisů.

⁵⁰ Viz např. nález ÚS sp.zn.ÚS 485/98 Sb.

⁵¹ GERLOCH, A. *Ke koncepci legislativní činnosti*. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s.11-18

⁵² Viz nález Pl.ÚS 77/06

⁵³ GERLOCH, A. kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha : ASPI, 2008, s. 312, 318

⁵⁴ RICHTER, T. : *Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu*. Právní rozhledy 3/2007, s. 105

na řešení této situace, které ale není samozřejmě nikterak jednoduché. A. Gerloch doporučuje např. změnu čl.42.odst.2 Ústavy; dále, aby právo zákonodárné iniciativy neměl jednotlivý poslanec, zvýšit počet zákonů, u kterých by byl nutný souhlas obou komor Parlamentu nebo ztížit možnost přehlasování suspenzivního veta prezidentem republiky absolutní většinou hlasů všech poslanců a všech senátorů.⁵⁵ J.Pospíšil pak vidí řešení např: a) v důsledném dodržování LPV b) provázanosti mezi věcnými a legislativními odbory jednotlivých ministerstev c)zvýšeném důrazu na kvalitu transpozice evropských předpisů d) zvýšení kvality aparátu legislativních odborů jednotlivých ministerstev.⁵⁶

Kritizováno je ale rovněž tzv. vyhodnocování efektivity v právu. Tedy toho do jaké míry dosahuje přijatá právní norma svého účelu. Ačkoliv je tato otázka značně složitá, neboť právo není jediným společenským regulátorem a pro vyhodnocení této efektivity je potřeba poměrně značná doba⁵⁷, tak literatura upozorňuje na to, že zejména ze strany ministerstev absentuje kontrola a vyhodnocování reálné aplikaci právní úpravy v praxi.⁵⁸

3.4 1. Problematika tzv. přílepků

Samostatnou problematikou je pak otázka tzv. přílepků, divokých jezdců či vlepků patřící mezi nejvýznamnější prohřešky, kterým může být legislativní proces zatížen ve všech stádiích, kdy je možné podávat pozměňovací návrhy. Často se také stává s plným vědomím poslanců a to zpravidla za situace, kdy je nutno řešit nějakou politicky citlivou záležitost. Vymezení tohoto jevu provedl Ústavní soud již v roce 2001 v nálezu Pl.ÚS 21/01. „*Za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury a to začasť formou podaných pozměňovacích*

⁵⁵ GERLOCH, A. Ke koncepci *legislativní činnosti*. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s.16-17

⁵⁶ POSPÍŠIL, J.: *Výsledkem legislativního procesu má být kvalitní a přehledný právní řád*. Právní rozhledy 18/2006, s. I ; RICHTER, T. : *Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu*. Právní rozhledy 3/2007, s. 105

⁵⁷ KNAPP, V.. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999, xvi, s.35

⁵⁸ MLSNA, P. a kol.: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011. s. 97

návrhů“. Odborná literatura rozlišuje dva typy přílepků. První z nich je nazýván také přílepkiem materiálním a jedná se o klasickou situaci, kdy v pozměňovacím návrhu cizorodé ustanovení, které se netýká návrhu zákona. Druhý typ přílepku je označován jako formální, kdy dochází ke smíšení ustanovení, které jsou vyhrazeny jednomu procesně specifickému typu zákonu – zákona o státním rozpočtu- a jiných ustanovení, které může upravovat obyčejný zákon⁵⁹. Dochází tím k několika neblahým důsledkům, které byly vyloženy ve stěžejním nálezu Pl.ÚS.77/06. a jejichž konečným důsledkem těchto může být zrušení přijatého právního předpisu Ústavním soudem, jak se ostatně také několikrát stalo.⁶⁰ „*Jedná se porušení dělby moci, s důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu, dále k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy.*“⁶¹ Tento nálezn je dle J. Kudrny významný z několika důvodů. Především Ústavní soud zde konstatuje a současně poukazuje na fakt, že pravidla legislativního procesu nejsou dodržována a upozorňuje poslance a senátory na to, že pravidla projednávání zákonů obsažená v jednacích řádech parlamentních komor mají závazný charakter a jejich porušení může zakládat protiústavnost schváleného zákona. Další důvod je ten, že Ústavní soud tímto nálezem zrušil část zákona z důvodu porušení procesních pravidel ústavního práva, nikoliv pro přímý rozpor s ústavním pořádkem. V tomto nálezu jsou tedy shrnuty nedostatky legislativního procesu a tvorby práva vůbec.⁶² Lze tedy uzavřít, že obecně je problematika přílepků odrazem poněkud pokleslého stavu parlamentní kultury vůbec.⁶³

3.5. Pojetí jednotlivých fází legislativního procesu

Legislativní proces vedoucí k přijetí zákona probíhá komplexně v několika vzájemně propojených stádiích, které lze, dle J. Hřebejka, obecně vymezit do a) zákonodárné iniciativy b) projednání návrhu zákona c) schválení zákona d) vyhlášení zákona.⁶⁴ J.

⁵⁹ SCHORM, V.: *Bezstarostná jízda*. Správní právo č. 2/2000, s. 65 an.

⁶⁰ Viz nálezn Pl.ÚS 1/12

⁶¹ Viz nálezn Pl.ÚS 77/06

⁶² KUDRNA, J. *Racionální zákonodárce jako předpoklad právního státu*. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s. 158-159

⁶³ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, s.35

⁶⁴ GERLOCH, A., ZOUBEK V., HŘEBEJK J. *Ústavní systém České republiky*. 5. aktualiz. vyd. A. Čeněk. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s.161

Kysela pak s odkazem na J. Kallaba chápe legislativní proces jako suverenizaci vůle, kdy na počátku se jedná o vůli politickou, na svrchovanost pouze aspirující. Na konci legislativního procesu, kde vystupuje Parlament jako institucionální sídlo suverenity, jde již ale o vůli svrchovanou, která si nárokuje podřízení adresátů práva.⁶⁵ Ze širšího právně-sociologického hlediska pak fáze legislativního procesu pojímá V. Knapp, podle něho jsou legislativní proces, který vede ke vzniku zákona typické následující fáze: a) zjištění potřeby právní úpravy b) vznik legislativního záměru c) realizace legislativního záměru, která je zahájena rozhodnutím příslušného orgánu zahájit přípravu právního předpisu d) vypracování osnovy, případně zásad, nového právního předpisu e) projednání osnovy v připomínkovém řízení f) formální podání legislativního návrhu Parlamentu ČR g) projednání právního předpisu Parlamentem a jeho případné přijetí h) publikace přijatého právního předpisu zákonným způsobem.⁶⁶

Lze tedy shrnout, že v nejobecnější rovině jsou pro tvorbu nového právního předpisu typické následující fáze : a) příprava b) projednání c) schválení d) publikace a fakultativně e) změna nebo zánik⁶⁷. Příprava právního předpisu začíná zpravidla v rámci věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu uvědoměním si skutečnosti, že se ve společenské realitě objevují konfliktní situace, které nejsou regulovány právem a jejíž regulace by byla vhodná právě prostřednictvím právních norem⁶⁸. Tato skutečnost je zpravidla vyjádřena v legislativním záměru, který obsahuje obecnou představu o potřebě právní úpravy spojenou s reálnou možností tento záměr realizovat a zahájit k tomu legislativní proces, přičemž takový legislativní záměr by měl odrážet objektivní společenskou potřebu a být projevem občanské vůle a zájmu.⁶⁹ Legislativní záměr je pak je pak završen tím, že je rozhodnuto o jeho realizaci prostřednictvím legislativního procesu.

⁶⁵ KYSELA, J. *Zákonodárny proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu*. Právník 6/2005 str. 591

⁶⁶ KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s.110 -111

⁶⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 87

⁶⁸ KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s.110

⁶⁹ ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xv., s.46

4. Postavení Parlamentu a Ústavního soudu v legislativním procesu

4.1. Parlament

Dle čl. 15 Ústavy hraje Parlament v legislativním procesu dominantní roli. Jako důvod, pro toto konstatování jsou v literatuře uváděny mimo jiné následující důvody: a) demokratická legitimita b) odpovědnost a transparentnost c) participace, deliberace a kontradiktornost.⁷⁰ Parlament je tak jediným orgánem se zákonodárnou pravomocí a má tak výlučné oprávnění vydávat zákony⁷¹. Parlament tak může zákonem upravit libovolnou oblast společenských vztahů za předpokladu, že se tak bude dít ústavně konformním způsobem.⁷² Ovšem z principu právního státu vyjádřeného v čl.1 odst. 1 Ústavy se vyvozuje, že i pro Parlament platí, že by vydané právní předpisy měl ctít a respektovat pravidla pro tvorby právního předpisů, neboť jak podotýká V. Knapp tak „*nezákonným způsobem zákon ani jiný právní předpis vzniknout nemůže.*“⁷³ K této otázce se rovněž vyjádřil několikrát i Ústavní soud.⁷⁴ Nicméně jak již bylo zmíněno, tak do tvorby zákonů přistupují i jiné subjekty a vliv Parlamentů na výsledné podobě zákona se tak může lišit, Parlament „*ale má vždy alespoň teoretickou možnost o přijímání zákonů veřejně diskutovat a přiblížit ji občanům.*“⁷⁵ Parlament je však činný i v dalších oblastech a neomezuje svoji působnost jen na přijímání zákonů, Plní např. funkci reprezentace a artikulace zájmů či funkci kreační, kdy ustanovuje představitele některých státních orgánů. Důležitý je vztah zejména ve vztahu k moci výkonné, o které se v §54 v Ústavě z roku 1920 hovořilo jako o dozoru nad mocí vládní a výkonnou. Parlament tak v současné době vykonává i kontrolu nad mocí výkonnou zejména tím, že ovlivňuje finanční hospodaření státu každoročním přijetím zákona o státním rozpočtu

⁷⁰ GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, s.36

⁷¹ KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s.108.

⁷² Viz náleží Pl.ÚS 26/08 . *Z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) plyne pro zákonodárce široký prostor pro rozhodování o tom, jak ten který institut konkrétně upraví. Není tedy ve svých úvahách vázán stanoviskem aplikační praxe. Rozhodne-li se změnit nějaké pravidlo, byť je v povědomí právní veřejnosti zažito, nese za takové rozhodnutí leda politickou odpovědnost*

⁷³ KNAPP, V.. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s.108. s.107.

⁷⁴ Viz náleží Pl.ÚS 5/2002, podle kterého „*v zákonodárném procesu vystupuje do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.*“

⁷⁵ GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, s.33

nebo tím, že mohou být zřizovány zvláštní parlamentní kontrolní orgány pro kontrolu např. zpravodajských služeb.⁷⁶ Parlament, resp. Poslanecká sněmovna ČR může působit dle judikatury i jako správní úřad.⁷⁷ Parlament je dle čl. 15 odst. 2 Ústavy dvoukomorový, kdy výrazně silnější postavení v rámci legislativního procesu má Poslanecká sněmovna. Senát plní především funkci stabilizační, korekční a zbrzdňovací. V některých zásadních záležitostech, jako je např. přijímání ústavních zákonů či zákonů vymezených v čl. 40 Ústavy jsou však obě komory rovnocenné. Důvod pro oslabení Senátu je dle nálezu Pl.ÚS 13/05 třeba shledávat „v nutnosti zabezpečit, aby politická rozhodnutí vycházející z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (srov. čl. 6 Ústavy) mohla být vůbec přijata“

4.2. Ústavní soud jako „negativní zákonodárce“⁷⁸

Ústavní soud je dle čl. 83 Ústavy považován za specializovaný soudní orgán chránící ústavnost. Model uplatňovaný v České republice je aplikací koncentrovaného a specializovaného soudnictví, čímž se má na mysli, že Ústavní soud je oddělen od soustavy obecných soudů⁷⁹, což ve svých nálezech Ústavní soud také několikrát zdůraznil. Do jeho působnosti patří zejména abstraktní kontrola ústavnosti, konkrétní kontrola ústavnosti a preventivní kontrola ústavnosti právních norem⁸⁰ Pro problematiku legislativního procesu je relevantní tzv. možnost abstraktní kontroly ústavnosti, která spočívá v přezkumu ústavnosti zákonů či jiných právních předpisů (zde se může zkoumat i případná zákonnost) na základě kvalifikovaného návrhu taxativně vymezeným okruhem subjektů.⁸¹ Okruh aktivně legitimovaných subjektů k podání návrhů na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy je vymezen v § 64 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu a jsou jimi : a) prezident republiky b) skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů,

⁷⁶ HENDRYCH, D. a kol.. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, s. 503

⁷⁷ Viz rozh. NSS 1386/2007 Sb. NSS.: *Pokud by Poslanecká sněmovna povinnost politické strany shledala splněnou, dochází tím současně k obnovení její činnosti. V případě negativního rozhodnutí Poslanecké sněmovny má Nejvyšší správní soud zato, že se jedná o rozhodnutí správního úřadu zasahující do subjektivních veřejných práv politické strany,*

⁷⁸ O tom dále viz např. KYSELA, J.: *Vliv ústavního soudu na pravidla zákonodárního procesu*. Správní právo 8/2013

⁷⁹ HŘEBEJK, J. in: PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde, 1998, 324

⁸⁰ SLÁDEČEK V. in: PAVLÍČEK V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges, 2011, s. 939

⁸¹ SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2003, s.6.

senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, d) vláda za podmínek uvedených v § 118 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu e) ten, kdo podal ústavní stížnost, mí-li za to, že uplatněním napadeného zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Ústavní soud tedy může do legislativního procesu zasahovat způsobem uvedeným v § 68 odst. 2 zákona č.182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kdy zjišťuje, zda zákony nebo jiné právní předpisy byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavní soud je tak „*příslušný posuzovat za jistých okolností ústavnost jednotlivých etap zákonodárského procesu, včetně usnesení, přijatých v jeho rámci, může tak ale činit pouze v rámci kompetencí, daných mu Ústavou.*“⁸²

Právě tato pravomoc je vnímána jako závěrečná fáze či pokračování legislativního procesu. V této souvislosti se často se objevuje i pojem „negativní zákonodárství, jenž je spjatý s H.Kelsenem, podle kterého je zrušení zákona výrazem funkce moci zákonodárné. „*Je to akt- takzvaně – negativního zákonodárství. Soud, který je oprávněn rušit zákony – individuálně nebo generálně funguje jako negativní zákonodárce. Možnost zrušit zákon přijatý zákonodárným sborem orgánem jiným vytváří závažné omezení zákonodárce. Tato možnost znamená, že zde je, kromě pozitivního, i negativní zákonodárce, orgán, který může být složen na základě zcela odlišného principu než lidem volený parlament. Tak je antagonismus mezi dvěma zákonodárci, pozitivním a negativním, téměř nevyhnutelný.*“⁸³ S tímto souvisí otázka, zda zrušením napadaného protiústavního zákona „ožívá“ ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno. Ústavní soud se však k této možnosti vyjádřil v nálezu publikovaném pod č. 95/2002 Sb. negativně. Další otázka se týká závaznosti rozhodnutí Ústavnosti, kterým byl zrušen zákon, pro Parlament ČR.⁸⁴ Lze souhlasit s názorem V.Sládečka, podle kterého je Parlament vázán takovým rozhodnutím Ústavního soudu, ale jen do té doby, než nabude účinnosti nový zákon upravující danou problematiku.⁸⁵ Lze tedy uzavřít, že ačkoliv tyto nálezy nelze považovat za

⁸² Viz usnesení II.ÚS 21/02

⁸³ SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2003, s.18

⁸⁴ K tomu viz např. ŠIMÍČEK, V. Při novelizaci zákona o politických stranách Sněmovna nerespektovala nález Ústavního soudu. *Parlamentní zpravodaj*, Praha: Nadace IDEU, 2001, č. 3, s. 16-17

⁸⁵ SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2003, s.112

právní předpisy, tak z hlediska materiálního se podobají nejvíce novelizacím právním předpisům⁸⁶

5. Subjekty zákonodárné iniciativy

Pod pojmem zákonodárná iniciativa se rozumí Ústavou založené oprávnění určitých subjektů předložit návrh zákona Poslanecké sněmovně, přičemž Poslanecká sněmovna má povinnost o tomto návrhu zákona jednat a rozhodnout o něm.⁸⁷ Slovy Ústavního soudu „zákonodárná iniciativa v sobě zahrnuje oprávnění rozhodnout o věcném rozsahu problematiky, kterou se bude Poslanecká sněmovna (Parlament) zabývat.“⁸⁸ Prostřednictvím zákonodárné iniciativy se tak kvalifikovaným způsobem zahajuje legislativní proces, který bude vést k možnému budoucímu přijetí zákona. Od zákonodárné iniciativy je pak nutno odlišit občanský podnět, který může být předmětem tzv. zákonodárné iniciativy, jen pokud ho podá jeden z níže uvedených subjektů a právo podávat pozměňovací návrhy, které je přiznáno pouze poslancům.⁸⁹ Subjekty zákonodárné iniciativy jsou taxativně vypočteny v článku 41. odst. 2. Ústavy a těmito subjekty jsou: poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Z tohoto výčtu plyne již zmíněné slabší postavení Senátu v legislativním procesu, neboť Senát je subjektem zákonodárné iniciativy jako celek a také skutečnost, že návrhy zákonů se podávají pouze Poslanecké sněmovně, nikoliv tedy Senátu.

5.1. Vláda

Z výše uvedených subjektů je vláda, jakožto vrcholný orgán výkonné moci, nejčastějším subjektem zákonodárné iniciativy. Literatura uvádí, že pro západoevropské parlamenty je typické, že až 90% návrhů zákonů pochází právě od vlády⁹⁰. Ústřední role vlády, resp. moci výkonné je logická z toho důvodu, že prostřednictvím zákona realizuje vláda svůj vládní program, pro přípravu zákonů je nejlépe personálně

⁸⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 71

⁸⁷ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s.500

⁸⁸ Viz Pl. ÚS 33/09

⁸⁹ KYSELA, J. in: KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s.346

⁹⁰ V České republice zhruba 60 % návrhů zákonu pochází od vlády, viz: MANSFELDOVÁ, Z., LINEK, L. (eds.): *Český parlament v druhé dekádě demokratického vývoje*, Sociologický ústav AV ČR, Praha 2009, s. 68.

vybavena a má také nejvíce podnětů pro změny v právní úpravě.⁹¹ Na rozdíl od poslanců vláda neuplatňuje zákonodárnou iniciativu na základě volného uvážení.⁹² Na druhou stranu projednávání a schvalování vládních návrhů zákona představuje jednu z forem kontroly Parlamentu vůči moci výkonné z toho důvodu, že vládní návrh zákona je velice často změněn na půdě Parlamentu na základě pozměňovacích návrhů.⁹³ Vláda přijímá návrh zákona ve formě usnesení a z důvodu, že i v případě NOZ byla subjektem zákonodárné iniciativy vláda, tak podrobnější postup vlády při přípravě vládního návrhu zákona bude popsán v další kapitole.

5.2. Poslanci a Senát

Zákonodárná iniciativa je přiznána i poslanci a skupině poslanců. Jak uvádí J. Syllová, podíl poslaneckých návrhů je poměrně podstatný, avšak nejedná se o návrhy, které bývají později v legislativním procesu příliš úspěšné.⁹⁴ Důvod je prostý, protože na rozdíl od vlády, kde návrh zákona musí být schválen ve zmíněné formě usnesení a musí být v souladu s legislativními pravidly vlády, poslanci takovou povinnost nemají a mohou podat i návrh, který nemá žádnou kolektivní podporu v Poslanecké sněmovně. Stává se také, že návrhy zákonů pocházející z ministerstev jsou předkládány jako poslanecké návrhy zákonů z důvodu, že poslanecké návrhy zákonů nemusí procházet připomínkovým řízením ani Legislativní radou vlády“ *a to, co by ve vládě nejspíše narazilo, má tak snazší cestu do Sbírky zákonů. Výsledkem pak může být další narušování soudržnosti právního řádu.*“⁹⁵

Jak již bylo řečeno, Senát může podat návrh zákona pouze jako celek po předchozím projednání a schválením nadpoloviční většinou přítomných členů na půdě Senátu. Návrh ale přitom může podat i jediný senátor (na rozdíl od situace před novelou jednacího řádu Senátu zákonem č. 172/2004, kdy toto právo měla pouze skupina 5 senátorů). Podrobný postup pro projednání senátního návrhu zákona je pak upraven

⁹¹ GERLOCH, A. kol. Teorie a praxe tvorby práva. Praha : ASPI, 2008, s.41

⁹² ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xv, s.57.

⁹³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 385

⁹⁴ Ve čtvrtém volebním představovaly poslanecké návrhy zákonů 31 %, přičimž 40 % z nich bylo úspěšných viz SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 212

⁹⁵ VEDRAL, J. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s. 94

v části čtrnácté JŘS v § 127 až 131. Uplatnění zákonodárné iniciativy Senátem je však poměrně nízké a není v takové míře využíváno pro záměry politických stran.⁹⁶

5.3. Vyšší územně samosprávné celky

Existence zastupitelstva vyššího územního samosprávné jako subjektu zákonodárné iniciativy je projevem decentralizace státu a nástrojem otevření zákonodárného procesu mimo okruh parlamentních politických stran⁹⁷. Toto oprávnění je možno považovat jako jeden z projevů jejich práva na samosprávu. Zastupitelstva se mohou podat návrh zákona na základě svého usnesení dle 35 odst.2 písm.a) a § 40 odst.2. zákona č. 129/2000 Sb.,o krajích, přičemž podrobnosti jsou upraveny v jednacích řádech zastupitelstvech krajů. Kraje, stejně jako obce, se pak dle čl.5 odst. 1.písm c) LPV řadí mezi tzv. povinná připomínková místa, neboť dle § 15 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, je kraj oprávněn vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají působnosti kraje a Státní orgány jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s krajem opatření dotýkající se působnosti kraje.

5.4. Náležitosti návrhu zákona

Návrh zákona podaný subjektem zákonodárné iniciativy musí splňovat náležitosti uvedené v § 86 JŘPS, přestože však zde upraveno řešení situace, pokud by návrh zákona tyto náležitosti neobsahoval. V praxi se však s takto vadným návrhem zákona nahlíží jako na podání, se kterým se nakládá jako s návrhem zákona.⁹⁸ Návrh zákona tedy musí být podán písemně a obsahovat přesně znění toho na čem se má Sněmovna usnést. Důležitou součástí návrhu zákona je tzv. důvodová zpráva, která má odůvodňovat princip nové právní úpravy, zhodnotit dosavadní právní stav a vysvětlit nezbytnost nové právní úpravy. Důvodová zpráva pak slouží nejenom poslancům při projednávání návrhu zákona ve Sněmovně, ale slouží i k objasnění záměrů navrhovatele a je zdrojem pro historický a teleologický výklad zákona. Důvodová zpráva by pak dle V.Knappa měla popisovat celý legislativní proces, od vzniku legislativního záměru, zformulování obecných cílů nové právní úpravy, přes vypracování koncepce, až po

⁹⁶ Tak např. ve čtvrtém volebním období bylo navrženo pouze 17 senátních návrhů zákonů, z nichž 5 bylo přijati SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s.222

⁹⁷ Kysela, J. in: KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 349

⁹⁸ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 502

vypracování legislativního návrhu v paragrafovaném znění. Měla by přinášet argumenty týkající se formální a obsahové úpravy, případně se i vypořádat s argumenty proti návrhu zákona.⁹⁹ Důvodová zpráva však nemůže doplňovat návrh zákona, není součástí návrhu zákona a není tak ani závazná. Návrh zákona může být rovněž do konce druhého čtení v Poslanecké sněmovně vzat zpět, po skončení druhého čtení se tak může stát jen se souhlasem Poslanecké sněmovny.

6. Příprava vládního návrhu zákona

Jak již bylo řečeno výše nejvýznamnější a nejčastějším subjektem zákonodárné iniciativy je vláda, jako vrcholný orgán moci výkonné. Přesto však legislativní proces v exekutivě není upraven právními předpisy, ale pouze LPV, která mají povahu vnitřního předpisu. Těžiště při přípravě nového zákona však spočívá v ministerstvech či jiných ústředních správních úřadech. S ohledem na tuto skutečnost pak bude veden i další text této práce. Výše uvedený fakt má oporu i v §24 zákona č. 2/1969 Sb. (tzv. kompetenční zákon), kde se ministerstvům „*ukládá pečovat o náležitou právní úpravu náležitostí patřící do působnosti České republiky, připravovat návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila*“. Odpovědnost za úroveň schvalovaných vládních návrhů zákonů nese vláda dle čl.1 odst.1 LPV. Přesto však legislativní proces na úrovni moci výkonné není ideální. Především zde chybí instituce, která by legislativní činnost sjednocovala a sledovala nadresortní principy právního řádu. Smyslem této instituce by pak dle J.Vedraľa měla být koordinační role, která by sjednocovala legislativní návrhy jednotlivých ministerstev.¹⁰⁰ Legislativní proces na úrovni exekutivy je tedy vnímán jako mnohvrstevnatý, formálně náročný, zdlouhavý a poměrně málo přínosný.¹⁰¹ Vedle níže uvedeného resortismu je dále kritizováno neodlišení přípravy věcného záměru zákona a návrhu zákona, příprava právního předpisu s absencí věcného záměru zákona a nedostatek času k dostatečnému prostudování návrhu právního předpisu.¹⁰²

⁹⁹ KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 234

¹⁰⁰ VEDRAL, J. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s. 93

¹⁰¹ HART, J. Několik *Poznámek k legislativnímu procesu*, Právní forum 11/2006

¹⁰² VEDRAL, J. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s. 102

6.1. Legislativní orgány vlády

Neopomenutelný význam při tvorbě nového právního předpisu mají legislativní orgány vlády, mezi které patří Legislativní rada vlády a pracovní komise legislativní rady vlády. Jejich postavení vyplývá ze statutu Legislativní rady vlády¹⁰³ a §28a kompetenčního zákona a hlavní činnost spočívá v tom, že posuzuje zda návrhy zákonů jsou v souladu s a) ústavním pořádkem a právním řádem České republiky b) mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána c) a s právem Evropských společenství a Evropské unie. Legislativní rada vlády dále zaujímá stanoviska k věcným záměrům zákonů a návrhům zákonů, přičemž předmětný návrh může schválit, schválit ve znění úprav navržených ve stanovisku nebo návrh neschválit a vrátit ho předkladateli. Toto stanovisko někdy označuje jako tzv. konzultační akt., který však nemá právní povahu, musí však splňovat požadavky procedurální a může vyvolávat i účinky v tom smyslu, že neexistence stanoviska brání projednání vládního materiálu.¹⁰⁴ Přesto však J. Vedral považuje postavení Legislativní rady vlády za poměrně slabé a upozorňuje na praxi, pro kterou je typické, že na základě připomínky Legislativní rady vlády nedochází ke komplexnímu přepracování návrhu, ale pouze k zrychlené úpravě, tak aby bylo formálně vyhověno podaným připomínkám.¹⁰⁵

Legislativní rada se skládá z předsedy, místopředsedů a dalších členů, jež jsou jmenovány vládou. J. Oehm doporučuje, aby zásadním požadavkem při výběru kandidátů na členy Legislativní rady vlády byla jejich vysoká teoretická odbornost nebo bohaté zkušenosti při aplikaci práva. Jedná se zejména o advokáty, vysokoškolské učitele a soudce bez ohledu na jejich věk.¹⁰⁶ Legislativní rada vlády rovněž zřizuje své pracovní komise, které co do objemu projednávaných předpisů dokonce překonávají Legislativní radu vlády. Je tomu z důvodu, že pracovními komisím jsou předkládány všechny návrhy právních předpisů, včetně těch, které Legislativní rada vlády zpravidla

¹⁰³ Statut Legislativní rady vlády byl schválen usnesením vlády ze dne 21.8., 1998, č. 534

¹⁰⁴ Flip, J.: K postavení Legislativní rady vlády České republiky; *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, s. 203-210

¹⁰⁵ VEDRAL, J. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s. 101

¹⁰⁶ OEHM, J. *Legislativní rada vlády jako poradní orgán vlády*, In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s. 116

neprojednává. V současné době existuje sedm pracovních komisí Legislativní rady vlády.¹⁰⁷

6.2. Legislativní pravidla vlády

S legislativním procesem neodmyslitelně souvisí i Legislativní pravidla vlády.¹⁰⁸ Jak již bylo uvedeno, Legislativní pravidla vlády nemají povahu právního předpisu, ale pouze předpisu vnitřního. Upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů a požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů. Jejich účelem je sjednotit postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a přispět ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu, jak plyne z čl.1 LPV. Obecně řečeno Legislativní pravidla zobecňují zkušenosti a poznatky praxe v legislativním procesu a působí jako jeho regulátor.¹⁰⁹

6.3. Projednání věcného záměru zákona a návrhu zákona

Proces projednání věcného záměru zákona je v gesci ministerstvech či jiných ústředních orgány státní správy. Určující pro vznik věcného záměru je především programové prohlášení vlády a plán legislativních úkolů vlády, který je přijímám na určité časové období. Praxe je však taková, že tento legislativní plán je přijímán pouze jako soubor názvů právních předpisů vzešlý z jednotlivých ministerstev, které mají být poté předloženy k projednání vládě bez toho, aby bylo zřejmé, zda je právní úprava vůbec potřebná. Tyto skutečnosti jsou zachyceny až ve věcném záměru zákona či návrhu zákona, jejichž příprava zpravidla navazuje na plán legislativních úkolů vlády. Věcný záměr se „*zpracovává pouze v případě, že dosavadní zákon má být nahrazen koncepčně novou zákonnou úpravou anebo pokud obsah návrhu zákona má spočívat v úpravě věcí, které dosud nejsou v právním řádu upraveny*“;¹¹⁰ de lege ferenda je ale doporučováno, aby věcný záměr zákona byl vypracováván vždy. Ve věcném návrhu zákona musí být

¹⁰⁷ Jedná se o: Komisi pro veřejné právo I - komise pro správní právo č. 1
Komisi pro veřejné právo I - komise pro správní právo č. 2
Komisi pro veřejné právo II - finanční právo
Komisi pro veřejné právo III - pracovní právo a sociální věci
Komisi pro soukromé právo
Komisi pro trestní právo
Komisi pro hodnocení dopadů regulace

¹⁰⁸ Přijata usnesením vlády ze dne 21.8.1998, č.534

¹⁰⁹ ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xv, s. 67

¹¹⁰ GERLOCH, A. kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha : ASPI, 2008, s.196

uveden přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže a základní zásady, který je jimi sledován. „*Věcný záměr má být souvislým textem, z něhož je patrné, čeho a jak má být dosaženo.*“¹¹¹ Dále by zde měla být zhodnocena stávající právní úprava a návrh věcného řešení, ze kterého musí být zřejmé, že věc nelze řešit jinak než zákonnou úpravou.

6.3.1. Připomínkové řízení

Věcný záměr zákona poté prochází tzv. připomínkovým řízením, jehož smyslem je objektivizace právního předpisu, legislativní a obsahové dopracování návrhu, čímž se vytváří podklad pro budoucí vládní návrh zákona.¹¹² Rozlišuje se vnitřní a vnější připomínkové řízení. Vnitřní připomínkové řízení probíhá pouze na úrovni příslušného ministerstva, které není upraveno LPV, ale řídí se vnitřními předpisy příslušného ministerstva. Okruh vnějších připomínkových míst je vymezen v čl. 5. LPV¹¹³ Z. Šín pak kritizuje současný stav, kdy se často součinnost resortů při připomínkovém řízení vyznačuje tím, že pohled na návrh zákona se omezuje pouze na posouzení, zda a jak se návrh dotýká po věcné stránce pouze dotčeného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu.¹¹⁴ Lhůta pro podání připomínek činí u věcného záměru 15 dní, přičemž určitá připomínková místa mohou uplatnit tzv. zásadní připomínky. Pokud není této zásadní připomínce vyhověno, stává se předmětem tzv. rozporu, kdy o jeho vyřešení se vede jednání na úrovni náměstků, popřípadě se předloží k rozhodnutí vládě. Za určitý nedostatek může být vnímáno, že pouze pokud to považuje orgán, který návrh zákona vypracoval, za účelné, zašle návrh zákona k připomínkám i dalším připomínkovým místům, například profesním sdružením, zájmovým skupinám podnikatelů či spotřebitelů, vědecké a odborné veřejnosti, jak plyne z čl. 5 odst. 3 LPV. J. Hart doporučuje, aby „*veřejnost byla soustavně informována prostřednictvím internetu o tom, jaké předpisy se právě připravují a v jakém stádiu přípravy jsou.*“¹¹⁵

¹¹¹ Tamtéž, str. 198

¹¹² ŠRÁMEK, A. *Tvorba právních norem ve veřejné správě: (legislativní technika)*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1995, s.66 an.

¹¹³ Jedná se např. Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Nejvyšší kontrolní úřad, Ústavní soud, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, Družstevní asociace České republiky, pokud se jich věcný záměr dotýká

¹¹⁴ ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xv, s. 21

¹¹⁵ HART, J. Několik Poznámek k legislativnímu procesu, Právní forum 11/2006

Věcný záměr upravený podle připomínkového řízení se poté zašle k projednání vládě společně s předkládací zprávou, která obsahuje např. stručné vyjádření účelu věcného záměru zákona, sdělení, s kým byl věcný záměr zákona vypracován či vymezení připomínek, které jsou předkládány vládě jako rozpor, či kterým nebylo vyhověno. Ve vládě se návrh věcného záměru zákona projednává v legislativních orgánech vlády, kterými jsou, jak již bylo zmíněno, pracovní komise Legislativní rady vlády a plénium Legislativní rady vlády. Podle čl.7 odst.2 LPV Legislativní rada projedná věcný záměr ve lhůtě do 30 dnů ode, kdy jí byl věcný záměr předložen. Stanovisko Legislativní rady se poté, co jej schválí předseda Legislativní rady, vloží do elektronické knihovny a současně se předloží předsedovi vlády. Poté je návrh věcného zákona zařazen na program schůze vlády a v případě, že vláda tento věcný návrh schválí, tak příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní úřad vypracuje návrh zákona v paragrafovaném znění.

Návrh zákona vypracovaný ministerstvem či jiným ústředním správními úřady obsahuje důvodovou zprávu, která vedle náležitostí obsažených v § 86 odst.3 JŘPS obsahuje mimo jiné i zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie¹¹⁶, předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky dle čl. 9 LPV. Od roku 2007 je součástí legislativního procesu na úrovni moci výkonné i tzv. hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Analysis – tzv. RIA¹¹⁷), která je uplatňována u všech věcných záměrů zákonů. Dopadem se pak dle bodu 3 RIA rozumí vymezení problému, stanovení cílů, jichž má být dosaženo, včetně identifikace dotčených subjektů a dopadů navrhované právní úpravy. Vláda se tak prostřednictvím RIA snaží přispět a) k soustavnému zkvalitňování právního

¹¹⁶ Při implementaci práva ES/EU je pak nutno postupovat dle *Metodických pokynů pro zajišťování plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii*, které byly schváleny usnesením vlády č. 1304 ze dne 12.10.2005, viz Mlsna, P.: *Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující stup ČR*. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s. 124an

¹¹⁷ Schválené usnesením vlády ze dne 14.12.2011 č.922 a usnesením vlády ze dne 8.1.2014 č.26

prostředí b) transparentnosti výkonu veřejné správy c) zamezení nadbytečné právní regulace d) lepší informovanosti občanů.¹¹⁸

Rovněž u návrhu zákona probíhá připomínkové řízení, přičemž jeho podoba je obdobná jako u věcného záměru zákona, ovšem s tím rozdílem, lhůta pro podání připomínek činí 20 dnů, není-li stanovena lhůta delší. Pokud uplatňují připomínková místa připomínky, způsob jejich vypořádání je v zásadě stejný jako u věcného záměru zákona. Návrh zákona je poté prostřednictvím elektronické knihovny předložen vládě, kde je projednán Legislativní radou vlády, resp. jejími pracovními komisemi. Lhůta pro projednání a uplatnění stanoviska Legislativní radou vlády činí 60 dnů od jeho předložení. Návrh zákona je poté předložen ke schválení vládě. Pokud dojde ke schválení, je k návrhu zákona připojen podpis předsedy vlády ministra nebo vedoucího ústředního správního úřadu, který návrh vládě předložil. O některých legislativně-technických požadavcích kladených na návrh vládního návrhu zákona již bylo hovořeno výše.

7. Projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Legislativní proces v na úrovni Parlamentu je zahajován pouze v Poslanecké sněmovně, nikoliv v jeho horní komoře. Fáze legislativního procesu v Poslanecké sněmovně je ovlivněna skutečností, že zde dochází ke střetávání několika hodnot. Na jedné straně zde existuje zájem na funkčnosti parlamentu pomocí hladkého a bezproblémového plnění jeho legislativní funkce. Na druhé straně zde existuje zájem na dodržování hodnot demokratického parlamentarismu, v němž mají poslanci dostatek prostoru pro svobodné a dostatečnými informacemi podložené rozhodování o návrzích zákonů. Jedná se o střet právní jistoty, zájmu na funkčnosti parlamentu a svobodu parlamentního hlasování.¹¹⁹ Ústavní soud i právní doktrína klade na dodržování pravidel legislativního procesu na půdě Parlamentu velký důraz. P. Mlsna k tomu uvádí, že *„nelze konstituovat absolutní maximum, že by každé porušení legislativního procesu vyvolávalo protiústavnost právního předpisu, neboť důsledky plynoucí z jeho zrušení by zatížily princip právního státu ve větší míře, než vadnost legislativního procesu, jehož byl*

¹¹⁸ Viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/uvod-87615/>

¹¹⁹ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, s. 140

*právní předpis produktem.*¹²⁰ V důsledku toho, tak bude při porušení pravidel legislativního procesu nutno použít tzv. test proporcionality.¹²¹

Legislativní proces v Poslanecké sněmovně je založen na systému tzv. trojího čtení, který je doložen v Anglii již v roce 1576 a posléze byl převzat dalšími evropskými státy.¹²² Parlament se tak dle J. Kysely stává místem výměny názorů, přesvědčování oponentů o pravdě a spravedlnosti a rovněž jako místa vyjednávání, kdy obecně parlamentarismus se stává pokusem o vládu diskusí.¹²³ Platí přitom, že projednávání návrhu zákona je vázáno na volební období Poslanecké sněmovny na základě diskontinuity, neboť v novém volebním Poslanecké sněmovny již o návrhu zákona nelze hlasovat.¹²⁴

Legislativní proces na úrovni Poslanecké sněmovny je v Ústavě upraven poměrně stručně. Podrobnější úprava je upravena v jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Návrh zákona s náležitostmi v již zmíněném § 86 JŘPS je předkládán předsedovi poslanci Sněmovny, který je dle nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 77/06 „*považován za garanta dodržování pravidel parlamentní procedury*“. Návrh zákona spolu s jeho přílohami je rozesílán poslancům v elektronické formě jako tzv. sněmovní tisk tak, aby byl poslancům doručen nejméně deset dnů před prvním sněmovním čtením. Důvodem je, aby se mohli poslanci na projednání předmětného návrhu zákona v dostatečné míře připravit. V případě, že jedná o návrh zákona, jehož navrhovatelem není vláda, je v čl. 44 Ústavy upraveno právo vlády vyjádřit se ke všem návrhům zákonů. Smyslem je umožnit vládě vyjádření k návrhu zákona z hlediska své vlastní vládní politiky, přičemž její vyjádření adresované předsedovi Poslanecké sněmovny ve formě usnesení má

¹²⁰ MLSNA, P. *Legislativní proces a jeho delimitace ve světle nálezu ÚS o „přílepcích“*. Právní zpravodaj 2007, č. 9, s. 13-16

¹²¹ Viz nálezu Pl.ÚS 3/02 *V případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíle) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu.*

¹²² WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010, s. 137

¹²³ KYSELA, J. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotova - IFEC, 2006, s. 23

¹²⁴ KYSELA, J. in: KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 393

pouze informativní či doporučující povahu.¹²⁵ V případně absence tohoto vládního vyjádření je pak stanovena fikce, že se vláda vyjádřila kladně.

Dle § 88 odst.2 JŘPS, po případném vyjádření vlády k návrhu zákona, doporučí do 15 dnů organizační výbor předsedovi Sněmovny zařadit předložený návrh zákona se stanoviskem vlády do návrhu pořadu nejbližší schůze Sněmovny a současně navrhne, kterému výboru, popřípadě výborům, má být návrh přikázán a určí zpravodaje pro první čtení. Není tedy možné odkládat návrh zákona na některé následující schůze Sněmovny, jak se v někdy minulosti dělo, ale návrh zákona musí být předložen přímo na nejbližší schůzi sněmovny.¹²⁶

7.1. První čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Dle J. Syllové vyjadřuje první čtení návrhu zákona dvě funkce. Jednak má sloužit k tomu, že politické strany si v prvním čtení vyjasní pozice k návrhu zákona, což potom slouží jako další vodítko pro projednávání návrhu ve výborech. Druhým účelem je, aby návrh, který nemá naději na přijetí, neprocházel všemi fázemi legislativního procesu, ale byl zamítnout hned zpočátku.¹²⁷ S výše uvedeným konstatováním do jisté míry koresponduje i možnost, aby návrh zákona byl schválen ihned v prvním čtení, avšak lze tak učinit pouze na návrh a odůvodnění pro tento postup musí být uvedeno v důvodové zprávě. Jedná se o možnost, jak značně urychlit legislativní proces, kdy návrh zákona nemusí být projednáván ve výborech a k hlasování o tom, zda bude návrh zákona přijat, dochází již v prvním čtení. Pokud se ale návrh nepodaří schválit v prvním čtení, neznamena to automatické zamítnutí návrhu zákona, ale pokračuje se ve standardně v pokračování legislativního procesu.¹²⁸

První čtení začíná vystoupením navrhovatele, kterým může být dle okolností zástupce vlády, zástupce skupiny poslanců, poslanec, senátor a zástupce zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku. Dále svoji úvodní řeč pronese zpravodaj určený

¹²⁵ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 535

¹²⁶ SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 258

¹²⁷ Tamtéž, s. 262

¹²⁸ Jak uvádí Syllová, tento postup byl ve čtvrtém volebním období Poslanecké sněmovny použit u zhruba 8 % zákonů – ¹²⁸ SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 261

organizačním výborem Poslanecké sněmovny. Jeho úkolem je dodržovat dohled nad řádným průběhem projednávání a evidovat vznesené návrhy.

Poté se koná obecná a podrobná rozprava, která je „*výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit... Zákonodárná procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.*

¹²⁹Dle argumentace navrhovatelů v nálezu Pl.ÚS 1/12 plní parlamentní rozprava „*legitimační funkci ve vztahu k přijímaným politickým rozhodnutím, neboť právě v ní jsou veřejně vyloženy argumenty pro a proti, které hrály roli při jejich přijímání. Jejím prostřednictvím je pak s těmito argumenty seznámena a konfrontována veřejnost, jež si o věci může učinit vlastní úsudek a přizpůsobit výsledku této debaty své chování.*“

Ačkoliv se tyto rozprava se koná i ve druhém čtení a třetím čtení, tak rozprava v prvním čtení bývá počáteční rozprava v prvním čtení zpravidla nejmotivnější a nejbouřlivější. Po závěrečném vystoupení navrhovatele a zpravodaje je možné s návrhem zákona vyslovit souhlas, resp. vrátit návrh zákona navrhovateli k dopracování nebo jej zamítnout. Není-li návrh zákona vrácen k dopracování nebo zamítnut, je podle návrhu organizačního výboru přikázán k projednání výboru, popřípadě výborům ¹³⁰ a to ve lhůtě 60 dnů. Tuto lhůtu je ale možno zkrátit o 30 dnů nebo naopak o 20 dní prodloužit. Zkrácení o více než 30 dnů však může zablokovat námitka 50 poslanců, nebo dvou poslaneckých klubů.

7.1.1. Projednání návrhu zákona ve výborech Poslanecké sněmovny

Postavení výborů vyplývá z čl. 31 Ústavy, kde jsou výbory pojímány jako orgány Poslanecké sněmovny a Senátu. A. Heywood definuje obecně výbory „*jako malé pracovní skupiny složené z členů vybraných z nějakého většího oránu a pověřených konkrétními úkoly*“.¹³¹ Jako jejich výhodu považuje mimo jiné to, že umožňují prezentaci široké škály názorů, nabízejí možnost komplexnějšího projednání věci a podněcují soustředění odborných znalostí.¹³² Dle § 31 JŘPS se obligatorně zřizují

¹²⁹ Viz nálezu Pl. ÚS 77/06

¹³⁰ Většina zákonů je ale dle Syllové projednávána v pouze v jednom výboru, projednání ve třech a více výborech je výjimečné viz SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s.

¹³¹ HEYWOOD, A. *Politologie*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 341

¹³² tamtéž

mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor, výbor pro evropské záležitosti a další výbory, na nichž se usnese, přičemž členem těchto výborů může být pouze poslanec, ačkoliv běžně se ho účastní i členové moci výkonné, resp. odborníci, jež jsou schopni blíže osvětlit jednotlivá ustanovení v navrženém zákoně. Teoreticky lze výbory rozdělit na výbory legislativní, nelegislativní a výbory smíšené, kdy úlohu legislativních výborů plní zejména fakultativně zřizované výbory.¹³³

Po vystoupení zpravodaje se koná ve výborech obecná a podrobná rozprava, ve které je možno poprvé podávat pozměňovací návrhy. Praxe podávání pozměňovacích návrhu byla značně ovlivněna vydáním nálezu Pl.ÚS 77/06, který pro pozměňovací návrh zakotvil tzv. pravidlo úzkého vztahu, kdy se pozměňovací návrh musí úzce vztahovat k účelu konkrétního ustanovení projednávaného návrhu zákona anebo jeho části. Jako kritéria zda se jedná o pozměňovací návrh nebo „přílepek“ Ustavní soud v nálezu Pl.ÚS 77/06 uvedl: *„a) pozměňovací návrh se musí vztahovat k předmětu posuzovaného návrhu zákona b) fundamentální účel pozměňovacího návrhu musí mít úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona c) úprava specifického předmětu nesmí být pozměněna ustanovením obecné povahy d) obecný předmět může být měněn specifickým návrhem e) pozměňovací návrh obsahující trvalou změnu k návrhu zákona, který předvídá přechodnou změnu v právu, nelze považovat za návrh mající úzký vztah“*. Po skončení podrobné rozpravy dochází k hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, které jsou v případě schválení součástí usnesení, které je poté předloženo Poslanecké sněmovně. Součástí usnesení je doporučení Sněmovně, zda má návrh zákona schválit či nikoliv a určení zpravodaje výboru, který stanovisko výboru odůvodňuje ve druhém a třetím čtení.

V případě podávání pozměňovacích návrhu existuje možnost vypracovat tzv. komplexní pozměňovací návrh, kdy původní návrh je přepracován do takové míry, že v podstatě se může jednat již o nový návrh zákona. Dochází k tomu zejména za situace, kdy celkové předělání návrhu zákona je jedinou možností, aby předložený návrh zákona bylo možno nakonec schválit. Dle J.Syllové je výhoda tohoto komplexního pozměňovacího návrhu zákona v tom, že není nutno návrh zákona zamítat a čekat na jeho nové předložení.

¹³³ BAHÝLOVÁ, L. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 418

Nevýhody ale mohou do značně míry převažovat, neboť komplexní pozměňovací návrh neprochází připomínkovým řízením ani projednáním v Legislativní radě vlády a na jeho tvorbě se účastní pouze omezený počet odborníků¹³⁴ Do určité míry se tak může, podobně jako u „přílepků“, jednat o obcházení legislativního procesu.¹³⁵

Vedle výše zmíněné možnosti schválení zákona v prvním čtení existují i jiná zkrácené jednání. V poslední době se stalo problematickým zejména projednání zákona v tzv. stavu legislativní nouze, kdy návrh zákona neprochází prvním čtením, ale je předsedou Poslanecké sněmovny přímo přikázán přímo některému výboru. O této zvláštní proceduře bude pojednáno v samostatné kapitole.

7.2. Druhé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Poté, co předseda Poslanecké sněmovny rozešle poslancům usnesení výboru, případně jeho oponentní zprávu, se koná se druhé čtení, které se však nesmí konat v době kratší než 24 hodin od tohoto rozeslání. Návrh zákona uvede opět navrhovatel a po navrhovateli vystoupí zpravodaj výboru nebo zpravodajové výborů. I zde se koná obecná a podrobná rozprava¹³⁶, kdy se o návrhu diskutuje a poslancům je umožněno podávat pozměňovací návrhy, jež dle §63 odst. 1 bod 5 JŘPS vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. K pozměňovacímu návrhu lze podávat další pozměňovací návrhy, ale pozměňovací návrhy k dalším pozměňovacím návrhům nejsou přípustné. Podkladem pro tyto pozměňovací návrhy často bývá také tzv. oponentní zpráva předložena v rámci projednání návrhu zákona v příslušném výboru nejméně jednou pětinou jeho členů. *„Oponentní zpráva je většinou složena z více vzájemně provázaných pozměňovacích návrhů, má značný rozsah a představuje alternativu vůči přijatému usnesení výboru“*.¹³⁷ Po obecné i podrobné rozpravě může Sněmovna vrátit

¹³⁴ SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 268

¹³⁵ V nálezu Pl. ÚS 39/08 se ale s tímto pojetím a argumentací stěžovatelů na neústavnost komplexního pozměňovacího návrhu neztotožnil: *To však neznamená, že subjekt s právem zákonodárné iniciativy přestává být "pánem návrhu", neboť se jedná stále o jeho zákonodárnou iniciativu. Proto pouze on s tímto návrhem (byť v podobě komplexního pozměňovacího návrhu) disponuje a může jej vzít zpět bez dalšího do ukončení rozpravy ve druhém čtení, ve kterém se na podkladě komplexního pozměňovacího návrhu o jeho zákonodárné iniciativě jedná*

¹³⁶ K otázkám rozpravy a jejich sloučení viz nálezy Pl.ÚS 1/12

¹³⁷ SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 266

návrh zákona výboru k novému projednání, takový postup je však spíše výjimečný.¹³⁸ Již ve druhém čtení může ale i zaznít návrh na zamítnutí návrhu zákona. Pokud se tak stane, hlasuje o něm Sněmovna až ve třetím čtení po ukončení rozpravy, jak vyplývá z § 95 odst. 3 JŘPS.

7.3. Třetí čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Jednací řád stanoví, že třetí čtení lze zahájit nejdříve za 72 hodin poté, co jsou poslancům rozeslány pozměňovací návrhy, tak aby se poslanci stihli s pozměňovacími návrhy v dostatečné míře seznámit. Smyslem třetího čtení je především o návrhu zákona hlasovat, nikoliv podávat pozměňovací návrhy. Ve třetím čtení lze podat pouze návrh na opravu legislativně technických chyb, případně návrh na opakování třetího čtení. Pořadí hlasování o návrhu zákona je vymezeno v § 95 odst.3 JŘPS tak, že nejprve se hlasuje o návrzích na zamítnutí návrhu zákona vznesených ve druhém čtení, poté o pozměňovacích, popřípadě jiných návrzích k návrhu zákona. Poté se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas. Poslanecká sněmovna je přitom schopná se usnášet dle čl. 39 Ústavy za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů, „*kteřá se počítá vždy k okamžiku usnášení se komory a to ze skutečného počtu členů komory, nikoliv z Ústavou stanoveného plného počtu poslanců a senátorů*“¹³⁹. Dle stejného článku Ústavy je k přijetí usnesení komory třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů, není-li stanoveno jinak. V případě, že souhlas není vysloven, tak návrh zákona není přijat a legislativní proces definitivně končí. Na druhou stranu v případě, že je s návrhem zákona vysloven souhlas, je návrh zákona zaslán předsedou Poslanecké sněmovny bez zbytečného odkladu Senátu. K povaze vyslovení souhlasu k návrhu zákona se vyjádřil i Ústavní soud, podle kterého „*na usnesení Poslanecké sněmovny, vyslovující s návrhem zákona souhlas, je nutno nahlížet jako na rozhodnutí obsahující (v dané procesní fázi) výrok konečné platnosti, jímž byl zákonodárský proces v Poslanecké sněmovně ukončen.*“¹⁴⁰ Není možná tzv. revokace, tedy aby o návrhu zákona bylo hlasováno znovu. Jedním z důvodů pro tento postup je mimo jiné i to, že se tímto postupem chrání stabilita přijatého usnesení a potencionálně

¹³⁸ Ve čtvrtém volebním období se ze 740 projednávaných návrhů vrátilo k projednání výborům pouze 34 návrhů – viz SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 271

¹³⁹ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. ?

¹⁴⁰ Viz Pl.ÚS 5/02

se brání i nebezpečí případné usurpace moci Poslaneckou sněmovnou. Pojistkou proti pochybení v legislativním procesu je ustanovení § 76 JŘPS, podle kterého každý poslanec může vznést při hlasování nebo bezprostředně po něm námitku proti průběhu nebo výsledku hlasování. O takové námitce rozhodne Sněmovna bez rozpravy, poté již není možno námitky vznést. Správnost přijatého usnesení je pak potvrzena podpisem předsedy Poslanecké sněmovny, který má oznamovací, identifikační a verifikační funkci a je nutno jej odlišit od podpisu ve smyslu čl. 51 Ústavy¹⁴¹. Problematický je i neurčitý právní pojem „bez zbytečného odkladu“. Podle doktríny nesmí být přijatý návrh zákona postoupen později, než po uplynutí doby, která je nezbytná k tomu, aby mohl být schválený návrh zákona vyhotoven a mohly být učiněny všechny úkoly potřebné k jeho postoupení.¹⁴²

8. Projednání návrhu zákona v Senátu

8.1. Projednání návrhu zákona v senátních výborech

Podrobný postup pro projednání návrhu zákona v Senátu je obsažen v JŘS a čl. 46-48 Ústavy. Projednání návrhů zákona v druhé komoře Parlamentu České republiky představuje „*pojistku, jejímž úkolem je mimo jiné odhalit i chyby v legislativním procesu a adekvátně na ně reagovat v rámci možností, které jsou Senátu dány, byť je zřejmé, že šel jde o možnosti omezené*“.¹⁴³ Návrh zákona postoupený Poslanecký sněmovnou je dle § 98 JŘS předsedou Senátu neprodleně postoupen organizačnímu výboru Senátu a rozeslán všem senátorům a senátorským klubům. Na doporučení organizačního výboru je návrh zákona zařazen schůzi Senátu nejpozději před uplynutím třicetidenní lhůty stanovené v čl. 46 Ústavy. Tato uvedená lhůta je nicméně problematická v tom smyslu, že byly spory, od jakého okamžiku počíná tato lhůta plynout. Doktrína zastává názor, že lhůta 30 dnů počíná od postoupení návrhu zákona

¹⁴¹ Viz náleží Pl.ÚS 23/04

¹⁴² SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 2007, XIV, s. 340

¹⁴³ Viz náleží Pl. ÚS 77/06

Poslanecké sněmovně, nikoliv od jeho doručení Senátu.¹⁴⁴ Senát ale zastává praxi opačnou, řídící se pravděpodobně nálezem Pl.ÚS 33/97.¹⁴⁵

Organizační výbor rovněž přikáže projednat návrh zákona v senátních výborech. Princip projednávání ve výborech je obdobný jako u poslaneckých výborů, ovšem s tím rozdílem, že ve smyslu čl. 38 odst. 2 Ústavy nemá člen vlády povinnost dostavit se na jednání senátního výboru. Rovněž i zde se koná obecná a podrobná rozprava s možností podávat pozměňovací či jiné návrhy. Již v této fázi lze navrhnout, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, nebo aby návrh zákona byl schválen, zamítnut anebo vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Možnost vyjádřit vůli se návrhem zákona nezabývat, bývá využívána tehdy, nejsou-li vůči němu námitky a není potřeba o něm diskutovat. Na druhou stranu dle J.Kysely je ale možno v tomto institutu vnímat jako snahu o znemožnění a zabránění kritice či zrychlení průběhu legislativního procesu v jeho závěrečné fázi.¹⁴⁶ Dle Ústavního soudu se „rozdíl v postupu Senátu, kterým schválí návrh zákona a kterým vyjádří vůli se jím nezabývat, promítá do skutečnosti, že v případě druhém možnost plenární rozpravy a tím i možnost kritického opozičního hodnocení návrhu dána není.“¹⁴⁷ Jednání výboru končí vypracováním společné zprávy, která obsahuje doporučení výborů, které návrh zákona projednávaly. Součástí společné zprávy je i přehled všech pozměňovacích návrhů.

8.2. Projednání návrhu zákona na plenární schůzi Senátu

Jakmile je ukončeno projednání návrhu zákona ve výborech, o návrhu zákona se jedná na plenární schůzi Senátu, který se o tomto návrhu může usnést jedním ze způsobů uvedených v čl. 46 odst. 2 Ústavy a to ve lhůtě třiceti dnů. Senát tak může návrh zákona schválit, zamítnout nebo jej vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří vůli nezabývat se jím. Z toho je patrné, že Senát nemusí přijmout žádné usnesení a to z důvodu, že k přijetí žádného usnesení nebyl dostatečný počet hlasů nebo proto, že Senát k hlasování vůbec nepřikročil. Pokud se tak stane, uplatní se právní fikce

¹⁴⁴ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s.186

¹⁴⁵ Podle tohoto nálezu v situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, již se dané ustanovení týká.

¹⁴⁶ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 552-553

¹⁴⁷ Viz nález Pl.ÚS 24/07

dle čl. 46 odst. 3 Ústavy a zákon je přijat ve lhůtě třiceti dnů od jeho postoupení. Přitom pojmu nevyjádření „*je třeba rozumět tak, že Senát návrh zákona ve lhůtě 30 dnů buď vůbec neprojedná, nebo jej sice projedná, ale nepřijme ve lhůtě žádné usnesení dle čl 46 odst. 2 Ústavy*“¹⁴⁸. Jak bude uvedeno dále, tento postup se však neuplatní pro návrhy zákonů, k jejichž přijetí je třeba souhlasu Poslanecké sněmovny i Senátu dle čl. 39 odst. 4 a čl. 40 Ústavy, které tak může Senát projednávat neomezeně dlouhou dobu.

Jednání Senátu na jeho plenární schůzi se opět účastní navrhovatel a zpravodaj výboru, kterému byl návrh zákona přikázán. Pokud nebyl podán senátory návrh, aby Senát projevil vůli se návrhem nezabývat, resp. není tento návrh uveden v usnesení senátního výboru, koná se obecná rozprava, kde lze dle § 108 JŘS navrhnout, aby návrh zákona byl schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou nebo aby návrh zákona byl zamítnut. Je-li návrh zákona schválen, platí dle výše zmiňovaného článku Ústavy, že je přijat. V opačném případě je vrácen znovu do Poslanecké sněmovny. Pokud nenastane ani jedna z těchto možností, je otevřena podrobná rozprava, ve které je možno podávat pozměňovací návrhy, přičemž za pozměňovací návrhy jsou považovány i ty, které vyplývají z usnesení příslušného výboru. Poté je hlasováno o podaných pozměňovacích návrzích a byl-li alespoň jeden z nich přijat, hlasuje Senát o tom, zda návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s těmi pozměňovacími návrhy, které přijal. V případě, že žádný pozměňovací návrh podán a ani nebylo přijato usnesení vrátit Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy, pak dle § 110 JŘS je možné i v této fázi podat návrh na zamítnutí návrhu zákona nebo na schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Není-li takový návrh podán nebo není-li přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.

8.3.Projednání návrhu zákona zamítnutého nebo vráceného Senátem

Právní základ pro tuto fakultativní fázi legislativního procesu je uveden v čl. 47 Ústavy, podle kterého v případě, že Senát návrh zákona zamítne, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu a v případě, že je návrh zákona vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna ve znění schváleném Senátem. Dle J.Kysely tak dochází spíše k „*přetlačování dvou verzí zákona*

¹⁴⁸ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s 590

než k hledání shody na jeho obsahu a formě s tím, že v Poslanecké sněmovně již probíhá jednání ve výborech.¹⁴⁹ Jedná se o obecnou metodu řešení konfliktů mezi komorami, který je řešen na principu tzv. člunku, kdy návrh zákona je přehazován mezi komorami do doby, než není nalezena shoda. J. Kysela pak s odkazem na J. Reschovou uvádí další formy pro sblížení stanovisek mezi komorami v případě přijetí různých návrhů zákona: a) dohodovací řízení neomezené lhůtou b) dohodovací řízení končící po uplynutí stanovené doby c) konečné rozhodnutí dolní komory d) rozhodnutí na společném zasedání obou komor e) rozhodnutí komor na základě návrhu společného výboru.¹⁵⁰

Z výše uvedeného čl. 47 Ústavy je tedy zřejmé, že Senát v České republice má v legislativním procesu slabší postavení. Důvodem pro zřejmé oslabení Senátu, kdy Poslanecká sněmovna má v legislativním procesu „poslední slovo“ je pak dle Ústavního soudu „shledávat v nutnosti zabezpečit, aby politická rozhodnutí vycházející z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním mohla být vůbec přijata. Jinak řečeno, aby stanovisko komory nemající přímý vztah k vládě nemohlo zablokovat legislativní proces, a to ačkoliv by bylo v porovnání s vůlí Poslanecké sněmovny stanoviskem minoritním“.¹⁵¹ Jakmile je tedy usnesení Senátu o zamítnutí návrhu zákona podepsáno předsedou Senátu, je zasláno Poslanecké sněmovně a Poslanecká sněmovna o návrhu zákona, který již jednou schválila, hlasuje znovu. K tomuto hlasování však může dojít nejdříve za deset dnů od doručení usnesení Senátu poslancům¹⁵², přičemž k úspěšnému přijetí zákona a překonání Senátu je třeba absolutní většiny poslanců, tedy nejméně 101 hlasů. V případě, že pro tento postup nehlasuje potřebná většina poslanců, legislativní proces končí a návrh zákona je zamítnut. To však nebrání, na rozdíl od Ústavy z roku 1920, aby byl stejný návrh zákona opět předmětem zákonodárné iniciativy dle čl. 41. Ústavy.¹⁵³ V opačném případě dochází k tzv. přehlasování Senátu Poslaneckou sněmovnou a návrh zákona je přijat.

¹⁴⁹ KYSELA, J. in: KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s.392

¹⁵⁰ KYSELA, J., *Spory mezi komorami v dvoukomorových parlamentech a způsoby jejich řešení*, Právník 7/2002, s.726

¹⁵¹ Viz nálezy Pl. US 13/05

¹⁵² Důvodem je možnost seznámit se s důvody, které vedly senátory k zamítnutí návrhu zákona

¹⁵³ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s.591

Pokud byl návrh zákona vrácen Senátem vrácen s pozměňovacími návrhy, je rovněž předložen Poslanecké sněmovně, aby o něm hlasovala ve znění schváleném Senátem. Opět nejdříve však za deset dnů od doručení návrhu zákona poslancům. Poslanecká sněmovna však hlasuje o senátní verzi návrhu zákona jako o celku, *nemůže hlasovat o jednotlivých pozměňovacích návrzích a musí se tedy rozhodnout mezi senátním zněním jako celkem a svým původním zněním.*¹⁵⁴ Hlasování Poslanecké sněmovně může mít eventuálně dvě fáze. V první fázi se hlasuje o návrhu zákona ve znění, který je schválen Senátem a to klasickou běžnou většinou poslanců. Není-li toto hlasování úspěšné, přistoupí se k hlasování o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu a pro jehož úspěšné přijetí je třeba opět nadpoloviční většiny všech poslanců. Jedná se opět o tzv. přehlasování.¹⁵⁵ V čl. 47 odst. 4. Ústavy je pak stanoven zákaz podávat pozměňovací návrhy v Poslanecké sněmovně v případě projednávání zamítnutého nebo vráceného návrhu zákona. Důvodem je dle doktríny snaha o zdůraznění funkce Senátu jako legislativního korektivu a snaha o zamezení prodlužování legislativního procesu, ke kterému by v případě podávání pozměňovacích návrhů mohlo docházet.¹⁵⁶

9. Postavení prezidenta republiky v legislativním procesu a podpis přijatého zákona

9.1. Prezident

Závěrečné fáze legislativní procesu se účastníci i prezident republiky, ovšem jako činitel brzdící nikoliv iniciativní.¹⁵⁷ Prezident může do legislativního procesu zasahovat, vedle využití tzv. práva veta, i tím, že přijaté zákony podepisuje a je aktivně legitimován podat návrh na zrušení zákon k Ústavnímu soudu. Poté, co předseda Poslanecké sněmovny postoupí přijatý zákon prezidentu republiky, je prezident dle čl. 50 Ústavy oprávněn vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Jedná se o využití tzv. práva veta, jehož podstatou je vyjádření odporu hlavy státu, aby zákon platil, přičemž ale

¹⁵⁴ Tamtéž, str. 593

¹⁵⁵ Syllová uvádí, že Poslanecká sněmovna je přinucena Senátem vrátit se ke zhruba 30 až 40 % návrhů zákonům, které již byly schváleny, přičemž zhruba v 60% dochází k přehlasování Senátu Poslaneckou sněmovnou viz SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s.?

¹⁵⁶ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s.594

¹⁵⁷ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 193

v demokratickém právním státě platí, že o zákoně musí s definitivní platností rozhodnout buď lid nebo Parlament.¹⁵⁸ Dle V. Schoma je funkce práva veta dvojí. Může se jednat o nástroj k odstranění politicky nevhodných zákonů a jednat se může o nástroj ke zlepšení kvality zákonodárství.¹⁵⁹ Dle Ústavního soudu se jedná o další pojistku ve smyslu kontroly řádného legislativního procesu, neboť prezident republiky je „*Ústavou koncipován jako mimostranický ústavní orgán, tak hlediska koncepce Ústavy, bez ohledu na realitu, je touto svou charakteristikou předurčen ke kontrole dodržování ústavnosti legislativního procesu pomocí prostředků, které mu Ústava svěřuje, tj. cestou uplatnění prezidentského veta*“¹⁶⁰. Podobně vnímá postavení prezidenta J. Wintr, který ho považuje za strážce hodnot konstituujících stát, přičemž při jejich ohrožení zasahuje vetem a žádá vyslovení nesouhlasu absolutní většinou poslanců.¹⁶¹

Ačkoliv právo veta nepodléhá kontrasignaci, jeho povinnou součástí je odůvodnění, ve kterém by měl vysvětlit důvody, které je k uplatnění práva veta vedly. Nejčastěji se může jednat o nesoulad s ústavním pořádkem, prezident však může vetovat přijatý zákon z jakéhokoliv důvodu.¹⁶² Právo veta podléhá pouze přijatý zákon, nikoliv tedy zákonné opatření Senátu. Právo veta je umožněno uplatnit pouze v ústavní patnáctidenní lhůtě. V minulosti se vyskytl spor mezi Parlamentem a prezidentem o tom, zda byl prezidentem přijatý zákon vrácen včas, kdy prezident vrátil přijatý zákon až sedmáctý den od jeho postření, poněvadž patnáctý den připadal na sobotu. Dle ústavního soudu „*však účinky vrácení zákona nastávají již okamžikem rozhodnutí prezidenta, nikoliv až okamžikem doručení tohoto rozhodnutí Poslanecké sněmovně. Jde tedy o lhůtu na "rozhodnutí", nikoliv o lhůtu na doručení.* V tomto nálezu se vyslovil i k obecné otázce interpretace Ústavy, neboť „*existuje-li více možností*

¹⁵⁸ KYSELA, J. in: KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 416

¹⁵⁹ SCHOM, V. : *Prezidentovo právo veta v Ústavě ČR*. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy : sborník příspěvků*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 319

¹⁶⁰ Viz nálezy Pl.ÚS 77/06

¹⁶¹ WINTR, J. *Principy českého ústavního práva: (s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního)*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 80-81

¹⁶² PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 194

*interpretace určitého ustanovení, je třeba použít takovou metodu výkladu, která je blíže cíli ledovanému v textu Ústavy.*¹⁶³

V případě, že prezident využije svého práva veta, tak je třeba, aby o přijatém zákoně bylo hlasováno znovu. Doktrinální názory dovozují, že se jedná dokonce o ústavní povinnost Poslanecké sněmovny, která je prolomena pouze uplynutím volebního období Poslanecké Sněmovny.¹⁶⁴ Poté, co je vrácený zákon se stanoviska prezidenta doručen poslancům, je dle § 98 odst.2 JŘPS vrácený zákon předložen předsedou Poslanecké sněmovny na její nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů od doručení stanoviska prezidenta poslancům. Pozměňovací návrhy však nejsou přípustné, důvodem je zřejmě snaha o zdůraznění funkce práva veta prezidenta a snaha o zamezení prodlužování legislativního procesu.¹⁶⁵ V případě, že je vrácený zákon schválen nadpoloviční většinou všech poslanců, platí, že je přijat, avšak k podpisu prezidentu republiky se již neposílá.. V opačném případě legislativní proces končí neúspěchem a zákon není přijat.

9.2. Podpis přijatého zákona

V čl. 51 Ústavy je upraveno podepisování přijatých zákonů, které dle citovaného článku podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident a předseda vlády. Uvedené pořadí vyplývá z logiky legislativního procesu a v tomto pořadí je schválený zákon také podepisován. Dle J. Hřebejka je možno na podpisy těchto ústavních činitelů nahlížet jako na realizaci jejich slibu tím, že předmětným podpisem stvrzují, že se přijatým zákonem seznámili a jsou připraveni dostát svému ústavnímu slibu zachovávat Ústavu a zákony, jedná se tedy o jejich povinnost.¹⁶⁶ Podpisy těchto ústavních činitelů však mají na druhou stranu pouhou formální a deklaratorní povahu, kdy předseda Poslanecká sněmovny svým podpisem stvrzuje, že zákon, který je postoupen prezidentu, je tím zákonem, který byl Parlamentem odhlasován¹⁶⁷ a podpis předsedy Poslanecké sněmovny a předsedy vlády má tzv. promulgační význam. Nepanuje však shoda na tom, zda-li obdobný promulgační význam má i podpis prezidenta, který by za předpokladu, že by prezident shledal schválení zákona jako protizákonný, vrátil by jej předsedovi

¹⁶³ Viz náleží Pl.ÚS 33/97

¹⁶⁴ KYSELA, J. in: KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009 s. 419

¹⁶⁵ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s.616

¹⁶⁶ HŘEBEJK, J., in : PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 196, 198

¹⁶⁷ Tamtéž , s. 196

Poslanecké sněmovny. K. Janstová se však domnívá, že takovým postupem by se prezident stal defacto subjektem zkoumající ústavnost legislativního procesu, která však přísluší Ústavnímu soudu.¹⁶⁸ Převažuje tak názor, že podpis prezidenta je pouze deklaratorní a jeho absence tak nebrání publikaci zákona ve Sbírce zákonů.¹⁶⁹

Již bylo uvedeno, že na podpis ústavních činitelů je nutno nahlížet jako na jejich povinnost, přesto se však objevují zákony, které prezident republiky nevetoval ani ale nepodepsal.¹⁷⁰ Takovýto postup však nelze považovat za ústavně souladný a postup „prezidenta je považován za omisivní právní chování, jehož následkem je porušení specifické(čl.51 Ústavy) i obecné ústavní povinnosti vykonávat státní moc způsobem stanoveným zákonem.“¹⁷¹ Na druhou stranu v případě zcela zjevného porušení legislativního procesu, kdy např. není dosažena potřebná většina k přijetí zákona, považuje J. Filip povinnost prezidenta odmítnout zákon podepsat, která plyne rovněž z jeho ústavního slibu nepodílet se na jednání contra legem fundamentalem.¹⁷² Je poněkud problematické, že Ústava nestanoví lhůtu, ve které by měl být zákon podepsán. Převažuje však názor, že předseda Poslanecké sněmovny a předseda vlády by tak měli učinit pokud možno bez zbytečného odkladu a prezident republiky do 15 dnů ode dne, kdy mu byl schválený zákon postoupen., přičemž jednou připojený podpis již nelze vzít zpět.¹⁷³

¹⁶⁸ JANSTOVÁ, K., in : SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V.. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2009, s. 167

¹⁶⁹ HŘEBEJK, J., in : PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 197

¹⁷⁰ Václav Havel vysvětlil důvod, proč tak činí takto: *U mnohých zákonů, k nimž mám výhrady, nikoli ale tak vážné, abych je musel vrátit, anebo jejichž vrácení by způsobilo velké komplikace, volím cestu, kterou volíval často též prezident Masaryk: zákon podepíšu, ale doprovodím ho dopisem Parlamentu, v němž na dotýčnou závađu upozorním. To jsem udělal i v případě zákona, o němž se zmiňujete* (viz <http://old.hrad.cz/president/Havel/speeches/1995/1811.html>)

¹⁷¹ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s.626

¹⁷² FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 285

¹⁷³ HŘEBEJK, J., in : PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 197

10. Vyhlášení právních předpisů a jejich platnost a účinnost

10.1. Vyhlášení právního předpisu

V obecném smyslu se vyhlášením neboli publikací rozumí zprostředkování právních předpisů adresátům.¹⁷⁴ Vyhlášení právních předpisů úzce souvisí s právní zásadou ignorantia legis non excusat, podle které nikdo nemůže omlouvat porušení práva jeho neznalostí. Ústavní základ je obsažen v čl. 52 odst. 1 Ústavy, podle kterého je platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen. Ačkoliv Ústava hovoří pouze o zákonech, i v případě jiných obecně závazných právních předpisů je třeba, aby byly vyhlášeny¹⁷⁵. Ve Sbírce zákonů se tak vyhláší právní předpisy uvedené v § 1 zákona č. 309/1999, o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv (dále jen „publikační zákon“) a další akty státních orgánů dle § 2 publikačního zákona. S uvedeným koresponduje i později vydaný nálezn Ústavního soudu, Pl.ÚS 7/03, podle kterého: *„vyhlášení právních předpisů vydávaných ministerstvy ve Sbírce zákonů podmínkou jejich platnosti, nelze než podřadit pod rámeč plynoucí z pojmu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), a to v dané souvislosti pod ústavní povinnost státu veřejně vyhlásit a informačně tak zpřístupnit právní řád. Splnění této povinnosti je nezbytným předpokladem vynucování práva, spjatého s uplatňováním zásady neznalost práva neomlouvá“*. Z výše uvedeného vyplývá, že zásada ignorantia legis non excusat vyjadřuje spíše požadavek na to, aby obecně závazné předpisy byly obecně přístupné, než že by se jednalo přímo o fikci znalosti obsahu právního předpisu. Rozlišuje se přitom publikace materiální a formální. Materiální publikace je považována za historicky starší a souvisí s uvedením právního předpisu v obecnou známost, přičemž formy jsou různé – uveřejnění v denním tisku, místním rozhlasem v ASPI.¹⁷⁶ Formální publikací se pak rozumí ta skutečnost, že se stát *„spokojí s tím, že provede určitý formální akt, který sice není sám o sobě způsobilý rozšířit znalost právního předpisu, ale je způsobilý zaručit možnost, že se od něj znalost*

¹⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s.97

¹⁷⁵ HŘEBEJK. J., in : PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 199

¹⁷⁶ Viz nálezn Pl. ÚS 77/06 : *„Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné“*.

právního předpisu může odvozovat.¹⁷⁷ Evropský soud pro lidská práva v případě Špaček, s.r.o. vs. Česká republika dal přednost právě publikaci materiální s tím, že pokud byly ve Finančním zpravodaji publikovány Zásady pro vedení účetnictví, tak je možno učinit závěr, že tento předpis se tak stal odpovídajícím způsobem dostupný a předvídatelný. Dle Z. Šína má pak publikace dvojí funkci – funkci komunikační a kreační. Funkce komunikační je vyjádření skutečností, že právní předpis tím, že je uveřejněn ve Sbírce zákonů se stává obecně sdělným. Kreačním účinkem se pak rozumí vznik níže uvedené platnosti právního předpisu.¹⁷⁸

10.2. Platnost a účinnost právního předpisu

V zmíněném čl. 52 Ústavy, ale i v obecné právní teorii, se pak rozlišuje mezi platností a účinností právního předpisu. Platnost znamená, že právní předpis se stal součástí právního řádu a pro jeho případné doplnění, změnu, či zrušení je nutno znova zahájit legislativní proces¹⁷⁹. Dle § 3 publikačního zákona nabývají právní předpisy platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů., přičemž za den vyhlášení právního předpisu je považován den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů uvedený v jejím záhlaví. Vydáním sbírky zákonů se tak uskutečňuje tzv. veřejnost práva, která znamená, že „*právní norma nemůže nabýt účinnost dříve, než je vyhlášena zákonem stanoveným způsobem a tím umožněna její obecná znalost*“¹⁸⁰. Platný právní předpis je součástí právního řádu, ale nelze dle něho postupovat a je označován za právní předpis, který je sice platný, avšak nikoli účinný. Účinnost znamená, že nastávají účinky právního předpisu, tedy že adresátům právního předpisu vznikají práva a povinnosti. Nutno podotknout, že účinky však může mít i právní předpis, který je neplatný např. v důsledku uplynutí stanovené doby účinnosti nebo zrušení parlamentem či Ústavním soudem.¹⁸¹ Takto vymezená účinnost je pouze formální a neplyne z ní také účinnost sociální, kdy právní předpis začíná působit v praxi a plyne z ní seznamování, poznávání, aplikace právního předpisu v každodenní praktické činnosti.¹⁸² Doba mezi platností a účinností se nazývá jako legisvakační doba a slouží k seznámení se s právním

¹⁷⁷ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges, 2011, s. 795

¹⁷⁸ ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xv, s. 114

¹⁷⁹ HŘEBEJK, J., in : PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 199

¹⁸⁰ KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 236

¹⁸¹ KYSELA, J.: *Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů*. Právní rozhledy 22/2005, s. 812

¹⁸² ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xv, s.117

předpisem a vytvořením vhodných podmínek pro jeho aplikaci. Dle publikačního zákona nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není stanovena účinnost pozdější. Pokud by se tak nestalo, jednalo by se o pravou retroaktivitu, pro kterou „*platí, že zákon lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností.*“¹⁸³ J. Kysela však uvádí, že „*je-li termín nabytí účinnosti stanoven již na den vyhlášení, splývá tato úprava v zásadě s úpravou retroaktivní. Účinnosti totiž zákon nabývá již v 00 hod. 00 min. dne vyhlášení, přičemž tento den je dnem rozeslání Sbírky zákonů, k čemuž ale dochází až v jeho průběhu.*“¹⁸⁴ V souvislosti s publikací právní předpisů se lze setkat i s termínem republikace, kterou je chápáno vyhlášení úplného znění právního předpisu, která nastává v případě novelizace právního předpisu.¹⁸⁵

11. Některé odchylky od běžného legislativního procesu

Vedle běžného legislativního procesu, který byl popsán výše, jsou v Ústavě a jednacích řádech parlamentních komor upraveny i tzv. odchylky od klasického legislativního procesu, jež se vyznačují svou specifickou procedurou. Teoreticky tak lze rozlišovat: a) legislativní proces, kde mají obě komory Parlamentu rovnoprávné postavení; jedná se o přijímání ústavních zákonů dle čl. 39 odst. 4 Ústavy a přijímání zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy b) legislativní proces probíhající pouze v jedné komoře parlamentu, do kterého patří přijímání zákona o státním rozpočtu a schválení zákonného opatření Senátem ve smyslu čl. 33 Ústavy c) tzv. zvláštní procedury, které lze využít, pokud to není vyloučeno, pro běžné návrhy zákonů, ale i pro návrhy zákonu, které vyžadují schválení oběma komorami i pro schválení zákona o státním rozpočtu¹⁸⁶; Jedná se o situace, ve kterých je typická snaha o co největší s ohledem na hospodárnost a rychlost legislativního procesu, resp. legislativní proces se koná za určitých mimořádných okolností. Je charakteristické, že v poslední době je věnována této problematice ze strany Ústavního soudu zvýšená pozornost, zejména se jedná o

¹⁸³ Viz nálezy Pl. ÚS 21/96

¹⁸⁴ KYSELA, J.: *Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů*. Právní rozhledy 22/2005, s.812

¹⁸⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s.102

¹⁸⁶ ¹⁸⁶ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges, 2011, s. 787

podmínky, za kterých mohou být tyto odchylky od legislativního procesu použity.¹⁸⁷ V dalším textu, s ohledem na omezený rozsah této práce, bude podán stručný výklad o některých odchylkách od legislativního procesu, neboť s ohledem na jejich význam mají některé z nich nepopíratelný praktický dopad. O přijímání zákonného opatření Senátu pak bude pojednáno z důvodu, že jej bylo využito v souvislost s přijímáním tzv. doprovodných zákonů týkající se NOZ.

11.1. Legislativní proces s rovnoprávným postavením parlamentních komor

11.1.1. Přijímání ústavních zákonů

Právní úprava obsažená v čl. 39 odst. 4. a čl. 40 Ústavy je charakteristická tím, že Senát má rovnoprávné postavení s Poslaneckou sněmovnou, neboť pokud Senát projeví s navrhovaným právní předpisem svůj nesouhlas, legislativní proces končí bezúspěšně a Poslanecká sněmovna nesouhlas Senátu nemůže nikterak zvrátit. Z důvodu, že se požaduje souhlas obou komor, tak Senát, dle nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 13/05, návrhy těchto zákonů projednat musí, není však ale vázán žádnou lhůtou. Článek 39 odst. 4 Ústavy vyžaduje, aby k přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy bylo třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Procedura, při které je s mezinárodní smlouvou vysloven souhlas, však není legislativní procedurou a ustanovení Ústavy upravující legislativní proces se na ní nevztahují.¹⁸⁸ Skutečnost, že k přijetí ústavního zákona je třeba kvalifikované většiny hlasů v obou komorách, je projevem tzv. rigidity Ústavy. Ústava je považována za rigidní, je-li pro vydávání ústavních zákonů požadována zvláštní procedura, která má zajišťovat větší stabilitu ústavních zákonů.¹⁸⁹ Dle Ústavního soudu je žádoucí, „aby ústavodárná procedura podléhala rigidnějšímu režimu než běžná činnost zákonodárná vzhledem k potřebě základní zákony státu měnit pokud možno nikoli často a jen při dosažení širšího než běžného konsensu.“¹⁹⁰ Článek 39 odst. 4 Ústavy je považován za ustanovení lex specialis, který nesmí být v rozporu s obecnými články upravující legislativní proces.

¹⁸⁷ Viz např. nález Pl.ÚS 55/10

¹⁸⁸ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 482

¹⁸⁹ BOGUSZAK J. ČAPEK, J. GERLOCH A.. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 42

¹⁹⁰ Viz nález Pl. ÚS 13/05

Toto je vyjádřeno i v § 113 JŘS, kdy pro jednání o návrzích ústavních zákonů platí obdobně ustanovení o jednání o návrzích zákonů s tím, že nelze podat návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Neaplikuje se tedy čl. 46 odst. 3 Ústavy, kdy nečinnost Senátu nemůže být důvodem k přijetí ústavního zákona Dle J.Syllové, s odkazem na nálezn Ústavního soudu č. 283/2005 Sb., se dále se nepoužije třicetidenní lhůta uvedená v čl. 46. Odst. 1. Ústavy, ve které má Senát návrh zákona projednat a usnést.¹⁹¹ V. Pavlíček však uvádí, že „se zřetelem k tomu, že o jiné lhůtě ohledně ústavních zákonů se v Ústavě nic nepraví, lze soudit, že toto ustanovení se vztahuje i na zákony ústavní. Pro jiný výklad není v textu Ústavy opora.“¹⁹² Sporné je také, zda ve smyslu čl. 47. odst. 2 Ústavy může Senát u ústavních zákonů podat pozměňovací návrhy. Parlamentní praxe však má se za to, že Senát má možnost vrátit návrh ústavního zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna poté hlasuje o znovu o ústavním zákonu ve znění schváleném Senátem. K přijetí ústavního zákona ve znění pozměňovacích návrhů jsou však nutné hlasy tří pětin všech poslanců.¹⁹³

11.1.2. Přijímání zákonů dle čl. 40. Ústavy

Rovněž čl. 40 Ústavy vyžaduje v případě volebního zákona, zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu přijetí Poslaneckou sněmovnou i senátem. Stejně jako v případě ústavních zákonů nemůže být Senát v těchto případech přehlasován a Senát nemůže vyjádřit vůli se návrhem těchto zákonů nezabývat. Na rozdíl od ústavního zákona je však k přijetí třeba souhlasu běžné nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů dle čl. 39 odst. 2. Ústavy. Poněkud problematické je, jaký(é) zákon (y) může být považován(y) za „volební“. Jde o to, zda se jedná pouze o zákon o volbách do komor Parlamentu, k čemuž by svádělo použití jazykového výkladu, neboť se hovoří o volebním zákoně v jednotném čísle. Doktrína však zaujala názor, „že nic nebrání tomu, aby byly přijaty samostatné zákony o volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu, i orgánů územní samosprávy.“¹⁹⁴

¹⁹¹ SLÁDEČEK, V., MIKULE V., SYLLOVÁ J. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 2007, s. 289

¹⁹² PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 187

¹⁹³ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 479

¹⁹⁴ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 176

K uvedenému pojetí se přihlásil i Ústavní soud, podle kterého „*má-li Senát plnit svoji stabilizační funkci, neexistuje žádný rozumný důvod, proč by při tvorbě volebních pravidel měl tuto funkci vykonávat pouze ve vztahu k volbám parlamentním, a nikoliv při tvorbě zákonů upravujících volby do těch orgánů, jimiž jsou samostatně spravovány obce a kraje.*“¹⁹⁵ Bylo tak navázáno na již zmiňovanou ústavní zásadu obsaženou již v např. nálezu Pl. ÚS 33/97, kdy v případě sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit „*ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, již se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu*“. Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek však doposud přijat nebyl, ačkoliv snahy o to byly.¹⁹⁶ Důvod pro zařazení JŘS do čl. 40 Ústavy je pak vnímáno jako projev „*legislativní slušnosti*“, *neboť by nebylo správné, aby pravidla, jimiž se řídí vnitřní vztahy jedné z komor Parlamentu, mohla být této komoře i proti vůli její většiny vnucena komorou druhou.*“¹⁹⁷

11.2. Projednání návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu

Legální vymezení státního rozpočtu je uvedeno v § 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, podle kterého státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. Zákon o státním rozpočtu však nemá normativní povahu, protože „*obsahem zákona o státním rozpočtu je projev vůle Parlamentu, aby moc výkonná dosáhla pro stát určitých příjmů a aby vynaložila určité částky na účely v rozpočtu určené.*“¹⁹⁸ Ústava v čl. 42 stanoví, že návrh zákona o státním rozpočtu podává pouze vláda a v tom případě tak nemůže být subjektem zákonodárné iniciativy jiný subjekt než vláda, neboť státní rozpočet představuje základní nástroj a rámec realizace vládní politiky. Rovněž je vyloučena ingerence Senátu do legislativního procesu kdy se tak neaplikují ustanovení Ústavy v čl. 45 – 48. Je tomu tak proto, že státní rozpočet je, jak bylo, uvedeno projevem realizace vládní politiky, avšak vláda je odpovědná dle čl. 68 odst. 1 Ústavy pouze vládě, nikoliv

¹⁹⁵ Viz nálezy Pl. ÚS 13/05

¹⁹⁶ Viz např. KYSELA J. *Stykový zákon jako popření nebo naplnění Ústavy*. Právní zpravodaj 9/2008 s?

¹⁹⁷ Viz nálezy Pl. ÚS 13/05

¹⁹⁸ KARFÍKOVÁ, M. I n: JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK R. . *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, 574

Senátu. Výše zmíněné je tak dle M. Karfíkové projevem pragmatičnosti Ústavy a projev péče o racionalitu schvalování státního rozpočtu.¹⁹⁹

Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu je upraveno v části třinácté JŘPS. Návrh zákona o státním rozpočtu se předkládá předsedovi Poslanecké sněmovny nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku. Pokud by se tak nestalo, důsledkem by mohlo být případně i vyslovení nedůvěry vládě. O návrhu zákona o státním rozpočtu probíhá klasické trojí čtení. Podstatný rozdíl je však v tom, že v obecné rozpravě v prvním čtení projedná Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, kterými jsou např. výše příjmů a výdajů, saldo, způsob vypořádání salda. Jsou-li tyto údaje schváleny, nelze je během jeho dalšího projednávání měnit. Poté, co je návrh zákona o státním rozpočtu projednán výbory se koná ve druhé čtení s možností podávat pozměňovací návrhy. I zde platí zákaz podávat „přílepkový“, kdy *„předmětem úpravy zahrnuté do návrhu zákona o státním rozpočtu se mohou stát výhradně pravidla vztahující se materiálně k problematice státního rozpočtu, nikoli pravidla jiná. Včleňovat do návrhu zákona o státním rozpočtu ustanovení, jež materiálně s materií státního rozpočtu přímo nesouvisí, je z hlediska Ústavy nepřijatelné.“*²⁰⁰ Dle §106 JŘPS hlasování o pozměňovacích návrzích probíhá na konci třetího čtení, ve kterém mimo návrhu na opravu legislativně-technických chyb nelze podat jiné návrhy. Pokud je s návrhem zákona o státním rozpočtu vysloven souhlas nadpoloviční většinou přítomných poslanců platí, že je přijat.

Státním závěrečný účet pak obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku a je vypracováván v souladu s § 30 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech příslušným ministerstvem v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí. Jako takový návrh státního účtu nemá formu zákona, z čehož vyplývá, že pro jeho projednávání se pravidla pro obecné jednání sněmovny stanovená v části sedmé JŘPS .

¹⁹⁹ KARFÍKOVÁ, M. I n: JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK R. . *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, 575

²⁰⁰ Viz nálezný Pl.ÚS 21/01

11.3. Legislativní proces ve stavu tzv. legislativní nouze

Problematika legislativního procesu ve stavu legislativní nouze již byla stručně zmíněna v kapitole pojednávající o projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně v prvním čtení. Nicméně s ohledem na skutečnost, že tento institut je v parlamentní praxi často využíván a ústavnost této procedury byla v poslední době předmětem posuzování Ústavního soudu, považují za vhodné se o této problematice zmínit obšírněji. Dle § 99 JŘPS je stav legislativní nouze možno vyhlásit jen za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, přičemž tyto důvody „*musí být nesporně legitimní a ústavně aprobovatelné, jejich hodnocení musí podléhat nejprísnejším měřítkům. Za účelem zamezení svévole (či zvlů) vládnoucí většiny musí být takové důvody podrobně, řádně a přezkoumatelně vyloženy tak, jak to vyžaduje doktrína omezování základních práv a jak plyne z idejí nároků kladených na spravedlivé rozhodování.*“²⁰¹ V minulosti byla v této formě přijata řada zákonů např. novela zákona o volbách do Parlamentu. Jak uvádí J. Syllová, tak oproti schválení návrhu zákona v prvním čtení má tento institut výhodu v tom, že návrh zákona je možno projednat rychleji a přitom je zde možno podávat pozměňovací návrhy, na druhou stranu ale kvalifikované menšiny nemají možnost této proceduře zabránit.²⁰² Konečným důsledkem tak může být obcházení pravidel legislativního procesu, včetně snahy o omezení práv opozičních poslanců.

O skutečnosti, zda se v daném případě jedná o stav legislativní nouze a vládní návrh zákona tak bude moci být projednáván ve zkráceném jednání, rozhoduje předseda Poslanecké sněmovny, přičemž tak ale může učinit jen na návrh vlády. K posouzení, zda stav legislativní nouze trvá, dochází před samotným projednáváním návrhu zákona. Bylo již řečeno, že první čtení se nekoná, ale návrh zákona je přikázán přímo jednomu z výborů s určením nepřekročitelné lhůty, kdy má výbor předložit své usnesení se stanoviskem, ve kterém mimo jiné uvede lhůtu, do kdy má Sněmovna jednání o návrhu zákona ukončit. Ze snahy o co největší urychlení může být v rámci druhého čtení návrhu zákona upuštěno od obecné rozpravy a třetí čtení návrhu zákona může

²⁰¹ Viz náleží Pl. ÚS 55/10

²⁰² SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 280

následovat bezprostředně po čtení druhém. Nutno podotknout, že podobná procedura může následovat i v projednávání návrhu zákona v Senátu. Podmínky jsou uvedeny v § 118 JŘS; návrh zákona musí být projednán v Poslanecké sněmovně ve zkráceném jednání podle § 99 JŘS a vláda o to musí požádat. Podmínky, za kterých lze využít institutu legislativní nouze, však byly vymezeny značně restriktivně v nálezu Pl. ÚS 55/10, podle kterého se musí jednat o „*bezprostřední reakci zákonodárce na určitou mimořádnou okolnost, v jejímž důsledku hrozí zákonem předpokládané závažné důsledky pro základní práva a svobody, bezpečnost státu nebo majetkové hodnoty.*“ V důsledku toho, tak za ústavně souladné nebylo považování přijetí zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, pomocí kterého mělo být zajištěno řádné plnění státního rozpočtu.

11.4. Legislativní proces týkající se návrhu zákona, se kterým spojila vláda žádost o vyslovení důvěry

Projednávání vládního návrhu zákona, se kterým spojila vláda žádost o vyslovení důvěry, je Poslanecká sněmovna povinna ukončit do tří měsíců od jeho předložení, jak vyplývá z článku 44 odst. 3 Ústavy. Pokud by se tak nestalo, zakládalo by to důvod pro rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky. Nicméně postačuje pouze, aby se Poslanecká sněmovna o tomto vládním návrhu jakkoliv usnesla. Tedy i v případě zamítavého usnesení je naplněna dikce čl. 44 odst. 3 Ústavy a Poslanecké sněmovně tak nehrozí její rozpuštění.²⁰³ Podrobnější postup při projednání vládního návrhu zákona, se kterým spojila vláda žádost o vyslovení důvěry je pak stanoven v § 96 JŘPS, kdy organizační výbor navrhne Poslanecké sněmovně, aby rozhodla o časovém postupu pro projednání takového zákona. O návrhu organizačního výboru se pak rozhodne v prvním čtení, po jeho uvedení navrhovatelem. V praxi byl tento institut využit doposud dvakrát. V roce 1998 byl vládou J. Tošovského návrh zákona, se kterým byla spojena žádost o vyslovení důvěry. Nicméně tento návrh byl poté vzat zpět z důvodu nabytí účinnosti ústavního zákona č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. V roce 2012 pak byl podán ve sněmovním tisku č. 801 druhý návrh zákona, se kterým vláda spojila žádost o vyslovení důvěry. Problematické bylo v tomto případě, že ačkoliv

²⁰³ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 538

byl tento vládní návrh zákona schválen, došlo v Senátu k zamítnutí tohoto návrhu, které bylo ovšem později přehlasováno Poslaneckou sněmovnou. Není ale příliš jasné, které hlasování, zda hlasování ve třetím čtení nebo hlasování Poslanecké sněmovny po vrácení Senátem, znamená vyslovení důvěry.²⁰⁴

11.5. Zákonné opatření Senátu

Vzhledem k tomu, že do srpna 2013 nebyla Poslanecká sněmovna dosud rozpuštěna, nedošlo ani k praktické aplikaci institutu předvídaného v čl. 33 Ústavy, kdy v době rozpuštění Poslanecké sněmovny přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. V srpnu 2013 však v důsledku politické krize navrhla Poslanecká sněmovna prezidentu republiky své rozpuštění, který jej svým rozhodnutím z 28.8.2013 rozpuštění Poslanecké sněmovny akceptoval. V důsledku toho tak byla ve formě zákonného opatření Senátu přijata i část tzv. doprovodné legislativy k NOZ. Zákonné opatření představuje tzv. náhradní zákonodárství, kdy Senát je substitutem výkonu legislativní pravomoci v době, kdy nemůže být vykonávána Parlamentem jako celkem. Senát má však poměrně přísné podmínky, které navíc musí být splněny kumulativně, kdy může Senát zákonné opatření přijímat. Především musí jít o věc, která nesnese odkladu přijetí zákonného opatření. Toto vymezení je poměrně vágní. K posouzení této podmínky by měla být příslušná vláda a samotný Senát. Dále je vyloučeno přijímat zákonná opatření přijímat zákonné opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10.Ústavy. Je však problematické, zda do tohoto výčtu patří i další ústavní zákony. V případě kladné odpovědi, by bylo připuštěno, že se Senát stává ústavodárcem, což by mohlo vyvolat některé ústavní problémy.²⁰⁵ Omezený je rovněž počet subjektů zákonodárné iniciativy, platí, že navrhovatelem zákonného opatření je pouze vláda.

Samotné projednávání zákonného opatření Senátu je pak upraveno v části třinácté JŘS. Poté, co je návrh zákonného opatření předložen vládou, předseda Senátu jej postoupí neprodleně organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům.

²⁰⁴ SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 278

²⁰⁵ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 164

Organizačním výborem je pak návrh zákonného opatření přikázán některému z výborů s určením lhůty, kdy musí návrh zákonného opatření projednat. Ve výborech mohou být podány pouze tyto návrhy: a) návrh na vrácení návrhu zákonného opatření Senátu vládě k dopracování, b) návrh na schválení, c) návrh na zamítnutí d) návrh pozměňovací. Je tedy patrné, že není možné podat návrh, aby se Senát návrhem zákonného opatření nezabýval. Po jednání ve výborech následuje jednání v plénu Senátu, kdy lze podávat stejné návrhy jako ve výborech. V případě podání pozměňovacího návrhu se hlasuje o tomto pozměňovacím návrhu a byl-li pozměňovací návrh přijat, hlasuje Senát o tom, zda schválí návrh zákonného opatření Senátu ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Není-li pozměňovací návrh přijat, hlasuje Senát přímo o tom, zda návrh zákonného opatření Senátu schvaluje. Jak ale plyne z čl. 33 odst. 5 Ústavy, zákonné opatření schválené Senátem musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Jedná se o tzv. ratihabici, neboli potvrzení, „*kdy někdo jiný než původní rozhodovatel toto rozhodnutí přezkoumává a potvrzuje.*”²⁰⁶ Ratihabice má za důsledek, že zákonné opatření se stává trvale platnou součástí právního řádu a otevírá se prostor pro případný přezkum Ústavnosti, která by do té doby nebyla vhodná z důvodu procesní ekonomie.²⁰⁷

II. – ČÁST ZVLÁŠTNÍ

12. Občanský zákoník jako legislativně-technická forma kodifikace

Občanský zákoník je soukromoprávní doktrínou pojímán jako ústřední předpis občanského práva a základ soukromoprávní úpravy. Z tohoto důvodu bývá označován jako ústava nebo charta soukromého práva. Bývá charakterizován „*jako kodex standardního středoevropského typu, jehož základním východiskem pro úpravu osobních, rodinných a majetkových práv a povinností subjektivní povahy všech osob občanského práva a všech občanskoprávních záležitostí je svobodná člověk s jeho přirozenými právy a možností žít soukromí život podle svého.*”²⁰⁸ Z důvodu, že NOZ

²⁰⁶ KYSELA, J. in: KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 310

²⁰⁷ Tamtéž, s. 309

²⁰⁸ DVOŘÁK, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 56

obsahuje obecná pravidla pro všechny soukromoprávní záležitosti a pro všechny soukromoprávní osoby, je označován jako kodex.

Za kodex je v obecné právní teorii považován zákon, který ačkoliv nemá zvláštní formu pramene práva, tak systematicky reguluje a upravuje problematiku určitého právního odvětví. V právní kultuře kontinentálního typu se mezi kodexy vedle občanského zákoníku řadí tradičně ještě trestní zákoník, občanský soudní řád a trestní řád. Význam kodexů spočívá v pozvednutí právní jistoty, neboť se počítá s tím, že kodexy budou v platnosti po dlouhou dobu a dále v logickém utřídění norem určitého právního odvětví²⁰⁹. Kodexy vznikají v procesu tzv. kodifikace, který lze vnímat v dvojitým smyslu. Má se tím jednak na mysli shromáždění a soustředění většího počtu právních pravidel v jednom rozsáhlém zákonodárném díle. V současné době se pod pojmem kodifikace chápe ale spíše vytvoření systematické právní úpravy pro určité právní odvětví, přičemž právní úprava specifických otázek může být ponechána úpravě zvláštním zákonům.²¹⁰

Naopak pojem rekodifikace je chápán jako reforma již kodifikovaného práva s tím, že se klade důraz na zachování právní kontinuity²¹¹, která se tak stává výrazem právní jistoty. Samotný pojem kodifikace vznikl v moderním smyslu slova na rozhraní 18 a 19. století a souvisí s vydáním francouzského Code Civil z roku 1804 a obecného zákoníku občanského (ABGB) z roku 1811. Ačkoliv tehdejší historicko-právní škola v čele s K. Savignym potřebu kodifikace popírala, ukázalo se vydání výše uvedených kodexů jako společenská nezbytnost a výsledek politické, hospodářské a právní konsolidace daného státu²¹². Kodifikace tím, že logicky třídí právní normy a obsahuje obecná ustanovení i pro další právní odvětví, vytváří předpoklady pro to, aby úprava určitých právních vztahů byla obsahově vyvážená, přesná, vnitřně sladěná a přehledná.²¹³ V této souvislosti je vhodné připomenout myšlenku Portalise, podle kterého je účelem zákona

²⁰⁹ BOGUSZAK J., ČAPEK, J., GERLOCH A.. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 42

²¹⁰ KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s. 112

²¹¹ SÝKORA, J. *Rekodifikace soukromého práva jako výraz diskontinuity právního řádu*. Diplomová práce. Masarykova univerzita 2007, s. 19

²¹² Tamtéž, s. 122

²¹³ KNAPP, V. *Nad stavem a perspektivami soukromého práva*. Právní rozhledy 3/1995, s. 89/95

vytyčit obecné právní maximy a ustanovit principy a je pak na soudci, aby pronikl do myšlenky zákona při její aplikaci.²¹⁴

V. Knapp zdůrazňuje, že kodifikace soukromého práva musí respektovat obecný stav myslí konkrétní společnosti, podmíněný kulturou, právním vědomím, tradicemi a měla by vycházet z určitého filozofického základu.²¹⁵ Lze se inspirovat i historií, kdy již v 18. století Marie Terezie udělila legislativní komisi pokyny jak postupovat při přípravě kodexu. Jedná se o následující zásady²¹⁶ : a) *zákoník nelze směřovat s učebnicí, je třeba se vyvarovat teoretických definicí* b) *zákoník je třeba sepsat stručně, jasně, nedvojsmylně a je třeba se vyvarovat nejasností* c) *Právní úprava má být co možná nejjednodušší* d) *víc než tradičním právním dogmatům se sluší dát průchod přirozené lidské důstojnosti*“

Z hlediska legislativní techniky je podstatná jednota formální (legislativní) a obsahová (věcná). Jednota legislativní se vyznačuje snahou, aby kodifikace byla komplexní právní úpravou s minimem dílčích úprav. Z tohoto důvodu je typické zahrnovat do soukromoprávních kodexů i např. oblast práva cenných papírů či problematiku práva k nehmotným statkům. Obsahovou jednotou se má na mysli, aby právní úprava v kodexu byla ovládána shodnými principy s tím, že dojde k odstranění případné duplicity v právní úpravě.²¹⁷ Zajímavé je pak chápání toho, jaké požadavky by měly splňovat současné moderní kodexy. P. Lavický zdůrazňuje, že moderní kodex by měl zajišťovat minimální hodnotový konsens²¹⁸ ve společnosti s tím, že společně sdílené hodnoty vytváří základ pro autority právních norem. Občanské právo by prostřednictvím kodexu mělo usilovat o větší sociální solidaritu, posilovat právní jistotu a stabilitu sociálních vztahů. Moderní kodex by měl rovněž reflektovat technický rozvoj, změny ve výrobě a skutečnost, že charakteristické pro současnou společnost je vzrůst obchodování s nehmotnými statky za současného poklesu obchodu se statky

²¹⁴ ZIMMERMAN, R. : *Kodifikace. Historie a současný vývoj pojmu*. Právní praxe 2/1995

²¹⁵ KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, s. (324?)

²¹⁶ Tamtéž, s. 32

²¹⁷ ZOULÍK, F. *Průvodní zpráva k materiálu Koncepce nového občanského zákoníku*. Právní praxe 8–9/1996

²¹⁸ Viz § 2 odst.1 NOZ, který stanoví, že „každé ustanovení soukromého práva lze vykládat jenom ve shodě s Listinou základních práv a svobod a ústavním pořádkem vůbec, se zásadami, na nichž spočívá tento zákon, jakož i s trvalým zřetelem k hodnotám, které se tím chrání“

nehmotnými. Současně je nezbytné dbát na změny, ke kterým dochází v oblasti soukromého práva a postupné sblížení evropského soukromého práva.²¹⁹

Kodifikace by tedy měla značně usnadňovat následnou interpretaci a aplikaci práva. Základním cílem kodifikace je vytvořit systém vztahů určitého odvětví a dosáhnout tak systematickosti právní úpravy a jednotnosti. Kodifikace by při tom měla vycházet z určitého filozofického hlediska a určit hodnoty, které má apriorně chránit. NOZ se v souvislosti s touto problematikou hlásí k právu přirozenému, což je patrné zejména t ustanovení § 19 NOZ, podle kterého „*má každý člověk vrozená, již samotným rozumem a citem poznatelná přirozená práva, a tudíž se považuje za osobu*. Zřetelná je v tomto ohledu inspirace § 16 ABGB, Listinou a ústavním pořádkem.²²⁰

Samotná myšlenka kodifikace však není nesporná. Objevují se názory, že kodifikace je překonanou formou zákonodárství, kdy se, a to zejména občanské právo, vyvíjí do značné míry spontánně bez ohledu na právní úpravu obsaženou v kodexu. Lze se setkat i s názorem, že kodexy, které dříve představovaly optimistickou víru v komplexní, systematickou a navždy platnou úpravu, prožívají v dnešní době krizi, kdy najít kodex, který by nebyl následně novelizován řetězcem přímých a nepřímých novel, je stále těžší. P. Maršálek si pokládá otázku, zda má přijímání kodifikace rozumný smysl, když všeobecně trvá několik let, než bude kodex dotvořen za pomoci novelizace, judikatury a doktríny a právní úprava získá na funkčnosti, jakou měla stará právní úprava.²²¹ Dřívější víra v účinnost a trvalou platnost takových kodifikací je tak v dnešní době do značné míry optimistická. Zvláště iluzorní je představa J. Benthamy, že k případné novelizaci nového kodexu bude docházet průměrně jedenkrát za sto let a to spíše z terminologických, než z obsahových příčin.²²² Patrně nejschůdnější je představa kodexu jako systematického a autoritativního legislativního díla s širokým polem

²¹⁹ LAVICKÝ, P.: *Kritické poznámky ke koncepci návrhu občanského zákoníku*. Právní rozhledy 23/2007, s. 848

²²⁰ PĚCHA, F.: Několik úvah o přirozeném právu a právním pozitivismu v souvislosti s návrhem nového občanského zákoníku. Právní rozhledy 24/2010, s. 885

²²¹ MARŠÁLEK, P. *Právo a společnost*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2008, s. 77

²²² MALÝ, K. *Kodifikace - mezníky právních dějin*. Vyd. 1. Praha: Ediční středisko PF UK v Praze, 1994, s. 7.

působnosti, které by bylo postupně doplňováno a konkretizováno právem soudcovským.²²³

Kodifikace může být provedena více způsoby, přičemž I. Pelikánová odkazuje na B. Oppetita, který rozlišuje kompilační metodu založenou na prostém shromáždění již existujících textů, přes konsolidační metodu, kdy se legislativně zakotví řešení získaná judikaturou, resp. Shromáždění a integrace textů upravující stejnou otázku, až po vrcholnou kodifikaci vyjadřující principy organizace nové společnosti. Specifickým druhem kodifikace je pak kodifikace pomocí recepce, tedy převzetí, zahraničního zákonodárského díla.²²⁴

13. Formování představ o NOZ

13.1. Legislativní proces NOZ ve smyslu sociálním

Jak již bylo řečeno v obecné části, na legislativní proces lze hledět i ve smyslu sociálním, který zahrnuje náležitou analýzu společenských vztahů a zájmů, které zdůvodňují novou právní úpravu, rozbor působení dosavadní právní úpravy a formování legislativního záměru.²²⁵ Před přípravou nového kodexu je nutno prověřit potřebnost a detailnost stávající právní úpravy, aby změny v právním řádu byly pro praxi co nejméně zatěžující a komplikující. Tento aspekt je třeba zdůraznit právě v souvislosti s přípravou velkých kodexů, kde je obzvlášť důležité zachovávat myšlenkovou konzistenci, stabilitu a rovnováhu v právní úpravě. V této souvislosti je vhodné určit si metodologický základ kodifikace, tedy určité základní myšlenky a koncepce, na kterých bude nový kodex stát.²²⁶ Jde např. o problematiku, jaké je postavení občanského práva v rámci práva soukromého, vztah k obchodnímu právu, pracovnímu právu, rodinnému právu, mezinárodnímu právu soukromému a otázka, jakou mají mít tyto předpisy systematiku a jejich vzájemné vztahy.²²⁷ V. Knapp zdůrazňuje, že kodifikace soukromého práva musí

²²³ KNAPP, V. *Velké právní systémy: úvod do srovnávací právní vědy*. 1. vyd. Praha: Beck, 1996, s. 120

²²⁴ PELIKÁNOVÁ, I. *Několik poznámek k prvním paragrafům nového občanského zákoníku*. *Justiční praxe*, 2002, č. 8

²²⁵ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s. 211

²²⁶ ELIÁŠ, K. *Česká juristická postmoderna a rekodifikace soukromého práva*. *Bulletin advokacie* 6-7/2003, s. 46

²²⁷ LAZÁR, J. K nektorým koncepčním otázkám rekodifikace soukromého práva, *Právní praxe* 2001, s. 87

respektovat „obecný stav myslí konkrétní společnosti, podmíněný kulturou, právním vědomím, tradicemi a měla by vycházet z určitého filozofického základu.“²²⁸

Na potřebu vzniku NOZ lze tedy pohlížet z pohledu právně sociologického, kdy podle toho pojetí probíhá ve společnosti neustálý pohyb vyvolávající snahu po změně a doplnění existujícího práva. Proti občanskému zákoníku č. 40/1964 Sb. se tak staví právo jiné s nárokem na vyšší platnost. Naskytá se zde otázka, zda současný právní stav konzervovat či má dojít ke změně reprezentovanou novým občanským zákoníkem.²²⁹ Ke změně právní úpravy ale nemá docházet nahodile, ale pouze tehdy vyžaduje-li to nezbytná a vědecky zjištěná sociální potřeba, kdy se právní vědomí společností rozchází s platným právem a vyžaduje jeho korekturu.²³⁰ Jako nevyhovující byla v občanském zákoníku z roku 1964 považována např. úprava institutu absolutní neplatnosti právních úkonů, kdy je nedostatečně přihlédnuto kvůli jednajících stran, nedostatečná úprava, osobních, osobnostních práv a otázek statkových atd.²³¹

Z uvedených důvodů je logické, že příprava NOZ byla zdlouhavá, náročná odborně a časově, ovlivněna politickými a ekonomickými hledisky. Bylo třeba zkoumat, zda existuje poptávka po nové právní úpravě, ale i potřebnost a účelnost dosavadní právní úpravy.²³² Ačkoliv např. práce na občanském zákoníku z roku 1950 trvala dva roky, tak příprava velké kodifikace ve společenství respektující principy právního státu trvá delší čas než v podmínkách autoritativních režimů. Příkladem může být skutečnost, že práce na prvorepublikovém návrhu občanského zákoníku trvala necelých 17 let.²³³

13.2. Příprava a diskuze o koncepci NOZ

První diskuze týkající se vzniku NOZ počala defacto již v 60. letech 20.století, kdy probíhala živá debata o rekodifikaci soukromého práva. A. Kanda po 4 letech účinnosti občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. upozorňuje na to, že občanskoprávní úprava založena na roztržštění v několika zákonících (hospodářský, zákoník mezinárodního

²²⁸ KNAPP, Viktor. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, s.254

²²⁹ MARŠÁLEK, P. *Právo a společnost*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2008, s. 131

²³⁰ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s. 34

²³¹ Viz Důvodová zpráva k NOZ (dostupná na <http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>)

²³² GERLOCH, Aleš. kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha : ASPI, 2008, s. 189

²³³ ELIÁŠ, K. *Teoretické a praktické otázky rekodifikace soukromého práva*. Právní forum 3/2006

obchodu) se neosvědčila²³⁴. Skutečný počátek formování představ o NOZ začíná však s ohledem na společenské a politické události až po roce 1989, kdy občanský zákoník č. 40/1964 Sb. se stal do značné míry nepoužitelný. V této době dochází k návratu k tržnímu hospodářství a je uznávána potřeba vrátit se k občanskému zákoníku, který bude upravovat všechny oblasti hospodářského života. Avšak představa V. Knappa, že dojde k vydání NOZ v roce 1992 či 1993 byla velice utopistická.²³⁵ Dochází pouze k novelizaci občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. zákonem č. 509/1991 Sb. s cílem přizpůsobit v nezbytné míře základní občanskoprávní úpravy stavu, potřebám a požadavkům nastupující pluralitní demokracie, tržního hospodářství a budování právního státu. Došlo rovněž k nahrazení dosavadního hospodářského zákoníku přijetím zákona č. 513/1991 Sb. (obchodní zákoník), který vytvořil základ pro podnikatelskou činnost. Vycházelo se z představy, že občanské právo má dobré základy a pokud se zbaví socialistických prvků, tak zůstane zdravé jádro, se kterým lze dále pracovat a vzít jej za východisko pro přípravu nové kodexu²³⁶. Výše uvedená novela měla být základem nové koncepce soukromoprávní úpravy, na jejímž základě bude provedena rekodifikace soukromého práva. Odborná veřejnost si avšak začíná stále více uvědomovat, že toto provizorium je nedostatečné.

Zejména bylo upozorňováno na to, že tehdejší právní úprava neodpovídala ekonomické realitě tržního hospodářství, kde dochází k permanentním změnám, přičemž právní úprava s těmito změnami nestačí držet krok. Další důvody, proč byla tato tehdejší provizorní úprava nedostatečná jsou tyto: a) *chyběl koncepční přístup k soukromoprávní úpravě jako celku* b) *dosavadní právní úprava obsažená v občanském zákoníku nepředstavovala koncepčně ucelený a vzájemně provázaný systém.* c) *Vztah občanského zákoníku k jiným kodexům např. zákoník práce, zákon o rodině, nebyl po roce 1989 vůbec řešen.*²³⁷ Dochází tak k obecné shodě na tom, že Česká republika potřebuje zcela nový občanský zákoník, kdy jeho koncepce bude založena na diskontinuitě s dosavadními právními předpisy s tím, že bude postupně docházet k postupnému sbližování s normami evropského práva a ke koncentraci soukromoprávní legislativy,

²³⁴ KANDA, A. *Co s občanským zákoníkem?* Právník 1968, str. 683

²³⁵ KNAPP, V. *Právo a zákonnost: Časopis pro právní praxi, 1991*

²³⁶ ELIÁŠ, K. *Teoretické a praktické otázky rekodifikace soukromého práva.* Právní forum 3/2006

²³⁷ KNAPP, V. *Nad stavem a perspektivami soukromého práva v České republice.* Právní rozhledy 3/1995, s. 89-95

kteřá odpovídá lépe potřebám tržního hospodářství a moderním vývojovým trendům.²³⁸ Na počátku 90. let narážela příprava nové kodifikace soukromého práva také na ten problém, že chyběl orgán, který by obecně legislativní proces dokázal účinně koordinovat, resp. připravovat dlouhodobou koncepci zásadních kodifikací.²³⁹ O gestora rekodifikačních prací se ucházel např. Úřad pro legislativu vlády a rovněž Ministerstvo spravedlnosti, které nakonec bylo vládou pověřeno přípravou rekodifikačních prací.

Obecně je příprava každého nového právního předpisu spojena s § 24 zákona č.2/ 1969 Sb, kde je stanovena povinnost ministerstev pečovat o náležitou právní úpravu věcí patřících do jejich působnosti. Výsledkem pak zpravidla bývá legislativní záměr, který, jak již bylo řečeno v obecné části, lze vymezit jako vznik politicko-právní představy o tom, že je vhodné regulovat společenské vztahy vydáním nového právního předpisu a zahájením tvorby její přípravy.²⁴⁰ Tato politicko-právní představa je uveřejněna zpravidla v programovém prohlášení vlády. Např. již programové prohlášení vlády z roku 1996 vyjadřuje „*odhodlání připravit nový základní kodex soukromého práva s cílem rozšiřování prostoru pro uplatnění smluvní svobody, který bude důsledně prosazovat odstranění zbývajících neodůvodněných omezení vlastnického práva.*“²⁴¹ Přesto náznaky vzniku prvního legislativního záměru týkající rekodifikace soukromého práva lze vypožorovat již období před rokem 1993. V roce 1991 byla totiž vytvořena rekodifikační komise Federálního předsednictva vlády, kde byl následně předními odborníky vypracován návrh paragrafovaného znění občanského zákonku. Avšak po roce 1993 práce na tomto návrhu ustaly. Přesto byl však posléze dopracován a předložen ve Slovenské národní radě jako základ pro tamější rekodifikaci.²⁴²

Začátkem roku 1995 vznikla na Ministerstvu spravedlnosti Komise pro přípravu občanského zákoníku. Výsledkem práce této komise bylo vytvoření koncepce NOZ vycházející z pera F. Zoulíka s názvem „*Průvodní zpráva k materiálu „Koncepce*

²³⁸ KANDA, A. *Ještě jednou k otázkám nové kodifikace soukromého práva v České republice*. Právní rozhledy 11/1995, s. 445-448

²³⁹ Viz diskuze v časopise Právní praxe 3/1995 např. MOTEJL, O. *aneb o co jde a co nejde*; SVOBODA, C. *O co by mělo jít*.

²⁴⁰ KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995, XVI, s. 110

²⁴¹ Programové prohlášení vlády z roku 1996 (dostupné na <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26625>)

²⁴² Důvodová zpráva k NOZ(dostupné na <http://obcanskyzakonik.justice.cz/Duvodova-zprava-NOZ>)

nového civilního kodexu“²⁴³ následně uveřejněná v odborném časopisu Právní praxe. Ačkoliv se jednalo o dokument určený k rozvinutí odborné diskuze, tento návrh nebyl zpracován pouze v obecné rovině, ale je z něj již patrné struktura NOZ a základní charakteristika jednotlivých právních institutů. Součástí byla i průvodní zpráva obsahující základní koncepci NOZ, možnosti řešení a právní předpisy, které by bylo vhodné připravovat společně s NOZ. V reakci na uveřejnění této koncepce byl vydán článek K.Eliáše s kritikou návrhu F. Zoulíka.²⁴⁴ Fakticky se tak jednalo o první neoficiální verzi věcného záměru nového občanského zákoníku.

14. Vznik oficiální věcného záměru NOZ a příprava návrhu zákona

Formování věcného záměru zákona by mělo být vyústěním procesu, kdy se získávají a vyhodnocují informace o potřebě nového právního předpisu. Z výše uvedeného textu je patrné, že na tento aspekt se s ohledem na význam NOZ kladl při pří legislativním procesu značný důraz. Obecně je příprava nového právního předpisu a věcného záměru zákona podřízena vnitřním postupům zahrnující vnitřní legislativní pravidla na ministerstvech, která závazně stanoví gestora právního předpisu, spolupráci s dalšími zainteresovanými útvary v rámci ministerstva a postup od zadání úkolu až po předložení návrhu vládě.²⁴⁵

Jedním z dalších impulsů pro vznik věcného návrhu NOZ bylo uspořádání konference uskutečněné dne 25.1.2000, kde přítomní právní experti sdělili své představy o NOZ. Na základě toho tehdejší ministr spravedlnosti JUDr. O.Motejl učinil nabídku K.Eliášovi a M.Zuklínové vypracovat návrh věcného záměru NOZ. Jejich první pracovní verze věcného záměru byla předložena několika dalším odborníkům, jejichž posudky vyzněly kladně. Při přípravě složitého a rozsáhlého právního předpisu je doporučováno přistoupit ke komisionálnímu způsobu přípravy, kdy příprava právního předpisu je svěřena komisi pod vedením odborného pracovníka ministerstva, přičemž výhodou takového postupu může být vytvoření příznivého prostředí pro hladký průběh

²⁴³ ZOULÍK, F. *Průvodní zpráva k materiálu Koncepce nového občanského zákoníku*. Právní praxe 8–9/1996

²⁴⁴ ELIÁŠ, K. *Nad legislativním záměrem zásad obecné části nového občanského zákoníku aneb kterak se promeškávají historické příležitosti*. Právní rozhledy 1/1996, s. 1

²⁴⁵ ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s.59

meziresortního připomínkového řízení.²⁴⁶ Tak se tomu stalo i při přípravě NOZ, když důležitou součástí při přípravě NOZ byla Komise pro rekodifikaci občanského zákoníku s 45 členy a devíti specializovanými subkomisemi, kde byly projednána většina sporných otázek v souvislosti s NOZ. Závěrečným krokem pak bylo uspořádání konference 30. a 31.10.2000, kde byl věcný záměr NOZ schválen, ale zazněly zde i některé podněty k dopracování věcného záměru.

14.1. První verze věcného záměru NOZ

O připomínkovém řízení bylo již obecně pojednáno v obecné části, kde bylo uvedeno, že připomínkové řízení se dělí na tzv. vnitřní připomínkové řízení a meziresortní připomínkové řízení. Smyslem připomínkového řízení je obecně řečeno objektivizace právního předpisu, ujasnění jeho postavení a vztahů v právním řádu a často i legislativní a obsahové dopracování návrhu. Je přitom žádoucí, aby při přípravě tak rozsáhlého významného zákonodárného díla jakým je NOZ, byl okruh připomínkových míst pokud možno co nejširší.²⁴⁷ Na základě výše uvedeného konsensu nad věcným záměrem NOZ byl tento věcný záměr předložen více než 70 připomínkovým místům. Společné stanovisko k věcnému záměru vydala např. i Katedra občanského a obchodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, jež věcný záměr NOZ hodnotí kladně „*pro jeho promyšlenost a obsahovou propracovanost a považují jej za vhodný základ vědecké rozpravy.*“²⁴⁸ Výsledkem připomínkového řízení byla obecní shoda na tom, že nejsou zásadní připomínky ke koncepci a systematice věcného záměru.²⁴⁹

Po skončení připomínkového řízení byl Ministerstvem spravedlnosti předložen věcný záměr NOZ Legislativní radě vlády a jejím pracovním komisím. Jednalo se o komise pro pracovní právo, obchodní právo, finanční právo a občanské právo, které v první polovině roku 2001 za účasti odborníků vznášely další připomínky a doporučení k občanskému zákoníku. Např. komise pro občanské právo konstatovala, že : *a) nová právní úprava soukromoprávních vztahů je nezbytná z důvodů, které jsou uvedeny v návrhu věcného záměru b) Věcný záměr je velmi dobrým východiskem pro budoucí*

²⁴⁶ Tamtéž, s. 61

²⁴⁷ Tamtéž, s. 92

²⁴⁸ ELIÁŠ, K., ZUKLÍNOVÁ, M. *Principy a východiska nového kodexu soukromého práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2001, s.46

²⁴⁹ KAMLACH, M. *Úvodní slovo k návrhu věcného záměru občanského zákoníku*. Právní Praxe 2001,č.1

*osnovu nového občanského zákoníku, a to z především z hlediska navržené systematiky c) těžiště dalších prací bude spočívat v návrhu osnovy nového občanského zákoníku d) Dosavadní zkušenosti vedou k doporučení, aby práce na osnově nebyly úspěšány“*²⁵⁰

Na to byl věcný záměr projednán v Legislativní radě vlády, která vydala dne 5.4. 2001 stanovisko, kterým doporučila vládě věcný návrh zákona schválit, ovšem s tím, že např. k problematice zařazení právní úpravy nekalé soutěže do občanského zákoníku bude probíhat nadále diskuze. Vláda následně věcný záměr občanského usnesením č. 345 ze dne 18.4.2001.

K. Eliáš ale s odstupem času upozorňuje na některé nedostatky legislativního procesu, které dle jeho názoru nastaly v této fázi. Zmiňuje se o prosazování partikulárních zájmů a nedostatek civilistů v Legislativní radě vlády. Dále kritizuje proces harmonizace s evropským právem, kdy dle jeho názoru probíhá proces harmonizace i tam, kde to podle něj není nutné.²⁵¹ Jedním z účelů věcného záměru bylo i rozpoutání odborné diskuze, která na sebe nenechala dlouho čekat. Věcnému návrhu NOZ byla vytýkána např. neujasněná koncepce; rozpory, nesprávnosti a nedomyšlenosti, převrácení tradičních a vžitých principů právní úpravy a nepřesné vyjadřování²⁵². Věcný záměr však ale nastavil i některé problematické aspekty, které mají být dále rozpracovány.

Po schválení věcného záměru spočívali následující práce ve zpracování paragrafovaného znění NOZ tím, že byla formulována první stovka paragrafů²⁵³, jež byla předložena k další diskuzi. Souběžně s tím došlo poté i k vytvoření návrhu celé obecné části NOZ. Tento návrh obsahující úpravu základních principů občanského zákoníku, subjektů soukromého práva, zastoupení a právních skutečností byl předložen k projednání rekodifikační komisi dne 3.6.2002, kde bylo po diskuzi dosaženo závěru, že tento návrh odpovídá věcnému záměru zákoníku schváleného vládou.²⁵⁴ Následně byl otištěn v odborném periodiku, kde se rozpoutala další diskuze k tomuto návrhu. P. Holländer považuje tuto osnovu obecné části NOZ z hledisek teoretických,

²⁵⁰ ELIÁŠ, K., ZUKLÍNOVÁ, M. *Principy a východiska nového kodexu soukromého práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2001, s. 46

²⁵¹ Tamtéž s. 82

²⁵² PELIKÁNOVÁ, I. *Několik poznámek k prvním paragrafům návrhu občanského zákoníku*. Justiční praxe 8/2002, s. 513 an.

²⁵³ ELIÁŠ, K. *Prvních sto jedna*. Právní rozhledy 10/2001, s.1.

²⁵⁴ ELIÁŠ, K. *Poznámky k návrhu obecné části občanského zákoníku*. Justiční praxe, 8/2002

teleologických a systémových za akceptovatelný základ pro další rekodifikační práce a doporučuje vytvoření užšího grémia, které by posoudilo speciální úpravu jednotlivých institutů, nerozpornost, terminologii a právní jazyk osnovy.²⁵⁵

Na jaře 2005 byl zveřejněn další paragrafovaný návrh NOZ k odborné diskuzi. Diskuze se týkala zejména otázek týkajících se uzavírání manželství²⁵⁶ Byl kritizována rovněž kazuistika rozsah NOZ, který se na místo dosavadních zhruba 600 paragrafů rozrostl na více než čtyřnásobek. Oproti tomu je ale namítáno, že „zákon má být tak podrobný, aby vyhovoval společenské praxi, aby jej nebylo nutné příliš mnoho vykládat a aby nenastoloval přeshraničný počet otázek, které neřeší, a nevyvolával tím zbytečné spory vynucující si nejrůznější výklady.“²⁵⁷ Tento diskurs vedl ke skutečnost, že v květnu 2007 došlo k vytvoření druhé paragrafovaného návrhu NOZ, který posléze sloužil jako základ pro vznik budoucího návrhu zákona NOZ.

14.2. První verze návrhu zákona a průběh jeho připomínkového řízení

Dne 11.7.2007 Ministerstvo spravedlnosti oznámilo, že bylo dokončeno projednávání návrhu NOZ s tím, že výše uvedený paragrafovaný návrh je připraven k rozeslání do připomínkového řízení. Avšak zvítězila požadavek neuspěchat předložení tohoto návrhu do připomínkového řízení a bylo rozhodnuto o další posouzení návrhu zejména z řad těch expertů, kteří se dosud na pracích na návrhu nepodílely. Návrh bude zaslán několika odborným místům s požadavkem na jeho kritické zhodnocení formou dotazníku, který obsahoval 19 otázek ve 4 okruzích. Jedním z okruhů byla i otázka, zda je tato osnova způsobilá k rozeslání do připomínkového řízení²⁵⁸. Česká advokátní komora se vyjádřila v tom smyslu, že „návrh jako takový je způsobilý k předložení do řádného připomínkového řízení avšak s tím, že by jej bylo vhodné dopracovat po stránce a) jazykové (přijetí moderní právní terminologie b) právně filozofické (nevyváženost uplatňování pozitivně-právní přístupu ve prospěch přirozenoprávní úpravy c) věcné (doplnění návrhu např. v oblasti elektronické

²⁵⁵ HOLLÄNDER, P. Odborný posudek na návrh obecné části občanského zákoníku. Justiční praxe 8/2002

²⁵⁶ KORBEL, F., VODA, V.: Současný stav rekodifikace soukromého práva hmotného. Právní rozhledy 19/2008, s. 2

²⁵⁷ ELIÁŠ, K. : Legendy o osnově občanského zákoníku. Právní rozhledy 17/2007, s. 632

²⁵⁸ Redakce Právního zpravodaje. Ministerstvo spravedlnosti nastavilo lhůtu pro dopracování nového občanského zákoníku. Právní zpravodaj 11/2007, s. 2-9

komunikace d) míra komplexnosti právní úpravy.²⁵⁹ Naopak Nejvyšší soud zastal stanovisko, že „návrh ob stojí jen v části věnované rodinnému právu a závazkovému právu, hodnocení ostatních částí vyžadují přinejmenším výrazné úpravy. Stanovisko k závěrečné otázce nemůže být jiné, nežli navrhuující odložení připomínkového řízení a přepracování návrhu“²⁶⁰. Velice kriticky se k návrhu vyjádřil P. Lavický, který vyjádřil názor, že „tento návrh nemůže koncepčně obstát jako kodex psaný pro moderní dobu. Mimo jiné usiluje o radikální rozchod s dosavadním soukromým právem, o jeho odsouzení a zašlapání do země, ač pro to leckdy scházejí věcné důvody, čímž může dojít k závažnému narušení principu právní jistoty“.²⁶¹

K odložení připomínkového řízení skutečně došlo a Ministerstvo spravedlnosti dne 27.9. 2007 rozhodlo o odkladu předložení návrhu do připomínkového řízení až ke konci roku 2008. Mezitím došlo k expertnímu posouzení tohoto v návrhu v deseti „minitýmech“, kterým bylo svěřeno posouzení jednotlivých částí návrhu²⁶². Tyto „minitými“ zastřešoval tzv. řídicí výbor rozhodující sporné koncepční otázky. Sporné otázky byly zejména dvě. První se týkala otázky koncepce dědického práva a druhá se týkala problematiky, zda se v úpravě převodů vlastnického práva k nemovitým věcem přiklonit k zásadě konsenzuální nebo registrační, přičemž bylo rozhodnuto zachovat v osnově zatím oba alternativní návrhy. Vzhledem ke skutečnosti, že připomínek z řad odborné veřejnosti byla celá řada, došlo např. k některým změnám v osnově a k formulačnímu upřesnění, na jehož základě byla osnova podrobena závěrečné korektuře²⁶³.

²⁵⁹ Tamtéž, s. 5

²⁶⁰ Tamtéž, s.6

²⁶¹ LAVICKÝ, P.: *Kritické poznámky ke koncepci návrhu občanského zákoníku*. Právní rozhledy 23/2007, s. 848

²⁶² Tyto „minitými“ se zabývaly:

- osobami, člověkem, zastoupením, podnikateli a právními skutečnostmi,
- právníkými osobami, korporacemi, nadacemi, ústavy a správou cizího majetku,
- věcmi, iura in re propria, iura in re aliena,
- rodinným právem,
- dědickým právem,
- obecnou částí obligací,
- delikty a kvazidelikty,
- koupí, smlouvou o dílo, směnou a darováním,
- konkrétními smluvními typy jako nájem či licence a
- ostatními smluvními typy.

²⁶³ ELIÁŠ K.: *Reforma soukromého práva aktuálně: Do Evropy!* Právní rozhledy 12/2008, s. 423

V květnu 2008 již nic nebránilo k rozeslání návrhu NOZ do oficiálního meziresortního řízení, kdy bylo podáno zhruba 3500 připomínek, z nichž bylo 1500 označeno jako „zásadní“. Připomínky mohly být podávány do konce srpna 2008 a poté došlo k vypořádání vzešlých připomínek v rámci tzv. vypořádacích porad, které proběhly nejprve na úrovni ředitelů odborů poté na úrovni náměstků jednotlivých ministrů. Nevypořádané zůstaly pouze 4 rozpory: *a) rozpor týkající se náhrady újmy za ztrátu radosti z dovolené b) rozpor týkající se pojetí zvířete. c) rozpor týkající se převodu vlastnického práva k movitým věcem určeným jednotlivě d) rozpor týkající se nabytí vlastnického práva od neoprávněného.*²⁶⁴

Ministerstvo spravedlnosti předložilo návrh NOZ k vládě k projednání 16. ledna 2009; Následně byl návrh zákoníku projednán v 11 komisích Legislativní rady vlády podle věcných témat. V těchto komisích LRV, kde byl zákon dopodrobna projednáván, přičemž zde byly zastoupeny všechny právnické fakulty v ČR a zástupci všech profesních stavů, včetně advokátů, notářů a soudců. Legislativní rada vlády pak návrh NOZ projednala na svém dvoudenním zasedání ve dnech 7. – 8. 4. 2009 v prostorách Justiční akademie v Kroměříži a to společně s návrhem zákona o obchodních společnostech a družstev a návrh zákona o mezinárodním právu soukromém, přičemž rozhodla, že doporučí vládě k přijetí všechny tři návrhy zákonů ve znění připomínek, vzešlých z jednání Rady.²⁶⁵ Dne 27.4.2009 vláda usnesením č. 510, kdy z 13 přítomných členů vlády hlasovalo pro všech 13 členů, schválila návrh NOZ s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády. Zároveň pověřila předložit tyto vládní návrhy zákonů předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s tím, že ministr spravedlnosti má odůvodnit tento vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky. Návrh byl předložen Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 835, 836, 837. Ovšem s ohledem na politické události nedošlo ani k zařazení těchto vládních návrhů na program jednání v Poslanecké sněmovně.

²⁶⁴ Viz <http://obcanskyzakonik.justice.cz/infocentrum/aktuality/vysledky-pripominkoveho-rizeni/>

²⁶⁵ Viz <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/vysledky-50--zasedani-legislativni-rady-vlady-cr-55827/>

15. Druhá verze návrhu zákona

Po volbách do Poslanecké sněmovny došlo v květnu 2010 k znovuoobnovení prací na NOZ. V programovém prohlášení vlády z 4.8.2010 byla rekonstrukce soukromého práva označena za prioritu a vláda se zde zavázala k dopracování a k opětovnému předložení návrhu NOZ²⁶⁶. Nový návrh občanského zákoníku vycházel z předchozího vládního návrhu zákona avšak s tím, že rekonstrukční komise doplnila vládní návrh zákona mimo jiné o problematiku bytového spoluvlastnictví a reagovala na aktuální vývoj judikatury a evropského práva²⁶⁷. Z níže uvedeného textu, je zřejmá rychlost, v jaké byl tento nový návrh zpracován, která ovšem není překvapivá s ohledem na skutečnost, že návrh je do jisté míry podobný s návrhem, který byl již jednou předložen do Poslanecké sněmovny jako sněmovní tisk č. 835.

Návrh NOZ si rovněž zachovává svojí předchozí strukturu a systematiku, kdy se skládá z pěti částí, které se dělí na hlavy, díly a oddíly, zároveň je respektováno, že jeden má obsahovat až na výjimky nejvýše dva odstavce. Do třetí částí návrhu však byl zařazen díl týkající se spoluvlastnictví k bytům, přičemž celkový rozsah rozrostl z 2936 paragrafů na paragrafů 3028.

15.1. Připomínkové řízení a schválení vládního návrhu zákona

Ve výše uvedené podobě byl návrh NOZ předložen opět do připomínkového řízení. Legislativnímu procesu je obecně někdy vytýkáno nedostatečné zapojení veřejnosti do diskuze při přípravě nových právních předpisů. Podle čl 5 LPV totiž záleží pouze na předkladateli, zda a v jaké míře návrh zákona projedná s veřejností, zejména tak učiní tehdy považuje-li to orgán, který návrh zákona vypracoval, za účelné. V případě NOZ ale byly zřízeny např. internetové stránky, prostřednictvím kterých byla veřejnost informována a měla možnost zasílat i své připomínky. Podle některých názorů se jedná o nejvíce dostupný návrh zákona a nejotevřenější připomínkové řízení v poválečných dějinách České republiky.²⁶⁸

²⁶⁶ Programové prohlášení Vlády České republiky z 4.srpna 2010(dostupné na: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf)

²⁶⁷ KORBEL, F. Poslední verze návrhů rekonstrukce soukromého práva (dostupné na : <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=6982>)

²⁶⁸ TLAŠÁKOVÁ, Š. : *Aktuálně k návrhu nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích*. Ad Notam 2/2011, s. 3

Součástí návrhu zákona je obligatorně i důvodová zpráva, která se i v případě návrhu NOZ členila na obecnou a zvláštní. V obecné části je obsaženo zhodnocení dosavadní právní úpravy, je vysvětlena potřeba vzniku NOZ včetně uvedení jejich základních principů. Vzhledem k tomu, že práce na návrhu začala do značné míry ještě před listopadem 2007, neobsahuje důvodová zpráva hodnocení dopadů regulace (RiA). V důvodové zprávě je konstatován soulad s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy. Nelze ovšem souhlasit s tvrzením, že s návrhem NOZ nejsou spojeny žádné nároky a požadavky na státní rozpočet. Je nábíledni, že promítnutí a aplikace NOZ bude vyžadovat nemalé finanční náklady ve veřejné správě, což mimo jiné potvrdil i člen rekonfigurační komise J. Petrov, podle kterého jen náklady na školení soudců budou činit 30 milionů Kč.²⁶⁹

Připomínkové řízení se také vyznačovalo tím, že se jednalo o spojené připomínkové řízení vnitrorestorní, resortní a již zmíněné veřejné připomínkové řízení. Vzhledem k tomu, že návrh NOZ byl již jednou v připomínkovém řízení projednáván, byla uplatněna standardní doba 1 měsíc, kdy se mohly připomínková místa k návrhu vyjadřovat. Rovněž i nyní byly svolávány vypořádací porady za účelem vyřešení a projednání vzniklých připomínek, kterých bylo uplatněno na 2500, z toho 1300 jich bylo označeno jako „zásadní“. Zásadní připomínky byly projednávány příslušnými náměstky jednotlivých ministrů a „obyčejné“ připomínky na úrovni ředitelů odborů. Nevypořádané zůstalo 22 rozporů, které byly poté projednány na 77. jednání Legislativní rady vlády ve dnech 28. – 30. 4. 2011 s doporučením, aby na tyto nevypořádané připomínky nebyl brán zřetel. Legislativní rada vlády zároveň doporučila vládě České republiky přijetí NOZ. Usnesením Vlády České republiky č. 357 tak byl schválen vládní návrh NOZ a ministru spravedlnosti bylo uloženo vypracovat konečné znění vládního návrhu NOZ a předložit návrh předsedovi vlády k podpisu, přičemž ministr spravedlnosti byl pověřen odůvodnit vládní návrh NOZ v Parlamentu.

²⁶⁹ Viz <http://ekonom.ihned.cz/c1-53664330-ptali-jste-se-na-novy-obcansky-zakonik>

16. Projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

16.1. První čtení návrhu NOZ v Poslanecké sněmovně

Vládní návrh NOZ byl Poslanecké sněmovně předložen 25. května 2011 a den následující byl tento návrh rozeslán poslancům jako sněmovní tisk pod číslem 362/0. Součástí tisku byl jednak návrh zákona, důvodová zpráva a rovněž tzv. rozdílová tabulka. Organizační výbor Poslanecké sněmovny navrhl Poslanecké sněmovně usnesením č. 36, aby vládní návrh NOZ byl přikázán k projednání na 19. schůzi Poslanecké sněmovny. Zpravodajem byl určen poslanec M. Benda. Na půdě Poslanecké sněmovny byl vládní návrh NOZ projednáván dne 9.června 2011, kdy jako první vystoupil vládou pověřený navrhovatel – ministr spravedlnosti J. Pospíšil. Ve svém projevu vyzvedl nutnost reformy soukromého práva v České republice s ohledem na to, že Česká republika je jedna z mála zemí postkomunistické Evropy, která dosud nemá reformovaný občanský zákoník. Dále byl shrnut vývoj dosavadního legislativního procesu, kde bylo vyvráceno, že by se mělo jednat o dílo akademiků a byla připomenuta spolupráce s Českou advokátní komorou, Notářskou komorou, Exekutorskou komorou a Soudcovskou unií a rovněž se širší veřejností. Byla vyjádřena podpora, aby se o každém paragrafu vedla na půdě Poslanecké sněmovny debata pokud možno co nejméně ideologická, která bude oproštěná od politických hledisek a příslušností poslanců k politickým stranám. Právě co nejširší diskuze v rámci legislativního procesu je garancí do značné míry zaručující, aby všechny názorové proudy mohly být vyjádřeny v co nejširším měřítku. Ministr J. Pospíšil se rovněž vyjádřil k některým připomínkám a kritice, které byly v průběhu legislativního procesu vůči návrhu NOZ vznášeny. Vůči výtkám, že zákon je příliš rozsáhlý uvedl, že NOZ je zhruba stejně rozsáhlý jako ABGB z roku 1811 a jiné evropské kodexy s tím, že nová úprava bude umožňovat řešit situace, které dosud civilní české právo neřešilo. K vytýkané jazykové složitosti, archaičnosti a nepřehlednosti návrhu uvedl, že *„kdyby každý zákon byl psán takovouto logickou a přehlednou češtinou, jako je občanský zákoník, pak by celková kvalita českého právního řádu byla určitě vyšší než u mnohých zákonů, které zde, na půdě Parlamentu, projednáváme.“*²⁷⁰

²⁷⁰Stenoprotokol z 19. schůze Poslanecké sněmovny, 8.6. 2011 (dostupné na : <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/019schuz/s019030.htm>)

Poté se slova ujal zpravodaj, poslanec M. Benda, jež se vyjádřil k budoucí podobě legislativního procesu v Poslanecké sněmovně. Dle něho je důležité žité najít v průběhu legislativním procesu obecnou shodu na tom, že Česká republika potřebuje novou právní úpravu soukromého práva včetně základních princip, přičemž některé dílčí otázky mohou zůstat během legislativního procesu nevyřešené a otevřené s tím, že budou řešeny v následujících letech. V následující obecné rozpravě byla obecně diskutována skutečnost, zda je NOZ vůbec potřebný, když dle některých názorů občanský zákoník 40/1964 Sb. v důsledku novelizací po roce 1989 odpovídá společenským poměrům. Poslanec J. Tejc explicitně sdělil, že: „*Já odmítám myšlenku, že potřebujeme nějakou zásadní diskontinuitu, že potřebujeme odříznout to staré právo a teď vytvořit nové. Já si myslím, že můžeme diskutovat o změnách v oblasti dědictví, možná věcných práv a řadě oblastí, ale není podle mého názoru důvod k tomu, abychom se tady zaklínali nějakými slovy o komunistickém zákonu ze 60. let. Já myslím, že ty zákony, které tady byly připraveny v 60. letech a byly upraveny výrazným způsobem v letech devadesátých, se osvědčily co do kvality zákonodárců.*“²⁷¹ Poslanec J. Tejc rovněž navrhl vzhledem k potřebě hlubší diskuze v ústavněprávním výboru prodloužit lhůtu k projednání ze standardních 60 na 120 dnů. O tomto procedurálním návrhu se hlasovalo ihned, nicméně z důvodu návrh přijat nebyl, požádal poslanec Tejc o prodloužení alespoň na 90 dní.

Poté byl vyjádřen názor poslance S.Grospiče, že NOZ by měl být zamítnut, resp. vrácen vládě k dopracování, mimo jiné z důvodu nedostatečného času na seznámení se s obsahem NOZ a nedostatečné nedoložení toho, jak si vláda představuje promítnutí NOZ do celé řady dalších oblastí právního řádu. Dle jeho názoru přinese přijetí NOZ obdobní právní nejistoty a nestability tím, že přetrhá dosavadní společenské vztahy.

V rozpravě zazněly i připomínky jednotlivých poslanců týkajících se jednotlivých právních institutů např. otázka právního pojetí zvířete či problematiky akcií. V závěru prvního čtení bylo hlasováno o návrzích jednotlivých poslanců, které zazněly v uplynulé obecné rozpravě. Nejdříve proběhlo hlasování o zamítnutí návrhu NOZ a poté návrh na vrácení navrhovateli k dopracování. Vzhledem k tomu, že nebyl ani jeden z těchto návrhu nebyl přijat, proběhlo hlasování o návrhu poslance J. Tejce, aby

²⁷¹ Tamtéž

byl návrh NOZ předložen k projednání ústavněprávnímu výboru s tím, že lhůta pro projednání v tomto výboru bude prodloužena ze standardních 60 dnů na 90 dnů, přičemž k prodloužení o více než 20 dnů je dle § 91 odst.3 JŘPS obecně vyžadován souhlas navrhovatele, který se ovšem k prodloužení této lhůty vyjádřil kladně. Rovněž poslanci byl tento návrh přijat drtivou většinou hlasujících. Výsledkem prvního čtení projednání vládního návrhu NOZ bylo usnesení Poslanecké sněmovny č. 525, kdy bylo rozhodnuto o přikázání vládního návrhu NOZ k projednání ústavně právnímu výboru, s tím že připomínky některých poslanců byly předány Ministerstvu spravedlnosti, aby byly tyto připomínky do návrhu zapracovány.

16.1.1. Projednání návrhu NOZ v ústavněprávním výboru Poslanecké sněmovny

V ústavně právním výboru bylo projednávání vládního návrhu NOZ zařazeno na jeho 33. schůzi, které probíhala ve dnech 10 a 11. října 2011, a to rovněž za účasti odborné veřejnosti a zástupců zájmových skupin, což umožňovalo v široké míře důkladné projednání návrhu NOZ. Tomu ale předcházela netypický způsob projednávání, kdy se pravidelně každé úterý scházeli experti Ministerstva spravedlnosti se zástupci všech politických stran a podrobně probírali jednotlivé pasáže návrhu zákona. Po úvodní rozpravě ve výboru a vyjádření ministra spravedlnosti J. Pospíšila a zpravodaje M. Bendy byla vyjádřena shoda na tom, doporučit Poslanecké sněmovně, aby návrh NOZ schválila, přitom ale zároveň doporučila Poslanecké sněmovně provést v návrhu téměř 300 pozměňovacích návrhů a 163 legislativně technických úprav, což dle některých názorů vypovídá o kvalitě a srozumitelnosti návrhu.²⁷² Pozměňovací návrhy se týkají např. o změny v osobnostních právech a jejich celkové posílení, nově byla definována veřejná společnost a rovněž došlo ke změně v definování zvířete jako „*tvora, který si zaslouží svoji úctu právě jenom pro svoji schopnost cítit a cítit bolest*“. V oblasti nemovitostí ústavně právní výbor navrhl, aby se inženýrské sítě inženýrské sítě nestaly součástí pozemků a aby se vlastníkem opuštěných nemovitostí stala obec, nikoliv stát. Veřejně diskutovanou byla i otázka ztráty radosti z dovolené, kterou se ústavně právní výbor rozhodl nepodpořit a navrhl její odstranění. Ačkoliv se vesměs nejednalo o změny zásadního rázu, tak z důvodu vnitřní koherence byl Ústavně právní výbor veden

²⁷² Stenoprotokol z 25. schůze Poslanecké sněmovny, 25.10. 2011 (dostupné na : <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/025schuz/s025016.htm>)

snahou spolupracovat s tvůrci NOZ, kteří by změny zapracovali do textu návrhu zákona zapracovali, tak aby co nejméně utrpěla jeho myšlenková koherence. Závěrem bylo v ústavně právním výboru přijato usnesení č. 81, v němž doporučuje Poslanecké sněmovně vyslovit s vládním návrhem NOZ souhlas s připomínkami, které zazněly v podrobné rozpravě.

16.2. Druhé čtení návrhu NOZ v Poslanecké sněmovně

Druhé čtení týkající se vládního návrhu NOZ probíhalo v Poslanecké sněmovně na její 25. schůzi 25.10.2011, poté, co poslancům bylo rozesláno usnesení č. 81 Ústavněprávního výboru. Na počátku obecné rozpravy návrh NOZ opět uvedl zástupce navrhovatele – ministr Pospíšil, který uvedl, že *„NOZ je zřejmě největší legislativní dílo, které bylo na půdě Parlamentu projednáváno v posledních desetiletích.“*²⁷³Následující diskuze v obecné rozpravě v podstatě odkazovala na diskuzi a argumenty, které již byly vneseny v prvním čtení. Byla vyslovena kritika legislativního procesu od poslance Zaorálka, kdy podle jeho názoru *„legislativní proces ve smyslu přípravy tohoto návrhu byl, jak se zdá, odfláknut, stával se stále více formálním“*²⁷⁴. Podle jeho slov docházelo při přípravě NOZ ke změnám, které byly pouze formálně předloženy k připomínkám, navíc s krátkou lhůtou pro jejich uplatnění.

V závěru obecné rozpravy se objevily návrhy k tomu, aby byl návrh NOZ vrácen překladačteli k dopracování. Vzhledem k tomu, že dle JŘPS je možné hlasovat pouze o vrácení návrhu zákona výboru k novému projednání, nikoliv o vrácení návrhu zákona k dopracování, tak tento návrh zůstal bezpředmětný a nebylo o něm hlasováno, avšak stal se součástí pozměňovacích návrhů.

Po skončení obecné rozpravy následovala bezprostředně podrobná rozprava, kdy byla poslancům dána možnost, aby mohli podat pozměňovací návrhy. V rámci podrobné rozpravy byly podány pozměňovací návrhy celkové od sedmi poslanců. S ohledem na význam NOZ bylo diskutováno o tom, aby pozměňovací návrhy obsahovaly v případě projednávání podobně významných zákonů krátkou důvodovou zprávu, se kterou by bylo možno v dalších částech legislativního procesu pracovat a sloužila by jako náhrada zastarávající důvodové zprávy. Z hlediska problematiky tzv. „přílepků“ je nutno

²⁷³ Tamtéž

²⁷⁴ Tamtéž

konstatovat, že vznesené pozměňovací návrhy souvisely víceméně, v souladu s výše zmíněným pravidlem úzkého vztahu, věcně i teleologicky s návrhem NOZ

Pozměňovací návrhy se staly součástí sněmovního tisku č. 362/3, který byl následně rozeslán poslancům. Sněmovní tisk obsahoval i návrh na zamítnutí návrhu zákona poslance Grospiče a pozměňovací návrhy poslanců Parkanové, Kaslové, Nedvědova, Látky, Babory, Bendy, Polčáka, jež byly předneseny ve druhém čtení a pozměňovací návrhy, které byly obsaženy v usnesení ústavně právního výboru č. 81. Jedním z pozměňovacích návrhů poslanců byl i případný posun účinnosti NOZ k 1. lednu 2015.

16.3. Projednání návrhu NOZ ve třetím čtení v Poslanecké sněmovně a závěrečné hlasování

Z důvodu, aby se poslanci mohli řádně seznámit s pozměňovacími návrhy, probíhalo třetí čtení návrhu NOZ za bouřlivé atmosféry až 9. listopadu 2011 v rámci 30. schůze Poslanecké sněmovny. Ačkoliv třetí čtení slouží především k hlasování o návrhu zákona, koná se i zde rozprava, která je však omezena ve smyslu § 95 odst. 2 JŘPS. Diskuze v rozpravě se obecně týkala povahou pozměňovacích návrhů a otázky legisvakancí lhůty a během ní byl rovněž vznesen návrh poslance V. Filipa na opakování druhého čtení. V rozpravě vystoupil poslanec S. Grospič, který v této rozpravě vysvětlil důvody, které ho vedly k tomu, že podal ve druhém čtení návrh na zamítnutí návrhu NOZ. Podle něho mimo jiné došlo a počátku příprav rekodifikace k tomu, že „nebyly dostatečně vymezeny tzv. materiální předpoklady normotvorby, nebyla provedena ani sociologická, ani ekonomická, ani případně právně-filozofická analýza dosaženého stupně rozvoje společenských vztahů, která by ústila do určení možnosti těch vztahů, které nutně vyžadují právní úprav a rovněž ani analýza soudní judikatury, z níž by vyplynulo, co v soukromém právu nefunguje“.²⁷⁵

Třetího čtení se opět jako zástupce navrhovatele účastnil ministr spravedlnosti J. Pospíšil, který ve svém projevu znovu vyzvedl významnost projednávání NOZ, jehož případné schválení ovlivní vývoj společnosti a to, zda se Česká republika přikloní mezi právní stát s moderním civilním právem. Rovněž se ve svém projevu vyjádřil k povaze pozměňovacích názorů, kdy patrně z důvodu komplexnosti a systematičnosti návrhu

²⁷⁵ Stenoprotokol z 30. schůze Poslanecké sněmovny, 9.11. 2011 (dostupné na : <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/030schuz/s030048.htm>)

NOZ není vhodné, aby docházelo ke změně v návrhu na základě poslaneckých návrhů. V závěru po vystoupení jednotlivých poslanců se slova ujal zpravodaj poslanec M.Benda. Úloha zpravodaje v této fázi spočívá v tom, že shrne podané pozměňovací návrhy, zabývá se otázkou, v jakém pořadí se o nich má hlasovat a tyto návrhy pak předkládá k hlasování. V tomto případě bylo navrženo, aby se nejdříve hlasovalo o návrhu na opakování druhého čtení, o návrhu na zamítnutí návrhu, který podaném ve druhém čtení a následně o pozměňovacích návrzích jednotlivých poslanců, přičemž v závěru by se hlasovalo o usnesení ústavně právního výboru č. 81. Pro lepší orientaci poslanců při hlasování o pozměňovacích návrzích, byl i ministr J. Pospíšil vyzván, aby vyjádřil svůj názor k některým těmto pozměňovacím návrhům. Ministr vyjádřil ke všem pozměňovacím návrhům navržených ve druhém čtení negativní stanovisko, což učinili v následném hlasování rovněž poslanci, když ani jeden z těchto pozměňovacích návrhů nebyl přijat. Odlišná byla situace v případě pozměňovacích návrhů uvedených v usnesení č. 81 Ústavněprávního výboru, kdy se za souhlasu ministra a zpravodaje vyslovilo pro přijetí těchto pozměňovacích návrhů 142 ze 155 přítomných poslanců. Obecně je tento postup typický, neboť návrhy učiněné při jednání ústavněprávního výboru jsou již předem projednány poslanci a mají tak poměrně velkou šanci na schválení v průběhu třetího čtení.

V závěru třetího čtení pak proběhlo hlasování o návrhu NOZ jako celku, přičemž návrh závěrečného usnesení zněl takto: „*Poslanecká sněmovna vyslovuje souhlas s vládním návrhem zákona občanského zákoníku, podle sněmovního tisku 362, ve znění schválených pozměňovacích návrhů*“. Návrh NOZ byl následně dne 9.11.2011 přijat hlasy 92 poslanců ze 154 přítomných, přičemž proti návrhu se vyjádřilo 35 poslanců. Vzhledem k tomu, že nebyla žádným poslancem bezprostředně po tomto hlasování vznesena námitka proti průběhu či výsledku hlasování ve smyslu § 76 odst. 5 JŘPS, lze chápat usnesení Poslanecké sněmovny, kterým vyslovila souhlas s návrhem občanského zákoníku jako definitivní schválení jeho textu, čímž byl legislativní proces v Poslanecké sněmovně ukončen. Následoval podpis předsedy Poslanecké sněmovny, který, jak již bylo uvedeno lze chápat jako veřejnoprávní akt, který potvrzuje správnosti vyhotoveného usnesení a skutečnost, že návrh byl schválen v souladu se stanoveným

postupem podle ústavních předpisů, jednacího řádu a že je pravým usnesením sněmovny.²⁷⁶

17. Projednání návrhu NOZ v Senátu

Návrh NOZ byl postoupen předsedou Poslanecké sněmovny dne 3.1.2012 Senátu, a to jako sněmovní tisk č. 259/0. V tomto okamžiku Senát získal oficiální text návrhu NOZ a od tohoto okamžiku začala plynout lhůta 30 dnů určená pro projednání a usnesení o návrhu občanského zákoníku v Senátu, která by v tomto případě uplynula 2.2.2012. Ačkoliv dle odborných názorů lhůta 30 dnů pro projednání začíná běžet již odesláním návrhu z Poslanecké sněmovny²⁷⁷, parlamentní praxe, která se uplatnila i v tomto případě považuje za relevantní pro počátek běhu lhůty den, kdy byl návrh doručen Senátu, který se tak považuje za den postoupení návrhu zákona.

Dle poměrně vágní formulace čl. 45 Ústavy má být návrh zákona postoupen Poslaneckou sněmovnou Senátu bez zbytečného odkladu. Vzhledem k značnému rozsahu návrhu NOZ a skutečnosti, že do schváleného návrhu občanského zákoníku bylo třeba zapracovat množství pozměňovacích návrhů vzešlých z ústavně-právního výboru, lze téměř dvou měsíční období, kdy byl návrh občanského zákoníku postoupen do Senátu, považovat za přiměřené. Je doporučováno, aby Senátu bylo společně s návrhem zákona zasláno i usnesení o jeho schválení²⁷⁸, nicméně v daném případě se tak nestalo. V organizačním výboru byl návrh občanského zákoníku přikázán Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku, Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a Ústavně-právnímu výboru, který byl určen také jako garanční výbor. Výše uvedené výbory si v rámci svého jednání rovněž určili ze svých členů zpravodaje, kteří poté vystoupili na jednání Senátu a rekapitulovali projednání návrhu ve výborech.

17.1. Projednání návrhu NOZ v ústavně-právním výboru Senátu

V ústavně právním výboru Senátu probíhalo projednávání návrhu občanského zákoníku na jeho 33. Schůzi ve dnech 10.1– 11.1.2012. O významnosti tohoto projednávání v ústavně-právním výboru svědčí i skutečnost, že se ho účastnil i jeden z tvůrců návrhu

²⁷⁶ Viz nálezný Pl. ÚS 23/04

²⁷⁷ HŘEBEJK, J., in : PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s.186

²⁷⁸ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s.549

K. Eliáš a vystoupil zde opět ministr spravedlnosti J.Pospíšil, ačkoliv v podobných případech bývá zvykem zpravidla účast ministerského náměstka či jiného úředníka.²⁷⁹ Jednání pak pokračovalo obecnou rozpravou jednotlivých senátorů, kteří se vyjádřili k jednotlivým částem návrhu občanského zákoníku. Zpravodaj senátor J. Dienstbier se zabýval rovněž průběhem legislativního procesu v Poslanecké sněmovně. Vzhledem k obsáhlosti návrhu NOZ vzniká pochybnost o přiměřenosti ústavní 30 denní lhůty, ve které má Senát návrh zákona projednat a usnést. Podle něho také není vhodné, aby návrh NOZ byl, kromě prodloužení legisvakantní lhůty, měněn pozměňovacími návrhy poslanců a senátorů. Po ukončení rozpravy se hlasovalo o jednotlivých pozměňovacích návrzích senátorů, které v průběhu jednání ústavně-právního výboru zazněly. Jednalo se za: a) doporučení Senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou b) pozměňovací návrh senátora J.Dienstbiera o posunutí účinnosti návrhu občanského zákoníku k 1.1. 2016 a c) doporučení Senátu projednávaný návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně s výše uvedeným pozměňovacím návrhem. Kromě návrhu uvedeného v bodu a) byly ostatní návrhy schváleny. Výsledkem jednání bylo o usnesení č. 11, které bylo rozdáno Senátorům jako senátní tisk 259/1 a v němž se Senátu Parlamentu ČR doporučuje vrátit projednávaný návrh zákona Poslanecké sněmovně PČR s pozměňovacím návrhem týkající se posunutí legisvakantní doby.

17.2.Projednávání návrhu NOZ na plenární schůzi Senátu

Na půdě Senátu byl NOZ projednáván jako senátní tisk č. 259 na jeho 16. schůzi dne 25.1.2013 V této fázi se projevil jeden z nedostatků současného legislativního procesu, kdy de lege lata není povinnost při projednávání návrhu zákona v Senátu předkládat aktualizovanou důvodovou zprávu. Na tento fakt bylo upozorněno v rámci rozpravy, kdy senátoři při seznamování se s návrhem NOZ nemohli využít aktualizovanou důvodovou zprávu, kde by byly zapracovány pozměňovací návrhy. V této souvislosti nutno zmínit i návrhy de lege ferenda senátorky S. Paukrtové, aby v budoucnu byla navržena změna, již zmíněného problematického článku 46 odst. 1 Ústavy, kdy by v rámci přijímání kodexů byla vhodnější spíše lhůta 60 dnů. Ostatně prodloužení lhůty na 60 dnů , kdy má Senát návrh zákona projednat a usnést se o něm, bylo již jednou

²⁷⁹ GERLOCH, A. kol. Teorie a praxe tvorby práva. Praha : ASPI, 2008, s.227

součástí senátního návrhu novely Ústavy, které se však nesetkalo ze souhlasným stanoviskem vlády, podle které by mohlo vést k nežádoucímu prodloužení legislativního procesu.²⁸⁰

Jako první vystoupil v obecné rozpravě v Senátu zástupce navrhovatele - ministr spravedlnosti J.Pospíšil, který seznámil senátory obecně s potřebou přijetí NOZ, jeho hlavními principy a některými vybranými instituty. V závěru se vyjádřil k návrhu ústavněprávního výboru Senátu prodloužit délku legisvakanční doby až k 1.1.2016, kdy podpořil zachovat počátek účinnosti k 1.1.2014, což je dostatečné k tomu, „aby se soudci, advokáti a odborná veřejnost seznámili s tímto návrhem zákona a aby si jej každý odpovědný právník zákon nastudoval.“²⁸¹.Poté vystoupil zpravodaj ústavněprávního výboru J. Dienstbier, který se podrobněji vyjádřil k povaze legislativního procesu při projednávání návrhu NOZ, kdy poukázal na některé jeho nedostatky. Projednávání návrhu občanského zákoníku by mělo být dle jeho názoru mělo být vnímáno jako celek a z důvodu snahy zachovat komplexnost návrhu by mělo být vedeno tím, aby se rozsah pozměňovacích návrhů omezil na minimum. Ztotožňuji se s pochybností vyjádřenou senátorem Dienstbierem „o již zmiňované ústavní třicetidenní lhůtě, ve které má Senát návrh zákona projednat a usnést, která je v případě projednávání kodexů zcela nedostatečná. Po projednání ve výborech zbývá totiž na projednání Senátem zhruba dva týdny, kdy vzniká otázka do jaké míry je možné takto rozsáhlý návrh odpovědně projednat. Dle jeho názoru „je vyloučeno nějak podstatněji zasahovat do dílčích ustanovení, protože riziko chyb, kterých bychom se mohli dopustit, a nedomyšlených a dopadů do dalších částí našeho právního řádu, které by takové zásahy měly, tak doopravdy nelze takto k zákonu obecně přistoupit, natož u takto zásadní a rozsáhlé normy.“²⁸² Dále vystoupili zpravodajové výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a výboru pro zdravotnictví a sociální politiku, kteří seznámili senátory se svými stanovisky vyjádřené v přijatých usnesení a 9 senátorů v rozpravě, kdy se největší debata vedla právě o návrhu na prodloužení legisvakanční lhůty.

²⁸⁰ Stanovisko Vlády k senátnímu návrhu ústavního Zákona, kterým se mění ústavní Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů předložené dopisem předsedy vlády Mirka Topolánka ze dne 13.září 2006 (č.j. 16999/06 – OVA)

²⁸¹ Těsnopisecká zpráva z 16. schůze Senátu, 25.1.2012 (dostupné na: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/63269/53451>)

²⁸² tamtéž

V průběhu obecné rozpravy byl podán pouze návrh senátora Z. Škromacha, aby byl návrh NOZ Senátem zamítnut. V závěru se přistoupilo k hlasování, kdy jako první se hlasovalo o návrhu výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a výboru, aby byl návrh občanského schválen. Vzhledem k tomu, že k přijetí toho návrhu chyběl jeden hlas, tak tento návrh nebyl přijat. Poté se zahájilo hlasování o návrhu senátora Z. Škromacha zamítnout návrh občanského zákoníku, tento návrh však byl také zamítnut. Následovala vyzva k otevření podrobné rozpravy s možností podávat pozměňovací návrhy. K podrobné rozpravě se ovšem nikdo nepřihlásil a jediným pozměňovacím návrhem tak zůstalo pouze usnesení Ústavněprávního výboru č.11 s pozměňovacím návrhem, která se týká posunutí legisvakanční doby. O tomto návrhu probíhalo hlasování č.21, které však rovněž nebylo přijato. Vzhledem k tomu, že o schválení návrhu, zamítnutí návrhu bylo již hlasováno a žádný pozměňovací návrh nebyl přijat, jednání Senátu o návrhu občanského zákoníku skončilo. Uplatnila se tedy fikce vyjádřená v čl 46. Odst. 3 Ústavy, kdy pod pojmem „nevyjádření se“ je nutno rozumět situace, kdy Senát návrh zákona buď vůbec neprojedná, nebo nepřijme žádné usnesení ve smyslu čl. 46 odst. 2 Ústavy.

18. Podpis přijatého NOZ, jeho publikace a otázka legisvakanční doby

Přijatý NOZ byl v důsledku „nevyjádření se“ Senátu zaslán zpět do Poslanecké sněmovny, konkrétně do rukou jejího předsedy. Ten jej následně ve smyslu § 107 odst. 2 JŘPS podepsal a dne 6.2. 2012 postoupil prezidentu republiky k podepsání. Tímto zasláním počala prezidentovi běžet 15denní lhůta dle čl. 50 odst. 1 Ústavy, ačkoliv se k potřebě přijetí občanského zákoníku nevyjádřila Kancelář prezidenta republiky kladně²⁸³, tak prezident nevyužil svého tzv. práva veta a přijatý NOZ podepsal dne 20.2. 2012. Jak bylo uvedeno v obecné části, tak tímto podpisem prezident republiky ověřil řádnost legislativního procesu, přesto by však případná absence podpisu prezidenta nebránila publikaci ve Sbírce zákonů z důvodu, že podpis přijatého zákona prezidentem má pouze deklaratorní charakter.²⁸⁴ Po podpisu prezidentem byl přijatý NOZ zaslán zpět předsedovi Poslanecké sněmovny, který jej ve smyslu § 107 odst.3 JŘPS zaslal

²⁸³ Viz <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Klaus-nevi-zda-podepsat-obcansky-zakonik-223355>

²⁸⁴ HŘEBEJK, J., in : PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s.197

předsedovi vlády k podepsání tak, aby byla naplněna dikce čl. 51 Ústavy. Následně byl 22. 3. 2012 přijatý NOZ publikován v částce 33 Sbírký zákonů pod č. 89. Jeho účinnost byla stanovena ke dni 1.1. 2014. Tímto uveřejněným a vyhlášením se stal NOZ platný a počala se uplatňovat fikce jeho obecné znalosti.

18.1. Legisvakanční doba

Bylo již uvedeno, že doba účinnosti a s tím spojená délka legisvakanční doby byla v průběhu legislativního procesu několikrát diskutována. O NOZ se někdy říká, že ovlivní život všech občanů na desítky let do budoucna. Proto je nutno důsledně odlišovat formální účinnost jako vlastnost zákona, která umožňuje působení v něm obsažených norem, tedy vznik, změnu, zánik právních vztahů²⁸⁵, které NOZ reguluje a účinnosti sociální. Sociální účinností se má na mysli působení občanského zákoníku v praxi, kdy obsah NOZ bude působit prostřednictvím právního vědomí na lidské jednání. Právní vědomí je považováno jako „*zprostředkovací článek mezi objektivním právem a následným chováním právního subjektu, který ovlivňuje proces realizace práva*“.²⁸⁶ Dle K. Eliáše by mělo co nejlepší zajištění sociální účinnosti zajistit především Ministerstvo spravedlnosti, Ústav státu a práva AV ČR a Justiční akademie a právnické fakulty, které by měly seznámit veřejnost a studenty práv s novou právní úpravou.²⁸⁷

V průběhu legislativní procesu zazněly hlasy, že s ohledem na významnost NOZ, je téměř dvouletá doba mezi dnem platnosti a dnem účinnosti nedostatečná. Toto téma bylo následně i tématem veřejného slyšení na půdě Poslanecké sněmovny s názvem „*Občanský zákoník a zákon o obchodních korporacích aneb změnit, odložit či ponechat?*“, které se konalo dne 27.5.2013 za účasti tvůrců občanského zákoníku, zástupců profesních stavů i akademické sféry. Většina vystupujících i předseda Ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny podpořili schválené datum účinnosti k 1.1.2014 a to z následujících důvodů: *a) diskuse nad novou právní úpravou probíhaly více než 10 let a pro věcnou kritiku byl již dostatečný prostor, většina připomínek byla zapracována, b) zákonodárce již novou úpravu přijal a veřejnost s ní počítá, c) odložení účinnosti by ve výsledku přineslo značné rozkolísání právní jistoty, neboť již*

²⁸⁵ SUCHÁNEK, R. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s.633

²⁸⁶ MARŠÁLEK, Pavel. *Právo a společnost*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2008., s.214

²⁸⁷ ELIÁŠ K.: *Nový občanský zákoník ve Sbírce zákonů*. Právní rozhledy 7/2012, s. 229

dnes je možné uzavírat smlouvy dle nové právní úpravy, d))odložení účinnosti v zásadě nepovede k důkladnější přípravě veřejnosti, neboť zkušenosti ukazují, že seznámení s novou úpravou činní recipienti maximálně několik měsíců před účinností, e)odložení účinnosti může vést až k odmítnutí nové právní úpravy jako takové.²⁸⁸ Rovněž v literatuře je v této souvislosti shodně upozorňováno, že ani delší legisvakanční doba není řešením, neboť k nejdůležitějšímu seznamování se zákonem probíhá při jeho aplikaci v praxi, která nastává po nabytí účinnosti nezávisle na tom, jak dlouhá doba uplynula mezi platností a účinností.²⁸⁹ Rovněž dle empirických výzkumů se potvrdilo, že znalost práva není nutnou ani dostatečnou podmínkou pro dodržování práva.²⁹⁰

19. Problematika tzv. doprovodné legislativy k NOZ

Někdy se uvádí, že zákon je jen kostra, která se musí obalit svalstvem a nervy představovanými literaturou a judikaturou.²⁹¹ Podobně je možno hledět na skutečnost, že přijetí NOZ vyžaduje přijetí dalších právních předpisů, které mají NOZ uvést v život a fakticky připravit pro praktickou aplikaci. Jak konstatoval místopředseda Nejvyššího soudu R. Fiala na veřejném slyšení v Poslanecké sněmovně v květnu 2013, tak v případě, že se nepodaří včas schválit doprovodnou legislativu k NOZ, nebude možné ani samotný NOZ aplikovat v praxi a bude tak namíste odložit jeho účinnost²⁹² Je tomu z důvodu, že na NOZ je navázána spousta právních předpisů a pokud NOZ přináší zcela nové instituty, tak je třeba, aby se změnili i příslušné předpisy. V průběhu roku 2013 tak bylo nutno v legislativním procesu přijmout a publikovat ve Sbírce zákonů poměrně značné množství zákonů, tak aby nabyly předpokládané účinnosti společně s NOZ. Jedná se např. o : a) zákon o zvláštních řízeních soudních b) zákon o katastru nemovitostí c) zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Pro soubor těchto předpisů se vžil název doprovodná legislativa a jejím přijetím se měl završit kompletní legislativní proces týkající se NOZ . Nicméně projednávání těchto předpisů probíhalo v rámci

²⁸⁸ Veřejné slyšení Poslanecké sněmovny konané dne 27.5.2013 na téma „*Občanský zákoník a zákon o obchodních korporacích aneb změnit, odložit či ponechat?*“ (dostupné na www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=174367)

²⁸⁹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999, xvi., s.?

²⁹⁰ VEČEŘA, M., URBANOVÁ, M. *Sociologie práva*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 257

²⁹¹ ELIÁŠ K.: *Nový občanský zákoník ve Sbírce zákonů*. Právní rozhledy 7/2012, s. 229

²⁹² Viz *Doprovodná legislativa k rekodifikaci soukromého práva hmotného zůstává neprojednaná v Parlamentu*. Právní rozhledy 13-14/2013, s. 1

politické krize, která následně vedla k pádu vlády a k rozpuštění Poslanecké sněmovny. Do poslední chvíle tak nebylo jasné, zda vůbec některé tyto předpisy budou přijaty a zda-li tím nedojde k posunutí účinnosti NOZ a to vzhledem k rozsáhlosti a významu doprovodné legislativy.

K počátku srpna 2013, tedy necelých 5 měsíců před počátkem nabytí plánované účinnosti NOZ, byly schváleny pouze 4 zákony z doprovodné legislativy, přičemž značná část z doprovodné legislativy byla tou dobou projednána pouze v rámci druhého čtení. Dle některých názorů senátorů se tak účinnost NOZ měla odvíjet od schválení, resp. nabytí platnosti doprovodných zákonů, nikoliv NOZ. Je zde tedy otázkou nakolik tedy byla porušena právní jistota jako jeden z aspektů demokratického právního řádu, jejíž podmínkou je i jasnost právních norem a jasnost právního řádu jako celku, aby občanovi bylo dostatečně známo které chování je a bude po právu a naopak²⁹³. Vzniká tedy rovněž úvaha nakolik byly naplněny obecné požadavky kladené na legislativní proces, kdy podle senátora P. Bratský, „*je při přijímání doprovodné legislativy je patrná časová tíseň, díky níž novely postrádají preciznost a obsahuje některé legislativní vady, kterých si je předkladatel vědom*“²⁹⁴. Za nedostatek lze rovněž považovat skutečnost, že k žádnému z výše uvedených zákonů nebylo zpracováno hodnocení jejich dopadů do praktického života, včetně dopadů ekonomických – tzv. zpráva RIA.

Z doprovodné legislativy byl poměrně zásadně kritizován legislativní proces týkající se sněmovního tisku č. 930 obsahující vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Tento tisk byl rozeslán poslancům společně s některými dalšími návrhy zákonů dne 5.3.2013 a dne 19.3. již proběhlo první čtení zákona na 52. Schůzi Poslanecké sněmovny. Poslanec Chvojka se vyjádřil jako o drzosti a pohrdání poslanci předložit do Sněmovny tisk, který 1300 stránek a v takto krátké lhůtě jej projednávat, „*protože první čtení není prostě nějaká taková diskuse o tom, jestli je správné zabývat se nějakým tématem a i v rámci prvního*

²⁹³ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999, xvi, s.207

²⁹⁴ Těsnopisecká zpráva z 13. schůze Senátu, 12. 9. 2013 (dostupné na : <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5141&D=12.09.2013#b14392>)

čtení bychom ty věci mohli a měli projednávat do hloubky“.²⁹⁵ Poslanec L. Zaorálek se dokonce v obecné rozpravě ve druhém čtení vyjádřil o protiústavnosti takového postupu, neboť dle něho *„seznámit se úpravou 71 novel na 1 300 stránek, je věc, která se téměř fyzicky nedá zvládnout, a my budeme potom někdy později sčítat důsledky toho, co tady máme teď přijmout“*²⁹⁶. Tento postup rovněž vytváří potencionální prostor pro podávání tzv. přílepků neboť *„projednávání materie je do určité míry nesourodé a nepředvídatelné tím, že když je to pohromadě, tak máme garanci, že se to prostě přechíst nedá a ono to dopadne pohromadě tak, jak potřebujeme. Bude to hotové rychle a nikdo si ničeho nevšimne.“*²⁹⁷

19.1. Přijetí tzv. daňových zákonů ve formě zákonného opatření a jejich ratihabice

Příkladem se dále zmíním o projednávání tzv. daňových zákonů, neboť tyto daňové zákony byly přijaty ve formě, do té doby nevyužitého, zákonného opatření Senátu. Konkrétně se jedná se o vládní návrh zákona o dani z nabytí nemovitých věcí a o vládní návrhu zákona o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva. Poté, co byly tyto návrhy zákonů úspěšně přijaty v Poslanecké sněmovně v rámci třetího čtení dne 8.8.201, byly projednány dne 12. 9. 2013 na 13. schůzi Senátu, kde došlo však ze strany Senátu usnesením č. 317 k jejich zamítnutí. Jedním z důvodů byla i skutečnost, že tento návrh zákona měl obsahovat dle některých názorů senátorů přílepek v podobě vloženého ustanovení týkající zdanění investičních fondů a osvobození dividend od daně z příjmů. Vzhledem k faktu, že tou dobou byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna, byl neschválením návrhu zákona ze strany Senátu legislativní proces ukončen. S ohledem tuto skutečnost, tak již v průběhu schůze Senátu bylo doporučeno řešení, které by spočívalo v tom, že by vláda předložila poprvé v historii návrh zákonného opatření Senátu ve smyslu čl. 33 Ústavy, které by obsahově vycházelo z původního návrhu daňových zákonů. Vláda by však měla návrh zákonného opatření náležitě odůvodnit a uvést dostatečné pádné argumenty k prokázání skutečnosti, že se jedná o záležitost, která nesnese odkladu a vyžadovala by jinak přijetí

²⁹⁵ Stenoprotokol z 52. Schůze Poslanecké sněmovny , 19.3. 2013, (dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/052schuz/s052020.htm>)

²⁹⁶ tamtéž

²⁹⁷ Stenoprotokol z 54. schůze Poslanecké sněmovny, 12.6.2013 (dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/054schuz/s054036.htm>)

zákona.²⁹⁸ Toto odůvodnění bylo uvedeno v důvodově zprávě, kdy se konstatuje, že nepřijetí tzv. daňových zákonů by dle názoru vlády mělo a) *negativní dopad na inkaso veřejných rozpočtů, který nelze přesně kvantifikovat, ale lze jej předpokládat v řádu desítek miliard Kč* b) *rozsáhlou právní nejistotu, která ve svém důsledku bude pro řadu ekonomických i neekonomických aktivit znamenat zejména nárůst náklad* c) *založení nerovnosti mezi daňovými subjekty; hrozí riziko, že ti, kteří budou chtít využít nedostatků a mezer v zákoně, budou zvýhodněni proti poctivě smýšlejícím subjektům,*²⁹⁹.

V senátu bylo projednáván vládní návrh zákonného opatření týkající se tzv. daňových zákonů na jeho 14. schůzi ve dne 9.10.2013. Po vystoupení navrhovatele, jímž byl předseda vlády J. Rusnok, který zopakoval mimořádnost dané situace, se po obsáhlých vystoupeních dalších senátorů přistoupilo k podávání pozměňovacích návrhů. Následující den bylo hlasováno o podaných pozměňovacích návrzích a o tom, zda daný návrh zákonného opatření bude schválen ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Vzhledem k tomu, že návrh zákonného opatření ve znění pozměňovacích návrhů byl úspěšně přijat naprostou většinou přítomných senátorů došlo k určení senátorů, kteří bude zastupovat Senát při budoucím jednání Poslanecké sněmovny o schválení tohoto zákonného opatření.

K tzv. ratihabici v Poslanecké sněmovně došlo v souladu s čl. 33 Ústavy na její první schůzi, která se konala dne 27.11.2013. Postup pro projednávání však není JŘPS ani Ústavou podrobněji stanoven. Na zmíněné schůzi byl počátek schválení zákonného opatření spojen s vystoupení předsedy vlády, který zopakoval průběh legislativního procesu a přijetí zákonného opatření a zástupců senátorů. Bylo mimo jiné kritizováno, že k návrhu zákonného opatření nebyla přiložena důvodová zpráva. Podle poslance Z. Stanjury *„je velmi obtížné pro každého z nás se v tom zorientovat. Je to poprvé, kdy projednáváme zákonné opatření, ale je mimořádně nešťastné, že tam chybí důvodová zpráva*³⁰⁰. J. Kysela dovozuje, že při schválení zákonného opatření ze strany Poslanecké sněmovny je vyloučena možnost, aby Poslanecká sněmovna podávala k zákonnému

²⁹⁸ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998, s.133

²⁹⁹ Vládní návrh zákonného opatření Senátu o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů (dostupné na : <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=70004>)

³⁰⁰ Stenoprotokol z 1. Schůze Poslanecké sněmovny , 27.11. 2013 (dostupné na : <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/001schuz/s001030.htm>)

opatření pozměňovací návrhy a tím měnila schválené zákonné opatření.³⁰¹ Poslanci se s tímto faktem vypořádali tak, že požadovali, aby bylo při schválení zákonného opatření přijato usnesení v následujícím znění: „*Jsme si vědomi toho, že občanský zákoník účinný od 1. ledna 2014 s ohledem na nedostatečnou přípravu na jeho aplikaci v praxi, rozsáhlou diskontinuitu oproti dosavadní právní úpravě a nedůslednou provázanost s ostatními právními předpisy přináší řadu rizik, možných negativních dopadů a povede pravděpodobně ke snížení právní jistoty občanů a ke zvýšení nepředvídatelnosti soudních rozhodnutí*“.³⁰²

Poté proběhlo k hlasování o tomto usnesení a vzhledem k tomu, že pro jeho schválení hlasovala potřebná většina, bylo toto usnesení přijato. Právní povaha tohoto usnesení však zůstává do značné míry nejasná. Na závěr se hlasovalo o návrhu, kterým by došlo k schválení zákonného opatření ve znění: „*Poslanecká sněmovna schvaluje podle čl. 33 odst. 5 Ústavy ČR zákonné opatření Senátu číslo 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekonstrukcí soukromého práva a o změně některých zákonů.*“ S tímto návrhem byl vysloven souhlas a legislativní proces byl tak s konečnou platností ukončen.

20. Závěr a úvahy de lege ferenda

Z výše popsané problematiky legislativního procesu je zřejmé, že obecně tvorba práva prostřednictvím legislativního procesu není ideální. Některé tyto nedostatky se rovněž odrazily v praxi při přijímání NOZ. S ohledem na vzrůstající hypertrofii právního řádu je nutno si především uvědomit, že regulace společenských vztahů prostřednictvím právních předpisů není všemocná. Je nutno citlivě vážit, kdy je na místě potřeba nového právního předpisu a kdy je vhodnější přenechat regulaci společenských vztahů jiným normativním systémům – např. morálce. V obecné rovině je především nutno přijmout kvalitní legislativní politiku, která by koncepčně analyzovala potřebu nové právní úpravy a její efektivity. V souvislosti s NOZ byl tento požadavek naplněn, dle mého názoru, uspokojivým způsobem. K NOZ probíhala dlouholetá diskuze a příprava, která reflektovala a analyzovala recentní společenský a právní vývoj se snahou přiblížit se

³⁰¹ Kysela, J. in: KLÍMA, K.. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 310

³⁰² Stenoprotokol z 1. Schůze Poslanecké sněmovny, 27.11. 2013 (dostupné na : <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/001schuz/s001034.htm>)

modernímu demokratickému a právnímu státu. Rovněž v rámci připomínkového řízení byl patrná snaha o to, najít co nejširší konsens s NOZ. S tím souvisí i potěšující skutečnost, že se podařilo docílit participace širší veřejnosti v rámci připomínkového řízení. Je rovněž potěšující, že v rámci rozprav na půdě Parlamentu docházelo při projednávání NOZ k bouřlivému diskurzu a argumentaci a to napříč celým politickým spektrem, což je podstatné pro legitimitu přijatého NOZ. Pozitivně lze rovněž hodnotit snahu poslanců nezasahovat do komplexní návrhu NOZ svými pozměňovacími návrhy. V průběhu druhého čtení bylo navrženo pouze 7 pozměňovacích návrhů.

Na druhou stranu se během legislativního procesu vyskytlo několik problematických aspektů. Zhruba ještě několik týdnů před předpokládaným datem nabytím účinnosti NOZ nebylo příliš jasné, zda se tak skutečně stane. Takovýto stav jistě neprospívá právní jistotě. Přesto však považuji neodsunutí data nabytí účinnosti za správné, neboť jak již bylo uvedeno, tak adresáti právních norem se s právní úpravou seznamují až při jejím působení v praxi. Kritizovat lze rovněž legislativní proces týkající se doprovodné legislativy k NOZ, kde byla asi nejvíce patrná časová tíseň, kdy přijaté právní předpisy mohou vykazovat některé legislativně-technické vady.

Při projednávání se objevilo několik podnětných úvah de lege ferenda. Ukázalo se, že by bylo vhodné, aby pozměňovací návrhy poslanců a senátorů obsahovaly krátkou důvodovou zprávu, která by mohla sloužit jako doplněk klasické důvodové zprávy, resp. aby se důvodová zpráva při projednávání návrhu zákona v Senátu aktualizovala. Problematická je rovněž přiměřenost ústavní lhůty třiceti dnů, ve které má Senát návrh zákona projednat. V případě rozsáhlých a komplexních zákonů se zdá tato lhůta nedostatečná k tomu, aby se Senátoři mohli s právní úpravou dostatečně a odpovědně seznámit.

Kvalita legislativního procesu a přijaté právní úpravy se samozřejmě ukáže až při působení NOZ v praxi. Přesto se však již nyní objevují snahy o novelizaci NOZ.³⁰³ Takový postup však odporuje všeobecně vnímané představě kodexu jako stabilního a autoritativního legislativního díla.

³⁰³ Viz http://zpravy.idnes.cz/plany-nominovane-ministryne-heleny-valkove-fmk-domaci.aspx?c=A140119_211544_domaci_brm

Seznam použitých zkratk

JŘPS: zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

JŘS: zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Listina – Listina základních práv a svobod, vyhlášena předsednictvem ČNR ze dne 16. Prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

LPV : Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 ve znění pozdějších novel

NOZ - zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Ústava: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použité literatury

Knižní publikace

BOGUSZAK J., ČAPEK, J., GERLOCH A.. *Teorie práva. 2.*, přeprac. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004.

DVOŘÁK, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

ELIÁŠ, K., ZUKLÍNOVÁ, M. *Principy a východiska nového kodexu soukromého práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2001.

FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. 2.*, dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001,

GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2007.

GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008.

GERLOCH, A. *Má zákon budoucnost?: (zákony a zákoníky v 21. století). Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005., s. 18.

GERLOCH, A., ZOUBEK V., HŘEBEJK J. *Ústavní systém České republiky*. 5. aktualiz. vyd. A. Čeněk. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.

GERLOCH, A.. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.

HARVÁNEK, J. *Právní teorie*. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2013.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv.

HEYWOOD, A. *Politologie*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008.

JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK, R. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004

KLÍMA, K.. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009

KNAPP, V. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Beck, 1995.

KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998.

KNAPP, V. *Velké právní systémy: úvod do srovnávací právní vědy*. 1. vyd. Praha: Beck, 1998

KOLEKTIV AUTORŮ: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010

KUDRNA, J. Racionální zákonodárce jako předpoklad právního státu. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007.

KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.

KYSELA, J. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotova - IFEC, 2006.

MALÝ, K. *Kodifikace - mezníky právních dějin*. Vyd. 1. Praha: Ediční středisko PF UK v Praze, 1994, s. 7.

MARŠÁLEK, P. *Právo a společnost*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2008, str. 130

MIKULE V. : *Některé otázky tvorby a kontroly právních předpisů v České republice in: Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého symposia "Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice", Praha, 29.-30.11. 2004*. Plzeň: Čeněk, 2005,, str. 78.

MANSFELDOVÁ, Z., LINEK, L. (eds.): *Český parlament v druhé dekádě demokratického vývoje*, Sociologický ústav AV ČR, Praha 2009

MLSNA, P. a kol.: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011

MLSNA, P.: *Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující stup ČR*. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007

OEHM, J. *Legislativní rada vlády jako poradní orgán vlády*, In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2007.

PAVLÍČEK V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges, 2011.

PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. . *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998,

PAVLÍČEK, V.. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde, 1998, s.22.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2013.

SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. 2. podstatně přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2003

SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 2007

SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V.. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2009,.

SYLLOVÁ, J., KYSELA J., *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013.

ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009.

ŠRÁMEK, A. *Tvorba právních norem ve veřejné správě: (legislativní technika)*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1995..

VEČEŘA, M., URBANOVÁ, M. *Sociologie práva*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011.

VEDRAL, J. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování. In: GERLOCH, A. ; KYSELA, J. (ed.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1.vyd. Praha:ASPI-Wolters Kluwer, 2007.

WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2010.

WINTR, J. *Principy českého ústavního práva: (s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního)*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.

Časopisecké články

ELIÁŠ K.: *Nový občanský zákoník ve Sbírce zákonů*. Právní rozhledy 7/2012.

ELIÁŠ K.: *Reforma soukromého práva aktuálně: Do Evropy!* Právní rozhledy 12/2008.

ELIÁŠ, K. *Česká juristická postmoderna a rekodifikace soukromého práva*. Bulletin advokacie 6-7/2003.

ELIÁŠ, K. : *Legends o osnově občanského zákoníku*. Právní rozhledy 17/2007.

ELIÁŠ, K. *Poznámky k návrhu obecné části obecné části občanského zákoníku*. Justiční praxe, 8/2002.

ELIÁŠ, K. *Prvních sto jedna* . Právní rozhledy 10/2001.

ELIÁŠ, K. *Teoretické a praktické otázky rekodifikace soukromého práva*. Právní fórum 3/2006.

ELIÁŠ, K. *Nad legislativním záměrem zásad obecné části nového občanského zákoníku aneb která se proměškávají historické příležitosti* Právní rozhledy 1/1996, s. 1

FILIP, J.: *K postavení Legislativní rady vlády České republiky*; Časopis pro právní vědu a praxi. 2007.

HART, J. *Několik poznámek k legislativnímu procesu*, Právní fórum 11/2006.

HOLLÄNDER, P. *Odborný posudek na návrh obecné části občanského zákoníku*. Justiční praxe 8/2002

KAMLACH, M. *Úvodní slovo k návrhu věcného záměru občanského zákoníku*. Právní Praxe 2001.

KANDA, A. *Co s občanským zákoníkem?* Právník, 1968

KANDA, A. *Ještě jednou k otázkám nové kodifikace soukromého práva v České republice*. Právní rozhledy 11/1995.

KNAPP, V. *Nad stavem a perspektivami soukromého práva v České republice*. Právní rozhledy 3/1995

KNAPP, V. *Právo a zákonnost: Časopis pro právní praxi, 1991*

KORBEL, F. Poslední verze návrhů rekodifikace soukromého práva (dostupné na : <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=6982>)

KORBEL, F., VODA, V.: *Současný stav rekodifikace soukromého práva hmotného*. Právní rozhledy 19/2008

KYSELA J. *Stykový zákon jako popření nebo naplnění Ústavy*. Právní zpravodaj 9/2008

KYSELA, J., *Spory mezi komorami v dvoukomorových parlamentech a způsoby jejich řešení*, Právník 7/2002.

KYSELA, J.: *Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů*. Právní rozhledy 22/2005.

KYSELA, J.: *Vliv ústavního soudu na pravidla zákonodárského procesu*. Správní právo 8/2013

LAVICKÝ, P.: *Kritické poznámky ke koncepci návrhu občanského zákoníku*. Právní rozhledy 23/2007.

LAZÁR, J. *K některým koncepčním otázkám rekodifikace soukromého práva*, Právní praxe 2001,

MLSNA, P. *Legislativní proces a jeho delimitace ve světle nálezu ÚS o „přílepcích“*. Právní zpravodaj 2007, č. 9,

PĚCHA, F.: *Několik úvah o přirozeném právu a právním pozitivismu v souvislosti s návrhem nového občanského zákoníku*. Právní rozhledy 24/2010, s. 885

PELIKÁNOVÁ, I. *Několik poznámek k prvním paragrafům nového občanského zákoníku*. Justiční praxe, 2002, č. 8

POSPÍŠIL, J.: *Výsledkem legislativního procesu má být kvalitní a přehledný právní řád*. Právní rozhledy 18/2006

REDAKCE: *Doprovodná legislativa k rekodifikaci soukromého práva hmotného zůstává neprojednaná v Parlamentu*. Právní rozhledy 13-14/2013,

REDAKCE: *Ministerstvo spravedlnosti nastavilo lhůtu pro dopracování nového občanského zákoníku*. Právní zpravodaj 11/2007,

RICHTER, T. : *Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu*. Právní rozhledy 3/2007,

SCHORM, V.: Bezstarostná jízda. Správní právo č. 2/2000,

ŠIMÍČEK, V. *Při novelizaci zákona o politických stranách Sněmovna nerespektovala nález Ústavního soudu*. Parlamentní zpravodaj, Praha: Nadace IDEU, 2001, č. 3,

TLÁŠÁKOVÁ, Š: *Aktuálně k návrhu nového občanského zákoníku a zákona o obchodních korporacích, Ad Notam 2/2011,*

ZIMMERMAN, R. : *Kodifikace. Historie a současný vývoj pojmu*. Právní praxe 2/1995

ZOULÍK, F. *Průvodní zpráva k materiálu Koncepce nového občanského zákoníku*. Právní praxe 8–9/1996

Judikatura

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 5/02

Nález Ústavního soudu IV.ÚS 67/95

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/2002

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/12

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/12

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/96

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 39/08

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 7/03

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 21/01

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 13/05

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 23/04

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 23/04

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 24/04

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 24/07

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 26/08

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 3/02

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 45/06

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 55/10

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 77/06

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 1386/2007 Sb. NSS

Usnesení Ústavního soudu II.ÚS 21/02

Další zdroje:

DANIEL, T. *Legislativní proces*. Bakalářská práce. Policejní akademie 2013

SÝKORA, J. *Rekodifikace soukromého práva jako výraz diskontinuity právního řádu*. Diplomová práce. Masarykova univerzita. 2007

Internetové zdroje

Důvodová zpráva k NOZ (dostupná na <http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>)

<http://ekonom.ihned.cz/c1-53664330-ptali-jste-se-na-novy-obcansky-zakonik>

<http://obcanskyzakonik.justice.cz/infocentrum/aktuality/vysledky-pripominkoveho-rizeni/>

<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Klaus-nevi-zda-podepsat-obcansky-zakonik-223355>

<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=70004>)

<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/uvod-87615>

<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/vysledky-50--zasedani-legislativni-rady-vlady-cr-55827/>

http://zpravy.idnes.cz/plany-nominovane-ministryne-heleny-valkove-fmk-domaci.aspx?c=A140119_211544_domaci_brm
Programové prohlášení Vlády České republiky z 4.srpna 2010(dostupné na: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf)

Programové prohlášení vlády z roku 1996 (dostupné na <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26625>)
s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů (dostupné na :

Stenoprotokol z 1. Schůze Poslanecké sněmovny , 27.11. 2013 (dostupné na : <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/001schuz/s001030.htm>)

Stenoprotokol z 19. schůze Poslanecké sněmovny, 8.6. 2011 (dostupné na : <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/019schuz/s019030.htm>)

Stenoprotokol z 25. schůze Poslanecké sněmovny, 25.10. 2011 (dostupné na : <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/025schuz/s025016.htm>)

Stenoprotokol z 30. schůze Poslanecké sněmovny, 9.11. 2011 (dostupné na : <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/030schuz/s030048.htm>)

Stenoprotokol z 30. schůze Poslanecké sněmovny, 9.11.2011 (dostupný na: www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/030schuz/s030049.htm#r2)

Stenoprotokol z 52. Schůze Poslanecké sněmovny , 19.3. 2013, (dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/052schuz/s052020.htm>)

Stenoprotokol z 54. schůze Poslanecké sněmovny, 12.6.2013 (dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/054schuz/s054036.htm>)

Těšnopisecká zpráva z 13. schůze Senátu, 12. 9. 2013 (dostupné na : <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5141&D=12.09.2013#b14392>)

Těšnopisecká zpráva z 16. schůze Senátu, 25.1.2012 (dostupné na: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/63269/53451>)

Veřejné slyšení Poslanecké sněmovny konané dne 27.5.2013 na téma „*Občanský zákoník a zákon o obchodních korporacích aneb změnit, odložit či ponechat?*“ (dostupné na www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=174367)

Vládní návrh zákonného opatření Senátu o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů (dostupné na: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=70004>)

Abstract

The submitted thesis deals with legislative process in Czech republic and is divided into two parts which consist of twenty chapters . First part analyzes lawmaking and legislative process generally and point out on some problematic aspects of lawmaking.. It describes beside other things position of the Parliament, the President and the Constitution court in legislative process. Thesis deals with bill and its adoption in the government. Further is described first, second and third reading in the Chamber of Deputies. This part contains also description of special legislative process, for example adoption the state budget and the final state account legislative. Autor draws inspiration from jurisprudence of Constitutional court and jurisprudence. Second part is focused on legislative process regarding Law No. 89/2012 Coll. Civil Code. Beside other things there is described some requirements on codex. Thesis analyzes legislative purpose and creation of Law No 89/2012 Coll. Civil code. It is described its introduction in The Chamber of Deputies by the government and its consecutive approval by The Chamber of Deputies and The Senat.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá problematikou legislativního procesu v České republice, přičemž práce je rozdělena do dvou částí, které se skládají dohromady z dvaceti kapitol. Obecná částt rozebírá tvorbu práva a legislativní proces v obecné rovině a zároveň poukazuje na některé jeho problematické aspekty. Mimo jiné se zabývá i postavením Parlamentu, prezidenta a Ústavního soudu v legislativním procesu. Diplomová práce pokračuje obecným popisem přípravy návrhu zákona a jeho schválení na úrovni vlády. Dále je popsáno projednání návrhu zákona v prvním, druhém a třetím čtení v Poslanecké sněmovně. V obecné části jsou zmíněny i některé zvláštní legislativní procedury, např. projednání návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu. Autor čerpá v této části inspiraci z řady nálezů Ústavního soudu a odborné literatury. Zvláštní část je zaměřena na popis legislativního procesu, který se týká občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. V této části jsou mimo jiné popsány i legislativně technické požadavky kladené na právní úpravu v kodexu. Dále je rozebrán vznik legislativního záměru a tvorbu návrhu NOZ a to přes jeho předložení v Poslanecké sněmovně až po jeho následné schválení v Poslanecké sněmovně a Senátu.

Key words:

Legislative process

Law making

New Civil code

Klíčová slova:

Legislativní proces

Tvorba práva

Nový občanský zákoník