

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jakub Machytka

Legislativní proces po vstupu ČR do EU

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 16. března 2016

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 16. března 2016

Jakub Machytka

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Radovanu Suchánkovi, Ph.D. za cenné konzultace a odbornou pomoc, kterou mi poskytl při zpracování této práce.

Obsah

Úvod.....	4
1. Teoretické vymezení legislativního procesu.....	6
1.1. Prameny legislativního procesu	7
1.2. Druhy legislativního procesu	8
2. Fáze legislativního procesu.....	9
2.1. Zákonodárná iniciativa.....	9
2.2. Náležitosti návrhu zákona	10
2.2.1. Paragrafové znění	11
2.2.2. Důvodová zpráva.....	11
2.2.3. Návrh prováděcího předpisu.....	12
2.2.4. Návrh novely zákona	13
2.3. Projednávání návrhů zákona v Parlamentu	13
2.3.1. Procedura před zahájením prvního čtení návrhu zákona	14
2.3.2. Prvé čtení návrhu zákona.....	14
2.3.2.1. Projednání na plénu Sněmovny	15
2.3.2.2. Projednání ve výborech	16
2.3.3. Druhé čtení návrhu zákona	17
2.3.4. Třetí čtení návrhu zákona	23
2.3.5. Legislativní proces v Senátu.....	25
2.3.6. Legislativní proces ve Sněmovně po vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy Senátem nebo po jeho zamítnutí Senátem	27
2.3.7. Participace prezidenta republiky	28
2.3.8. Vyhlášení zákona.....	29

2.3.8.1. Elektronizace Sbírký zákonů	30
3. Tvorba právních předpisů	33
3.1. Odpovědnost za tvorbu práva.....	33
3.2. Harmonogram legislativního procesu na úrovni vlády	34
3.2.1. Programové prohlášení vlády	34
3.2.2. Plán legislativních prací vlády.....	35
3.2.3. Výhled legislativních prací vlády	37
3.2.4. Předpokládané nabytí účinnosti právního předpisu.....	37
3.3. Struktura návrhu právního předpisu.....	38
3.4. Návrh věcného záměru zákona	39
3.4.1. Obsah věcného záměru zákona	40
3.5. Hodnocení dopadů regulace	41
3.5.1. Komise RIA	42
3.6. Příprava návrhů, jejichž předmětem je transpozice směrnic.....	44
4. Připomínkové řízení.....	47
4.1. Regulace připomínkového řízení.....	48
4.1.1. Výjimky dle čl. 76 legislativních pravidel vlády	50
4.1.2. Vnitřní připomínkové řízení	50
4.2. Okruh připomínkových míst.....	52
4.3. Sdělení připomínek předkladateli.....	54
4.3.1. Tvorba připomínek	55
4.3.2. Způsoby připomínkování podle předloženého materiálu	56
4.3.3. Připomínky zásadní a doporučující.....	58
4.3.4. Problematika zásadních připomínek	59
4.4. Vypořádání připomínek.....	59

4.4.1. Vypořádací porady a korespondenční vypořádání.....	60
4.4.2. Stanovisko předkladatele k uplatněným připomínkám.....	61
4.5. Opakování vnějšího připomínkového řízení	62
Závěr	63
Příloha č. 1	66
Seznam zkratk	68
Seznam použité literatury	69
Shrnutí.....	76
Abstract.....	77
Klíčová slova a název práce v anglickém jazyce.....	78

Úvod

Legislativní proces je jedním z nejvýznamnějších východisek pro utváření právního prostředí v České republice, do značné míry formující podobu společenského života. Cílem této práce je nejen pojem legislativní proces vymezit a systematicky pojednat o právních předpisy regulovaném legislativním procesu, ale i podrobně popsat částečně neformalizovanou, resp. zčásti předpisy neupravenou fázi legislativního procesu na úrovni vlády - tvorbu vládních návrhů právních předpisů a proces připomínkování podle legislativních pravidel vlády. Práce bude rovněž upozorňovat na nedostatky, které se v různých fázích legislativního procesu vyskytují.

Vzhledem k širokému rozsahu tohoto tématu se bude první a druhá kapitola této práce věnovat teoretickému vymezení legislativního procesu a průběhu legislativního procesu na úrovni Parlamentu až po případné vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů. Pozornost bude věnována rovněž poslední novele jednacího řádu Poslanecké sněmovny účinné od března 2015, jež měla na podobu legislativního procesu na úrovni Parlamentu nemalý dopad, a připravovanému návrhu zákona o Sbírce zákonů, který by měl zásadním způsobem změnit podobu i dostupnost Sbírek zákonů vzhledem k její plánované elektronizaci.

Třetí kapitola bude blíže zaměřena na tvorbu vládních návrhů právních předpisů. Vláda je specifickým subjektem zákonodárné iniciativy, který má na podobu a kvalitu právního řádu zásadní vliv. Změny právního řádu do jisté míry plánuje, a jelikož

disponuje, i prostřednictvím ministerstev, rozsáhlým odborným aparátem, zastává v rámci legislativního procesu nezastupitelnou úlohu.

V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie se v českém legislativním procesu vyskytl nový fenomén - nutnost harmonizace českého právního řádu mimo jiné prostřednictvím směrnic Evropského parlamentu a Rady. Vzhledem k rozsahu norem, které je třeba implementovat do českého právního řádu, a univerzální právní terminologii společné pro všechny členské státy Evropské unie činí tento proces mnohdy značné obtíže. Na aktuálním příkladu, přípravě nového zákona o zadávacích řízeních, který má nahradit zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, bude demonstrován způsob, jakým Ministerstvo pro místní rozvoj realizuje přípravu transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES při tvorbě paragrafového znění nového právního předpisu.

Poslední, čtvrtá kapitola se bude zabývat procesem připomínkování. Připomínkové řízení bude uceleně popsáno, bude zde poukázáno na nedostatky, se kterými se současná praxe potýká, budou rozebrány klady a zápory jednotlivých institutů připomínkového řízení s návrhem možné budoucí úpravy tam, kde je to vhodné. Právní předpisy připomínkové řízení neupravují a legislativní pravidla vlády jakožto vnitřní předpis neupravují všechny části tohoto procesu. Jelikož o připomínkovém řízení nijak široce nepojednává ani dostupná literatura, bude pro ucelené pojednání o tomto procesu nutné využít zejména znalosti a zkušenosti získané z praxe.

Kapitola 1

Teoretické vymezení legislativního procesu

„Legislativní proces v obecném (širším) smyslu jako proces tvorby právních norem je společenský proces, který je možno zkoumat a pozorovat jednak z hlediska právního, jednak z širšího hlediska sociálního. Oba aspekty legislativního procesu, právní a sociální, spolu souvisí. V obou významech je to proces politický, který tvoří součást právní politiky státu. Z hlediska právního se legislativní proces jeví jako formální a přinejmenším co do svého závěru zpravidla právem upravený, tj. normalizovaný proces tvorby právní normy, resp. právního předpisu. Legislativní proces ve smyslu právním se zpravidla uskutečňuje ve složité interakci a spolupráci četných státních orgánů, vědeckých institucí atd. a dovršuje se v orgánu s legislativní pravomocí.¹“

Knapp vymezuje legislativní proces jako proces politický, který je součástí právní politiky státu. S tímto vymezením se lze ztotožnit, ačkoli politické aspekty vstupují do různých fází legislativního procesu s různou intenzitou a totéž platí o aspektech právních.

Legislatura, kterou lze v českém právním prostředí zaměnit za „zákonodárství“, je vedle soudcovského rozhodování a institutu referenda způsobem vědomé tvorby objektivního práva. Pojem legislatura lze rozlišovat ve dvou rozměrech; *stricto sensu* se jedná o tu tvorbu práva, do níž svou rozhodovací činností vstupuje Parlament či jedna z

¹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 108 - 109

jeho komor (tedy o tvorbu ústavních zákonů, zákonů a zákonných opatření Senátu), *largo sensu* je legislativou i podzákonná normotvorba.²

1.1. Prameny legislativního procesu

Koncept legislativního procesu má svůj základ v dělbě moci. Dle čl. 2 odst. 1 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, je lid zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, přičemž moc zákonodárná (i ústavodárná) náleží dle čl. 15 Ústavy Parlamentu, který je tvořen dvěma komorami; Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Obecná právní úpravu legislativního procesu na úrovni ústavního zákona je pak obsažena zejména v hlavě II. v čl. 39 až 52 Ústavy, zvláštní úprava je obsažena v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Na úrovni zákona jsou nejvýznamnějšími prameny práva legislativního procesu zákony č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, jejichž existenci předpokládá již Ústava v čl. 37 odst. 2 a čl. 40, a zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Dalšími zákonnými prameny práva legislativního procesu jsou zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky,³ zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,⁴ zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu⁵ a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.⁶

Neméně významnými prameny práva legislativního procesu jsou vnitřní předpisy vlády, a to zejména jednací řád vlády schválený usnesením vlády ze dne 16.

² KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 106

³ Dle §28a kompetenčního zákona může vláda zřídit jako svůj poradní orgán Legislativní radu, v jejímž čele stojí člen vlády.

⁴ Legislativního procesu se týkají ustanovení o pravomoci krajských zastupitelstev, resp. zastupitelstva hlavního města Prahy předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně.

⁵ Ústavní soud se samotného legislativního procesu neúčastní, v jeho působnosti je však abstraktní kontrola ústavnosti zákonů a podzákonných právních předpisů.

⁶ Tzv. velká rozpočtová pravidla stanoví náležitosti, podobu a postup přípravy návrhu zákona o státním rozpočtu.

září 1998 č. 610, legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, statut Legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, jednací řád Legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922.

Důležitým vnitřním předpisem ve vztahu k právu Evropské unie jsou Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304.

1.2. Druhy legislativního procesu

Výše vymezená právní úprava dává základ pro dělení legislativního procesu na více druhů. Podle kritéria míry účasti komor na legislativním procesu rozlišujeme legislativní proces standardní, legislativní proces s rovnoprávným postavením obou komor a legislativní proces v jediné komoře. Dále rozlišujeme legislativní proces co do přijímání zákonů běžných, nebo ústavních a přijímání zákonů v proceduře běžné, nebo zkrácené.⁷

⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2015, s. 792 - 793.

Kapitola 2

Fáze legislativního procesu

Standardní legislativní proces se coby proces formální a převážně normalizovaný skládá z několika zákonem stanovených fází, které lze zjednodušeně vymezit jako 1) zákonodárnou iniciativu, 2) projednání návrhu zákona v Parlamentu, 3) participaci prezidenta republiky a 4) vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů.

Přestože Ústava stanovuje, že zákonodárná moc náleží Parlamentu, projevuje se v zákonodárném procesu dělba státní moci; rozdílnou měrou se na tomto procesu podílí obě komory Parlamentu, vláda, prezident republiky a co se týče zákonodárné iniciativy, mohou do tohoto procesu zasahovat i zastupitelstva vyšších územních samosprávních celků⁸.

2.1. Zákonodárná iniciativa

Návrh zákona může dle čl. 41 Ústavy podat Poslanecké sněmovně⁹ poslanec, skupina poslanců, Senát¹⁰, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného

⁸ KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 258

⁹ Dle §87 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se návrh zákona předkládá předsedovi Sněmovny, a to ve třech stejnopisech v listinné podobě a ve stejnopise v elektronické podobě (§ 120b jednacího řádu Poslanecké sněmovny)

¹⁰ Podle části čtrnácté jednacího řádu Senátu může navrhnout projednání návrhu zákona v Senátu senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu; o podání návrhu zákona Poslanecké sněmovně však nejprve

celku. Tento okruh navrhovatelů je modifikován u návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu, který podle čl. 42 Ústavy podává výlučně vláda.

V úpravě okruhu navrhovatelů zákona se projevuje celkově slabší pozice Senátu vůči Poslanecké sněmovně; senátor nebo skupina senátorů nemohou podat návrh zákona přímo Poslanecké sněmovně. V roce 2009 podal Senát návrh¹¹ na novelizaci Ústavy, který měl z okruhu navrhovatelů zákona v čl. 41 odst. 2 Ústavy vyloučit jednotlivé poslance a pojem „skupina poslanců“ upravit na „skupina nejméně 10 poslanců“. Tento návrh byl Poslaneckou sněmovnou zamítnut.¹²

Co do počtu předložených návrhů zákona Poslanecké sněmovně je nejvýznamnějším navrhovatelem vláda, zanedbatelná není ani role poslanců (ať už jednotlivců či skupin poslanců), od kterých vzejde přibližně 1/3 předložených návrhů. Úspěšnost tzv. poslaneckých návrhů kolísá mezi 20 až 40 %, přičemž se převážně jedná o návrhy novel zákonů; zcela nové zákony vzešlé z poslaneckých návrhů byly přijaty jen v několika málo případech.¹³ Zdaleka nejúspěšnějšími návrhy mezi lety 1996 a 2013 jsou návrhy vládní (79 %), následovány shodně návrhy poslaneckými a senátními (33 %), ačkoli poslaneckých návrhů je oproti senátním více než desetinásobně. Nejméně úspěšné byly v tomto období návrhy krajských zastupitelstev (21 %).¹⁴

2.2. Náležitosti návrhu zákona

Požadavky na to, jak má návrh zákona vypadat a jaké přílohy k němu mají být přiloženy, vymezuje jednací řád Poslanecké sněmovny v § 86.

jedná Senát ve dvou čteních a poté ho podává jako celek. Návrh zákona musí mít náležitosti stanovené jednacím řádem Poslanecké sněmovny.

¹¹ Sněmovní tisk 1005/0 z 5. volebního období. [online][cit. 2015-08-02] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=60237&pdf=1>

¹² KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 238

¹³ Tamtéž, s. 240

¹⁴ Tamtéž, s. 243 - 247

2.2.1. Paragrafové znění

Návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést (paragrafové znění zákona). Pro vládní návrhy zákonů je jeho podoba velmi podrobně specifikována v části sedmé legislativních pravidel vlády¹⁵.

2.2.2. Důvodová zpráva

Součástí návrhu musí být i důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy, hodnotí platný právní stav a vysvětluje nezbytnost nové právní úpravy, a to jak v jejím celku, tak i její jednotlivá ustanovení. Důvodová zpráva obsahuje rovněž předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy.

*„Důvodová zpráva nemůže doplňovat předpis, může však vysvětlit a informovat o tom, jak navrhovatel hodlá to nebo ono ustanovení provádět.“*¹⁶ Jak plyne z Knappovy učebnice Teorie práva, důvodová zpráva je klíčovým prvkem pro výklad práva pomocí metody historické¹⁷, tedy přihlížení k okolnostem vzniku právní normy. Tuto metodu však považuje Knapp v porovnání s ostatními za nejméně spolehlivou a teoreticky pochybnou; interpretaci získanou pomocí metody historické lze použít toliko jako interpretaci podpůrnou a je nutné ji konfrontovat s interpretací získanou ostatními výkladovými metodami¹⁸.

Není totiž možné, aby byla dána přednost výkladu získanému z důvodové zprávy - textu, který nemá normativní povahu - před výkladem textu samotné právní normy. Využití této metody může být vhodné právě tehdy, kdy aplikací ostatních výkladových metod nedospějeme k jednoznačnému závěru. *„... právní normu nelze vykládat podle doby, kdy byla vydána, ale podle doby, kdy je aplikována, a ani není*

¹⁵ Legislativně technické požadavky se přitom týkají nejen návrhů zákonů, ale rovněž návrhů prováděcích předpisů.

¹⁶ ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 90

¹⁷ Dalšími výkladovými metodami jsou např. metody gramatická, logická, systematická a teleologická.

¹⁸ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 171

*rozhodné, co zákonodárce chtěl vyjádřit, ale to, co vyjádřil, tj. to, co lze ze slov zákona vyčíst.*¹⁹“

Značnou nevýhodou důvodové zprávy je v obecné rovině její častá neaktuálnost; důvodová zpráva totiž vzniká na začátku legislativního procesu, před započítím legislativního procesu v Parlamentu a později již není aktualizována. Nereflektuje tedy změny paragrafového znění zapříčiněné pozměňujícími návrhy přijatými Poslaneckou sněmovnou nebo Senátem²⁰.

Tím se tedy často oslabuje význam důvodové zprávy jako pomůcky pro interpretaci pomocí historické metody, neboť ve vztahu ke změněným částem zákona se tato interpretační metoda stává nepoužitelnou. Poslední novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny provedená zákonem č. 265/2014 Sb. však v této oblasti přinesla zásadní změnu; důvodová zpráva sice stále není podle schválených pozměňovacích návrhů upravována, každý pozměňovací návrh však musí být nově zpravodajem návrhu zákona odůvodněn. Lze očekávat, že alespoň elementární odůvodnění bude u nově přijatých zákonů ke každému ustanovení dohledatelné ve sněmovních tiscích.

2.2.3. Návrh prováděcího předpisu

Má-li být k zákonu vydán prováděcí předpis, může si organizační výbor vyžádat od navrhovatele jeho návrh. Jak plyne z usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny²¹, tato možnost nebyla organizačním výborem nikdy využita.

Návrh takového předpisu předloží navrhovatel vždy, má-li nabýt účinnosti současně se zákonem.

¹⁹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 171

²⁰ BOHÁČ, Radim. 12. Důvodová zpráva. In kol. aut. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, s. 324 - 325

²¹ Databáze dokumentů PSP ČR, [online][cit. 2015-08-05] Dostupné z: <http://search.psp.cz/cgi-bin/search.cgi?q=&cmd=Hledat&form=extended>

2.2.4. Návrh novely zákona

Při novelizaci zákona klade § 86 odst. 5 jednacího řádu Poslanecké sněmovny na navrhovatele další požadavek, a to předložit návrh novely spolu se zněním platného zákona nebo jeho části, jíž se novelizace týká, přičemž má navrhovatel povinnost vyznačit v textu platného zákona navrhované změny nebo doplnění (technicky lze navrhované změny vyznačit například tak, že původní text bude přeškrtnut a text nově navrhovaný bude vtištěn tučným písmem). Poslanci tak mohou získat lepší a komplexní přehled o podobě zákona pozměněného navrhovanou novelou²².

2.3. Projednávání návrhů zákona v Parlamentu

Ústava reguluje podobu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně velmi stručně, a to v čl. 45; stanovuje pouze povinnost Poslanecké sněmovny, resp. jejího předsedy, postoupit návrh zákona, se kterým vyslovila souhlas, bez zbytečného odkladu Senátu. Poněkud podrobnější pravidla vymezuje Ústava legislativnímu procesu v Senátu v čl. 46 až 48 Ústavy.

Obecná zákonná úprava je obsažena v § 57 a násl. jednacího řádu Poslanecké sněmovny, zde je regulováno samotné jednání na schůzích Sněmovny, v rámci kterých se o návrzích zákonů jedná. Zvláštní úprava týkající se čistě legislativního procesu v Poslanecké sněmovně je obsažena v § 87 až 98 jednacího řádu Poslanecké sněmovny²³. Jednací řád Senátu obsahuje obecnou úpravu v § 57 a násl., zvláštní úprava je obsažena v části sedmé zákona.

²² PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státopěda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 2. přepracované vyd. Praha: Leges, 2015, s. 788.

²³ Tamtéž. s. 770.

2.3.1. Procedura před zahájením prvního čtení návrhu zákona

Předtím, než je započato projednání návrhu zákona na schůzi Poslanecké sněmovny (prvé čtení návrhu zákona), je nutné dodržet postup stanovený v § 87 až 89 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Předseda sněmovny postoupí návrh zákona organizačnímu výboru a prostřednictvím Kanceláře Sněmovny se návrh zákona doručí všem poslancům²⁴.

Není-li navrhovatelem zákona vláda, požádá ji předseda Sněmovny o vyjádření do 30 dnů od doručení žádosti. Vláda se k návrhu může vyjádřit tak, že s ním souhlasí, souhlasí s připomínkami, nebo nesouhlasí²⁵. Poté, co vláda zašle stanovisko předsedovi Sněmovny, nebo nevyjádří-li se vláda do 30 dnů, doporučí do 15 dnů organizační výbor předsedovi Sněmovny zařadit návrh zákona na návrh pořadu schůze Sněmovny, navrhne, který výbor má být výbor garanční, kterému výboru, popřípadě výborům má být návrh přikázán, a určí zpravodaje pro první čtení. Předseda Sněmovny rozhodne o zařazení návrhu zákona do návrhu pořadu nejbližší schůze Sněmovny.

2.3.2. Prvé čtení návrhu zákona

Obligatoční fází legislativního procesu v Poslanecké sněmovně je první čtení návrhu zákona. Smyslem prvního čtení je jednak zamítnutí takového návrhu, který nemá šanci na přijetí, a zefektivnění činnosti Sněmovny, jednak vyjasnění pozic politických stran, což může být následně východiskem pro projednání návrhu ve výborech a pro politické vyjednávání²⁶.

Zvláštním postupem v legislativním procesu ve Sněmovně je schválení zákona v prvním čtení. Tento postup byl zakotven do jednacího řádu Poslanecké sněmovny v

²⁴ Dle § 120a odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se písemné podklady pro jednání Sněmovny doručují poslancům jejich zveřejněním v elektronické podobě.

²⁵ KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 257

²⁶ Tamtéž, s. 262

souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie v roce 2000. Sněmovna může zákon přijmout v prvním čtení bez projednání ve výborech a bez možnosti podávat k němu pozměňovací návrhy. Tento postup však mohou znemožnit dva poslanecké kluby nebo 50 poslanců; v takovém případě pokračuje běžný legislativní proces.

2.3.2.1. Projednání na plénu Sněmovny

Návrh zákona uvede navrhovatel, resp. jeho zástupce²⁷, po něm vystupuje zpravodaj určený organizačním výborem nebo předsedou Sněmovny a následuje obecná rozprava. Navrhovatel může, současně s návrhem zákona, navrhnout Sněmovně, aby s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení; vyslovení souhlasu v prvním čtení je omezeno ustanovením § 90 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, neboť takový návrh nelze projednat, pokud proti němu vznesou před ukončením obecné rozpravy námitku nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců²⁸.

Tuto úpravu lze považovat za nanejvýš vhodnou, neboť umožňuje výrazné zrychlení legislativního procesu u návrhů, na kterých je shoda napříč politickým spektrem a je potřebné jejich urychlené přijetí, není-li naplněna podmínka vyhlášení stavu legislativní nouze. Zároveň je v souladu se zásadou proporcionality reflektována zásada ochrany politických menšin zakotvená čl. 6 Ústavy, čímž je politické většině znemožněno protiprávně zkracovat legislativní proces a porušovat tak právo poslanců na předkládání pozměňovacích návrhů v druhém čtení dle § 94 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Pokud Sněmovna návrh na přijetí zákona v prvním čtení schválí, koná se podrobná rozprava, ve které však nelze podat pozměňovací nebo jiné návrhy²⁹. Sněmovna přijme usnesení, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas. Režim obecné i

²⁷ Navrhovatel musí být z podstaty věci zastoupen, je-li navrhovatelem skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

²⁸ Vyslovit souhlas s návrhem zákona v prvním čtení nelze rovněž u návrhu ústavního zákona, návrhu zákona o státním rozpočtu nebo u mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy.

²⁹ Lze pouze navrhnout opravu data účinnosti, nebo opravu legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb.

podrobné rozpravy se řídí úpravou dle části sedmé jednacního řádu Poslanecké sněmovny.

Pokud návrh na přijetí zákona v prvním čtení podán není nebo není-li takový návrh schválen anebo nevysloví-li Sněmovna s návrhem zákona souhlas, usnese se Sněmovna na jedné z těchto tří variant: vrátí návrh zákona navrhovateli k dopracování, zamítne jej, nebo jej přikáže k projednání garančnímu výboru, popř. několika výborům.

2.3.2.2. Projednání ve výborech

Výbory Poslanecké sněmovny jsou dle čl. 31 Ústavy orgány Sněmovny, jejichž činnost upravuje zákon, a to jednacím řádem Poslanecké sněmovny v části šesté.

„Většinu návrhů zákonů projednává jediný výbor, projednávání ve třech nebo více výborech je výjimečné³⁰.“ Lhůta pro projednání zákona ve výboru je 60 dnů od rozhodnutí Sněmovny o přikázání k projednání, s tím, že tuto lhůtu lze teoreticky neomezeně zkrátit i prodloužit.

Dosud nejkratší lhůtou pro projednání ve výboru byla jedna hodina; stalo se tak ve věci novely volebního zákona v září 2009. Ústavněprávní výbor se v této lhůtě sešel, nepřijal však návrh předsedy výboru k zařazení věci na pořad schůze a návrh novely zákona tak neprojednal. Schůze Poslanecké sněmovny byla po zkrácení lhůty přerušena v 17:41 hodin, druhé čtení, včetně obecné i podrobné rozpravy, se konalo ještě týž den ve večerních hodinách³¹.

Výbor může přijmout usnesení o přijetí pozměňovacího návrhu, který bude předmětem hlasování Sněmovny v druhém čtení návrhu zákona. Výhodou takového pozměňovacího návrhu může být skutečnost, že se na něm shodli poslanci specializující se danou záležitostí, a takový návrh může mít vyšší šanci na přijetí ve třetím čtení.

³⁰ KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 264

³¹ Stenoprotokol z 60. schůze Poslanecké sněmovny dne 8. září. 2009. [online][cit. 2015-08-08] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/060schuz/s060022.htm#r7>

Výbor určí pro návrh zákona zpravodaje, který hájí stanovisko výboru ve druhém a třetím čtení³².

Ochrana politických menšin se projevuje rovněž v úpravě jednání výboru, neboť dle § 40 odst. 2 menšina alespoň jedné pětiny všech členů výboru může pro jednání výboru určit svého zpravodaje. Ten předloží výboru oponentní zprávu, kterou může tato menšina předložit Sněmovně. Tento postup je ojedinělý, nejvíce byl využíván během třetího volebního období Poslanecké sněmovny³³.

2.3.3. Druhé čtení návrhu zákona

Byl-li návrh zákona projednán garančním výborem, popřípadě výbory, jimž byl návrh přikázán, doručuje se dle § 92 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny usnesení výboru, popř. oponentní zpráva nebo záznam o jednání výboru všem poslancům.

Druhé čtení návrhu zákona by nemělo být zahájeno dříve než za 24 hodin od doručení sněmovního tisku. Nemusí tím však být dotčena minimální doba mezi prvním a druhým čtením návrhu zákona, neboť dle § 57 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny může poslanec při nedodržení minimální lhůty navrhnout odročení jednání o takovém bodu pořadu, o němž hlasuje Sněmovna bez rozpravy. Nedodržení této lhůty tedy bez dalšího nevede ke vzniku procedurálního pochybení v legislativním procesu.

Návrh zákona uvede v druhém čtení jeho navrhovatel, po něm vystoupí zpravodaj garančního výboru nebo zpravodajové výborů a následuje obecná rozprava. Po skončení obecné rozpravy může Sněmovna přijmout usnesení o vrácení návrhu zákona garančnímu výboru k novému projednání³⁴.

³² KYSELA, Jan a WINTR, Jan. 3. Zákonodárny proces v Parlamentu. In kol. aut. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, s. 103-104

³³ KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 266 - 267

³⁴ K tomu dochází jen v malém procentu případů. Srov. tamtéž, s. 271

Není-li takové usnesení přijato, koná se po obecné rozpravě rozprava podrobná, během níž mohou poslanci k návrhu zákona podávat pozměňovací návrhy. Pojem pozměňovací návrh je blíže vymezen v § 63 jednacího řádu Poslanecké sněmovny; je to návrh, kterým se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. Podrobná rozprava ve druhém čtení návrhu zákona je druhým způsobem, jak může poslanec uplatnit svoje právo podat pozměňovací návrh k návrhu zákona.

Poslední novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny zavedla povinnost uvádět odůvodnění u každého pozměňovacího návrhu³⁵. Navrhovatel s pozměňovacím návrhem nemusí být předem seznámen³⁶; tento nedostatek však vyřešila poslední novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny tím, že má navrhovatel možnost vzít zpět návrh zákona až o začátku třetího čtení a s pozměňovacími návrhy se tak seznámit.

Ve většině případů však nejspíš nelze v oblasti odůvodňování pozměňovacích návrhů očekávat výrazný posun. Schůze Poslanecké sněmovny s pořadovým číslem 26, 27 a 29 v sedmém volebním období se již řídila ustanoveními novelizovaného jednacího řádu. Na několika konkrétních příkladech lze poukázat na úroveň odůvodnění pozměňovacích návrhů u návrhů zákonů ve druhém čtení. Takto reagovali zpravodajové výborů na výzvu předsedy nebo místopředsedů sněmovny k informování o projednání návrhu ve výboru a odůvodnění pozměňovacích návrhů:

Poslanec Karel Šidlo k návrhu novely zákona o pozemních komunikacích: „*Jak tady již uvedl pan ministr dopravy, je zde skutečně 11 pozměňovacích návrhů. Pokud je mám nějakým způsobem okomentovat, tak musím jako zpravodaj objektivně sdělit, že byly přijaty i pozměňovací návrhy, které neměly po připomínkovém řízení Ministerstva dopravy jako podané pozměňovací návrhy na hospodářském výboru plnou podporu. Týkalo se to skutečně těch ustanovení novely zákona, která měla být upravena pozměňovacími návrhy, které souvisí s rozšířenou působností obecních úřadů,*

³⁵ Komplexní pozměňovací návrh výboru odůvodní zpravodaj návrhu zákona, pozměňovací návrh poslance, není-li písemný nebo neobsahuje-li písemný návrh odůvodnění, odůvodní poslanec v podrobné rozpravě.

³⁶ BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 544

s vypuštěním pojmu silniční vegetace, nebyly podpořeny, resp. byly přijaty ještě další pozměňovací návrhy, které souvisely s tím, že neměly plnou podporu Ministerstva dopravy.

Poslanec Stanislav Grospič k návrhu novely občanského soudního řádu: „Ústavně právní výbor v této souvislosti také zmocnil zpravodaje, aby seznámil Sněmovnu se zněním tohoto usnesení, čímž tak činím. Pozměňovací návrh, který byl projednán na základě ústavněprávního výboru, by tedy měl být zde předložen předkladateli jako komplexní pozměňovací návrh a základ dalšího jednání Poslanecké sněmovny³⁷.“

Mohu říci, že důležitým faktem je, že pokud jsem podrobně sledoval přípravu dnešního druhého čtení, že již v současné době je uvedeno dalších šest pozměňovacích návrhů na sněmovních dokumentech, které budou určitě ve druhém čtení načteny, a k těm se budeme postupně vyjadřovat až v průběhu dalšího jednání gesčního hospodářského výboru a já jako zpravodaj ve třetím čtení. Děkuji vám za pozornost³⁸.“

Poslanec Jaroslav Zavadil k návrhu novely zákona o zaměstnanosti: „... já bych jenom chtěl potvrdit to, co tady vlastně už zaznělo, že náš výbor, čili výbor pro sociální politiku, se touto problematikou zabýval 15. dubna a 15. dubna na této naší schůzi byly schváleny a doporučeny Sněmovně pozměňovací návrhy, které jsou součástí materiálu, sněmovního tisku 296. Mimo jiné je tam kurzarbeit, mimo jiné jsou tam modré karty, jsou tam karty, které by měly zvýhodnit, resp. vylepšit situaci u cizinců, je tam snížená sankce z 250 tisíc na 50 tisíc. Myslím, že to jsou ty nejdůležitější změny, které provedl výbor pro sociální politiku³⁹.“

Poslanec Karel Fiedler k návrhu novely zákona o účetnictví: „... rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu,

³⁷ Stenoprotokol z 26. schůze Poslanecké sněmovny dne 9. dubna 2015. [online][cit. 2015-08-18] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/026schuz/bqbs/b29800802.htm>

³⁸ Stenoprotokol z 26. schůze Poslanecké sněmovny dne 7. dubna 2015. [online][cit. 2015-08-18] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/026schuz/s026223.htm#r2>

³⁹ Stenoprotokol z 27. schůze Poslanecké sněmovny dne 16. června 2015. [online][cit. 2015-08-18] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/027schuz/s027224.htm#r3>

aby vládní návrh, kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk 398, schválila ve znění těchto pozměňovacích návrhů. Těch bodů, které projednal a doporučuje rozpočtový výbor ke schválení, je šest. Nebudu je tady všechny předčítat. Byly všem doručeny jako sněmovní tisk 398/2. Děkuji.⁴⁰

Jak je patrné z výše uvedených příkladů, k povinnosti odůvodňování pozměňovacích návrhů je přistupováno velmi ledabyle, lze-li v daných případech o odůvodnění vůbec hovořit.

Problematickým aspektem institutu pozměňovacích návrhů jsou tzv. „přílepky“. Jedná se o „... pozměňovací návrhy, které mění jiné zákony, než ty, jejichž změna je navržena v návrhu zákona, přičemž tyto pozměňovací návrhy nesouvisejí s předmětem úpravy návrhu zákona nebo jeho intence dalekosáhle překračují (jsou označovány za „divoké jezdce“, „přílepky“, „vlepky“ apod.).⁴¹

Podstatou „přílepků“ je zejména urychlení legislativního procesu, v důsledku však dochází k porušování podstaty zákonodárné iniciativy, práva vlády přeložit k návrhu své stanovisko, je znemožněno projednat návrh v prvním čtení a může být vyloučeno i projednání návrhu ve výborech⁴².

Mezním kritériem přijatelnosti pozměňovacího návrhu z hlediska jeho obsahu je dle názoru Ústavního soudu vzájemná meritorní souvislost novelizovaných zákonů. Dílčími kritérii jsou zejména:

- vztah pozměňovacího návrhu k předmětu posuzovaného návrhu zákona,
- úzký vztah fundamentálního účelu pozměňovacího návrhu k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona,

⁴⁰ Stenoprotokol z 29. schůze Poslanecké sněmovny dne 16. června 2015. [online][cit. 2015-08-18] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/029schuz/s029015.htm#r6>

⁴¹ BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 544

⁴² Poslanecká sněmovna má dle § 94 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny možnost vrátit návrh zákona výboru k novému projednání i po ukončení podrobné rozpravy ve druhém čtení.

- zákaz pozměnění úpravy specifického předmětu ustanovením obecné povahy (umožněna je změna obecného předmětu specifickým návrhem),
- absence úzkého vztahu z důvodu trvalé změny založené pozměňovacím návrhem, ačkoli je předpokládána změna přechodná⁴³.

Ústavní soud poprvé přistoupil ke zrušení části zákona z tohoto důvodu v roce 2007 nálezem publikovaným ve Sbírce zákonů pod číslem 37/2007 Sb. Z pohledu Ústavního soudu je dodržování parlamentních procedur „...*nepominutelnou podmínkou zajištění formálních hodnot práva, jako je řád, předvídatelnost, svoboda od arbitrárnosti, právní rovnost a právní jistota*“⁴⁴.

Rozhodování Ústavního soudu je však v této věci nekonzistentní, neboť již o rok později v nálezu publikovaném ve Sbírce zákonů č. 88/2008 Sb. označil za přijatelný zákon zčásti nový, nenovelizující, zčásti sběrně novelizující⁴⁵.

Ústavní soud rovněž rozhodoval o zrušení zákona z důvodu, že pozměňovacím návrhem byl zcela nový text zákona. K návrhu novely zákona č. 218/2002 Sb., služební zákon, byl jako komplexní pozměňovací návrh připojen zákon, který původní text derogoval. Navrhovatel poukazoval na porušení základních principů legislativní činnosti tím, že bylo zaměněno právo poslanců předkládat návrh zákona s právem poslanců předkládat pozměňovací návrhy, čímž došlo k porušení práva vlády na vyjádření k návrhu zákona. Ústavní soud v tomto rozsahu návrh zamítl z důvodu možného dopadu na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva, byť dle jeho názoru nebyl naplněn požadavek akcesorického vztahu pozměňovacího návrhu k návrhu zákona. K tomuto závěru však bylo uplatněno několik odlišných stanovisek. *Rychetský* preferoval zrušit celý zákon a odložit účinnost derogačního výroku, *Sládeček* rozhodnutí vytýkal přílišné zohledňování mimoprávních skutečností na úkor ústavního rozměru věci. *Suchánek* se

⁴³ BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 545 - 546

⁴⁴ Tamtéž.

⁴⁵ Tamtéž.

mimo jiné pozastavil nad otázkou, kde leží hranice přijatelnosti všeobecného konsensu o přípustnosti dohodnutého porušení závazných pravidel⁴⁶.

Jsou-li ve druhém čtení podány pozměňovací návrhy, je souhrn podaných pozměňovacích návrhů doručován všem poslancům jako sněmovní tisk. Ve druhém čtení nelze návrh zákona zamítnout; lze pouze podat návrh na zamítnutí, o kterém se hlasuje ve třetím čtení.

Novelou jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 265/2014 Sb. byla oslabena role zpravodaje ve třetím čtení; ten navrhuje pořadí, ve kterém se bude o pozměňovacích návrzích hlasovat, což bylo s ohledem na mnohdy se vylučující nebo podmiňující se návrhy podstatné⁴⁷. Nově je dle § 94a jednacího řádu Poslanecké sněmovny tato povinnost svěřena garančnímu výboru jako celku; garanční výbor rovněž zaujme namísto zpravodaje k navrhnutým pozměňovacím návrhům souhlasné či nesouhlasné stanovisko.

Aby nedocházelo ke zbytečnému prodlužování legislativního procesu, má Sněmovna možnost přijmout usnesení, aby se garanční výbor po ukončení druhého čtení návrhem již nezabýval. Tato možnost by mohla být účelná zejména u návrhů zákona, ke kterým je podáno jen několik málo pozměňovacích návrhů. O návrhu takového usnesení nelze hlasovat, podaly-li proti němu námitku alespoň 2 poslanecké kluby nebo 20 poslanců.

Ačkoli odůvodnění § 94a neexistuje, neboť bylo do novely zákona včleněno až komplexním pozměňovacím návrhem ústavně právního výboru, lze jako důvody přijetí úpravy spatřovat v poskytnutí více času poslancům na prostudování pozměňovacích návrhů, vyhodnocení jejich dopadů a v obecné rovině utřídění myšlenek⁴⁸. Usnesení

⁴⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015.

⁴⁷ KYSELA, Jan a WINTR, Jan. 3. Zákonodárny proces v Parlamentu. In kol. aut. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, s. 108

⁴⁸ Z těchto důvodů byla prodloužena doba mezi prvním a druhým čtením na 14 dní s možností jejího zkrácení na 7 dní.

garančního výboru, popř. oponentní zpráva nebo záznam jednání výboru musí být totiž poslancům doručen alespoň 24 hodin před zahájením třetího čtení⁴⁹.

2.3.4. Třetí čtení návrhu zákona

S účinností od 1. března 2015 nesmí být třetí čtení návrhu zákona zahájeno dříve než 14 dnů po doručení souhrnu pozměňovacích návrhů poslancům, přičemž tato lhůta smí být usnesením Sněmovny zkrácena nejvýše na 7 dnů; návrh takového usnesení musí být podán v podrobné rozpravě ve druhém čtení. Byl-li ve druhém čtení podán návrh na zamítnutí zákona, hlasuje o něm Sněmovna ve třetím čtení po ukončení rozpravy.

Poslanecký návrh původně navrhoval ponechání druhé jmenované minimální lhůty na 48 hodin. Její prodloužení na 7 dnů bylo navrženo v rámci komplexního pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru. Poslanci se zřejmě snažili podpořit kvalitnější studium a porozumění pozměňovacích návrhů, přijatá úprava by však mohla v praxi spíše uškodit, neboť Sněmovna přišla o jistou míru flexibility, o možnost v naléhavých případech zkrátit tuto lhůtu na 48 hodin.

Velmi důležitou novinkou zavedenou poslední novelou jednacího řádu Poslanecké sněmovny je možnost navrhovatele vzít návrh zákona zpět až do zahájení rozpravy ve třetím čtení bez souhlasu Sněmovny. Předmětný novelizační bod, ačkoli v mírně odlišné podobě, byl již součástí poslaneckého návrhu novely zákona, je k němu tudíž dostupná důvodová zpráva. Hlavní smysl navrhované úpravy spatřoval navrhovatel ve skutečnosti, že navrhovatel již nebude nad zněním zákona moci zcela ztratit kontrolu, resp. bude mít možnost vyhnout se situaci, kdy by musel obhajovat návrh zákona změněný pozměňovacími návrhy v Senátu, ačkoli by s ním vnitřně nesouhlasil⁵⁰.

⁴⁹ Režim stanovený § 57 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny platí obdobně jako u doručování sněmovního tisku před začátkem druhého čtení.

⁵⁰ Sněmovní tisk č. 26/0 ze 7. volebního období. [online][cit. 2015-08-17] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=26&CT1=0>

Poslanec Marek Benda se jako zpravodaj návrhu novely zákona k důvodům předmětné novelizace vyjádřil mimo jiné takto: „ ... *nebyl to výjimečný příběh za poslední roky, ale stalo se, že někdo přinesl návrh - naposledy se to stalo, jestli se nepletu, teď v Senátu v zákonu o odpadech, který se pokoušel řešit nějakou věc a náhle ke svému velkému překvapení zjistil, že ze Sněmovny vyšlo něco úplně jiného, řešícího úplně jiný problém. Pak ten navrhovatel, když uvidí, že z jeho návrhu nezbyvá nic a naopak Sněmovna mu tam prosazuje úplně jinou myšlenku, na začátku třetího čtení, a tam už bude mít informaci o tom, co pravděpodobně ve Sněmovně projde, má možnost říci ne, já ten návrh беру zpátky, já nechci, abyste mi z něj udělali něco úplně nového*⁵¹.“

V rozpravě ve třetím čtení lze přitom navrhnout jen opravu legislativně technických nebo jiných chyb. Je-li to potřebné, zejména dojdou-li poslanci k závěru, že je nutné podat další věcné pozměňovací návrhy, může Sněmovna přijmout usnesení o opakování druhého čtení⁵².

Na závěr třetího čtení může Sněmovna hlasovat o návrhu na zamítnutí zákona, byl-li ve druhém čtení podán. Poté hlasuje o jednotlivých pozměňovacích návrzích⁵³. Obvyklou praxí je, že ještě před hlasováním o konkrétním pozměňovacím návrhu k němu své stručné stanovisko vyjádří zpravodaj a navrhovatel. Jsou-li proti návrhu garančního výboru podány námítky, hlasuje o nich Sněmovna⁵⁴.

Hlasuje se nejprve o pozměňovacích návrzích z druhého čtení, poté o návrzích z čtení třetího. Nakonec se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů vysloví souhlas, či nikoli; v režimu běžného legislativního procesu se Sněmovna usnází prostou většinou přítomných, za přítomnosti alespoň 67 poslanců.

⁵¹ Stenoprotokol ze 17. schůze Poslanecké sněmovny dne 23. září 2014. [online][cit. 2015-08-17] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/017schuz/s017194.htm#r2>

⁵² KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 273

⁵³ Těmi jsou i pozměňovací návrhy obsažené v usnesení výboru či oponentní zprávě. srov. tamtéž.

⁵⁴ Tamtéž.

Vysloví-li Sněmovna s návrhem zákona nesouhlas, legislativní proces tím končí. Jako každé jiné hlasování je možné vznést proti průběhu hlasování námitku. Je-li této námitce vyhověno, hlasování se opakuje⁵⁵.

Souhlasí-li Sněmovna s návrhem, zašle předseda Sněmovny po zapracování pozměňovacích návrhů do textu předlohy návrh zákona bez zbytečného odkladu předsedovi Senátu⁵⁶. V praxi však obvykle nedochází k postoupení návrhu bez zbytečného odkladu; Senátu se postupuje soubor návrhů zákonů, které Sněmovna schválí na jedné schůzi. Tato zvyklost vychází z vnitřních organizačních poměrů Sněmovny a Senátu, Sněmovna se rovněž snaží reflektovat harmonogram schůzí Senátu vzhledem k relativně krátké lhůtě Senátu k projednání věci. Popsaná praxe však nemá oporu v zákoně⁵⁷. V rámci systematiky právního řádu by bylo vhodné tuto otázku upravit např. zákonem o zásadách jednání a styku obou komor, který však dosud nebyl přijat.

2.3.5. Legislativní proces v Senátu

Princip postoupení návrhu z Poslanecké sněmovny Senátu vyplývá z koncepce bikamerálního Parlamentu stanovené v čl. 15 Ústavy. Jelikož komory jednají na oddělených schůzích, stanovuje Ústava, že k návrhu zákona se usnáší nejdříve Poslanecká sněmovna a poté Senát⁵⁸.

Oproti Poslanecké sněmovně se legislativní proces v Senátu vyznačuje systémem jediného čtení, kterému předchází projednání ve výborech. Senát má navíc na projednání návrhu zákona relativně krátkou, třicetidenní lhůtu od postoupení návrhu. Nevyjádří-li se v této lhůtě, platí, že je návrh zákona přijat. Poslanecká sněmovna by

⁵⁵ KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 273

⁵⁶ Dle § 97 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny je návrh zaslán ve třech stejnopisech v listinné podobě a ve stejnopise v elektronické podobě.

⁵⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 551

⁵⁸ Tamtéž.

měla v březnu 2016 projednat v prvním čtení vládní návrh novely Ústavy, který navrhuje prodloužit lhůtu k projednání návrhu zákona v Senátu na 60 dnů⁵⁹.

Předseda Senátu návrh zákona postoupený Sněmovnou neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům. Nejdelší část z třicetidenní lhůty k projednání je zpravidla určena k projednání ve výboru, popř. ve výborech, neboť organizační výbor návrh zákona přikáže výboru do 5 dnů od postoupení Sněmovnou, přikáže-li návrh více výborům, určí, který z nich bude výborem garančním a doporučí předsedovi Senátu zařadit návrh na pořad schůze Senátu zpravidla nejpozději 5 dní před skončením třicetidenní lhůty.

Projednání návrhu ve výboru Senátu má obdobou podobu jako projednání ve výboru Sněmovny. Jednání ve výboru se účastní jeho navrhovatel, popřípadě jeho odborný zástupce.

Probíhá rozprava obecná a podrobná, během které mohou být podávány pozměňovací návrhy. Výbor může Senátu navrhnout, aby vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, aby návrh schválil, zamítnul nebo vrátil Sněmovně s pozměňovacími návrhy.

Na jednání Senátu, v jediném čtení, vystoupí k návrhu zákona navrhovatel a zpravodaj. Nutno podotknout, že návrh projednaný Sněmovnou se může podstatně lišit od návrhu předloženého Sněmovně navrhovatelem, a tedy i od původního záměru navrhovatele. Může tak nastat situace, kdy má navrhovatel Senátu či jeho výboru odůvodnit návrh zákona, se kterým se vnitřně neztotožňuje.

Nejprve může Senát vyjádřit bez rozpravy možnost se návrhem zákona nezabývat. Nepřijme-li Senát takové usnesení, je zahájena obecná rozprava, ve které je možno podat návrh na schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Sněmovnou, nebo návrh zamítnout (tzv. suspenzivní veto). Nepřijme-li Senát ani takové usnesení, zahájí předsedající podrobnou rozpravu, během níž lze k návrhu zákona podávat

⁵⁹ Sněmovní tisk č. 506/0 ze 7. volebního období. [online][cit. 2016-03-15] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=506&CT1=0>

pozměňovací návrhy. Po ukončení podrobné rozpravy se hlasuje o podaných pozměňovacích návrzích; oproti proceduře ve Sněmovně má senátor, který pozměňovací návrh podal, možnost jej před hlasováním zpřesnit. Byl-li přijat alespoň jeden pozměňovací návrh, hlasuje Senát o vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy. Nebyl-li podán nebo přijat ani jeden pozměňovací návrh nebo nebylo-li přijato usnesení o vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy, lze podat návrh na schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Sněmovnou nebo návrh na zamítnutí, nebylo-li o takovém návrhu již hlasováno.

2.3.6. Legislativní proces ve Sněmovně po vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy Senátem nebo po jeho zamítnutí Senátem

Poslanecká sněmovna se s návrhem zákona znovu zabývá v případě, že Senát návrh usnesením zamítne, nebo vrátí s pozměňovacími návrhy; usnesení zasílá předseda Senátu předsedovi Sněmovny. V takovém případě o návrhu hlasuje Sněmovna nejdříve za deset dnů od doručení usnesení poslancům⁶⁰. V případě zamítnutí návrhu Senátem musí Sněmovna hlasovat o návrhu znovu a přijmout jej nadpoloviční většinou všech poslanců; v případě, že Senát postoupí návrh Sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje Sněmovna nejprve o přijetí tohoto návrhu a neschválí-li Sněmovna návrh zákona ve znění schváleném Senátem nadpoloviční většinou přítomných poslanců, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění postoupeném Senátu. Schválí-li návrh zákona nadpoloviční většinou všech poslanců, postoupí jej prezidentu republiky.

Nedostatkem ústavní úpravy je nemožnost hlasovat odděleně o jednotlivých pozměňovacích návrzích předložených Senátem; Sněmovna má možnost pozměňovací návrhy buď přijmout jako celek, nebo je jako celek odmítnout. V porovnání s druhým čtením návrhu zákona ve Sněmovně, kdy Sněmovna zvlášť hlasuje o pozměňovacích návrzích jednotlivých poslanců, je podstatně oslabeno postavení jednotlivých senátorů oproti jednotlivým poslancům.

⁶⁰ V případě zamítnutí návrhu zákona Senátem se usnesení poslancům nedoručuje, ale hlasuje se znovu o návrhu zákona ve znění přijatém Poslaneckou sněmovnou. Srov. KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 288

2.3.7. Participace prezidenta republiky

Nebyl-li návrh zákona v některé z předchozích fází zamítnut, postoupí přijatý zákon předseda Sněmovny ve třech stejnopisech⁶¹ prezidentu republiky; ten může přijatý zákon buď podepsat, nebo ve lhůtě 15 dnů s odůvodněním vrátit Sněmovně. Předseda Sněmovny rozešle stanovisko prezidenta republiky poslancům a Sněmovna o něm může hlasovat nejdříve za 10 dnů po jeho doručení.

Poslanecká sněmovna o návrhu hlasuje znovu, přičemž veto prezidenta republiky musí „přehlasovat“ nadpoloviční většinou všech poslanců. Není-li usnesení o „přehlasování“ veta prezidenta republiky přijato, platí dle č. 50 odst. 2 Ústavy fikce, že zákon nebyl přijat. V této rovině je znatelné nerovné postavení Poslanecké sněmovny a Senátu, neboť ačkoli byl zákon projednáván v obou komorách, o zákonu vráceném prezidentem republiky rozhoduje pouze Sněmovna. Ústava přitom v čl. 62 písm. h) pojednává o pravomoci prezidenta republiky vrátit přijatý zákon Parlamentu⁶².

Ústavní listina Československé republiky z roku 1920 stanovila v § 48 povinnost projednání návrhu zákona po vrácení zákona prezidentem v obou komorách. Pokud obě komory nepřehlasovaly veto prezidenta nadpoloviční většinou všech svých členů, mohla veto v opětovném hlasování přehlasovat samotná Poslanecká sněmovna, a to třípětinovou většinou všech poslanců.

V rozporu s čl. 51 Ústavy vznikla zvyklost, že vrátí-li prezident republiky zákon Sněmovně a ta jeho veto následně přehlasuje, prezident republiky jej již nepodepisuje. Jednací řád Poslanecké sněmovny v § 98 odst. 2 tento postup předpokládá, avšak jedná se o předpis nižší právní síly. Jelikož podpis prezidenta republiky nemá promulgační funkci, byl vznik této zvyklosti umožněn. Prezidenti Václav Havel a zejména Václav Klaus dokonce v několika případech postupovali tak, že zákon ani nevrátili Sněmovně,

⁶¹ Právní řád nestanovuje počet stejnopisů postupovaných prezidentu republiky; jedná se toliko o zvyklost.

⁶² KNAPP, Viktor. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 82.

ani nepodepsali, rovněž v rozporu s Ústavou. Zákon byl v těchto případech po uplynutí 15 dnů od postoupení prezidentu republiky postoupen předsedovi vlády a vyhlášen⁶³.

2.3.8. Vyhlášení zákona

Dle čl. 52 je k platnosti zákona nutné, aby byl vyhlášen, přičemž právní úpravu vyhlásování zákonů (a mezinárodních smluv) obsahuje zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv. Zákon v § 3 stanovuje, že dnem vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů je den rozeslání příslušné částky Sbírký zákonů; v tento den nabývá právní předpis platnosti.

Standardní legisvakanční lhůta činí 15 dní, přičemž doba účinnosti zákona může být stanovena jako pozdější, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze legisvakanční lhůtu i zkrátit; doba účinnosti zákona však nesmí předcházet jeho platnosti. Smyslem legisvakanční lhůty je umožnit adresátům právního předpisu seznámit se se svými právy a povinnostmi, proto je obvykle vhodnější stanovit tuto lhůtu delší⁶⁴.

Může rovněž nastat situace, kdy platný zákon nikdy nenabude účinnosti. K tomu došlo například u zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. Služební zákon z roku 2002 nabyl platnosti 28. května 2002. Služební zákon měl původně, s výjimkou některých ustanovení, nabýt účinnosti 1. ledna 2004. Jeho účinnost byla však opakovaně odkládána, posledním předpokládaným datem jeho plné účinnosti byl 1. leden 2015. Služební zákon č. 218/2002 Sb. byl nakonec zrušen zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, a to před vstupem v jeho plnou účinnost.

⁶³ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 2. přepracované vyd. Praha: Leges, 2015, s. 813.

⁶⁴ KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 304

2.3.8.1. Elektronizace Sbírky zákonů

Zásadním nedostatkem vyhlásování zákonů v České republice je absence tzv. elektronické Sbírky zákonů. Z § 3 odst. 1 a 2 zákona o Sbírce zákonů vyplývá, že jedinou právně závaznou publikací právních předpisů je Sbírka zákonů v listinné podobě. Pro potřeby současné praxe je takový způsob uveřejňování právních předpisů zcela nevhodný; obtížně překonatelný problém způsobuje neexistence tzv. konsolidovaných znění. Pro poznání obsahu právního předpisu prostřednictvím Sbírky zákonů je nutné zjistit jeho původní znění a následně nalézt všechny zákony, které daný zákon novelizují⁶⁵. Jedním z nejčastěji novelizovaných právních předpisů je zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, který byl změněn již 169 novelami – zjištění jeho obsahu tímto způsobem by pravděpodobně působilo mimořádné obtíže.

Institutem, který by rovněž mohl pomoci lepší poznatelnosti právního řádu, je úplné znění zákona. Úplné znění vyhláší předseda vlády, je-li k tomu zákonem nebo ústavním zákonem zmocněn. Institut úplného znění však vykazuje dva zásadní nedostatky. Zaprvé není právně závazný, neboť se nejedná o právní předpis, zadruhé nebývá využíván příliš často⁶⁶.

Způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejňuje Ministerstvo vnitra stejnopis Sbírky zákonů, který však nemá normativní povahu, nýbrž ryze informativní; stejnopis Sbírky zákonů se totiž za Sbírku zákonů nepovažuje⁶⁷. Kraje, hlavní město Praha, obce, městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst jsou povinny umožnit v pracovních dnech každému nahlížení do Sbírky zákonů, z čehož vyplývá i povinnost výše zmíněných subjektů „fyzicky“ uchovávat Sbírku zákonů v listinné

⁶⁵ Legislativní pravidla vlády v čl. 54 odst. 1 stanovují, že přípustná je pouze novelizace přímá; nelze však pominout skutečnost, že v praxi k nepřímým novelizacím právních předpisů dochází. S ohledem na to lze konstatovat, že zjištění obsahu právního předpisu prostřednictvím Sbírky zákonů může být v některých případech prakticky nemožné.

⁶⁶ Úplná znění byla vyhlášována opakovaně např. u zákonů o daních z příjmů, o zemědělství, o evidenci obyvatel, o ochraně přírody a krajiny a několika dalších zákonů. Naposledy bylo vyhlášeno úplné znění zákona o matrikách, a to v roce 2013.

⁶⁷ ŠRÁMEK, Dušan. Elektronická Sbírka zákonů zatím v nedohlednu. *Česká justice* [online]19. Zář 2014 [cit. 2015-08-21] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2014/09/elektronicka-sbirka-zakonu-zatim-v-nedohlednu/>

podobě. Za rok 2013 měla Sbírka zákonů 8124 stran⁶⁸, což při počtu přes 6200 obcí znamená povinnost ročně využít přes 50 milionů kusů papíru. Z hlediska ekologické, finanční i jiné zátěže by bylo vhodné novelizovat § 12 odst. 2 zákona o Sbírci zákonů tak, aby byl stejnopis Sbírký zákonů zveřejňovaný Ministerstvem vnitra způsobem umožňujícím dálkový přístup považován za Sbíрку zákonů. Nutno dodat, že až 30 % obcí svou zákonnou povinnost uchovávat Sbíрку zákonů neplní. K tomu přispívá i skutečnost, že porušení této povinnosti zákon nespojuje s žádnou sankcí⁶⁹.

O četnosti nahlížení do Sbírký zákonů se nevede žádná evidence, neuchovávají se ani záznamy o nahlížení či obdobné informace; relevantní údaje tedy nelze získat prostřednictvím žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Jak plyne z vyjádření Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů, které je přílohou č. 1 této práce, veřejnost dle informací poskytnutých členy sdružení možnosti nahlížet do Sbírký zákonů minimálně v posledních čtyřech letech nevyužívá, zaměstnanci úřadů tak činí jen ve výjimečných případech. Důvodem jsou podle nich stejné skutečnosti jako ty uvedené výše v textu, tedy především nemožnost poskytnout nahlízejícím ucelenou podobu platného znění jednotlivých předpisů, pokud u nich došlo k jedné či více novelizací. *„Zaměstnanci úřadů proto raději využívají různé elektronické formy přepisu Sbírký, které nabízí úplná znění předpisů v požadovaném časovém rozlišení, byť s vědomím, že se v těchto elektronických nástrojích mohou vyskytovat chyby a tudíž nemohou být doložitelné jako zdrojový právní podklad. Většina městských a obecních úřadů umožňuje svým občanům i zástupcům dalších subjektů nahlédnutí do elektronických právních systémů a do (aktuálně platných) předpisů v nich vedených, avšak s výhradou, že se nejedná o předpis s právně závazným obsahem a formou...“* Toto zjištění bylo podloženo

⁶⁸ŠRÁMEK, Dušan. Elektronická Sbírka zákonů zatím v nedohlednu. *Česká justice* [online]19. Zář 2014 [cit. 2015-08-21] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2014/09/elektronicka-sbirka-zakonu-zatim-v-nedohlednu/>

⁶⁹ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 2. přepracované vyd. Praha: Leges, 2015, s. 825.

vyjádřením tajemníků devíti městských úřadů obcí s rozšířenou působností a sedmi tajemníků pověřených obecních úřadů⁷⁰.

Kraje a hlavní město Praha mají povinnost umožnit nahlížení rovněž do Sbírky mezinárodních smluv. Jelikož jsou mezinárodní smlouvy dle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu a v případě rozporu se zákonem se aplikují namísto zákona, zůstává otázkou, zda by Sbírku mezinárodních smluv z důvodu poznatelnosti a dostupnosti práva neměly uchovávat i obce.

V současné době je Ministerstvem vnitra připravován nový zákon o Sbírce zákonů, který by měl umožnit jak elektronizaci Sbírky zákonů, tak elektronizaci tvorby právních předpisů, které jsou ve Sbírce zákonů vyhlášovány. Návrh paragrafového znění mimo jiné stanovuje, že elektronická i listinná podoba má stejné právní účinky a Ministerstvo vnitra je povinno umožnit veřejný přístup ke Sbírce zákonů a mezinárodních smluv v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Velkým krokem kupředu je rovněž ustanovení § 12 odst. 1, v němž je stanovena povinnost Ministerstva vnitra zajistit úpravu textu právního předpisu ve znění příslušné novely a nálezů Ústavního soudu vyhlášených ve Sbírce zákonů – tedy tvorba tzv. konsolidovaných znění. V § 15 je nově upravena povinnost obecního úřadu, úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města, úřadu městské části hlavního města Prahy a krajského úřadu umožnit každému v úředních hodinách bezplatně nahlížet do Sbírky zákonů a mezinárodních smluv v elektronické podobě, přičemž v případě výpadku elektronického systému vzniká krajskému úřadu povinnost umožnit každému v úředních hodinách bezplatně nahlížet do Sbírky zákonů v listinné podobě, a to do částek, které byly v době této překážky vydány. Jako nedostatek navrhované právní úpravy se může jevit ustanovení o účinnosti zákona, neboť ta je v současné době navrhována na 1. ledna 2019⁷¹.

⁷⁰ Příloha č. 1 diplomové práce. Dopis Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ze dne 21. září 2015

⁷¹ Materiál byl k 21. 8. 2015 ve stavu ukončeného připomínkového řízení. Srov., Materiál „Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv“. Knihovna eKLEP aplikace ODok [online][cit. 2015-08-21] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK9W3J8WDA>

Kapitola 3

Tvorba právních předpisů

Klíčový dokument pro legislativní proces představují legislativní pravidla vlády. Ačkoli konečná podoba zákonů závisí na úvaze poslanců a senátorů, nakolik budou do jim předloženého návrhu zasahovat pozměňovací návrhy, těžiště odborné práce s legislativními návrhy se odehrává, resp. odehrávat by se mělo, ještě dříve, než je návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně.

Za prvotní proces předcházející legislativnímu procesu lze považovat vznik legislativního záměru, který Šín vymezuje jako „*konkrétní, byť obecnou představu o potřebě právní úpravy spojenou s reálnou možností tento záměr realizovat a zahájit k tomu legislativní proces,*“ čímž legislativní záměr odlišuje od úvah a podnětů *de lege ferenda*. Legislativní záměr je vázán na subjekt odpovědný za přípravu právní úpravy, který by měl mít jasnou představu o předmětu právní regulace a o prostředcích a metodách, které budou použity k dosažení účelu právní úpravy⁷².

3.1. Odpovědnost za tvorbu práva

Uvažujeme-li o odpovědnosti za přípravu právní úpravy, jedná se především o politickou odpovědnost vlády, resp. jednotlivých ministerstev, jejichž odborný aparát přípravu návrhů právních předpisů fakticky realizuje, za kvalitu právního řádu, obsah

⁷² ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 46 - 47

právních předpisů a jejich bezrozpornost. Šín zmiňuje subjekty zákonodárné iniciativy a pozastavuje se nad otázkou jejich podílu na odpovědnosti za tvorbu práva, přičemž uzavírá, že ji nelze spolehlivě přičítat některému z těchto subjektů⁷³.

Pokud však vezmeme v úvahu vztah vlády a Poslanecké sněmovny v parlamentním uspořádání České republiky, kdy je vláda zpravidla spjata s důvěrou Poslanecké sněmovny, silnější postavení Poslanecké sněmovny v dvoukomorovém Parlamentu a proces plánování legislativy, který je v režii vlády, můžeme vládu považovat za subjekt, který nese téměř výlučně politickou odpovědnost za tvorbu práva.

3.2. Harmonogram legislativního procesu na úrovni vlády

Odpovědnost konkrétního resortu lze mnohdy dedukovat již z předmětu právní úpravy, kterou má daný resort obvykle v gesci; na takovou dedukci se však nelze bez dalšího spolehnout. Rozdělení odpovědnosti za přípravu právní úpravy je stanoveno v kompetenčním zákoně č. 2/1969 Sb. a třemi dokumenty: programovým prohlášením vlády, plánem legislativních prací a výhledem legislativních prací.

3.2.1. Programové prohlášení vlády

Politicky významným dokumentem je programové prohlášení vlády, se kterým nově jmenovaná vláda zpravidla předstupuje před Poslaneckou sněmovnu a žádá ji o vyslovení důvěry. Obsah ani povinnost předložení programového prohlášení Poslanecké sněmovně však není nijak stanoven; je na uvážení vlády, zda a jakým způsobem poslanec seznámí se svou představou o směřování její politiky po dobu jejího funkčního období. V ústavním zákoně o československé federaci z roku 1968 přitom povinnost předložit Federálnímu shromáždění program zakotvena byla.

Programové prohlášení vlády se zpravidla skládá z obecné části (označované jako „preambule“ či „úvod“), jež obvykle obsahuje zhodnocení současné hospodářské a

⁷³ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 55 - 58

politické situace z pohledu vlády, a zvláštní části, která obsahuje ideje o prioritách v jednotlivých oblastech vládní politiky (např. zahraniční politiky, rozpočtové politiky, životního prostředí, sociálních věcí a dalších).

Priority spadající přímo do působnosti vlády, tedy týkající se legislativních změn ve formě zákona a nařízení vlády, jsou následně zapracovány do plánu legislativních prací a výhledu legislativních prací.

3.2.2. Plán legislativních prací vlády

Vedle legislativních pravidel vlády regulují podobu plánu legislativních prací Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Stejně jako legislativní pravidla vlády byly i tyto metodické pokyny přijaty formou usnesení vlády.

Plán legislativních prací je sestavován každoročně, obvykle na konci kalendářního roku, a schvaluje jej vláda usnesením. První část je vnitřně členěna podle resortů a jejich legislativních úkolů na nadcházející kalendářní rok ve formě tabulky, ve druhé části je totožný obsah řazen chronologicky.

U každého legislativního úkolu je vyznačen předpokládaný termín rozeslání do vnějšího připomínkového řízení, termín předložení vládě, předpokládaný termín nabytí účinnosti, údaj o tom, zda bude provedeno hodnocení dopadů regulace a zda bude materiál projednán radou vlády pro koordinaci boje s korupcí.

Kysela s Wintrem vytýkají současné podobě plánu legislativních prací především to, že „jde v zásadě jen o sumář nadpisů dodaných jednotlivými resorty, z něhož si lze jen s obtížemi učinit představu o obsahu a důvodnosti navrhovaných právních úprav“ a

doporučují doplňovat jednotlivé položky o stručnou anotaci⁷⁴. Dle Rybové je to však z časových a kapacitních důvodů nereálné⁷⁵.

Zároveň obsahuje každá položka údaj o tom, zda je součástí legislativního úkolu implementace směrnic Evropského parlamentu a Rady; pro každý resort je pak podle § 6c odst. 2 metodických pokynů do samostatné tabulky zvlášť vyčleněna implementační část obsahující údaje o unijní legislativě, kterou je výhledově nutné implementovat do českého právního řádu, a vnitrostátních předpisů, které bude nutné novelizovat, zrušit nebo nahradit novými.

Je-li materiál předmětem implementace, je v kolonce "termín stanovený pro implementaci" uveden měsíc a rok, do kterého je nutné implementaci provést; to však ještě neznamená, že bude úkol splněn. V plánu legislativních prací vlády pro rok 2015 byl zařazen materiál "Návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole" s termínem stanoveným pro implementaci na prosinec 2013, předpokládaným termínem rozeslání do vnějšího připomínkového řízení na prosinec 2014 a předpokládaným termínem nabytí účinnosti na leden 2016⁷⁶.

Jak plyne z historie⁷⁷ daného materiálu v elektronické knihovně eKLEP, vnější připomínkové řízení bylo zahájeno již v listopadu 2014. Legislativní rada vlády však vládě doporučila na konci dubna 2015 návrh neschválit⁷⁸ a v důsledku toho došlo k opakování vnějšího připomínkového řízení, které bylo zahájeno v červenci 2015 a

⁷⁴ GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, s. 196

⁷⁵ RYBOVÁ, Jitka. Legislativní proces a jeho vliv na četnost a detailnost právních předpisů. In GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA. *Tvorba práva v České republice po vstupu do EU*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s. 267

⁷⁶ Plán legislativních prací vlády pro rok 2015. [online][cit. 2015-12-20] Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Priloha-c--1_Plan-legislativnich-praci_2015.pdf

⁷⁷ Materiál „Návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrh prováděcích právních předpisů k zákonu o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě“. Knihovna eKLEP aplikace ODok [online][cit. 2015-12-22] Dostupné z: https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=4065DA

⁷⁸ Program 151. zasedání LRV a jeho výsledky [online][cit. 2015-12-22] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/programy-zasedani-a-vasledky/program-151--zasedani-lrv--129267/>

ukončeno o měsíc později; ještě na začátku prosince 2015 však nebyly všechny připomínky vypořádány.

Zákon tedy nenabude účinnosti v předpokládaném termínu, odpovědnost za nedodržení termínu stanoveného plánem legislativních prací zůstává v rovině politické. Zůstává otázkou, jak dlouho potrvá legislativní proces v Parlamentu.

Při nedodržení termínů nedochází k novelizaci plánu legislativních prací, vláda pouze přijímá usnesení k pravidelné měsíční zprávě o plnění úkolů v daném období⁷⁹.

3.2.3. Výhled legislativních prací vlády

Tvorba plánu legislativních prací vychází mimo jiné z výhledu legislativních prací vlády; ten bývá sestavován jednou za volební období a má spíše informativní povahu - členům vlády z něj nevyplývají konkrétní úkoly. Obvykle je sestavován na tříleté období a strukturou se podobá plánu legislativních prací, jeho dlouhodobější charakter se projevuje například ve formátu stanovení předpokládaného termínu předložení vládě, který se na rozdíl od plánu legislativních prací stanovuje podle kalendářních čtvrtletí⁸⁰.

3.2.4. Předpokládané nabytí účinnosti právního předpisu

Plán legislativních prací i výhled legislativních prací vycházejí z předpokládaného data nabytí účinnosti. Z výše uvedeného plyne, že legislativní proces se oproti předpokladu může zbrzdit na úrovni vlády, ať už v resortu odpovědném za přípravu návrhu právního předpisu v rámci jeho tvorby, v připomínkovém řízení či při projednání v Legislativní radě vlády.

Termín nabytí účinnosti zákona ovlivňuje rovněž doba trvání legislativního procesu v Parlamentu a jeho výsledek, čemuž se věnuje první část této práce.

⁷⁹ KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. 1. vyd. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010, s. 218 - 223

⁸⁰ Tamtéž.

Vláda tak musí plány legislativních prací z hlediska časového sestavovat tak, aby bylo reálné návrhy zákonů předložit a projednat v Parlamentu v průběhu jejího předpokládaného funkčního období.

3.3. Struktura návrhu právního předpisu

Návrhy zákonů, nařízení vlády a vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních úřadů jsou členěny na části, hlavy, díly, oddíly, pododdíly, jednotlivé paragrafy na odstavce, pododstavce a body a ustálenou podobu mají i návrhy novel těchto předpisů, přestože právní předpisy tuto strukturu nestanovují⁸¹.

Jsou to legislativní pravidla vlády - interní předpis přijatý formou usnesení vlády, který mimo jiné stanovuje podobu vládních návrhů a ministerských vyhlášek. Jako interní předpis jsou legislativní pravidla vlády závazná pro ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, což vyvolává otázku, jak je regulována podoba návrhů zákonů, kdy jsou navrhovateli ostatní subjekty zákonodárné iniciativy.

Jediným právním předpisem, který se zabývá otázkou podoby návrhu zákona, je jednací řád Poslanecké sněmovny, jehož úprava podoby návrhu zákona je ve srovnání s legislativními pravidly vlády poměrně vágní. Jednací řád Poslanecké sněmovny dle ustanovení § 86 vyžaduje, aby návrh zákona obsahoval přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést, aby součástí návrhu byla důvodová zpráva členěná na obecnou a zvláštní část spolu s předpokládaným hospodářským a finančním dosahem návrhu a zhodnocení souladu návrhu s mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem. Vládní návrhy jsou Legislativní radou vlády dle čl. 1 jejího Statutu navíc posuzovány z hlediska souladu návrhu s ostatními součástmi právního řádu České republiky a s právem Evropské Unie. Dále musí být k návrhu zákona předložen návrh prováděcího právního předpisu, má-li tento předpis nabýt účinnosti zároveň se zákonem.

⁸¹ Vyjma zákona o státním rozpočtu, jehož podoba je určena dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Vnitřním členěním zákona se tedy jednací řád Poslanecké sněmovny nezabývá a návrhovač je odkázán na úpravu obsaženou v legislativních pravidlech vlády. V praxi tento nedostatek nepůsobí žádné problémy, neboť návrhy, jejichž předkladatelem není vláda, standardům vnitřní uspořádanosti vyhovují.

Podrobnější úpravu postrádá rovněž podoba návrhu novely zákona, jejíž úprava je obsažena v ustanovení § 86 odst. 5 jednacího řádu Poslanecké sněmovny; návrh se předkládá se zněním platného zákona nebo jeho části, již se novelizace týká, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění; to však nijak nevypovídá o tom, jak má návrh novely fakticky vypadat.

Konkrétní podoba návrhu novely, členění na články, body a případně části je stanovena rovněž v legislativních pravidlech vlády pro vládní návrhy novel, ostatní subjekty zákonodárné iniciativy mohou jako „návod“ pro tvorbu návrhu novely využít právě pouze legislativní pravidla vlády.

3.4. Návrh věcného záměru zákona

Vypracování věcného záměru zákona je zvláštní postup upravený v čl. 3 až 7 legislativních pravidel vlády, který se využívá výhradně v rámci legislativního procesu na půdě vlády. Podstatou věcného záměru zákona je vytvoření materiálu, který bude sloužit jako prostředek k seznámení se s koncepčně novou zákonnou úpravou či věcí, která není v právním řádu vůbec upravena, a to před tvorbou paragrafového znění; takový věcný záměr musí být rovněž zařazen do plánu legislativních prací. Věcný záměr se do plánu legislativních prací nezařadí, pokud je převážná část návrhu zákona předmětem implementace práva Evropské unie.

Věcný záměr má za úkol představit hlavní teze legislativního záměru a stručně, byť výstižně charakterizovat zamýšlenou právní úpravu. Lze tak například ušetřit nemalé úsilí při tvorbě paragrafového znění, pokud by z připomínkového řízení či projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády ve věci věcného záměru vyplýval zásadní nesouhlas odborné veřejnosti s navrhovaným způsobem právní úpravy. Výhodou věcného záměru je rovněž skutečnost, že připomínkové řízení a

projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády ke stejnému materiálu proběhne minimálně dvakrát a odborná veřejnost či ostatní resorty budou mít lepší možnost se s navrhovanou právní úpravou kvalitněji seznámit a ovlivnit její podobu.

Význam věcného záměru zákona však oslabuje s nevyužíváním tohoto institutu v některých případech, kdy by to bylo nanejvýš vhodné. Například ve věci již zmíněného návrhu zákona o neziskových zdravotnických organizacích tento nástroj využit nebyl. Výsledkem je zásadní nesouhlas koncepčního charakteru mimo jiné ze strany Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva financí, Hospodářské komory České republiky a většiny sociálních partnerů⁸². Na tento nešvar upozorňuje i *Hart* a uzavírá, že by měl být kladen větší důraz na řešení koncepčních otázek oproti připomínkování konkrétních formulací. Dále se domnívá, že legislativní proces by neměl začínat předložením paragrafového znění, nýbrž materiálem, který identifikuje klíčové koncepční otázky budoucího návrhu⁸³.

Mnozí autoři spatřují řešení tohoto nedostatku v rozšíření okruhu právních předpisů, u kterých by měl být institut věcného záměru využíván, právě za účelem zkvalitnění odborné diskuze nad konkrétní problematikou. *Kysela* a *Wintr* přicházejí s otázkou, zda by neměl být věcný záměr využíván vždy⁸⁴; taková změna by se však výrazně promítla v prodloužení legislativního procesu.

3.4.1. Obsah věcného záměru zákona

Náležitosti věcného záměru vymezuje velmi podrobně čl. 4 legislativních pravidel vlády. Lze shrnout, že věcný záměr musí obsahovat zejména přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže, základní zásady, které jsou do nich zapracovány, účel, který je jimi sledován, zhodnocení stávající právní úpravy včetně rozboru

⁸² Materiál „Návrh zákona o neziskových zdravotnických organizacích“. Knihovna eKLEP aplikace ODok [online][cit. 2015-12-29] Dostupné z: https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=554C9A

⁸³ HART, Jan. Několik poznámek k legislativnímu procesu. *Právní fórum*. 2006, č. 11. s. 408

⁸⁴ GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, s. 194 - 195

skutečného stavu, návrh věcného řešení, zhodnocení souladu s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii a další.

3.5. Hodnocení dopadů regulace

„Hodnocení dopadů regulace (anglicky „Regulatory Impact Assessment“ nebo „Regulatory Impact Analysis“, zkratkou RIA) je soustava metod směřujících k systematickému zhodnocení negativních nebo pozitivních dopadů variant navrhovaných (ex ante) či existujících (ex post) regulací. Regulacemi rozumíme soubor rozmanitých nástrojů, pomocí kterých vláda ovlivňuje chování občanů a jejich skupin (např. podnikatelů) s cílem řešit identifikované problémy⁸⁵.“

Používání hodnocení dopadů regulace bylo v prostředí státní správy zakotveno v roce 2007, kdy byly usnesením vlády přijaty Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace; ty upravují jak procesní postup vytváření hodnocení dopadů regulace, tak požadavky jeho na obsah. Obecné zásady se vztahují na přípravu návrhů právních předpisů připravovaných orgány státní správy v souladu s legislativními pravidly vlády a na přípravu nelegislativních materiálů, v jejichž závěrech je navrhováno legislativní řešení mající věcné dopady.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace se ve výše uvedených případech neaplikují bezvýjimečně. Druhým, kvalitativně odlišným způsobem, jak zhodnotit stávající a navrhovanou právní úpravu, je provedení hodnocení dle legislativních pravidel vlády v rámci obecné části důvodové zprávy, resp. odůvodnění.

V obecné rovině má realizace hodnocení dopadů regulace obdobnou funkci jako zpracování věcného záměru zákona⁸⁶. Věcný záměr má za úkol navrhnout koncepční řešení, eventuelně varianty řešení budoucí právní úpravy, kdežto hodnocení dopadů

⁸⁵ VAVERA, František 10. Hodnocení dopadů regulace (RIA). In kol. aut. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, s. 248

⁸⁶ Hodnocení dopadů regulace je zpravidla součástí věcného záměru, v tomto kontextu je podobnost vztažena pouze k účelu těchto dvou nástrojů.

regulace sleduje, zda je vhodné či nutné danou problematiku legislativně řešit, jaký je současný stav dané věci a jaký je předpoklad promítnutí legislativní změny v různých dimenzích, ať už se jedná o dopad na veřejné rozpočty, právní subjekty, životní prostředí, administrativní zátěž a další. Lze shrnout, že funkcí obou nástrojů je především umožnit zkvalitnění právního řádu, usnadnit průběh následného legislativního procesu a prostřednictvím připomínkování uvedených materiálů otevřít odbornou diskuzi nad zamýšleným opatřením. Hodnocení dopadů regulace by mělo být po obsahové stránce srozumitelné a mělo by být podkladem pro kvalitní a informované rozhodování účastníků legislativního procesu⁸⁷.

3.5.1. Komise RIA

Důležitou pozici v procesu tvorby hodnocení dopadů regulace zaujímá pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace, neboli komise RIA, která byla zřízena novelou Statutu Legislativní rady vlády v roce 2011.

Úkolem komise RIA je revidovat hodnocení dopadů regulace poté, co proběhla odborná debata na úrovni předkladatele a předtím, než bude materiál, k němuž bylo hodnocení dopadů regulace vytvořeno, předložen ke schválení vládě. Důležitou úlohu sehrává komise RIA při sestavování plánu legislativních prací vlády, kdy dává stanovisko k návrhu předkladatele, zda hodnocení dopadů regulace u návrhu zařazeného do plánu legislativních prací provést, či nikoli.

Význam stanoviska komise RIA však oslabuje skutečnost, že o řešení rozporu, který se nepodaří vyřešit na úrovni člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy, rozhoduje v případě návrhů zákona vláda, resp. předseda Legislativní rady vlády u návrhů vyhlášek. Od postavení neopomenutelných připomínkových míst se tak formálně liší pouze tím, že má možnost uplatňovat rozpor u vyhlášek.

⁸⁷VAVERA, František 10. Hodnocení dopadů regulace (RIA). In kol. aut. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, s. 248 - 249

Nedostatek celého procesu lze rovněž spatřovat v tom, že stanovisko komise RIA není povinnou náležitostí legislativního procesu, neboť komise RIA se z časových důvodů není schopna vyjádřit ke všem návrhům, u kterých se hodnocení dopadů regulace provádí⁸⁸.

Obecné zásady obsahují taxativní výčet právních předpisů, u kterých se hodnocení dopadů regulace neprovádí - je tomu tak mimo jiné v případě návrhu implementačního předpisu, kde není dána možnost diskrece a současně návrh implementačního předpisu nejde nad rámec požadavků práva EU. To kritizuje výroční zpráva komise RIA za rok 2013, kdy jako jedno z 11 doporučujících opatření ke zlepšení procesu hodnocení dopadů regulace navrhuje aplikovat tento postup i u transpozice směrnic.

„U transpozičních norem opakovaně dochází ke špatné aplikaci metodiky RIA. I když je v některých případech diskrece na národní úrovni minimální, není ve skutečnosti možné obecně tento argument používat ve prospěch toho, proč RIA nemá být nezpracována. Návrh transpozice směrnic by měl být připravován a posuzován v souladu s metodikou RIA s ohledem na skutečnost, že směrnice zpravidla určuje jen cíl, který má členský stát sledovat, jinak ponechává prostor pro hledání řešení na národní úrovni. RIA v případě transpozičních norem není nástrojem pro zdůvodnění nutnosti transpozice (nulová varianta vs. navrhovaný předpis), ale nástrojem pro vyjasnění skutečné minimální úrovně požadované harmonizace, hledání vhodného konkrétního způsobu implementace harmonizačních opatření do tuzemského práva a vyčíslení dopadů jednotlivých harmonizačních alternativ na dotčené subjekty⁸⁹.“

Předseda Legislativní rady vlády může na návrh předkladatele rozhodnout o neprovedení hodnocení dopadů regulace. V roce 2013 bylo předloženo celkem 176 vládních návrhů právních předpisů, z nichž u 102 bylo provedeno hodnocení dopadů

⁸⁸ V roce 2013 bylo hodnocení dopadů regulace provedeno u 102 vládních návrhů, komise RIA dala své stanovisko k 69 z nich. Srov. Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013. s. 10 - 12. [online][cit. 2016-01-01] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocnizprava-Komise-RIA-za-rok-2013.pdf>

⁸⁹ Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013. s. 26. [online][cit. 2016-01-01] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocnizprava-Komise-RIA-za-rok-2013.pdf>

regulace. U 24 návrhů nebylo hodnocení dopadů regulace provedeno na základě plánu legislativních prací, k 37 návrhům udělil výjimku předseda Legislativní rady vlády a k 13 návrhům nebylo hodnocení dopadů regulace provedeno, přestože výjimka nebyla udělena, čímž byly porušeny Obecné zásady i legislativní pravidla vlády⁹⁰. V dalším případě se tak projevuje problém předpisu upravujícího legislativní proces jako vnitřního předpisu; z jeho porušení vyplývá politická odpovědnost a fakticky není nijak sankcionováno.

V jistém směru lze kladně hodnotit snahu vlády o zkvalitnění legislativního procesu a legislativy samotné mimo jiné aplikací hodnocení dopadů regulace na úkor rychlosti legislativního procesu. Budeme-li na legislativní proces nahlížet jako na celek, tedy vezmeme-li v úvahu proceduru na půdě Parlamentu, zjistíme, že sebelepší snahy vlády o zvýšení kvality právního řádu mohou v konečném důsledku zhatit iniciativy jednotlivých poslanců a senátorů prostřednictvím jejich pozměňovacích návrhů. Může tak snadno dojít k situaci, kdy Parlament znehodnotí předešlou práci mnoha odborníků a přijme právní úpravu v naprosto odlišné podobě; v budoucnu tak mohou vyvstávat důsledky, které nikdo z poslanců a senátorů nezamýšlel. *Suchánek* řešení spatřuje v odebrání možnosti jednotlivým poslancům podávat legislativní návrhy, tedy ať už právo zákonodárné iniciativy samotné i právo podávat pozměňovací návrhy ve druhém čtení, a toto právo přiznat pouze skupině poslanců o minimálním stanoveném počtu⁹¹; s tímto návrhem lze souhlasit, nicméně v minulosti se ukázal být politicky neprůchodným.

3.6. Příprava návrhů, jejichž předmětem je transpozice směrnic

V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie se v českém právním řádu vyskytl i fenomén implementace zaměřené na dosažení slučitelnosti českého právního řádu s právním řádem unijním, jehož součástí je i transpozice evropských směrnic do vnitrostátních předpisů. Na úrovni vládní tvorby právních

⁹⁰ Výroční zpráva Komise RIA za rok 2013. s. 13. [online][cit. 2016-01-01] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/aktualne/Vyrocnizprava-Komise-RIA-za-rok-2013.pdf>

⁹¹ SUCHÁNEK, Radovan. Stát jako tvůrce práva. In JIRÁSKOVÁ, Věra (ed.) *Český stát a vzdělanost. Příspěvky přednesené na konferenci "Role státu v transformující se české společnosti" konané 6. a 7. září 2001 v Lužanech*. Praha: Karolinum, 2002, s. 237

předpisů se touto oblastí zabývají především metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, které obsahují i základní pravidla a metody implementace. Při přípravě implementace je nutné dbát zejména na to, aby bylo zohledněno právo Evropské unie jako celek, odstraněny ty části českého právního řádu, které odporují závazkům vyplývajícím z práva Evropské unie, a bylo umožněno právo Evropské unie řádně aplikovat.

Úkolem procesu transpozice je naplnit cíl a účel stanovený směrnicí a metodické pokyny v čl. 20 odst. 3 výslovně umožňuje odchýlení se od ustanovení směrnice za dvou podmínek; buď odchýlení směrnice sama umožňuje, nebo to z povahy dotčeného ustanovení vyplývá.

Právě otázka přejímání právních pojmů užitých ve směrnici je problematickým aspektem transpozice směrnic do českého právního řádu. Dle čl. 15 odst. 3 metodických pokynů mají být pojmy obsažené v předpisech Evropské unie se vykládány tak, aby jim byl přisouzen význam užívaný v právu Evropské unie. *Pítrová* konstatuje, že nalezení právního pojmu společného pro všechny členské státy Evropské unie nemůže být vzhledem k odlišnosti právních řádů ničím jiným než kompromisem a přenesení takových pojmů do vnitrostátního právního řádu tak působí obtíže. Existují v zásadě dva způsoby, jak tento problém překonat: buď najít český ekvivalent, nebo použít nový pojem odpovídající pojmu užitému ve směrnici⁹².

Nedávno tento problém vyvstal u tvorby nového zákona o zadávání veřejných zakázek, který byl Ministerstvem pro místní rozvoj předložen z důvodu nutnosti transpozice evropských směrnic. Ve vnějším připomínkovém řízení byla Uníí zaměstnavatelských svazů ČR uplatněna připomínka, která navrhovala změnit nebo alespoň definovat pojem „soukromá osoba“ užitý v § 10 odst. 4 návrhu z důvodu, že český právní řád takový pojem nevymezuje; předkladatel si pod tímto pojmem představoval nejspíše osobu odlišnou od veřejného zadavatele nebo jinou právnickou osobu ovládanou veřejným zadavatelem nebo veřejnými zadavateli. Na vypořádací poradě proběhla k tomuto problému diskuze napříč připomínkovými místy, přičemž

⁹² PÍTROVÁ, Lenka. 6.4 Český transpoziční deficit. In ŠTURMA, Pavel, Michal TOMÁŠEK, Milan BAKEŠ, et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. Praha: Karolinum, 2009, s. 331 - 332

byla ze strany předkladatele uzavřena s tím, že použití tohoto pojmu vyžaduje předmětná směrnice a připomínkové místo nenavrhuje jinou formulaci⁹³.

Postup předkladatele ve výše uvedeném případě je příkladem chyby v transpozici, která je spíše známkou bezradnosti předkladatele, kdy předkladatel tvrdí, že je povinen použít právě pojem použitý směrnicí a upozorněním, že připomínkové místo nenavrhuje jinou formulaci, naznačuje, že si je tohoto nedostatku vědom. Bude-li v právním řádu užíván pojem, který právní řád nevymezuje ani nepoužívá, nemůže být transpozice provedena řádně; tak již ostatně v minulosti judikoval Evropský soudní dvůr⁹⁴.

⁹³ Vypořádací tabulka k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek. Knihovna eKLEP aplikace ODok. [online][cit. 2016-01-02] Dostupné z:

https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=49BA42

⁹⁴ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 9. dubna 1987, C-363/85 Komise proti Italské republice. In EUR-Lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2016-01-02] Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0363>

Kapitola 4

Připomínkové řízení

Poté, co je návrh materiálu⁹⁵ předkladatelem vytvořen, je návrh podroben revizi a diskuzi ze strany veřejnosti, která je realizována ve dvou rovinách - v připomínkovém řízení a následně projednáním ze strany Legislativní rady vlády a jejích pracovních komisí. Připomínkové řízení bývá z hlediska rozsahu nezastupitelným prvkem odborné i laické diskuze, jejímž účelem je zejména udržení kvality návrhu i jeho soulad s realitou. Všeobecným úkolem, který si dávají za cíl legislativní pravidla vlády v čl. 1 odst. 2, a tedy i jedním z úkolů připomínkového řízení, je zvýšení úrovně samotné tvorby právního řádu.

Šín spatřuje smysl projednání návrhu v tom, že umožňuje „...zejména posoudit souladnost obecného a resortního zájmu a přístupu k řešení základních otázek obsahu právní regulace, především pokud jde o dosažení stanoveného cíle, a to z hlediska jiných ústředních orgánů, sladit v širším kontextu zájmy a potřeby s cílem připravovaného návrhu, posoudit komplexnost právní úpravy i její soulad s ostatními obory a odvětvími právního řádu, její úplnost, srozumitelnost, bezmezerovitost, stejnorodost a docílit kvalifikované oponentury i v ostatních směrech posouzení návrhu, umožňující dosáhnout všestranné úrovně a kvality právního předpisu⁹⁶.“

⁹⁵ Proces připomínkování se v praxi netýká jen věcných záměrů, návrhů zákonů, nařízení vlády a vyhlášek, ale rovněž materiálů nelegislativní povahy, jako jsou koncepce, strategie, akční plány a jiné.

⁹⁶ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 92

Vedle zájmu obecného a resortního do připomínkového řízení vstupují i další dílčí zájmy, se kterými se musí předkladatel vypořádat; mimo jiné se jedná o zájmy samotných adresátů právních předpisů. Může se ukázat, že předkladatelem v dobré víře zamýšlený dopad právní úpravy je ve skutečnosti nejen v rozporu se zájmy adresáta, ale rovněž v rozporu se zájmem obecným. Reflektováním jiného pohledu na regulovanou problematiku i způsob její úpravy lze takovému stavu předejít.

Ani komplexnost právní úpravy či její bezmezerovitost nemusí být ze strany předkladatele vždy plně zohledněna. Důvodem může být například i samotná skutečnost, že předkladatel předložením návrhu materiálu plní jemu stanovený úkol a nezabývá se příliš otázkou, zda byl tento úkol z hlediska koherence právního řádu definován správně.

Mnohé návrhy upravující různorodá odvětví společenského života jsou tvořeny úředníky, kteří v dané oblasti nikdy nevykonávali praxi a mohou jim tak unikat aspekty problematiky, jejichž znalost či zohlednění je pro návrh vhodného řešení zapotřebí. Tímto se zabývají i *Kysela s Wintrem*, když pokládají otázku, jakou odbornost by měli autoři návrhů mít; zda by měli jen ovládat právní techniku, nebo být i právními analytiky či dokonce i znalci upravované matérie a upozorňují na odlišnosti jednotlivých oborů, kde legislativci působí. Je pak rozdíl, zda legislativec vytváří úpravu občanského soudního řízení, nebo nakládání s chemickými hnojiv⁹⁷.

4.1. Regulace připomínkového řízení

Základní rámec pro průběh připomínkového řízení vytvářejí legislativní pravidla vlády; obsahují seznam povinných připomínkových míst, způsob uveřejnění návrhu materiálu, délku lhůty pro sdělení připomínek, způsob předkládání připomínek a jejich obsah, postup při vypořádání připomínek a způsob řešení rozporů. Do tohoto rámce je třeba zahrnout i ustanovení čl. 76 legislativních pravidel vlády, které umožňují

⁹⁷ GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, s. 201 - 202

předsedovi Legislativní rady vlády zásadním způsobem měnit podobu výše popsaných pravidel.

Je třeba se však hlouběji pozastavit nad povahou legislativních pravidel vlády jako vnitřního předpisu. V této práci již bylo zmíněno, že legislativní pravidla vlády jsou toliko vnitřní předpis závazný pouze pro vládu a jí podřízené útvary. První otázkou je záležitost odpovědnosti za porušení legislativních pravidel vlády. Jelikož legislativní pravidla nejsou právním předpisem, nelze v případě jejich porušení uvažovat o odpovědnosti v právní rovině, což se ale při vyhodnocení kladů a záporů zdá být spíše výhodou. Na první pohled zápor, v konečném důsledku však snad kladem je právě sama chybějící právní odpovědnost a s tím spojená nemožnost dovolávat se porušení práv a povinností založených legislativními pravidly soudní cestou. Byl-li by totiž připuštěn soudní přezkum „regulérnosti“ legislativního procesu na úrovni vlády, byl by v případě rušení právních předpisů z důvodu nedodržení požadovaného postupu zásadním způsobem narušen princip právní jistoty a předvídatelnosti práva. Z pohledu vlády je forma legislativních pravidel z výše uvedeného důvodu jednoznačně kladem, a to zejména z důvodu značného prostoru k tomu, jak s jejich aplikací nakládat. *Kněžínek* navíc dovozuje, že nejsou-li legislativní pravidla dodržena a vláda posléze návrh právního předpisu schválí usnesením, schvaluje tak *ad hoc* odchýlení od jejich aplikace⁹⁸.

Z hlediska teorie je vážným nedostatkem legislativních pravidel skutečnost, že požadují určité chování po subjektech, na které se nevztahují. Tato otázka vyvstává právě v případě připomínkového řízení, kterého se mimo vlády, resp. jejich útvarů, účastní značné množství dalších subjektů veřejného i soukromého práva. *De iure* se tak nevztahují na mnohá připomínková místa, která se však jejich úpravě ve vlastním zájmu ovlivnit výslednou podobu legislativních návrhů dobrovolně podřizují.

Skutečným problémem, který by mohl mít vážný dopad ve fungování společnosti, by byla situace, kdy by právní předpisy přestaly zásadním způsobem

⁹⁸ KNĚŽÍNEK, Jan. 11. Legislativní pravidla vlády. In kol. aut. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, s. 286 - 288

splňovat legislativně technické požadavky stanovené legislativními pravidly vlády; poté by bylo podle *Kysely* a *Wintra* aktuální zabývat se otázkou, zda legislativní proces na úrovni vlády, včetně legislativně technických požadavků, resp. alespoň jeho část, regulovat právními předpisy⁹⁹.

4.1.1. Výjimky dle čl. 76 legislativních pravidel vlády

Předseda Legislativní rady může změnit lhůty stanovené legislativními pravidly vlády nebo omezit okruh připomínkových míst anebo stanovit, že se připomínkové řízení neprovede, přičemž toto oprávnění je omezeno třemi korektivy - může tak učinit na návrh člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy, výjimečně a v jednotlivých případech. Dále může rozhodnout o tom, že se neprovede hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad.

Paradoxně není jednou z uvedených podmínek udělení výjimky odůvodnění žádosti, byť to se implicitně předpokládá. Podmínkou by tak mělo být, že o výjimku bude možné zažádat „*ve výjimečných případech - zejména v případě, kdy je vážně ohroženo dodržení termínu pro předložení návrhu právního předpisu vládě, vyplývajícího z Plánu legislativních prací vlády, popřípadě vyžaduje-li to jiný naléhavý obecný zájem*¹⁰⁰“.

4.1.2. Vnitřní připomínkové řízení

Vnitřní nebo také vnitroresortní připomínkové řízení je užitečným konzultačním nástrojem, který může předkladatel využít k méně formálnímu projednání připomínek; vnitřní připomínkové řízení totiž není regulováno legislativními pravidly, způsob jeho regulace je ponechán na jednotlivých ministerstvech. K připomínkování dochází zpravidla jen na úrovni ministerstva. Pokud to však časové možnosti dovolují, může

⁹⁹ GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, s. 194 - 195

¹⁰⁰ KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce*. 1. vyd. Praha: Úřad vlády ČR, 2010, s. 226

předkladatel do tohoto procesu zahrnout i ostatní resorty, další povinná připomínková místa i jiné subjekty, dle jeho uvážení.

Předkladatel zcela neformálně, typicky e-mailem, oslovuje jednotlivé aktéry s výzvou k zaslání připomínek ke konkrétnímu materiálu. Byť tyto ostatní subjekty nemají právo na vypořádání jejich připomínek, je vnitřní připomínkové řízení přínosem i pro ně. Mají totiž možnost se s návrhem materiálu seznámit před zahájením formálního, vnějšího připomínkového řízení, což může napomáhat lepšímu pochopení navrhované právní úpravy a přináší možnost návrh důkladněji nastudovat. Pokud jsou připomínky těchto subjektů akceptovány, nemusí je již vznášet prostřednictvím formálního řízení.

Proměnnou ve výše uvedeném postupu je přístup jednotlivých předkladatelů k vnitřnímu připomínkovému řízení - zda jej považují za formalitu, kterou je třeba provést, nebo zda jej považují za prostředek zdokonalení jejich návrhu. V prvním uvedeném případě tak předkladatel pravděpodobně osloví jen takový okruh aktérů, který mu vymezuje případný vnitřní předpis a nebude k vyjádření poskytovat delší lhůtu, než musí. Tím však v konečném důsledku může zkomplikovat průběh vnějšího připomínkového řízení. Materiál vzešlý z vnitroresortního připomínkového řízení bývá schvalován na poradě ministra nebo obdobným způsobem.

S tím úzce souvisí problém s výraznějšími dopady spíše ve vnějším připomínkovém řízení, na který upozorňuje Čebišová - předkladatelé svým postupem mnohdy dávají najevo, že připomínkové řízení považují za nežádoucí. Lze tak usuzovat mimo jiné ze zkracování lhůt, „*např. pět dnů k závažnému rozsáhlému návrhu v době letních dovolených*“ a přehlíživého vypořádání¹⁰¹.

¹⁰¹ ČEBIŠOVÁ, Taisa. 6.3 Politika, reformy a správní normotvorba. In ŠTURMA, Pavel, Michal TOMÁŠEK, Milan BAKEŠ, et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. Praha: Karolinum, 2009, s. 320

4.2. Okruh připomínkových míst

Jako povinná připomínková místa se označují aktéři legislativního procesu, kteří mohou podávat připomínky k legislativním i nelegislativním materiálům prostřednictvím elektronické knihovny legislativního procesu (eKLEP). Okruh povinných připomínkových míst vymezuje čl. 5 odst. 1 legislativních pravidel vlády. Druhou kategorií připomínkových míst jsou nepovinná připomínková místa, ta mohou připomínky podávat prostřednictvím knihovny připravované legislativy KPL. Do knihovny eKLEP mají však přístup i některá nepovinná připomínková místa, např., Český olympijský výbor, CzechInvest, Konfederace umění a kultury a další¹⁰², některá z nepovinných připomínkových míst mohou prostřednictvím knihovny eKLEP rovněž uplatňovat připomínky.

U některých povinných připomínkových míst není výslovně označeno, o jaká připomínková místa se jmenovitě jedná, přičemž vymezení ministerstev a krajů nevzbuzuje v této otázce sebemenší pochybnost. Rovněž u sdružení obcí a krajů s celostátní působností je zřejmé, že mají legislativní pravidla na mysli Svaz měst a obcí ČR a Asociaci krajů ČR. Dosud poslední novelou legislativních pravidel z 15. prosince 2014 byly mezi povinná připomínková místa zahrnuty profesní komory zřízené zákonem; těch je v současnosti 12 a jejich seznam poskytuje např. vláda ve své tiskové zprávě¹⁰³.

Nejasnost vyvstává při pokusu konkrétně vymezit, o jaký okruh subjektů se jedná v případě čl. 5 odst. 1 písm. g) legislativních pravidel; dle tohoto ustanovení jsou povinnými připomínkovými místy odborové organizace a organizace zaměstnavatelů, aniž by však bylo dále v textu naznačeno, o jaké konkrétní organizace se jedná. Vláda nepřijala žádné usnesení, kterým by toto vymezení blíže specifikovala. Vyloučíme-li možnost doslovného výkladu, tedy že by se mělo jednat o všechny odborové organizace

¹⁰², Seznam připomínkových míst. Knihovna eKLEP aplikace ODok. [online][cit. 2016-01-05] Dostupné z: [https://kormoran.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/pages/attachments/\\$FILE/seznam_pripominkovych_mist_eklep_podle_zkratek_20160302.pdf](https://kormoran.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/pages/attachments/$FILE/seznam_pripominkovych_mist_eklep_podle_zkratek_20160302.pdf)

¹⁰³ Vláda ČR. Profesní komory nově součástí legislativního procesu. Tisková zpráva. Praha, 3. března 2015 [online][cit. 2016-01-05] Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/profesni-komory-nove-soucasti-legislativniho-procesu-127315/>

a organizace zaměstnavatelů v České republice, můžeme dospět v zásadě ke dvěma možným výkladům.

První variantou je, že se pod tímto pojmem skrývají členové Rady hospodářské a sociální dohody za stranu odborů a zaměstnavatelů, tedy Českomoravská konfederace odborových svazů, Asociace samostatných odborů, Svaz průmyslu a dopravy a Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů. To by podporovalo i znění legislativních pravidel před červencem 2007, kdy byly tyto organizace vymezeny jako ústřední odborové orgány a zaměstnavatelské svazy¹⁰⁴. Další skutečností podporující tento výklad je usnesení vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1051, kterým byl novelizován jednací řád Legislativní rady vlády; tímto usnesením bylo stanoveno, že na jednání Legislativní rady vlády jsou zváni zástupci sociálních partnerů Rady hospodářské a sociální dohody.

Druhým možným výkladem je, že k těmto organizacím zařazujeme navíc Unii zaměstnavatelských svazů; jednak z důvodu, že je v rámci organizací zaměstnavatelů a odborových organizací jedinou organizací nad rámec Rady hospodářské a sociální dohody, která má přístup do knihovny eKLEP, jednak proto, že ministerstva jí uplatňované zásadní připomínky k návrhům zákonů, u nichž vznikl rozpor, předkládají vládě k rozhodnutí¹⁰⁵.

Tuto otázku je nutné řešit zejména ve vztahu k novele legislativních pravidel ze dne 15. prosince 2014, neboť právě od účinnosti této novely mají odborové organizace a organizace zaměstnavatelů možnost uplatňovat rozpor na úrovni vlády. V obecné rovině lze ocenit dlouhodobou tendenci vlády o rozšiřování okruhu povinných připomínkových míst. V roce 1998, kdy byla legislativní pravidla přijata, byly povinnými

¹⁰⁴ Odborové organizace a organizace zaměstnavatelů byly do okruhu připomínkových míst zahrnuty usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, novelizace jejich vymezení proběhla usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816.

¹⁰⁵ Předkládací zpráva k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek, verze materiálu pro jednání vlády. Knihovna eKLEP aplikace ODok. [online][cit. 2016-01-06] Dostupné z: [https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=50B652](https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/$OpenDominoDocument.xsp?documentId=50B652)

Předkládací zpráva k návrhu novely zákona o léčivech, verze materiálu pro jednání vlády. Knihovna eKLEP aplikace ODok [online][cit. 2016-01-06] Dostupné z: [https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=570B5E](https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/$OpenDominoDocument.xsp?documentId=570B5E)

připomínkovými místy pouze ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, Bezpečnostní informační služba, Kanceláře prezidenta republiky, Poslanecké sněmovny a Senátu a Nejvyšší kontrolní úřad; od té doby se tento okruh rozšířil několikanásobně.

4.3. Sdělení připomínek předkladateli

Úpravu postupu pro sdělení připomínek k návrhu materiálu předkladateli obsahuje čl. 5 odst. 5 legislativních pravidel vlády, který odlišuje dva způsoby sdělení připomínek. Připomínková místa uvedená v čl. 5 odst. 1 legislativních pravidel své připomínky uplatňují prostřednictvím elektronické knihovny eKLEP. Jak již bylo uvedeno výše, toto vymezení není zcela přesné, neboť prostřednictvím elektronické knihovny eKLEP mohou své připomínky uplatňovat i některé subjekty neuvedené v čl. 5 odst. 1 legislativních pravidel.

Ostatní sdělují své připomínky v elektronické nebo listinné podobě. Široká veřejnost má možnost se s návrhy materiálů seznámit prostřednictvím volně přístupné knihovny připravované legislativy (KPL)¹⁰⁶ a připomínky k materiálům zasílat na e-mailovou adresu uvedenou na kartě materiálu.

Minimální lhůtu pro uplatnění připomínek vymezují legislativní pravidla vlády různě pro jednotlivé druhy materiálů. Pro připomínkování návrhu věcného záměru a návrhu nařízení vlády či vyhlášky musí být podle čl. 5 odst. 3 legislativních pravidel stanovena lhůta nejméně 15 pracovních dnů ode dne vložení materiálu do knihovny eKLEP. Lhůta začíná běžet následujícího pracovního dne a končí uplynutím posledního pracovního dne takto určené lhůty. Je na uvážení předkladatele, zda zmeškání této lhůty promine; předkladatel může konkrétnímu připomínkovému místu na jeho žádost umožnit uplatnění připomínek u materiálu, který je již ve stavu ukončeného připomínkového řízení. U návrhu zákona musí předkladatel stanovit lhůtu nejméně 20 pracovních dnů.

¹⁰⁶ Knihovna připravované legislativy aplikace ODok. [online][cit. 2016-01-06] Dostupný z: <https://apps.odok.cz/kpl-news>

4.3.1. Tvorba připomínek

Legislativní pravidla pojem „připomínka“ nedefinují, pouze v čl. 5 odst. 6 stanovují, že připomínky musejí být formulovány jednoznačně a konkrétně, musejí být řádně odůvodněny a je-li požadováno nahradit určitý text jiným textem, musí být navržena nová formulace. Dále stanovují, že se připomínky člení na připomínky obecné a připomínky k jednotlivým ustanovením.

Obecné připomínky však zpravidla nebývají formulovány konkrétně; připomínková místa jimi zpravidla vymezují svůj postoj k navrhovanému materiálu, resp. ke koncepčnímu řešení konkrétní věci. Obecné připomínky hodnotí navržený materiál jako celek a u návrhů právních předpisů mohou z hlediska funkce částečně suplovat diskuzi nad věcným záměrem, pokud nebyl realizován.

Splnění požadavku na konkrétnost připomínky může být obtížně splnitelné i u připomínkování věcného záměru, jehož podoba, jak vymezuje *Vedral*, se pohybuje v množině mezi téměř paragrafovým zněním a jen volným popisem vize a z této povahy tak připomínky především jakožto nástroj konfrontace různých pohledů za účelem odstranění chyb a upozornění na nedomyšlené dopady nemusí být vždy formulovány konkrétně či navrhopvat konkrétní řešení věci¹⁰⁷.

Připomínky k jednotlivým ustanovením zpravidla navrhují změnu či vypuštění předmětného ustanovení. Obvyklé jsou rovněž připomínky poukazující na různé nesrovnalosti, aniž by připomínky obsahovaly návrh konkrétního řešení; v mnoha případech pak závisí na předkladateli, zda argumentaci obsaženou v připomínce přijme a pokusí se problém v návrhu reflektovat. Může však nastat i situace, kdy např. z důvodu nedodržení termínu stanoveného plánem legislativních prací takovému návrhu předkladatel nevyhoví, byť se s ním ztotožní, a odloží řešení problému na budoucí novelizaci materiálu.

¹⁰⁷ GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, s. 198

V připomínkovém řízení není neobvyklé, že připomínková místa uplatňují návrhy, které z materiálního hlediska nejsou připomínkami. Předkladateli touto cestou mohou klást dotazy ohledně výkladu navržených ustanovení, byť tento postup není upraven legislativními pravidly. Jedná se však o nanejvýš účelný nástroj, neboť je zřejmě vhodnější vést s předkladatelem diskuzi, než navrhnout změnu ustanovení z důvodů majících původ v nepochopení věci.

Podmínkou uplatnění připomínky nemusí být její odůvodnění; typicky je tomu tak v případě návrhů na opravu gramatických chyb, byť by bylo možné uvažovat o výkladu, že v takovém případě je řádné odůvodnění obsaženo implicitně. V obecné rovině však platí, že řádné odůvodnění zvyšuje pravděpodobnost akceptace navrhované změny.

4.3.2. Způsoby připomínkování podle předloženého materiálu

Připomínky musí být uplatněny v písemné formě. Podoba připomínek se může mírně lišit vzhledem k druhu připomínkovaného materiálu; dále uvedené rozdělení je pouze modelové, přičemž v praxi se lze setkat s různorodými variacemi těchto podob.

Je-li předmětem připomínkování návrh zákona, nařízení vlády či vyhlášky, nečiní zpravidla obtíže rozdělit připomínky na obecné a k jednotlivým ustanovením a u druhých jmenovaných určit ustanovení, ke kterému se vztahují, vymezit, co navrhuje, a řádně odůvodnit. Obdobným způsobem se vytvářejí připomínky k novelám těchto předpisů, pouze se odlišně určuje ustanovení, ke kterému se vztahují. Pokud je předmětem připomínky ustanovení návrhu novely, uvádí se vedle čísla paragrafu rovněž číslo novelizačního bodu. Nevztahuje-li se připomínka k žádnému bodu návrhu novely, je pro přehlednost vhodné ji spolu s číslem dotčeného paragrafu označit slovy „připomínka nad rámec návrhu“.

Hart v souvislosti se současným způsobem připomínkování novel právních předpisů navrhuje, aby novely byly do připomínkového řízení zasílány jako úplná znění

s vyznačením navrhovaných změn a tzv. „změnová podoba“ byla vytvářena až jako materiál předložený ke schválení vládě¹⁰⁸.

Jak bylo uvedeno výše, z povahy věci požadavek na rozlišení připomínek obecných a k jednotlivým ustanovením nemusí být naplněn u věcného záměru; připomínky k věcnému záměru tak mohou být formulovány i jako souvislý text a co se týká označování ustanovení, ke kterým se vztahují, může být v případě dlouhých kapitol či bodů vhodné pro přehlednost označit i odstavec souvislého textu nebo číslo stránky, ve kterém je připomínkový text obsažen¹⁰⁹.

Institut připomínkového řízení se v praxi vedle legislativních materiálů uplatňuje i při tvorbě materiálů nelegislativních, zejména strategií, koncepcí, akčních plánů a podobných navzdory tomu, že tvorba těchto materiálů není regulována legislativními pravidly. Tyto materiály slouží jako dlouhodobé koncepční pomůcky pro rozvoj specifických společenských oblastí¹¹⁰ a mnohdy předpokládají přijetí budoucí právní úpravy. Podobně jako věcný záměr mají podobu souvislého textu a tak se i způsob jejich připomínkování podobá připomínkování věcného záměru.

Předkladatelé požadují, aby připomínky nebyly zaznamenávány do připomínkovaného textu, ale do samostatného dokumentu; to však v případě věcných záměrů a koncepcí může působit obtíže. Variantou připomínkování věcných záměrů a koncepcí by ve prospěch větší přehlednosti mohlo být např. zaznamenávání připomínek do připomínkovaného textu formou revizí nebo komentářů, tento postup by napomohl předkladateli lepší orientaci v připomínkách. Předkladateli by ale zároveň zejména v případě rozsáhlých materiálů zkomplikoval tvorbu tzv. „vypořádací tabulky“.

¹⁰⁸ HART, Jan. Několik poznámek k legislativnímu procesu. *Právní fórum*. 2006, č. 11. s. 408 - 409

¹⁰⁹ Srov. vypořádání připomínek k věcnému záměru zákona o odpadech. Knihovna eKLEP aplikace ODok. [online][cit. 2016-01-10] Dostupné z: https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=3E7102

¹¹⁰ Např. Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 - 2025, Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017, Koncepce zdravotnického výzkumu do roku 2022 a další.

Jednotlivé připomínky se zaznamenávají do samostatného dokumentu, který se posléze vkládá do elektronické knihovny eKLEP a autorizuje, event. zasílá na adresu uvedenou na kartě materiálu v knihovně připravované legislativy.

4.3.3. Připomínky zásadní a doporučující

Rozlišování připomínek zásadních a doporučujících souvisí s pravidlem uvedeným v čl. 5 odst. 7 legislativních pravidel vlády; pokud povinná připomínková místa uvedená v čl. 5 odst. 1 písm. a) až c), g) a h) uplatňují připomínky k věcnému záměru, návrhu zákona či nařízení vlády a považují je za podstatné, vyjádří to u každé z těchto připomínek slovním obratem „tato připomínka je zásadní“¹¹¹. *A contrario* by všechny ostatní připomínky, včetně připomínek ostatních připomínkových míst, měly být pouze doporučující. Ty jsou vymezeny jako připomínky, které nejsou považovány za předmět rozporu, pokud jim předkladatel nevyhoví; reálná praxe je však zcela odlišná.

Na zásadní a doporučující dělí své připomínky všechna připomínková místa. Zavedená praxe jde nad rámec ustanovení čl. 5 odst. 8 legislativních pravidel, podle kterého předkladatel projednává s připomínkovými místy jimi uplatněné připomínky, pouze pokud to považuje za potřebné¹¹². Smyslem označování připomínek jako zásadní jinými připomínkovými místy než těmi, které mohou uplatňovat rozpor, je skutečnost, že předkladatel vždy zaujímá stanovisko k připomínkám označeným jako zásadní od všech připomínkových míst, byť mu to legislativní pravidla neukládají. Ačkoli ostatní připomínková místa nemohou uplatňovat rozpor, docílí tak alespoň toho, že se předkladatel k jejich návrhu vyjádří. Nebrání-li tomu závažné, např. časové důvody, zaujímá předkladatel stanovisko i k připomínkám doporučujícím¹¹³.

¹¹¹ Toto vymezení zásadních připomínek je klíčové pro budoucí uplatňování rozporu.

¹¹² Pro zásadní připomínky připomínkových míst uvedených v čl. 5 odst. 1 písm. a) až c), g) a h) platí odlišný režim, viz dále.

¹¹³ Na vypořádací poradě k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek dne 15. a 16. června 2015 byly vzhledem k množství uplatněných připomínek (přes 3000) projednávány pouze zásadní připomínky.

4.3.4. Problematika zásadních připomínek

Jistým nedostatkem současné podoby připomínkového řízení je právě rozlišování pouze připomínek zásadních a doporučujících, resp. chybějící kategorie připomínek formálních. Do značné míry to souvisí s problémem, na který upozorňuje *Hart*, a to připomínkování konkrétních formulací (paragrafových znění) namísto řešení koncepčních otázek¹¹⁴. Dochází tak ke směšování věcných a koncepčních připomínek s připomínkami „technického“ charakteru, např. týkajícími se chyb stylistických, gramatických, chyb v užívání právních pojmů nebo chybných odkazů na ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu. Nebudeme-li předpokládat, že by v dohledné době došlo k posunu připomínkového řízení směrem k řešení koncepčních otázek, bylo by zavedení kategorie formálních připomínek prospěšné.

Formální připomínky nelze v obecné rovině podřadit pod připomínky zásadní, ani doporučující. Formální připomínky bývají zpravidla označovány za doporučující, ale pokud např. připomínkované ustanovení odkazuje chybně na jiné ustanovení právního předpisu, mohlo by v případě aplikace takového ustanovení v praxi dojít k jinému následku, než který předkladatel zamýšlel; pak je nanejvýš vhodné označit takovou připomínku za zásadní.

4.4. Vypořádání připomínek

Problematiku způsobu a postupu vypořádání připomínek legislativní pravidla upravují v čl. 5 odst. 8, omezují se však pouze na vypořádání připomínek za účelem odstranění rozporu; ten vzniká, pokud předkladatel nevyhověl zásadní připomínce vnesené povinnými připomínkovými místy uvedenými v čl. 5 odst. 1 písm. a) až c), g) a h) k návrhu věcného záměru, návrhu zákona nebo nařízení vlády. Postup odstranění rozporu má několik fází. Pokud se připomínka stane předmětem rozporu, má předkladatel povinnost ji s připomínkovým místem projednat a dbát přitom, aby nevznikl rozpor s jiným připomínkovým místem. Příslušnost k projednání ze strany předkladatele má zpravidla ředitel odboru či sekce, která se na tvorbě materiálu

¹¹⁴ HART, Jan. Několik poznámek k legislativnímu procesu. *Právní fórum*. 2006, č. 11. s. 407 - 408

podílela. Nepodaří-li se odstranit rozpor tímto způsobem, následuje jednání na úrovni náměstků. Pokud i nadále rozpor přetrvává, jednají o jeho odstranění vrcholní představitelé předkladatele a připomínkového místa. Přetrvává-li rozpor, rozhoduje o jeho vyřešení vláda. Informace o existujících rozporech jsou součástí předkládací zprávy.

4.4.1. Vypořádací porady a korespondenční vypořádání

Po ukončení připomínkového řízení může předkladatel postupovat dvěma způsoby, eventuelně i jejich kombinací. Buď předkladatel pozve zástupce připomínkového místa na osobní jednání, nebo mu návrh vypořádání, tzv. „vypořádací tabulku“, zašle písemně. Je také běžné, že předkladatel rozešle příslušným připomínkovým místům vypořádací tabulku s výzvou, aby se v případě nesouhlasu s navrhovaným způsobem vypořádání dostavili na vypořádací poradě.

Předkladatel v pozvánce na vypořádací poradě uvede vždy čas a místo konání vypořádací porady, dalším údajem uváděným v pozvánce bývá i předpokládaný čas skončení vypořádací porady. Předkladatel může svolat vypořádací poradě společnou pro všechna dotčená připomínková místa, nebo jen pro některá z nich, to záleží na jeho úvaze. Zpravidla se konají separátní vypořádací porady v případě, že k návrhu materiálu uplatní připomínky velké množství připomínkových míst a uspořádání jedné vypořádací porady by tak bylo organizačně náročné.

Není však výjimkou, že předkladatel k pozvánce nepřiloží návrh vypořádací tabulky nebo že jej připomínkovým místům zašle nebo umístí do knihovny eKLEP jen několik hodin před začátkem vypořádací porady. Nemožnost seznámit se předem s návrhem vypořádání může mít na průběh a kvalitu vypořádací porady negativní vliv, zástupci připomínkových míst si mnohdy vyžádají dodatečnou lhůtu na projednání návrhu vypořádání uvnitř připomínkového místa a konání vypořádací porady tak zčásti postrádá smysl; tím by měla být především věcná diskuze nad vyjasněním sporných postojů již na osobním jednání.

Nežádoucí může být i způsob stanovování termínů vypořádacích porad, kdy je v mnohých případech připomínkovému místu zaslána pozvánka jen dva či tři pracovní dny předem. Připomínkové místo může mít potíže se zajištěním účasti svého zástupce v tak krátkém termínu. Pokud není možné zajistit účast osoby, která připomínky vytvářela či se na jejich tvorbě podílela, většinou již „náhradníkovi“ nezbyvá dostatek času na prostudování předmětné věci.

Jevem doprovázejícím vypořádací porady u návrhů, k nimž uplatnilo připomínky velké množství připomínkových míst, je omezování množství zástupců jednotlivých připomínkových míst z kapacitních důvodů místností, ve kterých se vypořádací porady konají.

Po skončení vypořádací porady předkladatel vypracuje nebo upraví vypořádací tabulku podle výsledku vypořádací porady a zašle ji připomínkovým místům ke konečnému odsouhlasení; tento postup je co do formy stejný jako korespondenční vypořádání připomínek.

Jako korespondenční vypořádání připomínek se označuje postup, kdy předkladatel zašle zpravidla elektronicky vypořádací tabulku připomínkovým místům, které k návrhu materiálu uplatnily připomínky, a vyzývá je k vyjádření v určitém termínu. Pokud je pro vyjádření stanovena dostatečně dlouhá lhůta, je korespondenční vypořádání efektivním nástrojem, neboť připomínkovému místu umožňuje lépe prostudovat argumenty předkladatele a rozhodnout se, zda na uplatnění neakceptovaných připomínek i nadále trvat.

4.4.2. Stanovisko předkladatele k uplatněným připomínkám

Předkladatel připomínku vypořádá tak, že k ní zaujme stanovisko, zpravidla odůvodněné. Připomínku může akceptovat a upravit podle ní návrh materiálu; tato změna se obvykle neodůvodňuje, předpokládá se, že se předkladatel ztotožnil s argumentací připomínkového místa. Připomínku lze i akceptovat částečně a neakceptovat, při zachování smyslu připomínky a přijetí jiného než navrhovaného řešení se používá formulace „akceptováno jinak“. Pokud je svolána vypořádací porada a

připomínkové místo si s předkladatelem vyjasní své postoje tak, že uplatňování připomínky je již nadále bezpředmětné, je připomínka vypořádána způsobem „vysvětleno“.

U připomínkování novel právních předpisů lze sledovat zásadní koncepční nedostatek, kterým je neakceptace „připomínky nad rámec návrhu“ z důvodu, že navrhovaná změna není předmětem novelizace, k čemuž je mnohdy dodáno, že příslušná změna může být předmětem některé z budoucích novelizací právního předpisu¹¹⁵. I tento přístup, tedy upřednostňování více dílčích novelizací namísto méně komplexnějších, přispívá k zahlcování legislativního procesu i celého právního řádu, což kritizuje mimo jiné i *Vopálka a Suchánek*¹¹⁶.

4.5. Opakování vnějšího připomínkového řízení

Pokud na základě výsledků připomínkového řízení u návrhu věcného záměru, zákona nebo nařízení vlády dojde k podstatné změně jeho obsahu, mělo by dojít k opakování připomínkového řízení. Toto ustanovení legislativních pravidel však předkladatelé vzhledem k jeho vágní formulaci nedodržují, k opakování připomínkového řízení dochází jen velmi zřídka¹¹⁷. Nutno dodat, že důsledné uplatňování tohoto pravidla by neúměrně prodlužovalo, ne-li blokovalo legislativní proces.

¹¹⁵ Např. vypořádání připomínky Svazu měst a obcí ČR k § 37 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů dle vypořádací tabulky ze dne 27. prosince 2012. Knihovna eKLEP aplikace ODok. [online][cit. 2016-01-13] Dostupné z: [https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=1FA2E2](https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=1FA2E2)

¹¹⁶ Srov. SUCHÁNEK, Radovan. Stát jako tvůrce práva. In JIRÁSKOVÁ, Věra (ed.) *Český stát a vzdělanost. Příspěvky přednesené na konferenci "Role státu v transformující se české společnosti" konané 6. a 7. září 2001 v Lužanech*. Praha: Karolinum, 2002, s. 237

VOPÁLKA, Vladimír. 6.1 Subjekty veřejné správy jako tvůrci norem. In ŠTURMA, Pavel, Michal TOMÁŠEK, Milan BAKESŠ, et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. Praha: Karolinum, 2009, s. 313 - 314

¹¹⁷ Připomínkové řízení bylo vedle již zmíněného návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole opakováno např. u věcného záměru volebního zákona v roce 2013. Srov. Věcný záměr volebního zákona. Knihovna eKLEP aplikace ODok. [online][cit. 2016-01-13] Dostupné z: https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=232176

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo pojem legislativní proces z hlediska teorie vymezit a systematicky pojednat o právním předpisy regulovaném legislativním procesu. Byť považuji za stěžejní poslední kapitolu věnovanou připomínkovému řízení, považoval jsem za nezbytné pojednat o podobě legislativního procesu na úrovni Parlamentu, neboť bylo na mnoha místech možné upozornit na provázanost s tvorbou vládních návrhů a poukázat tak na význam pozice vlády v rámci ostatních subjektů zákonodárné iniciativy.

Pokud jde o podobu návrhu zákona, resp. jeho struktury, neobešly by se ostatní subjekty zákonodárné iniciativy bez legislativních pravidel vlády, tedy za předpokladu, že by měly v úmyslu předložit návrh zákona vyhovující požadavkům formální správnosti. To samé platí o důvodové zprávě, jejíž náležitosti jednací řád Poslanecké sněmovny vymezuje poměrně stroze; nakonec jsou to opět legislativní pravidla, která autorovi návrhu poskytnou vodítko, jak udržet jistý standard návrhu zákona.

V širším smyslu lze o provázanosti hovořit i při uplatňování pozměňovacích návrhů, které mnohdy předkladatelé prostřednictvím jednotlivých poslanců či senátorů využívají např. k napravení chyb, kterých se dopustili při přípravě návrhu zákona na úrovni vlády.

Za důležitou považuji část druhé kapitoly zabývající se elektronizací Sbírkou zákonů a s tím související problematikou, zejména stávající podobou Sbírkou, kdy

jediným oficiálním pramenem práva je Sbírka zákonů v listinné podobě a při absenci konsolidovaných znění a častých novelizací je tak obsah práva mnohdy prakticky nezjistitelný. V souvislosti s tím si vysoce cením vyjádření Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů o četnosti nahlížení občanů do Sbírky zákonů uchovávané na městských a obecních úřadech, neboť z vyjádření tohoto sdružení vyplývá, že veřejnost ani zaměstnanci úřadů této možnosti nevyužívají a úřady umožňují veřejnosti nahlížet do právních informačních systémů. Tyto informace by nebylo možné získat na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť o nahlížení do Sbírky zákonů se nevede žádná evidence, o to více si vážím, že sdružení provedlo z mého podnětu osobní průzkum.

Těžištěm práce je třetí a čtvrtá kapitola týkající se tvorby právních předpisů a připomínkového řízení. Bylo popsáno, jakým způsobem vláda plánuje či koordinuje tvorbu práva. Na vládní úrovni legislativního procesu jsou využívány nástroje, které se v legislativním procesu na úrovni Parlamentu nevytvářejí - věcný záměr a hodnocení dopadů regulace.

Věcný záměr především coby nástroj odborné diskuze nebývá využíván příliš efektivním způsobem, což kritizují i mnozí autoři; za jeden z hlavních nedostatků legislativního procesu považují, že pokud není zpracováván věcný záměr, začíná legislativní proces vždy již návrhem paragrafového znění, což při následné diskuzi svádí k diskuzi nad konkrétními formulacemi místo diskuze o koncepčním zaměření návrhu.

Hodnocení dopadů regulace bylo podobně jako věcný záměr rozebráno spíše co do jeho účelu a funkce než obsahu. Nedostatkem hodnocení dopadů regulace je, stejně jako u jiných součástí vládních legislativních prací, možnost hodnocení dopadů neprovádět i v případech, kdy by se to mohlo jevit jako potřebné. Komise pro hodnocení dopadů regulace navíc nemá z časových důvodů možnost se ke všem návrhům vyjadřovat.

Na příkladu tvorby nového zákona o zadávání veřejných zakázek bylo poukázáno na problém, na který literatura upozorňuje, a to chyby předkladatelů při

transpozici směrnic do českého právního řádu, byť se může jednat o činnost komplikovanou i z důvodu omezeného časového prostoru pro uskutečnění celého procesu transpozice.

Průběh připomínkového řízení byl popsán zejména s využitím zkušeností získaných účastí na legislativním procesu, kdy jako osoba odpovědná za úsek legislativy koordinují uplatňování připomínek jednoho z připomínkových míst a účastní se vypořádacích porad. V poslední kapitole bylo mimo jiné upozorněno na nejasnosti ohledně vymezení okruhu připomínkových míst a nesouladu legislativních pravidel vlády se skutečnou praxí nejen v této věci.

Svébytnou praxí je oproti dikci legislativních pravidel i uplatňování zásadních a doporučujících připomínek, které v kombinaci s absencí kategorie připomínek formálních mohou legislativní proces činit méně přehledným. Vhodným opatřením by tak vedle vzniku této nové kategorie mohlo být zavedení povinnosti předkladatelů zaujímat stanovisko i k připomínkám doporučujícím, čímž by za zásadní přestaly být označovány ty připomínky, u kterých připomínková místa ve skutečnosti pouze usilují o získání stanoviska předkladatele. Za zásadní by byly označovány připomínky, které tuto povahu z pohledu připomínkového místa opravdu mají.

V obecné rovině by k dosažení vyšší kvality legislativního procesu na úrovni vlády přispěl i odpovědnější přístup předkladatelů. Bylo by zajisté vhodné, aby u důležitých návrhů předkladatel poskytl připomínkovým místům delší než minimální lhůtu, pokud mu to samozřejmě časové možnosti dovolují. S tím souvisí i mnohdy ne příliš odpovědný přístup ke svolávání vypořádacích porad, jejichž konání je často avizováno s minimálním předstihem a bez rozeslání návrhu vypořádací tabulky, ačkoli ji předkladatel má již k dispozici.

Příloha č. 1

Dopis od Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ze dne 21. září 2015

Vážený pane Machytko,

dle Vašeho e-mailu i našeho telefonického ujednání ze dne 10. září 2015 jsem otázku nahlížení do listinné Sbírký zákonů na městských a obecních úřadech předložil na jednání předsednictva Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ČR, které se konalo dne 15.09.2015.

Máte zcela pravdu, že o nahlížení do listinné Sbírký zákonů se nevede žádná evidence ani záznam o nahlédnutí či pořizování výpisů či kopií.

Všichni kolegové z předsednictva STMOÚ ČR - předseda sdružení i předsedové jednotlivých krajských sdružení se shodli na tom, že dle jejich informací a znalosti za poslední čtyři roky listinnou Sbírký zákonů na městských a obecních úřadech nevyužili občané, ani zástupci jiných subjektů a dokonce ani zaměstnanci daných úřadů, nebo pouze výjimečně.

Důvodem je zejména skutečnost, že listinná forma Sbírký zákonů ze svého principu nemůže poskytnout ucelené platné znění jednotlivých předpisů, pokud u nich došlo alespoň k jedné novelizaci. Většina předpisů navíc prošla či prochází více novelizacemi, v některých případech až v desítkách úprav.

Zaměstnanci úřadů proto raději využívají různé elektronické formy přepisu Sbírký, které nabízí úplná znění předpisů v požadovaném časovém rozlišení, byť s vědomím, že se v těchto elektronických nástrojích mohou vyskytovat chyby a tudíž nemohou být doložitelné jako zdrojový právní podklad.

Většina městských a obecních úřadů umožňuje svým občanům i zástupcům dalších subjektů nahlédnutí do elektronických právních systémů a do (aktuálně platných) předpisů v nich vedených, avšak s výhradou, že se nejedná o předpis s právně závazným obsahem a formou, viz předchozí věta.

Města a obce mají zákonnou povinnost uchovávat alespoň jeden výtisk Sbírkou zákonů a vzhledem k předchozímu odstavci považují zcela za samozřejmé, že jim tato povinnost zůstane zachována až do doby, kdy bude moci být nahrazena oficiální elektronickou sbírkou zákonů, na jejíž přípravě se po legislativní a technické stránce již několik let pracuje a vzhledem k právní složitosti (např. zásadní změna procesu přípravy, připomínkování, projednávání a schvalování nových předpisů) se ještě asi nějakou dobu připravovat bude.

V tomto průzkumu oslovená města:

- obce s rozšířenou působností (ORP) v sídlech okresů: Děčín, Chrudim, Chomutov, Cheb, Praha 13, Tachov, Uherské Hradiště

- ORP: Dobříš, Hranice

- pověřené obecní úřady: Bechyně, Bojkovice, Chlumeck nad Cidlinou, Ivanovice na Hané, Jemnice, Nové Město pod Smrkem, MO Ostrava-Mariánské Hory a Hulváky

Děkuji Vám za spolupráci a přeji hezký den

Ivo Bělonohý

Seznam zkratek

č.	číslo
čl.	článek
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
odst.	odstavec
písm.	písmeno
RIA	hodnocení dopadů regulace
Sb.	Sbírka zákonů

Seznam použité literatury

Tištěné monografie

BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-80-7201-814-7.

BOHÁČ, Radim, David BOHADLO, Emil HORČIČKA, Jan KNĚŽÍNEK, Michael KOHAJDA, Jan KYSELA, Petr MLSNA, Lenka PÍTROVÁ, Kateřina VALACHOVÁ, František VAVERA, Lukáš VÁŇA, Josef VEDRAL, Ondřej VESELSKÝ, Vladimír VOPÁLKA, Markéta WHELANOVÁ, Jan WINTR. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.

GERLOCH, Aleš, Jan KYSELA, Zdeněk KÜHN, Jan WINTR, Jan TRYZNA, Pavel MARŠÁLEK a Karel BERAN. *Teorie a praxe tvorby práva*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008, 422 s. ISBN 978-80-7357-362-1.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999, xvi, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

KNAPP, Viktor. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, 462 s. ISBN 80-7201-140-5.

KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. 1. vyd. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010, 226 s. ISBN 978-80-7440-023-0.

KOLÁŘ, Petr, Jan KYSELA, Jindřiška SYLLOVÁ, Jiří GEORGIEV, Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, 512 s. ISBN 978-80-87576-95-3.

PAVLÍČEK, Václav, Ján GRONSKÝ, Jiří HŘEBEJK, Věra JIRÁSKOVÁ, Vladimír MIKULE, Pavel PEŠKA, Vladimír SLÁDEČEK, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústavní právo a státověda*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2015, 1152 s. ISBN 978-80-7502-084-0.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xv, 176 s. ISBN 978-80-7400-162-8.

Kapitoly ve sborníku

ČEBIŠOVÁ, Taisa. 6.3 Politika, reformy a správní normotvorba. In ŠTURMA, Pavel, Michal TOMÁŠEK, Milan BAKEŠ, et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2009, 481 s. ISBN 978-80-246-1662-9.

PÍTROVÁ, Lenka. 6.4 Český transpoziční deficit. In ŠTURMA, Pavel, Michal TOMÁŠEK, Milan BAKEŠ, et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2009, 481 s. ISBN 978-80-246-1662-9.

RYBOVÁ, Jitka. Legislativní proces a jeho vliv na četnost a detailnost právních předpisů. In GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan. *Tvorba práva v České republice po vstupu do EU*. 1. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007, 387 s. ISBN 978-80-7357-287-7.

SUCHÁNEK, Radovan. Stát jako tvůrce práva. In JIRÁSKOVÁ, Věra (ed.) *Český stát a vzdělanost. Příspěvky přednesené na konferenci "Role státu v transformující se české společnosti" konané 6. a 7. září 2001 v Lužanech*. Praha: Karolinum, 2002, 359 s. ISBN 80-246-0491-4.

VOPÁLKA, Vladimír. 6.1 Subjekty veřejné správy jako tvůrci norem. In ŠTURMA, Pavel, Michal TOMÁŠEK, Milan BAKEŠ, et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2009, 481 s. ISBN 978-80-246-1662-9.

Články v časopisech

HART, Jan. Několik poznámek k legislativnímu procesu. *Právní fórum*. 2006, roč. 2, č. 11. s. 406 - 409

RICHTER, Tomáš. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 3, s. 105-109. ISSN 1210-6410.

Právní předpisy

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

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

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

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

Vnitřní předpisy vlády

Jednací řád Legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 usnesením č. 534

Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 usnesením č. 188

Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 usnesením č. 1304.

Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 usnesením č. 922

Statut Legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 usnesením č. 534

Judikatura Ústavního soudu České republiky

Nález sp. zn. Pl.ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015.

Judikatura Evropského soudního dvora

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 9. dubna 1987, C-363/85 Komise proti Italské republice. In EUR-Lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2016-01-02] Dostupné z:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0363>

Sněmovní tisky

Sněmovní tisk 1005/0 z 5. volebního období. [online][cit. 2015-08-02] Dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=60237&pdf=1>

Sněmovní tisk č. 26/0 ze 7. volebního období. [online][cit. 2015-08-17] Dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=26&CT1=0>

Stenoprotokoly ze schůzí Poslanecké sněmovny

Stenoprotokol z 60. schůze Poslanecké sněmovny dne 8. září. 2009. [online][cit. 2015-08-08] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/060schuz/s060022.htm#r7>

Stenoprotokol ze 17. schůze Poslanecké sněmovny dne 23. září 2014. [online][cit. 2015-08-17] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/017schuz/s017194.htm#r2>

Stenoprotokol z 26. schůze Poslanecké sněmovny dne 7. dubna 2015. [online][cit. 2015-08-18] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/026schuz/s026223.htm#r2>

Stenoprotokol z 26. schůze Poslanecké sněmovny dne 9. dubna 2015. [online][cit. 2015-08-18] Dostupné z:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/026schuz/bqbs/b29800802.htm>

Stenoprotokol z 27. schůze Poslanecké sněmovny dne 16. června 2015. [online][cit. 2015-08-18] Dostupné z:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/027schuz/s027224.htm#r3>

Stenoprotokol z 29. schůze Poslanecké sněmovny dne 16. června 2015. [online][cit. 2015-08-18] Dostupné z:
<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/029schuz/s029015.htm#r6>

Elektronická knihovna eKLEP

návrh zákona o neziskových zdravotnických organizacích. [online][cit. 2015-12-29]

Dostupné z:

https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=554C9A

návrh zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. [online][cit. 2015-08-21]

Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK9W3J8WDA>

návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrh prováděcích právních předpisů k zákonu o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě. [online][cit. 2015-12-22] Dostupné z:

https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=4065DA

návrh zákona o zadávání veřejných zakázek. [online][cit. 2016-01-02] Dostupné z:

https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=49BA42

předkládací zpráva k návrhu novely zákona o léčivech, verze materiálu pro jednání vlády. [online][cit. 2016-01-06] Dostupné z:

[https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=570B5E](https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=570B5E)

předkládací zpráva k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek, verze materiálu pro jednání vlády. [online][cit. 2016-01-06] Dostupné z:

[https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=50B652](https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=50B652)

věcný záměr volebního zákona. [online][cit. 2016-01-13] Dostupné z:

https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=232176

vypořádání připomínek k § zákonu č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. [online][cit. 2016-01-13] Dostupné z:

[https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=1FA2E2](https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=1FA2E2)

vypořádání připomínek k věcnému záměru zákona o odpadech. [online][cit. 2016-01-10] Dostupné z:

https://racek.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=3E7102

Shrnutí

Cílem této diplomové práce je vymezení a systematické pojednání jak o legislativním procesu právními předpisy regulovaném, tak i o legislativním procesu na úrovni vlády, který je formalizován jen zčásti. Fenomén legislativního procesu zásadním způsobem ovlivňuje právní i společenské prostředí v České republice.

První a druhá kapitola je zaměřena na teoretické vymezení legislativního procesu a pojednání o průběhu legislativního procesu na úrovni Parlamentu. Pozornost je věnována jak nedostatkům, které právní úprava a praxe vykazuje, tak i změnám, které přinesla novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny z roku 2015. Podrobněji je pojednáno i o Sbírce zákonů a její zamýšlené elektronizaci.

Třetí kapitola se věnuje postavení vlády v legislativním procesu. Vláda je nejvýznamnějším iniciátorem tvorby právních předpisů, k čemuž má k dispozici rozsáhlý odborný aparát jednotlivých ministerstev, které legislativní návrhy fakticky tvoří. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie se vláda musí zabývat otázkou slučitelnosti českého práva s právem Evropské unie, přičemž úroveň slučitelnosti se odvíjí zejména od kvality práce ministerstev. S tímto tématem je rovněž spojeno plánování legislativních prací.

Poslední, čtvrtá kapitola je zaměřena na připomínkové řízení, které probíhá na úrovni ministerstev a jehož smyslem je zlepšit legislativní návrhy, o kterých bude později hlasovat vláda, popřípadě i Parlament, za účasti veřejnosti. S využitím zkušeností z praxe je popsán proces tvorby připomínek, jejich uplatňování a následného vypořádání. Některé aspekty tohoto procesu jsou regulovány jen vnitřními předpisy, nebo nejsou regulovány vůbec. Tato kapitola spojením předpisů s praxí komplexně pojednává o procesu, který může mít významný vliv na konečnou podobu právního řádu.

Abstract

The aim of this master thesis is to deal with and systematically describe the legislative process which is regulated by law and also the legislative process at the level of the government which has not been formalized completely. The phenomenon of legislative process significantly influences the legal and social environment in the Czech Republic.

The first and the second chapter is focused on theoretical definition of the legislative process and deals with the legislative process at the level of the Parliament. Special attention is paid to the lacks of legal regulation and practice, such as to changes implemented by the amendment of the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies from 2015. It is also dealt with the Collection of Laws and its intended electronization.

The third chapter is related to the position of the government within the legislative process. The government is the most important initiator of lawmaking, as it has the expert workers of ministries which create the legal drafts at its' disposal. Due to the accession of the Czech Republic to the European Union, the government must deal with the topic of compatibility of the Czech and EU law. The level of compatibility depends especially on the quality work of individual ministries. Planning of legislation works is also connected to this topic.

The final, fourth chapter is focused on the amendment process at the level of ministries. This process should improve the quality of legislation drafts that should be authorized by the government or by the Parliament in the future, with participation of the public. Due to experience gained from practice, the amendment process is described. Some aspects of this process are regulated only by internal regulations or they are not regulated at all. This chapter deals complexly with a process that can significantly influence the form of the legal order.

Klíčová slova a název práce v anglickém jazyce

Klíčová slova

legislativní proces, tvorba práva, připomínkové řízení

Key words

legislative process, lawmaking, amendment process

Název diplomové práce v anglickém jazyce:

Legislative process after accession of the Czech Republic to the European Union