

**Věcný záměr právní úpravy Sbírky zákonů
a mezinárodních smluv a elektronické tvorby
právních předpisů**

**Ministerstvo vnitra
6. května 2010**

1. Úvod

Věcný záměr právní úpravy elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právního předpisu připravilo Ministerstvo vnitra České republiky ve spolupráci s útvary řízenými předsedou Legislativní rady vlády. Vychází z usnesení vlády č. 975 ze dne 27. července 2009, které ukládá ministru vnitra ve spolupráci s předsedou Legislativní rady vlády připravit na základě Koncepce elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (projekt e-Sbírka) a elektronického legislativního procesu (projekt e-Legislativa) věcný záměr právní úpravy elektronického vyhlásování a tvorby právních předpisů¹.

Cílem věcného záměru je konkretizovat nezbytné legislativní kroky vyplývající z elektronizace tvorby a vyhlásování práva. Koncepce elektronizace přípravy, tvorby a publikace právních předpisů, mezinárodních smluv a jiných právních aktů v České republice souvisí s postupujícím procesem elektronizace ve veřejné správě. Jejich základními styčnými body jsou preference elektronické formy dokumentů nad formou listinnou, širší a snazší dostupnost právních předpisů (včetně jejich úplného znění²) a mezinárodních smluv či jiných právních aktů pro adresáty a zefektivnění procesů z hledisek rychlosti a ekonomické a ekologické úspornosti. Jejím cílem je pak zvýšení dostupnosti, přehlednosti a srozumitelnosti platného práva a zároveň usnadnění, zkvalitnění a zefektivnění jeho tvorby ve všech stadiích legislativního procesu. Navrhovaná úprava zároveň přispěje k větší transparentnosti legislativního procesu, a tím k prevenci korupčních rizik spojených s tvorbou práva.

Materiál popisuje a hodnotí stávající právní úpravu publikace právních předpisů a dalších právních aktů státních orgánů vyhlásovanych ve Sbírce zákonů a tvorby právních předpisů. Situaci v České republice srovnává se situací v dalších evropských státech a pojmenovává její zásadní nedostatky a omezení. V návaznosti na analytickou část materiálu se v koncepční části stanoví cíle nové právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu a vymezuje její dopad do právního řádu České republiky. Závěrem hodnotí slučitelnost navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními závazky České republiky a závazky, které pro Českou republiku vyplývají z členství v Evropské unii. Přílohou materiálu je závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (viz příloha č. 3).

¹ „Pro účely tohoto materiálu a pro účely navrhovaného zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronickém legislativním procesu se právními předpisy nerozumí mezinárodní smlouvy a jiné mezinárodněprávní dokumenty“.

² Pro text předpisu zpracovávající základní právní předpis a jeho novelizace do jediného dokumentu by bylo možno použít výraz „úplné znění“ nebo „konsolidované znění“ (odpovídající anglickému výrazu „consolidated“). Vzhledem k tomu, že neexistuje definice pojmů „úplné znění“ a „konsolidované znění“ (a i v zahraničí se výraz „consolidated“ používá s různými významy), právní a jiné předpisy jejich strukturu nijak nepopisují (viz např. § 2 písm. f) zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a čl. 10a Legislativních pravidel vlády) a tyto pojmy jsou navzájem běžně zaměňovány, v materiálu bude pro takový text předpisu jednotně užíván zavedený termín „úplné znění“.

2. Právní předpisy dotčené navrhovaným řešením

Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv“)

Zákon zakotvuje vyhlášení právních předpisů, mezinárodních smluv a dalších aktů Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv. Zákon dále mimo jiné řeší otázku platnosti a účinnosti právního předpisu, spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí ve věcech Sbírky mezinárodních smluv, přístup občanů k právním předpisům prostřednictvím krajů, hlavního města Prahy, obcí, městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále „Jednací řád Poslanecké sněmovny“)

Tento zákon upravuje zásady jednání Poslanecké sněmovny, jejích orgánů, funkcionářů, zásady jednání společné schůze komor Parlamentu, styky Poslanecké sněmovny navenek a postavení poslanců, orgánů a funkcionářů. Upravuje i projednání návrhů právních předpisů na půdě Poslanecké sněmovny.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, (dále „Jednací řád Senátu“)

Tento zákon upravuje postavení senátorů, senátorských klubů, orgánů a funkcionářů Senátu a pravidla jednání Senátu a jeho orgánů. Rovněž upravuje projednání návrhů právních předpisů na půdě Senátu.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále „zákon o Ústavním soudu“)

Zákon upravuje postavení Ústavního soudu a jednotlivé druhy řízení před ústavním soudem.

3. Jiné akty dotčené navrhovaným řešením

Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení, (dále „Legislativní pravidla vlády“)

Cílem těchto pravidel je sjednotit postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a přispět ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu. Legislativní pravidla tedy upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů a požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů.

Usnesení vlády č. 877 ze dne 13. srpna 2007 o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (dále „Obecné zásady hodnocení regulace“)

Materiál v první části stanoví procesní pravidla hodnocení dopadů regulace, především podmínky, kdy se hodnocení dopadů regulace provádí a jakým způsobem a kdy není třeba hodnocení dopadů regulace provádět. V druhé části materiálu je podrobně popsána metodika provádění jednotlivých kroků hodnocení dopadů regulace. Třetí část materiálu tvoří přílohy, kde vedle šablon pro tzv. „malou“ a „velkou“ RIA jsou především uvedeny metody pro stanovení a porovnávání dopadů.

Jednací řád vlády schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění pozdějších usnesení, (dále „Jednací řád vlády“)

Jednací řád vlády upravuje přípravu a předkládání materiálů na jednání vlády a jejich projednání vládou (z části i materiálů legislativních) a jejich náležitosti, přípravu jednání schůze vlády a zásady jednání, řízení a rozhodování schůze vlády. Vymezuje koordinační úlohu místopředsedy vlády pro evropské záležitosti a ministra a předsedy Legislativní rady vlády.

Jednací řád Legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění pozdějších usnesení, (dále „Jednací řád Legislativní rady vlády“)

Předmětem dokumentu je úprava zasedání Legislativní rady vlády, včetně přípravy stanovisek k návrhům právních předpisů.

Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, přijatá usnesením vlády č. 131 ze dne 11. února 2004, a Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání, schválená usnesením vlády č. 6 ze dne 9. ledna 2008.

Tyto směrnice upravují postup při sjednávání mezinárodních smluv, včetně jejich předkládání k vyhlášení ve Sbírce mezinárodních smluv.

4. Zhodnocení stávající právní úpravy

4.1. Stávající právní úprava vydávání a vyhlásování právních předpisů a mezinárodních smluv

4.1.1. Zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

Základ právní úpravy vydávání a vyhlásování právních předpisů a mezinárodních smluv je obsažen v čl. 52 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „Ústava České republiky“).

S problematikou vydávání a vyhlášení právních předpisů dále souvisí i čl. 51, čl. 78, čl. 79 odst. 3 a čl. 10 Ústavy České republiky.

Ustanovení čl. 52 Ústavy České republiky podmiňuje platnost zákona jeho vyhlášením, přičemž ohledně způsobu vyhlášení předpokládá provedení tohoto ustanovení formou zákona. Ustanovení čl. 51 vymezuje okruh ústavních činitelů, kteří podepisují přijatý zákon. Ustanovení čl. 78 a čl. 79 odst. 3 zakotvují vydávání prováděcích právních předpisů (nařízení vlády a vyhlášek) a stanoví ústavní činitele, kteří podepisují přijaté nařízení vlády. Z hlediska problematiky vyhlášení mezinárodních smluv je důležitý čl. 10.

Právní předpis, na který odkazuje čl. 52 Ústavy České republiky, je zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Svým uspořádáním se tento zákon dělí na čtyři části – Sbírka zákonů, Sbírka mezinárodních smluv, vydávání Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv a závěrečná ustanovení. Ve Sbírce zákonů³ jsou publikovány právní předpisy vymezené v § 1 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv a některé další právní akty státních orgánů České republiky vymezené v § 2 zákona (řada aktů, které jsou podle zahraničních právních úprav publikovány v zahraničních úředních listech, je v České republice publikována v Obchodním věstníku nebo ve věstnících jednotlivých ministerstev či jiných ústředních správních úřadů). Ve Sbírce mezinárodních smluv jsou publikovány mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána (tedy platné mezinárodní smlouvy), a dále oznámení o výpovědi mezinárodních smluv a o jiných skutečnostech důležitých pro provádění jednotlivých mezinárodních smluv a rozhodnutí přijatá mezinárodními orgány a orgány mezinárodních organizací, jimiž je Česká republika vázána. „Pokud jde o způsob vyhlášení, je jeho úprava svěřena zákonu. Ústava České republiky zároveň mezi podmínkami, které je třeba splnit, aby se mezinárodní smlouva stala součástí právního řádu, uvádí v čl. 10 Ústavy České republiky i její vyhlášení.

Z § 3 odst. 1 a 2 zákona nepřímo vyplývá, že český právní řád zná v současné době pouze model závazné „listinné“ podoby Sbírky zákonů. Platnost právního předpisu totiž váže (v souladu s formulací čl. 52 odst. 1 Ústavy) na jeho vyhlášení, kterým je podle § 3 odst. 2 zákona datum rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů

³ Ve Sbírce zákonů se za stávající právní úpravy publikují: ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady, právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností. Dále se ve Sbírce zákonů vyhláší: nálezy Ústavního soudu a rozsudky Nejvyššího správního soudu, pokud tak stanoví zákon, sdělení Ústavního soudu, pokud tak Ústavní soud rozhodne, usnesení Poslanecké sněmovny o zákonném opatření Senátu anebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákonném opatření neusnesla, rozhodnutí prezidenta republiky, oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda, usnesení komor Parlamentu a usnesení vlády, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou, sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů nebo České národní banky o skutečnostech a přijatých rozhodnutích, pokud povinnost vyhlásit je ve Sbírce zákonů stanoví zvláštní zákon, úplná znění ústavních zákonů a zákonů, zmocňuje-li k vyhlášení jejich úplného znění předsedu vlády ústavní zákon nebo zákon, sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby.

uvedené v jejím záhlaví. Obdobně je zakotvena i „listinná“ podoba Sbírky mezinárodních smluv, a to v § 7 zákona.

Podle § 12 odst. 1 zákona Ministerstvo vnitra zveřejňuje elektronicky i stejnopis Sbírky zákonů vydávané po 4. 5. 1945 a stejnopis Sbírky mezinárodních smluv. Tyto stejnopisy se nepovažují za Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv a mají jen informativní povahu.

Účinnost právního předpisu upravuje zákon v § 3 odst. 3 a 4 tak, že právní předpis obecně nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni jeho vyhlášení, nestanoví-li účinnost jinou. Zároveň stanoví, že právní předpis může nabýt účinnosti nejdříve dnem jeho vyhlášení (tedy rozesláním částky obsahující příslušný právní předpis), v případě prováděcího právního předpisu pak nejdříve dnem, kdy účinnosti nabude zákon, k jehož provedení je vydáván.

Platnost mezinárodních smluv se odvíjí v zásadě od ustanovení konkrétní smlouvy.

Právní předpisy ve Sbírce zákonů a mezinárodní smlouvy ve Sbírce mezinárodních smluv se uveřejňují zásadně v plném znění. V případě Sbírky zákonů lze v souladu s § 8 odst. 4 zákona (zejména s ohledem na omezení výdajů předplatitelů) vydávat rozsáhlé přílohy v samostatných částkách rozesílaných spolu s částkou obsahující základní právní předpis. V § 5 odst. 2 a 3 umožňuje zákon vyhlášovat mezinárodní smlouvy, které nejsou schvalovány Parlamentem a týkají se pouze malého počtu fyzických a právnických osob, bez uveřejnění plného znění jejich příloh spolu s uvedením údaje o tom, kde lze do těchto příloh nahlédnout a pořizovat si z nich opisy a výpisy. Obdobně i rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací týkající se pouze malého počtu fyzických a právnických osob nemusí být vyhlášena v plném znění a ve Sbírce mezinárodních smluv se sdělením Ministerstva zahraničních věcí uveřejní údaj o tom, kde lze do plného textu nahlédnout a pořizovat si z něj opisy a výpisy.

Vydávání Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv zajišťuje Ministerstvo vnitra. Při vydávání Sbírky mezinárodních smluv úzce spolupracuje s Ministerstvem zahraničních věcí, které přijímá publikační žádosti jednotlivých ministerstev a následně žádá Ministerstvo vnitra o vyhlášení jednotlivých aktů. Akty Sbírky mezinárodních smluv jsou následně vyhlášovány ve formě sdělení Ministerstva zahraničních věcí. Vyhlášení aktu Sbírky zákonů nebo aktu Sbírky mezinárodních smluv vyžaduje zákon zajistit neprodleně po doručení žádosti o jeho publikaci Ministerstvu vnitra, nejpozději ve lhůtě 30 dní. Zákon dále stanoví, že za správnost textů aktů Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv předložených k vyhlášení odpovídá ten, kdo je k publikaci předkládá. V případě odchylky mezi textem právního předpisu (nikoli ale u aktů podle § 2 zákona) nebo aktu Sbírky mezinárodních smluv předaného k vyhlášení a textem vyhlášeným ukládá zákon v § 11 Ministerstvu vnitra vyhlásit sdělení o opravě tiskové chyby.

Přístup adresátů práva k právně závazné podobě právního předpisu vyhlášané ve Sbírce zákonů je zajištěn tak, že kraje a hlavní město Praha jsou povinny umožnit každému v pracovních dnech nahlížení do Sbírky zákonů, Sbírky

mezinárodních smluv a též Úředního věstníku Evropské unie. Obce, městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst jsou povinny umožnit nahlížení do Sbírky zákonů v pracovních dnech, s výjimkou samostatně vydávaných příloh právních předpisů podle § 8 odst. 4 zákona.

Zákon dále upravuje řadu souvisejících institutů – vztah jednotlivých jazykových verzí mezinárodních smluv, ochranu názvu a citace Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv apod.

Vedle zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv technické podrobnosti předkládání publikační žádosti k vyhlášení úplného znění zákona, nařízení vlády a vyhlášek upravují Legislativní pravidla vlády. Jedná se konkrétně o jejich ustanovení čl. 11a odst. 4, čl. 15 odst. 6 a čl. 16 odst. 16.

4.1.2. Vyhlášování právních předpisů územních samosprávných celků

Ústava České republiky zakotvuje pravomoc územních samosprávných celků vydávat právní předpisy. Jedná se konkrétně o její čl. 79 odst. 3, který obsahuje zmocnění pro vydávání právních předpisů územních samosprávných celků v oblasti přenesené působnosti, tzv. nařízení, a v čl. 104 odst. 3 pro právní předpisy územních samosprávných celků v oblasti samostatné působnosti, tzv. obecně závazných vyhlášek. Vyhlášování právních předpisů územních samosprávných celků upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Právní předpisy obcí nabývají platnosti dnem vyhlášení, kterým je první den jejich vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Právní předpis obce nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení, není-li stanoven okamžik pozdější nebo není-li stanovena z důvodu naléhavého obecného zájmu účinnost dřívější. Právní předpis obce nemůže nabýt účinnosti dříve než dnem jeho vyhlášení. Zákon o obcích dále stanoví, že právní předpisy obcí musí být vyvěšeny na úřední desce po dobu 15 dní. Zároveň platí, že nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost musí být vyvěšena na úředních deskách obcí spadajících do jejího správního obvodu. Obce jsou povinny vést evidenci právních předpisů obce a zpřístupňovat je zájemcům k nahlédnutí. S ohledem na § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jsou obce povinny zajistit dostupnost obsahu úřední desky, a tedy i vyhlášené právní předpisy obce, dálkově dostupným způsobem.

Právní předpisy kraje se vyhlášují ve Věstníku právních předpisů kraje, což je podmínkou jejich platnosti. Za den vyhlášení se považuje den rozeslání příslušné částky věstníku, která právní předpis kraje obsahuje. Právní předpis kraje obecně nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení ve věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti. Pokud to však vyžaduje naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti právního předpisu kraje, nejdříve však dnem vyhlášení. V tomto výjimečném případě musí být takový právní

předpis kraje zveřejněn rovněž na úřední desce krajského úřadu, na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se dotýká, a v hromadných informačních prostředcích. Věstník musí být přístupný na krajském úřadu, obecních úřadech obcí náležících do území kraje a na Ministerstvu vnitra. Zároveň musí kraj zajistit jeho dostupnost dálkovým způsobem.

Podmínkou platnosti právních předpisů hlavního města Prahy je jejich vyhlášení ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy. Za den vyhlášení se považuje den rozeslání částky Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy. Právní předpisy hlavního města Prahy nabývají účinnosti obecně patnáctým dnem po dni jejich vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, právní předpis může nabýt účinnosti před tímto okamžikem, nejdříve však dnem vyhlášení právního předpisu hlavního města Prahy. V takovém případě musí být vyvěšen na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká, a oznámen v hromadných sdělovacích prostředcích. Sbírka právních předpisů hlavního města Prahy musí být přístupná na magistrátu, úřadech městských částí a na Ministerstvu vnitra. Její redakci zajišťuje Magistrát hlavního města Prahy. Na rozdíl od zákona o obcích a zákona o krajích je výslovně upravena i problematika tiskových chyb. Schází ovšem výslovná zmínka o povinnosti poskytnout přístup ke stejnopisu Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy dálkovým způsobem, která je výslovně zakotvena v zákoně o krajích. Hlavní město Praha ovšem dálkový přístup ke stejnopisům Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy na internetových stránkách Magistrátu hlavního města Prahy poskytuje.

Na základě § 5 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, jsou územní samosprávné celky jako povinné subjekty podle tohoto zákona povinny zveřejňovat právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti též způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Jak vyplývá z popsané právní úpravy, zejména z odkazů na vyvěšení na úřední desce a na rozesílání částek sbírek věstníků krajů či částky Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy, právní úprava předpokládá závaznou listinnou podobu vyhlásování právních předpisů územních samosprávných celků. Zároveň zakotvuje poskytování dálkového přístupu k elektronické podobě právního předpisu územních samosprávných celků, nebo je tento alespoň fakticky poskytován.

4.1.3. Vyhlásování nálezů a sdělení Ústavního soudu a rozsudků Nejvyššího správního soudu

Vyhlásování nálezů a sdělení Ústavního soudu a rozsudků Nejvyššího správního soudu upravuje jednak zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, jednak zákon o Ústavním soudu. Ustanovení § 57 zákona o Ústavním soudu vypočítává druhy nálezů, které se ve Sbírce zákonů vyhlášují⁴. Účinnost vyhlášení

⁴ Jsou jimi rozhodnutí o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, rozhodnutí o ústavní žalobě proti prezidentu republiky, rozhodnutí o návrhu prezidenta republiky na

rozhodnutí o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, rozhodnutí o ústavní žalobě proti prezidentu republiky je stanovena v § 58 zákona o Ústavním soudu dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů, nerozhodne-li Ústavní soud jinak. V návaznosti na toto ustanovení se v praxi vyskytují případy stanovení účinnosti nálezu vázané na datum vyhlášení nálezu Ústavním soudem, které předchází jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Právní úprava vyhlášení rozsudků Nejvyššího správního soudu se stala součástí § 2 odst. 1 písm. a) zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv prostřednictvím zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů. Součástí změn navrhovaných původně v rámci návrhu zákona o elektronických komunikacích byla původně i novela zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, která měla zakotvit v souladu s možností danou v čl. 87 odst. 3 Ústavy České republiky příslušnost Nejvyššího správního soudu k rozhodování o zrušování právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem, a dále k rozhodování o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Součástí této úpravy mělo být i následné vyhlášení rozsudku Nejvyššího správního soudu ve Sbírce zákonů. V průběhu projednávání Poslaneckou sněmovnou byla v novele zákona o soudním řádu správním ponechána pouze pasáž upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a vypuštěna pasáž upravující řízení o zrušování právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Zároveň byla vypuštěna i úprava vyhlášení rozsudku Nejvyššího správního soudu ve Sbírce zákonů. Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv je proto co do vyhlášení rozsudků Nejvyššího správního soudu obsoletní, neboť postrádá svůj protějšek v soudním řádu správním.

4.1.4. Nástroje právní informatiky v České republice

Ministerstvo vnitra zpřístupnilo na základě § 12 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv způsobem umožňujícím dálkový přístup elektronický stejnopis Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv⁵ obsahující částky obou sbírek vydávané po 4. 5. 1945. Jedná se o elektronickou podobu částek Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv ve formátu PDF⁶. Tyto stejnopisy se nepovažují za Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv, mají jen informativní povahu, technicky neumožňují tvorbu aktuálně platného úplného znění právního

zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, rozhodnutí o návrhu na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí, a rozhodnutí o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení.

⁵ Stejnopisy obou sbírek jsou umístěny na internetové adrese <http://www.mvcr.cz/clanek/sbirka-zakonu-stejnopisy-sbirky-zakonu.aspx> a <http://www.mvcr.cz/clanek/stejnopisy-sbirky-mezinarodnich-smluv.aspx>.

⁶ PDF je souborový formát využívaný pro ukládání dokumentů včetně jejich grafických prvků a formátování nezávisle na softwaru i hardwaru, na kterém byly pořízeny. Tento formát zajišťuje, že se dokument na všech zařízeních zobrazí stejně.

předpisu a u PDF vytvořených do počátku roku 2008 ani operace se zobrazeným textem. V současnosti Ministerstvo vnitra rozšiřuje aplikaci pro přístup ke stejnopisům obou sbírek o možnost fulltextového vyhledávání (pouze ve zkušební verzi), vkládání PDF jednotlivých aktů a připojování popisných dat právních předpisů pro účely vyhledávání podle kritérií (tzv. metadat).

Vedle zveřejňování informativního elektronického stejnopisu Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv na základě zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv Ministerstvo vnitra na stránkách Portálu veřejné správy České republiky v sekci „Zákony“⁷ zpřístupňuje informativní úplná znění vybraných zákonů. Jedná se o službu poskytovanou bezplatně a ve spolupráci s externím dodavatelem, přičemž správnost a aktuálnost úplných znění ani kompletnost databáze není státem garantována.

Nabídku státu v oblasti systémů právních informací doplňují komerční právní informační systémy. Jejich tvůrci se soustředí na poskytování úplných znění právních předpisů, informací o platnosti a účinnosti právních předpisů a mezinárodních smluv, a to často ve spojení s vybranou judikaturou, se související právní literaturou a vzory právních dokumentů.

4.1.5. Zahraniční situace v oblasti vyhlásování právních předpisů

Při hodnocení stávající podoby vyhlásování právních předpisů je vhodné čerpat ze zkušeností zahraničních vydavatelů oficiálních sbírek právních předpisů a ze zkušeností získaných v rámci evropské spolupráce v oblasti publikace úředních sbírek.

Významný zdroj informací o problematice elektronické publikace právních předpisů tvoří informace European Forum of Official Gazettes (Evropské fórum úředních věstníků), jež pod záštitou Publikačního úřadu Evropské unie sdružuje národní publikační úřady členských států Evropské unie a některých dalších zemí. Fórum bylo založeno v roce 2004 jako platforma pro výměnu národních zkušeností a hodnocení možných trendů vývoje v oblasti státních právních informačních systémů. V pracovních skupinách Fóra jsou řešeny klíčové otázky a problémy spojené se zaváděním elektronických forem publikace právních předpisů a sofistikovaných metod zpracování elektronického textu právních norem, jako např. využití jazyka XML⁸, autenticita dokumentů, archivace, tvorba úplných znění, financování činnosti publikačních úřadů, komplexní elektronizace tvorby právních předpisů, indexace právních dokumentů, jejich vyhledávání a tvorba metadat. Česká republika se do mezinárodní spolupráce intenzivně zapojuje a vede v rámci Fóra pracovní skupinu pro indexaci a vyhledávání právních dokumentů.

⁷ Internetová adresa http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/699/_s.155/699/place.

⁸ XML – formát dokumentu, který umožňuje strukturovat text ve spojení s dokumentovými šablonami, zohlednit vlastnosti právního dokumentu a poskytuje možnost automatizovaných textových operací podle stanovených pravidel.

V příloze č. 1 uvádíme přehled situace ve vybraných evropských zemích. Ten ukazuje, že publikační praxe evropských zemí se v mnoha aspektech liší. Společný jmenovatel představuje fakt, že většina z nich přistoupila k zavedení elektronické formy závazného vyhlášení právních předpisů a považuje jej za adekvátní nástroj zvýšení dostupnosti závazné podoby právního předpisu⁹ a zároveň za vhodný prostředek k zefektivnění a vyšší ekologičnosti vyhlášení právních předpisů. Řada dalších zemí v současné době přechod k závazné elektronické podobě připravuje.

Státy, které zavedly závaznou elektronickou podobu právního předpisu, zvolily různé modely vzájemného vztahu elektronické a listinné podoby právního předpisu. Některé země (například Rakousko, Nizozemí, Maďarsko, Slovinsko či Dánsko) zcela opustily vydávání závazné listinné podoby a listinnou podobu vydávají pouze jako informativní, nebo ji dokonce nevydávají vůbec. V těchto zemích je omezení dostupnosti právně závazné podoby právních předpisů na elektronickou podobu chápáno jako logický krok, který zvyšuje dostupnost platného práva a vede k ekonomičtějšímu a ekologičtějšímu způsobu jeho vyhlášení.

Jiné státy vydávají paralelně závaznou elektronickou i listinnou podobu. V těchto případech je důraz kladen na zachování přístupu k závazné listinné podobě pro osoby, které z nejrůznějších důvodů nechtějí elektronickou podobu využívat. Ze dvou možných variant právní úpravy zvolily tyto státy v případě textových rozdílů mezi oběma podobami sbírky buď přednost elektronické podoby právního předpisu (dříve například Slovinsko), nebo ponechaly oběma podobám stejnou závaznost (například Francie). Zkušenosti z těchto zemí ukazují, že případy výskytu rozdílů mezi elektronickým a listinným zněním jsou extrémně vzácné - doposud je znám pouze jeden takový případ z Francie – a nepředstavují zásadní problém. Vzhledem k postupující elektronizaci tvorby právních předpisů se v případě souběžně publikované závazné listinné a závazné elektronické podoby nikde neupřednostňuje přednost listinná podoba, neboť elektronická podoba je považována za původní.

Při závazné elektronické publikaci je nejčastěji používán formát PDF, v řadě případů i formáty XML a HTML, případně XHTML. Výhodou PDF oproti ostatním formátům je stejnost zobrazování i tiskového výstupu nezávisle na použité platformě, zatímco zobrazovaná struktura textu u dalších formátů může být dotčena použitým softwarovým vybavením. Z hlediska zajištění autenticity jsou vhodné formáty PDF a XML, umožňující připojení zaručeného elektronického podpisu založeného na kvalifikovaném certifikátu a kvalifikovaných časových razítek.

Z hlediska zajištění autenticity a archivace elektronické podoby sbírky nelze vysledovat jednoznačný trend. Obecně lze konstatovat, že v řadě zemí poskytujících přístup k elektronické podobě je využívána některá z technologií zajištění autenticity elektronického dokumentu. Progresivní se jeví zejména zavedení zaručené posloupnosti dokumentu v průběhu legislativního procesu i v předpublikační fázi v kombinaci s dalším prostředkem zaručujícím autenticitu vyhlášeného dokumentu.

⁹ V současné chvíli již více než polovina členských států Evropské unie (16) zavedla do svých národních právních řádů závazné elektronické vyhlášení právních předpisů, přičemž v osmi dalších (počítaje v to i orgány Evropské unie samotné) se jeho zavedení připravuje.

Ačkoli je právní úprava elektronické archivace včetně právní úpravy elektronické archivace elektronické podoba sbírky v evropských státech zatím spíše výjimečná, elektronická archivace se ve spojení se sbírkou obvykle provádí. To vyplývá z nutnosti zachovat autenticitu i fyzickou dostupnost elektronické podoby sbírky jako mnohdy jediného výlučného pramene práva.

Sbírka, je-li vydávána v závazné elektronické podobě, je ve všech takových státech adresátu práva poskytována bezplatně. O bezplatné dostupnosti závazné listinné podoby vydávané jako jediné závazné podoby sbírky podrobné údaje chybí. Lze nicméně předpokládat, že je ve státech, kde je jedinou závaznou podobou sbírky, zajištěna obdobně jako v České republice. Jinak je listinná podoba, je-li vydávána ve větších nákladech a pro veřejnost, vždy distribuována za poplatek.

Novější trend v legislativní úpravě elektronického vyhlašování právních předpisů představuje právně závazné vyhlašování úplných znění právních předpisů dříve poskytovaných pouze pro informaci. Vychází z jednoznačné uživatelské preference úplných znění právních předpisů, jak u laických uživatelů, tak i v odborných kruzích a při normotvorbě, které svou podobou nejbližší odpovídají podobě právního předpisu, se kterou je při aplikaci práva třeba pracovat, a tím i potřebám právní praxe mnohem více než stávající podoba základních předpisů a jejich novel. K zavedení závaznosti úplného znění jako první přistoupily některé země bývalého východního bloku (Slovensko, Estonsko), které se musí potýkat s následky radikálních změn právního řádu v prvé polovině 90. let 20. století a musí hledat cestu, jak právní řád jeho adresátům zpřehlednit.

Existuje dále skupina zemí (např. Irsko, Lucembursko atd.), ve kterých má oficiální úplné znění fakticky povahu pramene práva, ačkoli formálně právně závazné není.

Zároveň je zřejmé, že tam, kde úplné znění doposud nenašlo cestu mezi závazné podoby právního předpisu (typicky země západní Evropy), jsou využívány jiné formy zpřehlednění právní úpravy – opětovné schválení celého textu právního předpisu v případě jeho zásadních změn nebo proces rekodifikace.

Oproti zavádění elektronické formy publikace právních předpisů je prosazování závazné povahy úplných znění obtížnější. Důvody pomalejšího postupu spočívají v nutnosti prosadit schvalování úplných znění právních předpisů v rámci legislativního procesu, což vyžaduje výraznou změnu zavedených postupů při tvorbě a schvalování právních předpisů, a v nezbytnosti vytvoření a zavedení moderních nástrojů pro jejich tvorbu a vyhlašování. Je ale zřejmé, že po dokončení probíhajících modernizačních prací a po získání dostatečné politické podpory lze v řádu několika let očekávat, že se úplné znění v řadě zemí stane pevnou součástí závazného textu právního předpisu.

Důkazem užitečnosti úplných znění právních předpisů pro adresáty práva je i důraz, který evropské země kladou na zajištění přístupu k úplným zněním právních předpisů prostřednictvím státních právních informačních portálů. Ty vedle poskytování přístupu k informativním minulým i aktuálním úplným zněním právních

předpisů často zpřístupňují i regionální legislativu a judikaturu vyšších soudních instancí.

Vedle své základní úlohy, zprostředkování přístupu k právním informacím, hrají důležitou roli při rozvíjení národních trhů s právními informacemi. Existence bezplatně či za mírný poplatek dostupných úplných znění právních předpisů vede k tomu, že se výrobci komerčních právních informačních systémů mohou soustředit na vývoj pokročilých funkcionalit, které poskytují nové možnosti, například při vyhledávání, automatickém zpracování obsahu právních předpisů, jejich pojmovém a obsahovém popisu, simulaci rozhodovacích procesů při aplikaci právních norem a při boji proti organizovanému zločinu¹⁰.

Zavádění elektronického vyhlášení právních předpisů a moderních právních informačních systémů členskými státy Evropské unie i orgány Evropské unie samotné vytváří kromě nového standardu přístupnosti pramenů práva také zcela nové příležitosti při seznamování se s právním řádem Evropské unie. Díky systémům EUR-Lex a N-Lex a jejich propojení s národními právními databázemi vzniká pro podnikatele, právní experty, legislativce i laickou veřejnost možnost bezplatného přístupu k rozsáhlé síti právních dat. Ta přináší pro všechny zmíněné skupiny značné výhody, které čeští občané vzhledem k absenci moderních právních informačních systémů v České republice využívat nemohou.

4.1.6. Hodnocení stávající právní úpravy vydávání a vyhlášení právních předpisů a mezinárodních smluv

Vydávání a vyhlášení právních předpisů a mezinárodních smluv v České republice je založeno na tradiční podobě úřední sbírky právních předpisů. Její aplikaci lze na našem území vysledovat již od roku 1780, kdy byla poprvé vydána oficiální sbírka právních předpisů rakouské monarchie s názvem „Justizgesetzsammlung“. Jejími hlavními rysy jsou listinná podoba a právní závaznost vyhlášených textů právních předpisů, které tvoří zároveň jediný právně závazný zdroj informací o právní úpravě. Jejich správnost je garantována státní mocí. V oficiální sbírce jsou publikovány právní předpisy obvykle v plném znění, ve formě základních předpisů a jejich novel, doplněných v některých případech i úplným zněním právního předpisu. To ovšem postrádá závazný charakter. Redakční práce a lhůty jejich vydávání musí respektovat zákonitosti soudobé předtiskové přípravy textu a tiskařské práce.

Hodnotíme-li stávající situaci na poli vydávání a vyhlášení právních předpisů a mezinárodních smluv, je třeba zodpovědět, nakolik tradiční postup splňuje podmínku platnosti základní právní zásady „Neznalost zákona neomlouvá“ - naplnění povinnosti státní moci umožnit adresátům práva ničím neomezený a přehledný přístup k tomu, co je v daném čase platným a účinným právem. Tento přístup

¹⁰ Příklady možností moderních právních informačních systémů lze nalézt například na internetových stránkách mezinárodní organizace JURIX, zabývající se rozvojem právních informačních a znalostních systémů (<http://www.jurix.nl/>).

zahrnuje jak bezplatnou dostupnost závazného znění právního předpisu, tak i možnost získat na základě vyhlášené závazné podoby právního předpisu informaci o tom, co je platným a účinným právem. Dalším důležitým kritériem hodnocení je efektivita redakčních postupů při vydávání oficiálních sbírek.

První kritérium platnosti zásady „Neznalost zákona neomlouvá“ tvoří dostupnost pramenů práva. V plné šíři jsou oficiální a závazné zdroje informací o právním řádu České republiky, Evropské unie a mezinárodních závazcích České republiky dostupné pouze v sídlech krajů (a to pouze ve všedních dnech), v omezené míře (Sbírka zákonů) pak v každé obci. Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví za nesplnění této povinnosti žádnou sankci, řada obcí (podle údajů Tiskárny Ministerstva vnitra o předplatitelích Sbírky zákonů až 30 % obcí) svou povinnost vůči občanům pro její finanční a organizační náročnost neplní. I z hlediska časové náročnosti (doprava do nejbližší obce, navíc ve všední, tedy pracovní den, zapůjčení textu a seznámení s ním) se získání přístupu k oficiálním sbírkám jeví značně obtížným. Alternativní zdroj informací přitom nemá adresát práva k dispozici, neboť stávající právní úprava o elektronickém stejnopisu Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv jednoznačně stanoví, že není Sbírkou zákonů a Sbírkou mezinárodních smluv. Nemůže tudíž sloužit jako zdroj právně relevantních informací o platném a účinném právu.

Podstatným negativem je i skutečnost, že tradiční listinná podoba oficiálních sbírek limituje možnost seznámit se s platným právem. V případech, kdy je třeba právní předpis vyhlásit urychleně (například při potřebě řešit důsledky přírodních katastrof), je právní předpis obvykle vytvořen, schválen a vyhlášen týž den. Vzhledem k tomu, že platnost a účinnost právního předpisu je vázána na vyhlášení právního předpisu a za datum vyhlášení se považuje okamžik rozeslání uvedený na částce Sbírky zákonů, musí tento okamžik, vzhledem k časovým nárokům distribuce zásilek obsahujících částky Sbírky zákonů, nutně předcházet momentu, kdy se adresát může se závazným textem právního předpisu skutečně seznámit.

Druhým kritériem, které zásadním způsobem komplikuje možnost seznámit se prostřednictvím stávající závazné podoby právního předpisu s platnou a účinnou právní úpravou, je tradiční forma právního předpisu sestávající ze základního předpisu a jeho novel¹¹. Výjimkou není výskyt právních předpisů s velkým množstvím novelizací, v řadě případů i s několika desítkami novel¹². V takové situaci nezbyvá adresátu práva než si platné znění právního předpisu sestavit (a to doslova fyzicky) z listinné podoby základního předpisu a jeho novelizací - je nutné obstarat si všechny novely, které danou právní normu nebo její části (aspoň přímo) měnily či rušily,

¹¹ Za rok 2009 bylo ve Sbírce zákonů vydáno pouze 153 právních předpisů obsahujících základní, a tedy i ucelený text právního předpisu, zatímco jednotlivých novel právních předpisů (včetně novel obsažených ve změnových zákonech) bylo vydáno 995.

¹² Například zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) – 110 novel (z toho 1 nález ÚS); zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů – 105 novel (z toho 1 nález ÚS); zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích – 69 novel (z toho 1 nález ÚS); zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) – 67 novel (z toho 7 nálezu ÚS); zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád – 109 novel (z toho 6 nálezu ÚS); zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník – 62 novel (z toho 2 nálezy ÚS);

příčemž řada novel je součástí tzv. změnových zákonů a nelze je dohledat podle názvu těchto zákonů, dále je nutné zjistit eventuální posunutí účinnosti, eventuální novelizaci přechodných ustanovení apod. Tyto operace nelze fyzicky s bezplatně zapůjčeným výtiskem sbírky provádět a je nezbytné si opatřit (a tedy i zakoupit) kopii vlastní. Vzhledem k členství České republiky v Evropské unii je navíc naše právní úprava v některých případech pouze komplementem úpravy Evropské unie, a je tak třeba si pro doplnění komplexního obrazu o platné právní úpravě obstarat i text právního předpisu Evropské unie. Tím je výrazně omezena možnost bezplatného přístupu k platnému a účinnému znění právního předpisu a opatření si platného a účinného znění právního předpisu se stává časově i finančně náročnou záležitostí.

Třetí kritérium přístupnosti pramenů práva představuje otázka, zda adresát práva může z textu právních předpisů, byť sestavených do podoby platného či účinného úplného znění, získat informaci o svých právech a povinnostech. Významnou překážku tvoří nepřehlednost a nesystematičnost právního řádu, který v sobě nese stopy významných a zásadních společenských změn a historických událostí, mnohdy svým charakterem protichůdných. Situaci nikterak nezlepšuje celkově velké množství právních předpisů a jejich časté změny, stejně jako nedostatky současné tvorby a výsledná kvalita právních předpisů (o kterých bude pojednáno dále). Má-li po adresátu práva být za této situace požadováno, aby se právním řádem řídil a znal své povinnosti, je nezbytné vytvořit dostatečné podmínky pro to, aby jej byl schopen alespoň v zásadních obrysech pochopit. To nezbytně vyžaduje, aby stát spolu se závazným textem právního předpisu poskytl adresátu práva i základní popis právního řádu, vztahů právních předpisů navzájem a popisy obsahu jednotlivých právních předpisů ve formě obecně srozumitelné. Dále by měl adresátu práva nabídnout prostředky, které mu umožní vnímat jednotlivé souvislosti uvnitř právních předpisů, uvnitř právního řádu jako celku, vztah právního řádu České republiky k právnímu řádu Evropské unie a právu mezinárodnímu. Oficiální sbírky a informační systémy provozované státní správou České republiky (např. aplikace „Sbírka zákonů“ na internetových stránkách Ministerstva vnitra, sekce „Zákony“ na stránkách Portálu veřejné správy České republiky, viz výše) obsahují pouze kusé informace bez vzájemných souvislostí a výše popsané možnosti neposkytují.

V důsledku popsané situace je laická i odborná veřejnost nucena pracovat nikoli se závaznou listinnou podobou právního předpisu, ale užívat místo ní veřejně dostupné kusé zdroje úplných znění nebo komerční právní informační systémy, jejichž účel je zcela jiný a jejichž obsah není státem garantován; s tím souvisí i problém nákladnosti udržování aktuálních komerčních právních informačních systémů, která může vést u osob aplikujících právo k vysokým provozním výdajům. Pro řadu subjektů – občanů, malých podnikatelů a obcí – tak zůstávají informace o platném a účinném znění právních předpisů z ekonomických důvodů nedostupné. Důkazem snižující se užítosti stávajícího způsobu publikace právních předpisů a mezinárodních smluv je i trvale klesající odběr Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv, vycházejících oproti období před 10 lety v nákladu nižším o 76 %.

Tato situace je předmětem časté kritiky ze strany odborné a laické veřejnosti a médií. Její neudržitelnost konstatoval i Ústavní soud ve svém nálezu č. Pl. ÚS 77/06. Ústavní soud uvádí, že: „Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom § 13 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, předvídá, že územní samosprávné celky mají povinnost umožnit každému nahlížení do Sbírky zákonů. O povinnosti poskytnout každému přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právních předpisů v elektronické podobě zákon mlčí. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit.“

Vedle uvedených problémů vykazuje současná právní úprava další méně závažné nedostatky. Jsou jimi nadužívání stanovení nabytí účinnosti právního předpisu dnem vyhlášení¹³, které omezuje možnost adresátů práva seznámit se se závazným zněním právního předpisu dříve, než nabude účinnosti, absence možnosti opravy „tiskových chyb“ u aktů vyhlášených podle § 2 zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv a celková vágnost právní úpravy ve vztahu k procesu vyhlášení právního předpisu. Tyto nedostatky dále limitují možnosti současné právní úpravy.

Hodnotíme-li současný postup při přípravě vyhlášení právních předpisů a mezinárodních smluv z hlediska efektivity a kvality výstupů, dospějeme k následujícím závěrům:

1. Redakční a předtisková příprava je technologicky a odborně velmi náročná, neboť vyžaduje jednotné a bezchybné zpracování vstupů o různém stupni kvality a v různých listinných i elektronických formátech (jednotné formáty nejsou stanoveny), často pod časovým tlakem.
2. Cenou za zajištění kvality výstupu publikačního procesu je personální a organizační náročnost jak na straně Ministerstva vnitra a Tiskárny Ministerstva vnitra, tak i na straně osob žádajících o publikaci právního aktu ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv; odborníci, kteří jsou zaměstnanci žadatelů o publikaci, často musí věnovat spolupráci s Ministerstvem vnitra v rámci redakčních prací čas a síly, které by bylo efektivnější vynaložit na tvůrčí legislativní práci.
3. Publikační proces je vázán na kapacity redakce Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv a Tiskárny Ministerstva vnitra a na technologické možnosti předtiskové přípravy, tisku a distribuce listinné podoby oficiálních sbírek.

¹³ V roce 2009 bylo stanovení účinnosti právního předpisu dnem vyhlášení u celého právního předpisu či jeho části použito celkem ve 161 případech z celkového počtu 380 vyhlášených právních předpisů.

Problémy spojené s vyhlášováním právních předpisů územních samosprávných celků se do značné míry podobají situaci při vyhlášování aktů Sbírky zákonů. Právní předpisy jsou vydávány závazně v listinné, tudíž obtížněji dostupné podobě. Neexistují oficiální a bezplatně dostupné zdroje jejich úplného znění, neexistuje ani možnost seznámit se s obsahem právních předpisů územních samosprávných celků na jednom místě. Tyto předpisy jsou navíc poznamenány, zejména v případě menších obcí, nižšími odbornými legislativními kapacitami, které mají územní samosprávné celky k dispozici pro jejich tvorbu. Neexistuje ani jednotný standard funkcionalit, které by měly být poskytovány jako součást jednotlivých systémů pro přístup k elektronické podobě právních předpisů územních samosprávných celků.

Řada nedostatků je spojena i se stávající právní úpravou vyhlášování mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouvy nejsou spojeny s právními předpisy natolik zřejmě, aby adresát práva při hodnocení svých práv a povinností vycházel z vědomí, že mezinárodní smlouvy za podmínky čl. 10 Ústavy České republiky představují jeden z pramenů práva České republiky.

Úplný text některých mezinárodních smluv není adresátu práva bezprostředně přístupný - důvodem je možnost vyhlášovat je v případě, kdy smlouvy nejsou schvalovány Parlamentem a týkají se pouze malého počtu fyzických a právnických osob, bez uveřejnění plného znění jejich příloh spolu s uvedením údaje o tom, kde lze do těchto příloh nahlédnout a pořizovat si z nich opisy a výpisy.

Stávající právní úprava také neumožňuje sdělit informaci o podpisu mezinárodní smlouvy, což komplikuje aplikační praxi.

4.1.7. Závěr

Stávající podoba přístupu k platnému právu a k právním informacím je založená na přednosti listinné podoby dokumentu a omezené míře poskytování právních informací státem. Adresáti práva nejcitelněji postrádají zejména závaznost elektronické podoby textu právních předpisů, závaznost úplných znění právních předpisů, úplnou a přesnou databázi současných a minulých úplných znění právních předpisů, doprovodné údaje odůvodňující a ozřejmující obsah právních předpisů a sofistikovaný a uživatelsky příznivý systém vyhledávání právních předpisů a jejich obsahu. Absence oficiálního a moderního právního informačního portálu výrazně limituje informovanost o platné právní úpravě v České republice i Evropské unii a představuje konkurenční nevýhodu pro české podnikatele oproti podnikatelům ze zemí, které moderní právní informační systémy bezplatně poskytují. Tvoří dále překážku pro další rozvoj trhu s komerčními právními informačními systémy.

Z postoje Ústavního soudu, vyjádřeného v jeho judikatuře, reálně hrozí, že by současná podoba vyhlášování právních předpisů mohla být u Ústavního soudu

úspěšně napadena a ten by mohl přistoupit ke zrušování přinejmenším těch nejčastěji novelizovaných a nejméně přehledných právních předpisů.

Samotný publikační proces je neefektivní zatěžuje odborné kapacity orgánů účastnících se legislativního procesu a je limitován technologickými možnostmi publikace listinných částek Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv.

Na základě uvedených skutečností a při zhodnocení zahraničních standardů přístupu k závaznému textu právního předpisu nezbývá než konstatovat, že stávající podoba Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv a státem poskytovaných nástrojů právní informatiky nenaplní zcela požadavky moderního právního státu a požadavky a možnosti informační společnosti a evropské standardy počátku 3. tisíciletí. Vzhledem k množství závažných problémů s ní spojených vzniká potřeba zásadní systémové změny. Tu vyžaduje i oblast právních předpisů územních samosprávných celků.

4.2. Stávající právní úprava legislativního procesu, tvorby mezinárodních smluv a zhodnocení stávající situace

Základ právní úpravy legislativního procesu je obsažen v hlavách druhé a třetí Ústavy České republiky, v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů. Na vládní úrovni jsou zásadním materiálem, byť nikoli charakteru právního předpisu, Legislativní pravidla vlády a Jednací řád vlády. Projednání návrhu v Legislativní radě vlády a jejích komisích upravuje Jednací řád Legislativní rady vlády.

Vedle tradiční podoby legislativního procesu Ústava České republiky v čl. 2 odst. 2 otevírá možnost, aby lid vykonával státní moc přímo, stanoví-li tak ústavní zákon. Vytváří tak prostor pro úpravu přijímání zákonů všelidovým hlasováním. Právní úprava obecného referenda nebyla doposud přijata a tato možnost zůstává pouze hypotetickou.

4.2.1. Legislativní proces na úrovni vlády

Roli vlády a ministerstev v rámci legislativního procesu zakotvuje Ústava České republiky. Jedná se zejména o čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky, který uděluje vládě právo zákonodárné iniciativy. Ustanovení čl. 33 Ústavy České republiky pak uvádí vládu jako jediný orgán oprávněný podat návrh zákonného opatření Senátu. Ustanovení čl. 78 Ústavy České republiky umožňuje vládě vydávat k provedení a v mezích zákona nařízení a čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky stanoví pravomoc ministerstev a jiných správních úřadů vydávat na základě zmocnění zákona a v mezích zákona právní předpisy (vyhlášky). Ustanovení čl. 44 Ústavy České republiky stanoví právo vlády vyjádřit se k jiným než vládním návrhům

zákona. Ustanovení čl. 38 Ústavy České republiky zakotvuje právo (a v některých případech i povinnost) člena vlády účastnit se jednání schůzí obou komor Parlamentu a jednání jejích orgánů.

V oblasti tvorby právních předpisů na úrovni vlády neexistuje zákonná úprava. Legislativní proces na úrovni vlády upravují Legislativní pravidla vlády, která vycházejí z výše uvedené ústavní úpravy

Stanoví se dále povinnost zajistit shodu elektronické a listinné podoby předkládaných dokumentů, přičemž v případě rozdílu mezi listinnou a elektronickou podobou dokumentu se zavádí přednost podoby elektronické, zařazené v elektronické knihovně Úřadu vlády (dále jen „eKLEP“). Elektronická podoba dokumentů má být zpřístupněna prostřednictvím Portálu veřejné správy.

Obecně lze s určitým stupněm zjednodušení konstatovat o úpravě obsažené v Legislativních pravidlech vlády následující:

1. Návrh musí splňovat základní požadavky na předchozí analýzu, kvalitu legislativního jazyka a na soulad s právním řádem České republiky (zejména s předpisy vyšší právní síly a ústavním pořádkem České republiky) i se závazky vyplývajícími z členství v Evropské unii a z mezinárodního práva. V případě nové či na nových principech založené zákonné úpravy je požadováno vytvoření, projednání a schválení kvalifikované podoby legislativního záměru – věcného záměru zákona.
2. Návrh musí respektovat legislativně-technická pravidla tvorby právního předpisu, zakotvené v části sedmé Legislativních pravidel vlády. Tato pravidla platí obecně pro tvorbu všech právních předpisů ústřední státní správy.
3. Pro zpracovatele právních předpisů platí povinnost, s výjimkou omezeného okruhu případů, zpracovat hodnocení dopadů navrhované právní úpravy. Její rozsah je vymezen Legislativními pravidly vlády ve spojení s usnesením vlády ze dne 13. srpna 2007 č. 877 o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace a usnesením vlády ze dne 22. srpna 2007 č. 927 k uplatnění Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a o zřízení Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu. Metodika RIA spočívá v povinnosti konzultací návrhu, vytvoření a zhodnocení variant právní úpravy, jejich hospodářských a finančních dopadů a výběru nejvhodnější varianty, přičemž u méně významných legislativních změn je umožněno zpracovat pouze redukovanou variantu. Provedení RIA je dokumentováno zprávou, kterou autor předkládá spolu s návrhem.
4. Návrh musí být odůvodněn, a to ve svých obecných principech i konkrétních ustanoveních. V případě návrhu zákona Legislativní pravidla vlády požadují dále připojit pro informaci návrh prováděcího právního předpisu, je-li jeho vydání návrhem předpokládáno.
5. V případě novely právního předpisu je zároveň požadováno zapracování změn do úplného platného znění předpisu (případně jeho části).

6. Návrh musí být projednán v meziresortním připomínkovém řízení, přičemž pro podávání připomínek se stanoví lhůty odpovídající budoucí právní síle a závažnosti návrhu.
7. Je zakotven základní, neopominutelný okruh připomínkových míst, přičemž tato připomínková místa mohou (s ohledem na stávající praxi včetně připomínek k vyhláškám) uplatňovat připomínky zásadního charakteru. Ty je pak předkladatel návrhu povinen s původcem připomínky projednat. Připomínky musí být formulovány jednoznačně a konkrétně a musí být řádně odůvodněny.
8. Odborným garantem kvality legislativní práce je Legislativní rada vlády a její komise. Tyto orgány po ukončení připomínkového řízení projednávají jednotlivé návrhy dle jejich závažnosti a rozsahu a zaujímají k němu stanoviska, která se stávají jedním z podkladů pro jednání vlády o návrhu. V případě vyhlášek, které vláda neprojednává, je stanovena možnost rozhodování Legislativní rady vlády pro případ rozporu mezi stanovisky komise a předkladatele návrhu. Jednání Legislativní rady vlády a jejích pracovních komisí upravuje Jednací řád Legislativní rady vlády.
9. Silný důraz je kladen na zajištění souladu návrhů právních předpisů s právem Evropské unie.
10. Dokumenty obsahující návrhy se předkládají a distribuují jednak v elektronické podobě prostřednictvím systému eKLEP, jednak se předkládají v určeném počtu kopií v listinné podobě. Stanoví se dále povinnost zajistit shodu elektronické a listinné podoby předkládaných dokumentů, přičemž v případě rozdílu mezi listinnou a elektronickou podobou dokumentu se zavádí přednost podoby elektronické, vložené do systému „eKLEP“. Není uloženo používat jednotný formát dokumentů nebo legislativní šablony pro tvorbu právních předpisů. Zároveň nejsou k dispozici ani specializované nástroje pro tvorbu právních předpisů.
11. Legislativní pravidla vlády tvoří zvláštní úpravu vůči Jednacímu řádu vlády, který upravuje náležitosti a způsob předkládání materiálů na jednání vlády a jejich projednání vládou. Stejně jako Legislativní pravidla vlády zakotvuje Jednací řád vlády smíšenou listinou a elektronickou podobu předkládání návrhu, přičemž v případě rozdílu má přednost podoba elektronická. Materiály se v elektronické podobě předkládají prostřednictvím systému eKLEP.
12. Pravidla tvorby obsahu právního předpisu dále upřesňuje a rozvíjí doporučující metodika zpracovaná kolektivem legislativních odborníků Legislativní rady vlády.

4.2.2. Legislativní proces v Parlamentu – ústavní základ právní úpravy

Postup při podávání návrhů zákona a jejich projednávání Parlamentem je zakotven v Ústavě České republiky.

Ústava České republiky v čl. 41 přiznává zákonodárnou iniciativu jednotlivým poslancům, skupině poslanců, Senátu, vládě a zastupitelstvu vyššího územního

samosprávného celku. Stanoví, že návrhy zákona se předkládají Poslanecké sněmovně. Zvláštní úpravu zavádí Ústava České republiky v čl. 42 pro návrh zákona o státním rozpočtu, který může předložit pouze vláda.

Návrh zákona Poslanecká sněmovna projedná, a vysloví-li s ním souhlas, postoupí jej Senátu (čl. 45 Ústavy České republiky). Senát je pak povinen návrh projednat do třiceti dnů s tím, že návrh zákona schválí nebo zamítne nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří vůli nezabývat se jím. Nezabývá-li se návrhem výslovně či fakticky, považuje to Ústava České republiky v čl. 46 a 48 za souhlas s návrhem.

V případě, že Senát vysloví s návrhem nesouhlas nebo jej Poslanecké sněmovně předloží s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu. Schválí-li jej ve znění schváleném Senátem, přehlasuje-li nesouhlasné stanovisko Senátu nebo přijme-li návrh ve znění předloženém Senátu (viz čl. 47 Ústavy České republiky), je návrh postoupen prezidentu republiky. Senát neprojednává návrh zákona o státním rozpočtu, naopak v případě ústavních a volebních zákonů a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je souhlas Senátu podmínkou přijetí návrhu.

Prezident republiky může, s výjimkou návrhu ústavního zákona, vyslovit s návrhem zákona nesouhlas. Nevysloví-li prezident republiky nesouhlas s návrhem zákona nebo schválí-li Poslanecká sněmovna opětovně návrh zákona vetovaný prezidentem republiky, je návrh zákona schválen (čl. 50 Ústavy České republiky).

Schválený zákon podepisují předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády (čl. 51 Ústavy České republiky).

V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny přísluší Senátu právo přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona (čl. 33 Ústavy České republiky). Využití tohoto institutu je vyloučeno ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy České republiky. Právo navrhnout zákonná opatření Senátu přísluší pouze vládě. Zákonná opatření podepisují předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády. Jejich platnost skončí, nejsou-li schválena na prvním zasedání Poslanecké sněmovny.

Pro podrobnější úpravu jednání Poslanecké sněmovny, Senátu a úpravu styku obou komor mezi sebou předpokládá Ústava České republiky přijetí jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jednacího řádu Senátu a zákona upravujícího styk obou komor.

Podrobný popis legislativního procesu v Parlamentu v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a v zákoně o jednacím řádu Senátu uvádíme v příloze č. 2. Dodáváme, že tyto zákony zřejmě doplní v budoucnu zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, který je v současné době projednáván Parlamentem a jehož přijetí předpokládá Ústava České republiky.

Obecně lze konstatovat, že legislativní proces v Parlamentu je založen na listinné podobě návrhu právního předpisu. Pravidla tvorby právních předpisů jsou upravena pouze minimalisticky a zahrnují povinnost připravit odůvodnění návrhu a nejobecnější zásady formulování textu. Neexistuje povinnost odůvodňovat pozměňovací návrhy uplatňované k návrhům právních předpisů. Elektronický systém pro oběh legislativních dokumentů či elektronické nástroje tvorby právních předpisů nejsou využívány.

4.2.3. Vnitrostátní úprava tvorby mezinárodních smluv

Oblast tvorby mezinárodního smluvního práva upravuje primárně Ústava České republiky, která upravuje nejen rozdělení pravomocí mezi ústavními orgány České republiky při sjednávání mezinárodních smluv, ale rovněž základní zásady jejich vnitrostátního projednávání a schvalování. Vídeňská úmluva o smluvním právu, vyhlášená pod č. 15/1988 Sb., obsahuje mezinárodně právní základ této problematiky, který jsou orgány ČR s odkazem na ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky při své činnosti povinny respektovat. Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky obsahuje pravomoc prezidenta republiky ke sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv. Sjednávání mezinárodních smluv může prezident přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, což učinil pro část smlouvy svým rozhodnutím o sjednávání mezinárodních smluv vyhlášeným pod č. 144/1993 Sb.

„Na tyto právní normy navazuje Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, přijatá usnesením vlády č. 131 ze dne 11. února 2004. Ta upravuje pravidla pro tvorbu a sjednávání mezinárodních smluv, včetně úpravy jejich vyhlášení a prozatímního provádění. Specifika projednávání a vnitrostátního schvalování smluv sjednaných v rámci EU zohledňuje Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání, schválená usnesením vlády č. 6 ze dne 9. ledna 2008, která navazuje na již dříve zmíněnou obecnější Směrnici vlády a působí ve vztahu k ní jako lex specialis.“

Proces schvalování mezinárodních smluv, které splňují podmínky čl. 49 Ústavy České republiky, vyžaduje jejich přijetí oběma komorami Parlamentu. Způsob jejich projednání upravuje jednací řád Poslanecké sněmovny a jednací řád Senátu. Ústava České republiky zavedla v čl. 10a zároveň specifický postup schválení mezinárodní smlouvy, kterou jsou některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci – taková smlouva může být schválena nejen Parlamentem, ale i referendem, stanoví-li tak ústavní zákon. Doposud byla tato úprava využita pouze ústavním zákonem č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Tvorba a archivace dokumentů probíhá vzhledem k mezinárodněprávní úpravě a zvyklostem v listinné podobě bez využití specializovaných elektronických nástrojů. Nevytváří se a nezveřejňují ani úplná informativní znění mezinárodních smluv.

4.2.4. Právní úprava tvorby právních předpisů územních samosprávných celků

Normotvorná pravomoc územních samosprávných celků je založena v čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky (samostatná působnost) a čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky (přenesená působnost). Schvalování právních předpisů v samostatné působnosti územních samosprávných celků je Ústavou svěřeno jejich zastupitelstvům, v případě právních předpisů vydávaných v přenesené působnosti pak přísluší radě územního samosprávného celku. Výjimku představuje § 99 odst. 2 ve spojení s § 102 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že v obci, kde se rada obce nevolí, vydávání nařízení obce vykonává starosta. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vylučuje, aby bylo o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce rozhodováno v místním referendu.

Náležitosti právních předpisů a jejich projednání (vyjma dělby moci mezi jednotlivými orgány územních samosprávných celků a přezkumu právních předpisů územních samosprávných celků) nejsou právními předpisy upraveny. Nedostatek závazné úpravy tvorby a projednávání právních předpisů územních samosprávných celků usiluje překlenout Ministerstvo vnitra, které poskytuje (ve spolupráci s krajskými úřady, pokud jde o obce) územním samosprávným celkům metodickou pomoc¹⁴ a vzory nejčastěji vydávaných právních předpisů.

4.2.5. Ústavní přezkum právních předpisů a mezinárodních smluv

Ústava České republiky zakotvuje v čl. 87 písm. a) možnost přezkumu zákonů z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem (ve světle recentní judikatury Ústavního soudu i ústavních zákonů s tzv. materiálním jádrem Ústavy). V ustanovení čl. 87 písm. b) pak Ústava České republiky umožňuje přezkum právních předpisů z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem a se zákonem. Ústavní úpravu provádí a navazuje na ni zákon o Ústavním soudu, zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze. Ústavní soud buď návrh na zrušení předpisu či jeho části zamítne, nebo rozhodne o zrušení celého právního předpisu či jeho části. Nález Ústavního soudu je publikován ve Sbírce zákonů.

Ústava pamatuje v čl. 87 odst. 2 i na přezkum souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem České republiky. K přezkumu dochází

¹⁴ Viz např. <http://www.mvcr.cz/clanek/odbory-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.

na návrh a před ratifikací mezinárodní smlouvy. Nález Ústavního soudu se vyhlašuje ve Sbírce zákonů.

4.2.6. Zhodnocení stávající právní úpravy a stávající situace tvorby právních předpisů

Zobecněním obvyklého postupu při přípravě právního předpisu a výše uvedeného přehledu právní úpravy legislativního procesu lze vysledovat v procesu tvorby právního předpisu (a do značné míry analogicky i u věcného záměru zákona) tyto fáze:

první etapa („předpřípravná“) – fáze:

- iniciace;
- rozhodnutí o tom, že je třeba vytvořit (nebo změnit) právní předpis;
- vytvoření legislativního záměru;
- schválení legislativního záměru;

druhá etapa („přípravná“) – příprava samotného právního předpisu – fáze:

- vytvoření paragrafovaného znění návrhu právního předpisu;
- připomínkové řízení;
- projednání návrhu právního předpisu v příslušných legislativních orgánech, které ovšem nerozhodují o přijetí právního předpisu;

třetí etapa („schvalovací“) – fáze:

- projednání návrhu právního předpisu v příslušných státních orgánech, které mají pravomoc rozhodnout o přijetí právního předpisu;
- rozhodování o přijetí návrhu právního předpisu;

čtvrtá etapa („vyhlašovací“) – fáze:

- vytvoření finálního textu a podoby schváleného návrhu právního předpisu;
- podepisování právního předpisu;
- zveřejnění právního předpisu.

Legislativní proces v současné době trpí řadou nedostatků, které se objevují v některých nebo ve všech fázích legislativního procesu. Tyto nedostatky jsou předmětem časté kritiky laické i odborné veřejnosti a mapuje je řada materiálů či legislativních aktivit. Mezi návrhy na řešení nedostatků lze jmenovat například zavedení procesů RIA do přípravy vládních návrhů právních předpisů (Obecné zásady hodnocení dopadů regulace byly schváleny usnesením vlády č. 877/2007),

návrh zákona poslanců Ondřeje Lišky, Kateřiny Jacques, Přemysla Rabase a Martina Bursíka, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 872), materiál „Návrh dlouhodobých opatření směřujících k řešení zdlouhavého legislativního procesu v České republice“ (materiál byl předložen ministrem a předsedou Legislativní rady k projednání vládou a posléze byl stažen z jednání s tím, že již nebude vládě předkládán) a senátní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (senátní tisk č. 30). Uváděny jsou obvykle tyto nedostatky:

V první etapě legislativního procesu (předpřípravné) je za negativum shledávána především nedostatečná analýza stávající právní úpravy a situace na poli společenských vztahů, které má právní předpis buď zcela nově, nebo novým způsobem regulovat. V některých případech předkladatelé v nedostatečné míře hodnotí možné dopady připravované regulace a zpracovávají, konzultují a hodnotí varianty věcného a legislativního řešení.

V druhé etapě legislativního procesu (přípravné) je kritizována nedostatečná koordinace mezi jednotlivými resorty a jejich legislativními záměry a nedostatečná spolupráce s odbornou i laickou veřejností při vytyčování základů právní úpravy. Pokud jde o legislativní oblast, mnohdy schází odpovídající provázání navrhovaného právního předpisu s jinými právními předpisy tvořícími právní řád České republiky (včetně provázání terminologického) s předpisy Evropské unie a normami mezinárodního práva. Ne vždy jsou plně respektována pravidla tvorby obsahu právního předpisu a souvisejících dokumentů, zejména pokud jde o vypracování podrobného a srozumitelného odůvodnění jak obecných principů, tak i samotné právní úpravy, které by usnadnilo ostatním účastníkům legislativního procesu i budoucímu adresátu právního předpisu orientaci ve smyslu právního předpisu jako celku i jednotlivých právních norem. Je-li zpracováváno úplné znění právního předpisu, ať už v rámci přípravy návrhu novely, nebo na základě zmocnění obsaženého ve schváleném právním předpisu, zpracovatel ne vždy vychází z platného znění zákona jako zdroje pro jeho zpracování a důsledně do textu úplného znění nepromítá navrhované či schválené změny právní úpravy.

V rámci meziresortního připomínkového řízení a v rámci projednání v legislativních orgánech vlády a ve vládě může docházet k zneprůhlednění nebo k posunům smyslu právní normy způsobeným změnami navrhované právní úpravy. Tato fáze bývá v některých případech prostřednictvím výjimek z řádného průběhu legislativního procesu neúměrně zkracována či opomíjena a řada chyb či kolizí se související právní úpravou zůstává neodhalena. Představuje také administrativně a časově náročný proces, který dále zatěžuje odborné legislativní pracovníky.

Po meziresortním připomínkovém řízení či po projednání v legislativních orgánech vlády a ve vládě není při zásadní změně návrhu často zpracováno nové zhodnocení dopadů právního předpisu a zajištěna důsledná úprava odůvodnění návrhu. V některých případech dochází i k netransparentním změnám textu právního

předpisu, nevyplývající z výsledků projednání v meziresortním připomínkovém řízení, projednání v legislativních orgánech vlády či projednání vládou.

Obecným problémem výše uvedených fází přípravy právního předpisu jsou pak ve vztahu ke kapacitním možnostem nedostatečně stanovené termíny pro zpracování návrhů právních předpisů a jejich následné připomínkování.

V rámci projednání návrhu právního předpisu v Poslanecké sněmovně a v Senátu, včetně jednání v jejich výborech, je častým problémem jednak nepřehledné hlasování o ne vždy s textem normy zcela provázaných pozměňovacích návrzích, jednak nedostatečná spolupráce s orgány veřejné správy, jež mají předmětnou právní úpravu v gesci, i s odbornou a laickou veřejností při jejich předkládání. Problém představují zejména tzv. „přílepky“ - změny právního řádu účelově spojované s návrhy, se kterými věcně nesouvisí. Překážku projednání návrhu právního předpisu, jeho schvalování, budoucí interpretaci a celkové transparentnosti jeho tvorby představuje skutečnost, že pozměňovací návrhy jednotlivých členů zákonodárných sborů i jejich výborů nemusí být spojeny s odůvodněním navrhované změny a jejích dopadů (a to ani v případě zásadních změn) a že odůvodnění právního předpisu neodráží změny provedené v rámci projednání právního předpisu v obou komorách Parlamentu.

Častým předmětem kritiky je neexistence jednotných pravidel legislativního procesu. Tvorba předpisů na úrovni ústřední státní správy je poměrně podrobně upravena co do formy návrhu právního předpisu, obsahových náležitostí, odůvodnění návrhu a doprovodných dokumentů návrhu. Oproti tomu jiné než vládní návrhy a pozměňovací návrhy jsou podrobeny pouze vágním pravidlům a existující legislativa se soustředí především na procedurální stránku jejich tvorby. To odporuje skutečnosti, že právo tvoří jednotný celek a jeho tvorba by ve všech stádiích měla s ohledem na jeho srozumitelnost a systematickosti podléhat stejným zásadám.

Dalším specifickým problémem legislativního procesu je opomenutí potřeb běžného uživatele právních předpisů, který nezbytně potřebuje vodítka pro porozumění poměrně komplikovanému legislativnímu textu. Odůvodnění, pokud skutečně popisuje obsah právního předpisu a pouze jinými slovy či zkráceně neopakuje legislativní text, není svou podobou zaměřeno na zprostředkování porozumění právních norem předpisu laickému adresátu práva.

Po obsahové stránce jsou zásadním problémem právního řádu vnitřní rozpornost právního řádu a právních předpisů, věcné i formální nedostatky právních textů, jejich vícevýznamovost, rozvlácnost, nepřehlednost, nepřesnost a nesrozumitelnost, nejednoznačnost a nestálost právních pojmů nebo jejich logický nesoulad. Nedostatkem sui generis je i hypertrofie právních norem a iniciativní návrhy právních předpisů, nejsou-li vedeny základními principy tvorby právního řádu. Jak bylo uvedeno výše, pochopení obsahu právních předpisů brání absence obecně srozumitelného a finálního textu právního předpisu odpovídajícího odůvodnění jeho obsahu a souvislostí v rámci právního řádu. Typický je častý výskyt legislativně-technických, jazykových a gramatických chyb návrhů.

Po procesní stránce je za problém považována především administrativní, organizační, ekonomická a ekologická náročnost stávající podoby legislativního procesu.

Jako zdroj problémů jsou identifikovány rozdílné faktory. Mezi nimi jsou zmiňovány faktory historické, politické, personální a procedurální. Historické příčiny jsou identifikovány v zásadních a často protichůdných změnách právního řádu ve 20. století ve spojení s jeho kontinuitou, převládajícím doslovným přístupem k interpretaci i tvorbě práva vedoucí k hypertrofii právních norem nebo ve vstupu do Evropské unie, který je spojován se zásadním nárůstem množství předkládaných návrhů zákonů. Mezi činiteli majícími původ v rovině politické je uváděno nerespektování existujících pravidel legislativního procesu, zejména u politicky prioritních návrhů, prosazování partikulárních zájmů formou tzv. přílepků, stanovování nedostatečně dlouhých termínů pro tvorbu právních předpisů a chybějící koordinace členů zákonodárných sborů při prosazování zejména vládních návrhů zákonů. V personální rovině je diskutována vysoká míra fluktuace legislativních odborníků způsobená jejich nižším ohodnocením ve srovnání se soukromým sektorem i orgány Evropské unie při současné relativně vysoké odborné i časové náročnosti legislativní práce. Za faktor ležící v rovině institucionální, ovlivňující negativně kvalitu výsledných předpisů, je obvykle uváděna skutečnost, že jednotlivé subjekty účastnící se legislativního procesu sledují do určité míry odlišné záměry a jejich činnost je koordinována a vzájemně konzultována pouze v omezené míře. V procedurální oblasti jsou kritizovány příliš krátké a často dále zkracované lhůty pro jednotlivé fáze legislativního procesu (meziresortní připomínkové řízení, lhůta mezi druhým a třetím čtením návrhu zákona v Poslanecké sněmovně apod.). Naopak, v případě implementace závazků České republiky vůči Evropské unii jsou tyto lhůty shledávány příliš dlouhé a jsou považovány za překážku včasné implementace.

Požadavkům na obsahovou kvalitu právního předpisu se věnuje právní teorie a ve své judikatuře i Ústavní soud. Obsahová kvalita práva je v jejich pohledu spojena s principem právního státu, ze kterého pro právní řád vyplývají určité formální požadavky - pravidelnost, předvídatelnost, trvalost, srozumitelnost a jednota právního řádu. Tyto zásady jsou považovány za záruku existence práva jako takového a dále za podmínku jeho akceptace a aplikovatelnosti. Zároveň jsou chápány jako podmínka důvěry v právo a prvek principu právní jistoty. Právní předpis jako pramen práva, má-li naplnit tyto požadavky a principy, musí být jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelný a konzistentní, tedy i srozumitelný a vnitřně bezrozporný. Tvorba práva pak musí respektovat požadavek stability práva a zákonnosti jeho tvorby. Ústavní soud dále cituje ve spojitosti s výše uvedenými úvahami v nálezu Pl. ÚS 77/06 teoretický koncept práva na dobré zákony. „Právo na dobré zákony“ je založeno na předpokladu, že tvorba „dobrého“ práva nezbytně vyžaduje, aby celý legislativní proces respektoval celistvou koncepci jeho tvorby, přinesl jasná pravidla tvorby práva, a tím i záruky kvality legislativní činnosti, a vyvaroval se tak nahodilostem podkopávajícím právní jistotu adresátů práva. Zdůrazňuje se, že „dobré“, tj. srozumitelné a předvídatelné právo je jednou

z podmínek naplnění právní zásady „neznalost zákona neomlouvá“. S těmito požadavky je pak konfrontována realita právního řádu, které je vytýkána hypertrofie a nepříliš dobrá kvalita právních norem. Ta je spojována se spěchem při přípravě právních předpisů, s jejich nepromyšleností a účelovostí, spolu s úzkými skupinovými zájmy projevujícími se v procesu přijímání zákonů. V nepromyšlenosti a účelovosti některých návrhů a ve spěchu při jejich přípravě je spatřován i důvod nutnosti časté novelizace právních předpisů, jejichž kvalita je poznamenána uvedenými nedostatky legislativního procesu.

Má-li být obraz současné situace tvorby práva úplný, je třeba se, i s ohledem na závěry právně teoretických úvah a judikaturu Ústavního soudu, zaměřit na aspekty doposud nedostatečně zdůrazňované či zcela opomíjené. Jsou jimi otázka dostatečnosti a způsobu odůvodňování a popisu legislativních návrhů, problematika sjednocování pravidel tvorby práva pro jednotlivá stadia legislativního procesu a rozbor adekvátnosti používaných postupů a nástrojů tvorby práva a hledání možností, jak jejich eventuální modernizací při zachování stávajících obrysů právní a zejména ústavní úpravy legislativního procesu dosáhnout odstranění či alespoň zmírnění některých nedostatků.

Pro současný legislativní proces je typické, že neexistuje jednotná forma legislativního dokumentu. V různých jeho stadiích je za oficiální formu považována buď podoba listinná, nebo podoba elektronická, přičemž dokument je opakovaně konvertován z jedné podoby do druhé, případně mezi různými elektronickými formáty navzájem. Tyto změny podoby a formátu dokumentu vyžadují zvýšenou péči o shodu původní a nové verze dokumentu a přes veškerou vynakládanou péči vedou k častému výskytu nezamýšlených změn v návrzích dokumentů i v jejich schváleném textu. Zachovávání (částečné či plné) závazné listinné podoby dokumentu v situaci, kdy je s dokumentem pracováno především v jeho elektronické podobě, představuje dále zdroj nadbytečných administrativních nákladů a ekologickou zátěž.

Tvůrce právního předpisu nemá v současné době k dispozici jednotný formát elektronického dokumentu implementující strukturu právních předpisů a souvisejících dokumentů a spojený s elektronickým nástrojem pro tvorbu právního předpisu. Legislativní práce se tak odehrává za využití standardních kancelářských nástrojů – tyto nástroje přitom nejsou, až na legislativní šablony formátu MS Word s problematickou funkčností, přizpůsobeny specifikům práce s legislativním dokumentem. Autoři právních předpisů tak nemají nástroj pracující se strukturovanou podobou právního předpisu a doprovodných dokumentů ani základní automatizovanou zpětnou vazbu k legislativně-technickým aspektům, jakými jsou vnitřní a vnější odkazový aparát, formální struktura právního předpisu, forma výčtů, číslování a podobně. Autor právního předpisu tak musí věnovat nadměrnou pozornost ryze technické stránce tvorby předpisu, což je vzhledem k relativně krátkým termínům pro zpracování návrhů a personálním kapacitám legislativních útvarů obvykle na úkor úsilí věnovanému obsahové stránce návrhu.

V úvahu je třeba vzít i skutečnost, že tvůrcem právního předpisu v některých jeho stádiích není vždy legislativní odborník, může jím být i odborník na věcnou problematiku nebo člen zákonodárského sboru. V jejich případě schází nástroj, který by je, alespoň co do formálních náležitostí při tvorbě právního předpisu, vedl mnohem markantněji. Výsledkem je často buď nepřijatelný návrh, nebo zbytečně vynakládané úsilí legislativních odborníků na zajištění základních náležitostí formálně nepřijatelného právního předpisu.

Ze současného stavu státem poskytovaných nástrojů právní informatiky (viz výše) dále vyplývá, že autor právního předpisu nemá v elektronické, pro svou práci využitelné podobě, k dispozici ověřený elektronický zdroj informací o textu vyhlášených právních předpisů, včetně jejich účinného či platného znění. Využívá často nevhodné zdroje elektronického textu právních předpisů a do textu návrhů (a úplných znění promítajících navrhované změny) zanáší i chyby či subjektivní interpretace.

Absence moderních elektronických nástrojů tvorby právních předpisů se projevuje i při zpracování hodnocení dopadů návrhu na adresáty právních norem a dalších souvisejících dokumentů návrhu právního předpisu. Například příprava hodnocení dopadů návrhu na adresáty právních norem není spojena s žádným elektronickým nástrojem, který by její tvorbu usnadnil a umožnil jednodušeji vyčíslit dopady právního předpisu či provést konzultace návrhu.

Absence moderních nástrojů dopadá nejen na samotnou tvorbu, ale i na projednávání a schvalování návrhů právních předpisů. Komplikuje možnost posoudit dopad a reálnou podobu navrhovaných změn, formulaci připomínek a posouzení jejich dopadů na text navrhovaného předpisu. Zpracování v různých formátech předkládaných připomínek je časově náročné a neumožňuje jejich flexibilní třídění. Zároveň výsledný materiál neposkytuje dostatečný přehled a nikterak není schopen upozornit na kolize mezi návrhy jednotlivých připomínek a akceptovanými připomínkami. Totéž se vztahuje i pro připomínky uplatňované v rámci projednání návrhu právního předpisu v legislativních orgánech vlády. Nejmarkantnější je jejich absence v procesu podávání a projednávání pozměňovacích návrhů, kde je pro členy zákonodárského sboru při velkém množství pozměňovacích návrhů nebo jejich komplexní povaze velmi obtížné, ne-li nemožné, posoudit jejich možný dopad na právní předpis a jejich možné vzájemné působení.

Překážku systematické legislativní práci představuje i neexistence jednotného systému elektronického oběhu legislativních dokumentů. Oběh dokumentů je díky tomu zdoluhavý, zahrnuje administrativně náročné zajišťování velkého množství parlamentních tisků, neumožňuje sledovat životní cyklus návrhu od počátku prací až po publikaci a získat bez nadměrného úsilí informace o historii předchozích návrhů. Stávající využívání systému elektronické knihovny Úřadu vlády („eKLEP“) přineslo sice určité zefektivnění, ale neodbouralo úplně využívání listinné podoby, ani neposkytuje uživatelsky příznivé prostředí a nástroje potřebné pro tvorbu a projednání návrhů právních předpisů.

V neposlední řadě schází i nástroje umožňující zapojení veřejnosti do tvorby právních předpisů, ať už formou tzv. „veřejného připomínkového řízení“, nebo vytvářením odborných konzultačních skupin.

Důležitá je i otázka formy, ve které je právní předpis tvořen, projednáván a schvalován. Tvorba návrhu právního předpisu probíhá de facto jako tvorba izolovaných dokumentů v tradiční formě právního předpisu – základního předpisu a jeho novely. Tato podoba vychází z podmínek, kdy ke změnám právních předpisů docházelo s relativně velkými časovými odstupy a pro tvorbu právního předpisu byl vyhrazen mnohem delší časový úsek. V současné době není výjimkou několik novelizací téhož předpisu v průběhu jednoho roku, často paralelně připravovaných. Situace při jejich tvorbě se tak stává částečně či zcela nepřehlednou. Za této situace se legislativní práce často obrací k úplným zněním zobrazujícím dopad navrhovaných změn jako k jedinému nástroji, který umožňuje systematickou práci s návrhem právního předpisu. Úplná znění ovšem nejsou součástí samotného textu návrhu právního předpisu, nevyužívají ověřených zdrojů dat o textu právního předpisu, jsou zpracovávána paralelně vedle novel a nemají žádnou jinou než pouze informativní hodnotu.

Samostatnou oblastí jsou pravidla tvorby právních předpisů. Zatímco pro tvorbu práva na úrovni vlády existují podrobná pravidla upravující formální i obsahové náležitosti právních předpisů, jejichž dodržování je kontrolováno prostřednictvím Legislativní rady vlády, tvorba právních předpisů jiných navrhovatelů než vlády není podrobena než jen obecným či žádným pravidlům. Jak je uváděno výše ve spojení s judikaturou Ústavního soudu, podmínkou kvalitní novotvorby je celistvá koncepce tvorby práva a její jasná a jednotná pravidla. Odporuje to i požadavku jednotnosti právního řádu.

Hodnocení uvedené k tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů platí do značné míry i pro tvorbu právních předpisů územních samosprávných celků. Ta trpí celou řadou shodných nedostatků, přičemž v daleko větší míře vystupuje do popředí nedostatek odborných sil a odpovídajícího materiálního vybavení. Na tvorbě právních předpisů se v daleko větší míře podílejí osoby bez právního vzdělání a odpovídající legislativní odbornosti, navíc často bez možnosti přístupu ke zdrojům právních informací. Do určité míry tyto problémy zmírňuje metodické vedení Ministerstva vnitra a poskytované vzory právních předpisů územních samosprávných celků. Situace ovšem vzhledem k problematické kvalitě právních předpisů některých územních samosprávných celků vyžaduje modernější nástroje schopné vést tvůrce právních předpisů, pokud jde o formální náležitosti, a pomáhat při tvorbě jejich obsahu, a to při zajištění bezplatného přístupu k ověřenému zdroji informací o právní úpravě.

Tvorbu mezinárodních smluv je, i přes její ukotvení v oblasti mezinárodního práva, třeba vnímat i s ohledem na její efektivnost a na požadavky adresátů práva

vnitrostátního. Část mezinárodních smluv se za splnění podmínek článku 10 Ústavy České republiky stává pramenem vnitrostátního práva.

4.2.7. Zahraniční srovnání

Situaci tvorby práva v České republice co do jejích nástrojů a podoby je žádoucí porovnat se situací v dalších evropských zemích. Zdrojem informací byly, stejně jako v případě části věnované publikaci práva v zahraničí, výsledky práce Fóra a informace poskytnuté zástupci jednotlivých členských zemí.

Na prvním místě je třeba konstatovat, že ve všech vyspělých zemích jsou ke tvorbě práva využívány specializované elektronické prostředky.

Jejich základní podobu představují běžné kancelářské softwarové nástroje přizpůsobené požadavkům tvorby práva. Kancelářský software je doplněn o specializované šablony jednotlivých druhů legislativních dokumentů, které respektují formální strukturu právního předpisu a často umožňují tvořit právní předpis v podobě, ve které je po schválení vyhlášen. Jejich nedílnou součástí je i možnost kontroly dodržení formálních pravidel tvorby právního předpisu, v některých případech spojené s neschválením či vrácením k dopracování v případě nedodržení (např. v Dánsku). Součástí těchto systémů je i využívání jednotných formátů elektronických dokumentů včetně progresivního formátu XML. Příklady takového systému nalezneme např. v Rumunsku, Bulharsku, Litvě, Estonsku, Lichtenštejnsku, Maďarsku, Švédsku, Portugalsku, Finsku, Řecku a Rakousku a dalších zemích. V současné době je tento model považován za zastaralý a většina států jej opouští. Důvodem jsou specifické požadavky tvorby právních předpisů, které nejsou obecné nástroje v plném rozsahu schopné zajistit, a nezbytnost pojmout nástroje pro tvorbu práva komplexněji.

Novější a pokročilejší podobou legislativního nástroje je specializovaný XML editor pro tvorbu správně formátovaného legislativního návrhu. Tyto systémy jsou už schopny využívat texty právních předpisů dostupné v oficiálních právních databázích a zapracovávají pravidla tvorby právních předpisů a jejich projednání. Umožňují ověřovat jejich formální správnost a produkují standardizované dokumenty, jejichž předpublikační příprava není spojena s dodatečnými náklady. Stále více se prosazují nástroje, které umožňují pracovat v úplném znění právního předpisu a tuto podobu automatizovaně konvertovat do podoby novelizačních bodů a zpět. Nalézáme i plnou integraci časových aspektů právního předpisu (platnost, účinnost, přechodná ustanovení). Mezi státy využívající či připravující progresivní legislativní nástroje patří např. Francie, Německo, Španělsko, Velká Británie, Slovensko, Dánsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemí a další.

Vedle nástrojů tvorby práva se mezi evropskými zeměmi prosazuje koncept jednotného systému oběhu legislativních dokumentů v elektronické podobě v rámci celého legislativního procesu. Přináší řadu výhod – urychluje předávání legislativního návrhu mezi jednotlivými subjekty legislativního procesu, je spojen s využíváním standardních formátů elektronických dokumentů, je efektivní, ekologický a při využití

odpovídajících nástrojů (např. systému zaručené posloupnosti tvorby dokumentu) je schopen identifikovat původce, čas a charakter změny legislativního návrhu a garantovat, že do textu návrhu nemohla zasahovat neoprávněná osoba. V takovém systému jsou návrhy včetně těch dřívějších snadno dostupné a vyhledatelné, což usnadňuje řešerše spojené s předpřípravnou fází tvorby právního předpisu. Jednotné systémy oběhu legislativních dokumentů jsou využívány nebo se připravují např. ve Francii, Itálii, Dánsku, Nizozemí, Velké Británii, Slovinsku, Španělsku, Německu, Slovensku, Portugalsku, Finsku, Estonsku, Řecku a v rámci orgánů Evropské unie.

S problematikou systému jednotné tvorby a oběhu legislativních dokumentů úzce souvisí zajištění autenticity elektronického dokumentu. Je-li takový systém zaveden, je možné spojit tvorbu právního předpisu i s nástroji pro zajištění autenticity – zaručenými elektronickými systémy, časovými razítky, zabezpečenými servery nebo systémem zaručené posloupnosti tvorby dokumentu. Využívání zaručených elektronických postupů je vždy spojeno se zavedením jednotného závazného formátu legislativního dokumentu, kterým je buď formát XML, nebo formát PDF. S ohledem na větší flexibilitu vyžadovanou pro práci s legislativním materiálem se upřednostňuje formát XML. Formát PDF se využívá spíše pro výstupy ze systémů a po účely tisku dokumentů. Zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu využívá např. Francie, Itálie či Rakousko, další země využívají spíše systém zaručené posloupnosti tvorby dokumentů nebo zabezpečené servery (např. Polsko, Velká Británie, Portugalsko).

Je třeba zdůraznit, že sjednocování tvorby a oběhu dokumentů v rámci jednoho komplexního systému představuje obvykle náročný úkol. Jeho náročnost spočívá zejména v rovině politické a organizační – legislativního procesu se účastní řada subjektů, jejichž vzájemná nezávislost je zakotvena v ústavní rovině. Nezřídka proto probíhá paralelní a nekoordinovaný vývoj několika druhů nástrojů, na jejichž používání jednotlivé subjekty obvykle důsledně trvají. Výsledkem je nejednotnost podoby a formátů legislativního dokumentu, nemožnost kontroly jeho oběhu, obtížné prosazování jednotných legislativních pravidel, formální chyby návrhů, jejich nechtěné změny způsobené konverzí a neekonomičnost a neekologičnost legislativního procesu. Jako příklad může sloužit Evropská unie, která je sice průkopníkem na poli právní informatiky, zatím ale nezavedla jednotné nástroje pro tvorbu práva. V rámci jejích jednotlivých orgánů jsou využívány různé nástroje v celé škále pokročilosti. Opačným příkladem je Dánsko, kde dánský parlament prosadil jednotné používání nástrojů pro tvorbu, projednání a vyhlášení práva.

Pokud se týče podoby, ve které se právní předpis tvoří a schvaluje, lze sledovat jednoznačný posun k využívání úplného znění právního předpisu. Řada nových či připravovaných systémů se zaměřuje na práci s úplným zněním právního předpisu a předpokládá jeho budoucí schvalování a závazné vyhlášení. Plná implementace úplného znění je spojena s řadou předpokladů – zavedení moderních nástrojů tvorby práva a jednotných systémů jejich oběhu, úzká koordinace jednotlivých legislativních subjektů, prosazení změny zažité podoby legislativní práce

a novelizace právní úpravy legislativního procesu, zejména na půdě zákonodárných sborů. Po splnění těchto předpokladů se úplné znění bude moci stát jednou ze schvalovaných, a tedy i právně závazných podob právního předpisu. Touto cestou se vydaly Francie, Dánsko, Nizozemsko, Slovensko, Itálie, Německo a Španělsko. Probíhající modernizace nástrojů legislativního procesu vytváří obdobné možnosti i v dalších zemích. Obecně lze konstatovat, že překážku nepředstavuje technologie, která je v současné době v plném rozsahu schopna poskytnout odpovídající nástroje pro tvorbu právního předpisu v úplném znění, ale spíše prosazení změny podoby legislativní práce a nezbytných legislativních změn.

V souvislosti s užíváním úplného znění je třeba zmínit i další postup, jehož cílem je zpřehlednění legislativní práce a jejích výstupů. Jak již bylo uvedeno v části věnující se publikaci právních předpisů, v některých zemích probíhá proces rekodifikace, případně platí zásada, že dojde-li k zásadním změnám textu právního předpisu, je třeba vydat zákon nový (tzv. „recast“). To je časté zejména v zemích západní Evropy, jejichž právní řád neprošel v průběhu 20. století zásadními změnami. Země bývalého východního bloku usilují častěji o zavedení tvorby či právně závazného vyhlásování úplného elektronického znění (Slovensko, Slovinsko, Estonsko).

V souvislosti se snahami o zajištění lepší přístupnosti a srozumitelnosti práva se v některých zemích prosadil nový pohled na funkci odůvodnění právního předpisu. Vyžaduje se obecně srozumitelný popis obsahu právních předpisů (tzv. „citizen summary“), který je v průběhu legislativního procesu neustále aktualizován, aby měl budoucí adresát právního předpisu k dispozici nástroj, který mu umožní porozumět obsahu navrhovaného a schváleného právního předpisu. Tato praxe je běžná např. ve Velké Británii nebo při přípravě legislativních návrhů Evropské unie. Současně se zdůrazňuje nezbytnost účasti odborné i laické veřejnosti a zejména zainteresovaných subjektů na tvorbě právního předpisu. To je považováno za jeden z nástrojů, jak zvýšit jejich kvalitu a zároveň snížit nadbytečnou regulatorní zátěž.

4.2.8. Závěr

Současné podobě legislativního procesu je vyčítána řada nedostatků, majících původ v historických událostech, politických příčinách, až po personální, institucionální a procedurální důvody. Často jsou k jejich nápravě předkládány návrhy, jejichž cílem je nedostatky odstranit. Tyto návrhy, případně jejich částečné řešení se však doposud setkaly pouze s dílčími úspěchy.

Stávající iniciativy přitom zcela opomíjí oblast podoby nástrojů a podoby samotné tvorby právního předpisu a oblast pravidel tvorby právních předpisů, která podstatným způsobem ovlivňuje výslednou kvalitu právních předpisů. Také srovnání s vyspělými zahraničními zeměmi ukazuje na snahu využít možností moderních informačních technologií a poskytnout legislativním pracovníkům moderní nástroje tvorby, projednání a oběhu legislativních dokumentů, které jednak zbaví

legislativní odborníky nadměrné administrativní zátěže, jednak pomohou omezit výskyt jinak zbytečně vznikajících legislativně-technických chyb.

Současně je zřejmé, že legislativní proces vyžaduje vzhledem k nezbytné jednotě právního řádu i jednotná pravidla pro tvorbu práva, a to bez ohledu na navrhující či projednávající orgán. To vyplývá i z judikatury Ústavního soudu a názorů právní teorie.

Další oblastí, která je v současné době opomíjena, je podoba textu právního předpisu. Práce založená na přípravě jednotlivých novelizačních bodů je náročná a přitom neposkytuje přehled o navrhovaných změnách, případně o dopadu uplatňovaných připomínek či pozměňovacích návrhů na předmětný návrh nebo celý právní řád. I v této oblasti lze v zahraničí vysledovat sílící trend zapojovat do legislativní práce i do závazného textu právního předpisu úplné znění právního předpisu jako nástroj, který nejlépe umožňuje posuzovat navrhované změny a poskytuje adresátům práva přehled o tom, jaké je v daném okamžiku znění předmětného právního předpisu.

Z hlediska možnosti kvalitního projednání, transparentnosti a následné interpretace právního předpisu existují značné mezery v oblasti odůvodňování návrhu právních předpisů, připomínek k návrhu a pozměňovacích návrhů. Tyto nedostatky jsou stejně jako v případě nástrojů a podoby legislativní práce opomíjeny. V zahraničí se přitom často vyžaduje obecně srozumitelný popis obsahu právních předpisů (tzv. „citizen summary“) a jeho průběžná aktualizace v průběhu legislativního procesu.

Ukazuje se také, že zajištění dostupnosti a srozumitelnosti práva je komplexním úkolem vyžadujícím opatření jak v oblasti vyhlásování, tak v oblasti tvorby práva.

Shrme-li výše uvedené, je zřejmé, že v oblasti podoby a nástrojů tvorby práva a popisu legislativních návrhů existuje prostor pro alespoň dílčí zlepšení stávající situace, aniž by navrhovaná opatření mohla být považována za kontroverzní, a tudíž odmítána. Zároveň lze konstatovat, že jejich modernizace je nezbytnou podmínkou pro přezkoumání všech možností stávající legislativní úpravy a kapacit účastníků legislativního procesu. Reforma metod a nástrojů legislativní práce ve spojení s dalšími opatřeními zvyšujícími srozumitelnost právních předpisů a dodržování existujících pravidel a jejich sjednocení se proto jeví jako nezbytná podmínka pro další eventuelní reformu tvorby práva v České republice, ukáže-li se po provedení změn jako nezbytná. Zároveň je třeba ji spojit s reformou v oblasti vyhlásování právních předpisů, se kterou úzce souvisí. Obdobná opatření vyžaduje i oblast tvorby právních předpisů územních samosprávných celků. Určitý prostor pro zlepšení se nabízí, alespoň pokud jde o pomocné elektronické nástroje i v oblasti procesu tvorby a vyhlásování mezinárodních smluv.

5. Návrh řešení

Předkládané řešení spočívá ve využití moderních informačních technologií a přijetí legislativních změn zaměřených na celkovou elektronizaci tvorby a vyhlášení práva a zakotvení užívání úplného znění právního předpisu při tvorbě a vyhlášení právního předpisu. Jejich společným cílem je zvýšení dostupnosti a srozumitelnosti práva, zkvalitnění, zefektivnění a vyšší transparentnost jeho tvorby.

5. 1. Systémy e-Sbírka a e-Legislativa

Základním předpokladem pro realizaci navrhovaného řešení je vybudování systému pro tvorbu a projednání legislativních návrhů (systém elektronického legislativního procesu, „e-Legislativa“) a systému pro vyhlášení právních předpisů mezinárodních smluv a dalších aktů ve Sbírce zákonů (systém elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, „e-Sbírka“).

Systémy e-Legislativa a e-Sbírka budou využívat ve svých nástrojích úplné znění právního předpisu. Umožní tvořit právní předpis v úplném znění a zobrazovat jeho úplné znění či (v případě novely) ve znění novelizačních bodů a generovat úplné znění ke zvolenému časovému okamžiku či ve znění libovolné změny, připomínky či pozměňovacího návrhu. Zároveň umožní dokument převést do různých elektronických formátů nebo vytisknout v listinné podobě bez jakýchkoli textových odchylek. Tyto možnosti obou systémů vyplývají z využití moderních legislativních šablon formátu XML a datového modelu právního předpisu, které zapracovávají vlastnosti právního předpisu a jeho vztahy k jiným předpisům a právnímu řádu jako celku, k právnímu řádu Evropské unie a právu mezinárodnímu, jednak popisem jednotlivých elementů právních předpisů v průběhu tvorby ověřeného datového zdroje systému e-Sbírka a v průběhu tvorby nových předpisů v systému e-Legislativa. Využívání úplného znění povede k systematičtější tvorbě práva a přehlednějšímu výslednému textu právního předpisu a možnosti poskytovat služby, které usnadní porozumění právního předpisu a jeho změn.

Oba systémy budou založeny na principu jednotnosti a nezměnitelnosti legislativního dokumentu. To znamená, že cokoli bude v textu právního předpisu i doprovodných dokumentů změněno, stane se součástí jednotného dokumentu a nebude už moci být změněno, pouze v dalším kroku následně překryto novou vrstvou úprav. Legislativní dokument bude v rámci systému existovat jako souhrn jednotlivých vrstev uzamčených proti změnám a odrážejících provedené změny, propojené s textem připomínek, pozměňovacích návrhů a odůvodnění a jednoznačnou identifikací původce změny. Zároveň bude právní předpis evidován ve formě dokumentů, které budou obsahovat závaznou elektronickou podobu vyhlášeného právního předpisu, případně schválený text předpisu po projednání v daném stadiu legislativního procesu. Zvolené pojetí zajistí bezpečnost a autenticitu elektronického dokumentu a zvýší transparentnost procesu tvorby práva. Bude

vyloučeno, aby návrh tvořila, tak jako dnes, navzájem neprovázaná změť dokumentů v různé podobě a formátu a umístěných na různých místech, ztěžující orientaci při práci s návrhem a jeho pozdější interpretaci. Současně bude prostřednictvím nastavení obou systémů zajištěno, aby dokumenty s pracovním či dílčím charakterem byly dostupné pouze těm subjektům, kterým jsou určeny.

Systémy e-Sbírka a e-Legislativa budou vzájemně propojeny. Vytvoří uzavřený systém oběhu legislativních dokumentů, který umožní sledovat jejich změny, garantovat autenticitu a rychlé předávání legislativních dokumentů. Vzhledem k tomu, že oba systémy si budou vzájemně zdrojem dat (textu právních předpisů a jiných dokumentů včetně jejich úplných znění), bude jejich provoz spojen s nižšími náklady. Zároveň využijí existující zdroje dat ze systémů Parlamentní knihovny a systému eKLEP. Ten zajistí i rozesílání upozornění a distribuci dokumentů exportovaných ze systému e-Legislativa.

Systémy e-Sbírka a e-Legislativa budou plnit důležitou roli ve vztahu k systému Registru práv a povinností, připravovaného na základě zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Registr práv a povinností bude odkazovat na řadu konkrétní ustanovení právních předpisů, a vyžaduje tudíž ověřený a aktualizovaný zdroj dat o textu právních předpisů. Tento zdroj dat zajistí systémy e-Sbírka a e-Legislativa. Zároveň se e-Sbírka stane obecně místem, kam bude možné směřovat odkazy na text právních předpisů a jejich úplné znění ke zvolenému časovému okamžiku.

Postup realizace projektů e-Sbírka a e-Legislativa je popsán v příloze č. 4. Nedílnou součástí realizace bude postupné uvolňování jednotlivých dokončených funkcionalit obou systémů a jejich testování v praxi. První takovou funkcionalitou bude jednoduchá legislativní šablona pro tvorbu právních předpisů, postupně budou zpřístupňována i informativní úplná znění v systému e-Sbírka. V průběhu závěrečného roku realizace projektů bude probíhat testování obou systémů jako celku a školení vybraných skupin jejich budoucích uživatelů - legislativních pracovníků, poslanců, senátorů a osob zajišťujících zpřístupňování závazné elektronické podoby v rámci úřadů územních samospráv.

Systémy e-Sbírka a e-Legislativa vzhledem k rozsahu úkolů spojených s přípravou elektronického vyhlásování a tvorby právních předpisů vyhlásováných v současné době ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv neumožní v první fázi řešit i oblast tvorby a vyhlásování právních předpisů územních samosprávných celků a právních předpisů s regionální působností. Tato možnost ovšem zůstane v rámci technického řešení otevřena a v případě potřeby a po změně příslušných právních předpisů bude možné využívat e-Sbírku a e-Legislativu i jako nástrojů pro tvorbu a jednotné místo pro vyhlásování všech výše uvedených právních předpisů. e-Sbírka s e-Legislativou budou otevřeny i pro možnost budoucího vyhlásování jiných druhů dokumentů a judikatury vyšších soudních instancí.

Realizaci projektů e-Sbírka a e-Legislativa umožní prostředky Integrovaného operačního programu pro léta 2007 až 2013, neboť oba projekty díky své inovativnosti a komplexnímu řešení otázek tvorby a vyhlásování právních předpisů

patří mezi ty, které splňují pravidla pro financování v rámci Integrovaného operačního programu (dále jen „IOP“) pro léta 2007 až 2013. Podmínky IOP umožňují při 15 % podílu státního rozpočtu získat dalších 85 % prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie. Podmínky IOP zároveň poskytují nezbytné 3 roky na realizaci projektu, bude-li zahájen nejpozději na počátku roku 2011. Prostředky pro nezbytné spolufinancování projektů má Ministerstvo vnitra (dále „ministerstvo“) rozpočtově zajištěno.

5. 1. 1. Systém e-Sbírka

Systém e-Sbírka bude místem pro závazné elektronické vyhlašování Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a bude zároveň sloužit jako oficiální a ověřený zdroj právních informací. Poskytne adresátům práva veškeré funkcionality, které je v souladu s judikaturou Ústavního soudu stát povinen poskytovat jako předpoklad platnosti právní zásady „Neznalost zákona neomlouvá“ (viz Pl. ÚS. 77/06). Bude se dělit na dvě části – portál e-Sbírky, kde budou vyhlašována závazná elektronická znění aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, a informativní část, která bude sloužit k pružné práci s texty právních předpisů a bude obsahovat související dokumenty.

Systém e-Sbírka umožní závazné elektronické vyhlašování právních předpisů a dalších aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a zpřístupní je způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zároveň umožní i vyhlašování závazné listinné podoby právního předpisu textově zcela identické s podobou elektronickou. Závazná elektronická podoba právního předpisu bude vyhlašována ve stanoveném formátu (formátu PDF/A) a opatřena prostředky umožňujícími adresátu práva ověřit autenticitu dokumentu (zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu a kvalifikovaným časovým razítkem). Vedle závazné podoby bude právní předpis v elektronické podobě zpřístupněn i v dalších formátech umožňujících různé způsoby využití. Závazná elektronická podoba bude elektronicky archivována, čímž bude trvale zajištěna její autenticita a zároveň zachována právní hodnota. Závazná elektronická podoba právního předpisu bude dostupná nepřetržitě, bezplatně a způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Předpokladem pro vytvoření e-Sbírky jako oficiálního zdroje právních informací je vytvoření datové báze systému. Její součástí se stanou texty a všechny časové podoby platných právních předpisů, dalších právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů od 4. 5. 1945¹⁵, právních předpisů, které byly vyhlášeny před 4. 5. 1945 a byly právními předpisy vydávanými od 4. 5. 1945 ve Sbírce zákonů novelizovány, a právních předpisů novelizujících platné právní předpisy vydané před 4. 5. 1945. Dále bude obsahovat mezinárodní smlouvy a další akty (včetně mezinárodních smluv) vyhlášené ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv od 4. 5. 1945. V průběhu tvorby datové báze bude správnost textů ověřovat Ministerstvo

¹⁵ Datum 4. 5. 1945 bylo zvoleno s ohledem na obtížné posuzování platnosti právních předpisů z doby nesvobody, dostupnost zdrojů textu pro jeho digitalizaci a efektivitu využití nákladů vynakládaných na tvorbu datové báze systému e-Sbírka.

vnitřní ve spolupráci s Úřadem vlády. Tyto texty budou mít informativní charakter, nebudou právně závazným zdrojem informací o textu právních předpisů. Ověřená informativní znění se stanou základem pro zpracování úplných znění při tvorbě právních předpisů v systému e-Legislativa před okamžikem, kdy budou v rámci systému dostupná úplná znění právních předpisů jako součást právních předpisů projednaných prostřednictvím systému e-Legislativa a vyhlášených prostřednictvím systému e-Sbírka. Tvůrce právního předpisu tak bude mít k dispozici „autorizované“ úplné znění právního předpisu, jehož text bude moci korigovat v případě, že v něm nalezne chybu. Budou propojeny se souvisejícími právními předpisy, předpisy Evropské unie a mezinárodními smlouvami a s dalšími dokumenty, které se stanou součástí e-Sbírky (odůvodnění právního předpisů, dokumenty dokladující projednání návrhu vládou a Parlamentem apod.), a dalšími dokumenty uloženými v systému eKLEP nebo Parlamentní knihovny.

Díky komplexnímu datovému zdroji bude moci e-Sbírka ve své informativní části poskytnout přístup k informativnímu úplnému znění právního předpisu (platného či účinného) ke zvolenému okamžiku, a to včetně všech souvisejících právních předpisů České republiky a Evropské unie a dalších dokumentů, které pomohou adresátu práva objasnit obsah právního předpisu. V e-Sbírci bude možné vyhledávat prostřednictvím moderních nástrojů usnadňujících nalezení odpovídajícího právního předpisu nebo jeho části i v případě laicky formulovaného dotazu. Vyhledávat bude možné i v textech předpisů, které byly právně závazně vyhlášeny v elektronické podobě (tedy podle nové právní úpravy). V rámci výsledků vyhledávání poskytne systém informaci o tom, zda se jedná o právně závaznou podobu dokumentu, nebo jestli má pouze informativní charakter¹⁶, a umožní třídit výsledky vyhledávání podle oblastí právní úpravy, typu dokumentu, pojmů tezauru EuroVoc, nově vytvořeného tezauru terminologie českého práva CzechVoc¹⁷ apod. Dále poskytne uživatelům (všem, kteří se přihlásí k odběru upozornění) službu upozornění na vyhlášení nových právních aktů ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a v Úředním věstníku Evropské unie.

Systém e-Sbírky bude koncipován jako uživatelsky příznivý, přizpůsobitelný potřebám individuálních uživatelů, poskytne vybrané služby tzv. sociálního webu (možnosti diskuze nad právními předpisy a jejich návrhy, vytváření a publikování kolekcí souborů apod.) a nabídne systém nápovědy a telefonní linku pro pomoc uživatelům. Díky tomu bude moci poskytovat i důležitou zpětnou vazbu jak pro tvůrce systému, tak i pro gestory jednotlivých právních předpisů.

Databáze e-Sbírky bude poskytnuta zdarma k dispozici tvůrcům komerčních právních informačních systémů. Tím jim bude jednak kompenzována a usnadněna změna struktury trhu právních informací, jednak se otevře prostor pro další rozvoj právní informatiky v České republice založený na poskytování přidané hodnoty

¹⁶ Závaznost elektronického dokumentu bude zcela jednoznačně dána tím, že se jedná o jeden z aktů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který byl vyhlášen v elektronické podobě podle nové právní úpravy ve formátu a způsobem stanoveným novou právní úpravou.

¹⁷ CzechVoc bude obsahovat pojmy českého práva a odkazy na legální definice právních pojmů. V rámci dalšího rozvoje e-Sbírky bude postupně dopracován do podoby významového slovníku českého práva.

k ověřeným úplným zněním právních předpisů a dalším souvisejícím dokumentům a zároveň bude vyhověno požadavkům směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

5. 1. 2. Systém e-Legislativa

Druhý ze systémů, systém e-Legislativa, bude koncipován jako elektronický asistent legislativce a zároveň jako komplexní nástroj pokrývající celý legislativní proces od počátku tvorby předpisu až po podání žádosti o vyhlášení. Jeho cílem je usnadnit formální a administrativní stránku tvorby právních předpisů a umožnit autorům legislativních návrhů soustředit se na obsahovou část legislativní práce. Dále bude sloužit pro předkládání mezinárodních smluv a jiných aktů Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv k vyhlášení.

Základními funkcionalitami, které systém e-Legislativa poskytne, jsou jednak editor pro tvorbu a projednání právních předpisů (e-Šablona), zapracovávající pravidla tvorby formy a obsahu právního předpisu, právní tezaurus a slovník CzechVoc a dále systém pro předkládání, oběh, podepisování a vyhlašování návrhu právního předpisu a pro předkládání schváleného právního předpisu Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv k vyhlášení. Tyto nástroje se stanou integrální součástí legislativní práce v průběhu celého legislativního procesu. Systém e-Legislativa a jeho jednotlivé nástroje budou koncipovány tak, aby umožnily rychle změnit své nastavení v reakci na eventuelní změnu legislativních pravidel.

Vedle nástrojů pro tvorbu a projednání návrhů právních předpisů nabídne e-Legislativa elektronický nástroj pro vyhlašování jiných aktů Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv než právních předpisů. Zohlední formální náležitosti těchto aktů a nabídne elektronický editor pro tvorbu jejich odůvodnění a případných informativních úplných znění. Pro psaní textu mezinárodních smluv, jejich snazší strukturování a tvorbu jejich odůvodnění poskytne e-Legislativa elektronický editor, jehož využívání bude dobrovolné.

Návrhy právních předpisů budou předkládány, projednávány, podepisovány a odesílány k vyhlášení výlučně prostřednictvím systému e-Legislativa. V systému e-Legislativa budou předkládány i veškeré související dokumenty a zaznamenáván průběh projednání návrhu. Systém e-Legislativa bude zároveň sloužit jako nástroj k povolování eventuálních výjimek v rámci projednání návrhu. Po ukončení jednotlivých fází legislativního procesu (předložení do meziparlamentního připomínkového řízení, předložení na jednání vlády, po schválení vládou, po schválení komorami Parlamentu) a po konečném schválení návrhu budou návrhy podepisovány zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu a opatřeny kvalifikovaným časovým razítkem. Zároveň s podpisem budou vytvořeny dokumenty ve formátu PDF/A opatřené zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu a kvalifikovaným časovým razítkem, sloužícím pro archivační účely. Tentýž postup se uplatní i pro připomínky,

pozměňovací návrhy, zpravodajské zprávy, stanoviska Legislativní rady vlády a jejích komisí apod.

Pro tvorbu právního předpisu nabídne e-Šablona specializované legislativní šablony s možností zobrazovat text předpisu v úplném znění či znění novel, možností výběru druhu právního předpisu, formátováním vzhledu právního předpisu, členění právního předpisu, formátování pro tvorbu úvodní věty, ustanovení obsahujících předmět právní úpravy, pro tvorbu ustanovení obsahujících pojmosloví, pro tvorbu sankčních ustanovení (správní trestání), pro tvorbu kompetenčních ustanovení pro tvorbu zmocňovacích ustanovení, pro tvorbu společných, přechodných a závěrečných ustanovení atd. Zároveň nabídne nástroj pro podrobné odůvodnění obsahu jednotlivých ustanovení a právních norem v nich obsažených a pro zpracování dalších částí odůvodnění.

Při psaní textu právního předpisu bude mít autor dále k dispozici CzechVoc, který automaticky označí všechny právní pojmy v textu předpisu, nabídne jejich legální definici (existuje-li) a prostřednictvím systému EuroVoc (a N-Lex) poskytne i možnost komparace s právními předpisy Evropské unie a jejích členských států.

Systém e-Legislativa zároveň poskytne možnost kontroly formálních a některých obsahových náležitostí dokumentu (struktura předpisu, interní a externí odkazový aparát, provázanost prováděcího právního předpisu se zmocňujícími ustanoveními atd.).

V rámci připomínkového řízení bude tvorba připomínek probíhat s využitím e-Šablony, takže jednotlivé připomínky budou moci být (nebudou-li obecné povahy) zapracovávány k jednotlivým ustanovením formou navrhovaných změn a jejich odůvodnění. Uplatněné připomínky bude možné uspořádat a vypořádací tabulku generovat podle zvolených kritérií (dle připomínkového místa, ustanovení, nebo jejich zásadního či doporučujícího charakteru atd.). Autor předpisu bude mít možnost sledovat dopad jednotlivých připomínek a jejich vzájemné působení přímo v rámci textu úplného znění předpisu, čímž se sníží pravděpodobnost nechtěných dopadů přijetí připomínky nebo přijetí připomínek, které si navzájem odporují. Systém nabídne možnost rozšiřovat okruh připomínkových míst o subjekty, jejichž účast uzná předkladatel za vhodnou. Jiným předkladatelům právních předpisů než vládě, ústředním správním úřadům a České národní bance systém nabídne možnost uspořádání obdoby připomínkového řízení.

Pro projednání právního předpisu v Legislativní radě vlády a jejích komisích poskytne e-Legislativa jednak obecné funkcionality e-Šablony, jednak specializované nástroje pro tvorbu zpravodajské zprávy a stanovisek komisí Legislativní rady vlády, Legislativní rady vlády a předsedy Legislativní rady vlády. Tato stanoviska budou provázána přímo s úplným zněním právního předpisu a odůvodněním, takže usnadní předkladateli jejich případné zapracování.

Členové vlády budou mít pro účely jednání vlády k dispozici verzi e-Šablony, která umožní zobrazit spolu s úplným zněním znění jednotlivých rozporů, stanovisek a případných podkladů připravených pro jednání vlády.

e-Legislativa poskytne pro projednání návrhu v Parlamentu nástroje umožňující tvorbu zpravodajských zpráv, tvorbu a předkládání pozměňovacích návrhů a oprav legislativně-technických chyb, gramatických chyb, chyb písařských nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů (tvořených v e-Šabloně v úplném znění předpisu a včetně odůvodnění). Dále umožní přípravu vyjádření zpravodaje či předkladatele k pozměňovacímu návrhu či návrhu na opravu chyb, vygenerování textu předpisu ve znění předložených pozměňovacích návrhů, zobrazení dopadů pozměňovacích návrhů na text návrhu a souvisejících právních předpisů, automatické upozornění na možné kolize mezi jednotlivými pozměňovacími návrhy, tvorbu návrhu na hlasování pozměňovacích návrhů a zpracování konečného znění návrhu.

Schválený právní předpis bude předkládán prostřednictvím systému e-Legislativa k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Součástí nástroje pro předložení aktu k vyhlášení bude i elektronická šablona zohledňující formální náležitosti daného druhu aktu.

Systém e-Legislativa prostřednictvím spolupráce se systémem eKLEP zajistí napojení na elektronické spisové služby jednotlivých subjektů účastnících se legislativního procesu. Výrazně tak sníží administrativní zátěž spojenou s administrací legislativního procesu.

Vedle nástrojů pro tvorbu právních předpisů poskytne nástroje pro předkládání jiných aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv k vyhlášení. Stejně jako právní předpisy budou i mezinárodní smlouvy a další akty Sbírky zákonů a mezinárodních smluv předkládány k vyhlášení výlučně prostřednictvím systému e-Legislativa.

Navrhované řešení je koncipováno jako otevřené a pro budoucnost ponechává v případě zájmu územních samosprávných celků možnost využívat e-Sbírku a e-Legislativu i pro tvorbu a vyhlašování právních předpisů územních samosprávných celků. Díky existujícím nástrojům tak bude po dokončení realizace obou projektů možné zaměřit se na odstraňování nedostatků tvorby a vyhlašování právních předpisů připravovaných a vyhlašovaných územními samosprávnými celky a správními úřady s regionální působností.

5. 2. Legislativní řešení

Cílem věcného záměru zákona je modernizovat nástroje legislativní práce a vytvořit předpoklady pro lepší dostupnost a srozumitelnost právních předpisů a mezinárodních smluv. Navrhovány jsou pouze změny, které s tímto cílem bezprostředně souvisí. Vycházíme z předpokladu, že dojde-li k modernizaci těchto nástrojů, některé fáze legislativního procesu či úkony budou méně náročné

a z dopadu navrhovaných změn bude, alespoň obecně, zřejmé, v jakém rozsahu a jakým způsobem je třeba měnit stávající legislativní lhůty a postupy. Na základě výsledů modernizace a rozboru přetrvávajících problémů bude v další fázi možné přistoupit k reformě legislativního procesu, například v oblasti opatření umožňujících rychlejší implementaci závazků České republiky vůči Evropské unii. Řešit veškeré problémy tvorby právních předpisů současně by nebylo reálné a s ohledem na výše uvedené ani metodicky správné.

V oblasti legislativních opatření se navrhuje zavedení právně závazného elektronického vyhlášení právních předpisů a dalších aktů Sbírky zákonů a sbírky mezinárodních smluv. Součástí vyhlášeného znění právního předpisu bude v případě novely i úplné znění právního předpisu, které se stane primárním nástrojem tvorby práva a součástí textu návrhu již v průběhu legislativního procesu. Toto úplné znění zohlední i rozdílnou textaci ustanovení s ohledem na nabytí účinnosti jednotlivých novel předpisu. Také nálezy Ústavního soudu, kterými se zrušuje právní předpis či jeho část, budou nadále vyhlášovány elektronicky, a to včetně úplného znění dotčeného právního předpisu ve znění rozhodnutí Ústavního soudu.

Na základě zvažování možných variant byl zvolen model postupného nabývání závaznosti obsahu portálu e-Sbírky. To znamená, že obsah e-Sbírky bude nabývat závaznosti tím, jak v ní budou vyhlášována závazná elektronická znění právních předpisů vyhlášených od okamžiku účinnosti nové právní úpravy. Vedle závazné podoby právních předpisů budou v informativní části e-Sbírky k dispozici i informativní a ověřená elektronická úplná znění právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a ve Sbírce mezinárodních smluv do okamžiku nabytí účinnosti nové právní úpravy. S ohledem na životní cyklus právních předpisů lze očekávat, že v horizontu přibližně pěti let od plného nabytí účinnosti navrhované úpravy bude v e-Sbírce k dispozici drtivá většina všech platných právních předpisů v závazné elektronické podobě včetně závazného úplného znění.

Současně bude zachována i závazná listinná podoba aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Předkládání aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv k vyhlášení bude nadále možné pouze v elektronické podobě a ve stanoveném formátu prostřednictvím nástrojů systému e-Legislativa. V souvislosti se zcela novou právní úpravou vyhlášení aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, založenou na přednostním postavení elektronického znění, bude nezbytné nově upravit i podobu bezplatného přístupu ke Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, platnost a účinnost právního předpisu, prostředky zabezpečení autenticity elektronické podoby aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, způsob jeho archivace, opravy eventuálních chyb a další právní otázky.

Návrh předpokládá jednotnou Sbírku zákonů a mezinárodních smluv místo oddělené Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv. Důvody k oddělení obou sbírek byly do značné míry ekonomické – zájem o dokumenty Sbírky mezinárodních smluv byl vždy mnohem menší než o dokumenty Sbírky zákonů a vzhledem ke značnému objemu některých mezinárodně - smluvních dokumentů by odběr

spojené sbírky v listinné podobě představoval značnou zátěž zejména pro obce. Zároveň je třeba vzít v úvahu čl. 10 Ústavy, který do určité míry smazává hranici mezi mezinárodním a vnitrostátním právem.

V oblasti tvorby právních předpisů se navrhuje zakotvit, že právní předpisy se budou nadále projednávat a předkládat k publikaci pouze prostřednictvím systému e-Legislativa a výhradně elektronicky. Z procesu projednávání bude vyloučena (až na zcela výjimečné případy) listinná podoba právního předpisu. Povinnost využívat systém e-Legislativa k předkládání, projednání, podepisování a vyhlášení právních předpisů se bude vztahovat na vládní i jiné návrhy právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Po přechodnou dobu bude umožněno, aby s ohledem na nezbytnost zažití nových legislativních postupů a na potřebu plného otestování systému bylo po přechodnou dobu možné zvolit způsob projednání právního předpisu. Předkladatel se bude moci rozhodnout, zda zvolí režim nové právní úpravy a právní předpis bude projednáván výlučně za využití systému e-Legislativa nebo zda zvolí stávající způsob projednání a bude postupovat v souladu se stávající právní úpravou.

Právní předpis bude v případě novely předkládán, projednáván a schvalován v úplném znění a ve znění novelizačních bodů, přičemž návrh zpracování změn do podoby novelizačních bodů bude systémem e-Legislativa automaticky generován a nabídnut tvůrci právního předpisu k volbě optimálního promítnutí. Zároveň bude nově upravena problematika zákonů obsahujících vedle základního předpisu i změnu dalších předpisů a tzv. změnových zákonů. Vzhledem k zahrnutí úplného znění do textu předpisu by se zejména v případě změnových předpisů obsahujících více změn stal text předpisu zcela nepřehledným. Nově bude platit, že základní zákon a změny souvisejících zákonů budou obsaženy v samostatných návrzích, projednávány budou tak jako doposud jako jeden celek. Uvedené změny přispějí ve spojení s nástroji systému e-Legislativa k větší systematičnosti a transparentnosti legislativní práce a ke zvýšení srozumitelnosti a výsledné kvality právních předpisů.

S ohledem na jednotnost právního řádu a jednotně využívané nástroje jeho tvorby zákon upraví obecné základní zásady tvorby právních předpisů a dále zakotví podobu právního předpisu, jeho členění a způsob tvorby novely, které se stanou nedílnou součástí e-Šablony. Podrobná legislativně-technická a procesní pravidla budou součástí pravidel tvorby právních předpisů přijatých formou usnesení vlády. Na úrovni Parlamentu budou procedurální pravidla zakotvena v jednacích řádech komor Parlamentu a podrobná pravidla tvorby právních předpisů formou usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu. Pravidla tvorby právních předpisů doplní metodické dokumenty vytvořené legislativními útvary vlády a komor Parlamentu. Tato pravidla budou zapracována do e-Šablony jako předpřipravené formuláře jednotlivých druhů ustanovení nebo jako upozornění a nápověda systému, která tak usnadní všem tvůrcům právních předpisů jejich dodržování. Sjednocování pravidel tvorby právních předpisů a jejich odůvodňování umožní následné sjednocování jejich formální úpravy, terminologie a způsobu formulace jejich obsahu, přispěje k vyšší srozumitelnosti obsahu výsledných právních předpisů a sníží počet

legislativně-technických chyb vyskytujících se při jejich tvorbě. Přispěje k upevňování jednoty právního řádu a jeho terminologie.

Vedle změn vyplývajících z nové povahy legislativní práce bude nově upraveno odůvodňování návrhů právních předpisů, připomínek a pozměňovacích návrhů. Povinnost připravit odůvodnění odrážející obsah navrhovaných změn bude zakotvena, včetně standardů odůvodnění, jednotně pro všechny subjekty legislativního procesu zákonem. Odůvodnění právních předpisů bude s ohledem na jejich pozdější interpretaci aktualizováno po dokončení každé etapy legislativního procesu. K textu právního předpisu (jak původního, tak i novelty) bude připojen obecně srozumitelný popis jeho obsahu, který později využijí adresáti právního předpisu při jeho interpretaci. Tato opatření přispějí k lepší orientaci adresáta práva ve výsledném textu právního předpisu, k vyšší transparentnosti tvorby právních předpisů a jejímu zkvalitnění. Důsledné odůvodňování návrhu zároveň posílí postavení odůvodnění při výkladu obsahu právního předpisu, sníží potřebu novelizací právního předpisu, a umožní tak vyšší stálost textu právních předpisů. Tyto požadavky jsou chápány jako základní společný standard, který případně doplní (například v oblasti hodnocení dopadů regulace) pravidla tvorby právních předpisů přijatá vládou, nebo pravidla přijatá komorami Parlamentu.

Dále bude stanovena povinnost předkládat prostřednictvím systému e-Legislativa k vyhlášení i mezinárodní smlouvy a jiné akty Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Využívání elektronického editoru pro psaní mezinárodních smluv bude dobrovolné.

S ohledem na význam právních předpisů a dalších aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je nezbytné zajistit jejich trvalé uchování, a to v rámci národního archivního dědictví. V případě aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv se předpokládá ponechání stávající praxe, kdy předarchivní péči (uchování do okamžiku výběru za archiválie) o dokumenty obsahující návrhy aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a dokumenty mající původ v době před jejich oficiálním předložením zajistí subjekty participující na legislativním procesu, po jejich předložení k projednání Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) jako správce systémů e-Legislativa a e-Sbírka (z hlediska terminologie archivnictví a spisové služby tzv. určení původci). Vlastní výběr za archiválie a následné uložení a péči pak provede příslušný archiv, jímž je Národní archiv. Dokumenty budou archivovány jak v podobě listinné, tak i v podobě digitální v rámci digitálního archivu Národního archivu. Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že se dokumenty obsahující zásadní informace týkající se tvorby právních předpisů včetně jejich nerealizovaných návrhů vybírají automaticky jako archiválie.

Zákon pověří přípravou, správou a provozováním systémů e-Sbírka a e-Legislativa ministerstvo. Ministerstvo bude postupovat ve spolupráci s Úřadem vlády a Ministerstvem zahraničních věcí a dalšími orgány účastníky se legislativního procesu a procesu vyhlášení aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv.

Nová úprava podoby vyhlašování a tvorby práva si vyžádá přípravu nového zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů a o změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronickém legislativním procesu“). Součástí tohoto zákona budou i dílčí novelizace Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, Jednacího řádu Senátu a zákona o Ústavním soudu. Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů bude proveden nařízením vlády.

Nezbytná bude i úprava dalších dokumentů upravujících legislativní proces na vládní úrovni - Legislativních pravidel vlády, Jednacího řádu vlády a Jednacího řádu Legislativní rady vlády. V souvislosti s vyhlašováním mezinárodních smluv a jiných souvisejících aktů bude třeba odpovídajícím způsobem upravit i dokumenty stanovící postup při jejich vyhlašování - Směrnice pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv a Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání.

Stávající zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv bude k datu nabytí účinnosti nové právní úpravy zrušen. Zároveň jej bude nezbytné s ohledem na akutní potřebu řešení některých nedostatků stávající právní úpravy pro přechodné období do nabytí účinnosti zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů novelizovat. Nově bude do jeho textu zavedena možnost vyhlašovat ve Sbírce zákonů výsledky voleb, možnost provádět opravy u vyhlášených aktů Sbírky zákonů uvedených v § 2 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Předmětem jednání v souvislosti s technickou novelou bude i možnost vyhlašování mezinárodních smluv v souvislosti s jejich prozatímním prováděním. Novela zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, spojená s novelou dotčených volebních zákonů, bude provedena samostatně a předložena vládě v průběhu roku 2010.

6. Promítnutí navrhovaných změn do právního řádu - zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů a změně souvisejících zákonů

Rozsah změn v oblasti vyhlašování aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv vyžaduje přijetí zcela nové právní úpravy - zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů. Současně je vhodné vzhledem k úzké souvislosti obou problematik a provázanosti řešení elektronizace tvorby a vyhlašování právních předpisů upravit společně s vyhlašováním právních předpisů i základy jejich elektronické tvorby, projednávání, podepisování a předkládání návrhů právních předpisů a dalších aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv k vyhlášení.

Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů dále upraví změny souvisejících zákonů – Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, Jednacího řádu Senátu a zákona o Ústavním soudu.

Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů bude členěn na část prvou, upravující problematiku Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu, části upravující novely jednotlivých souvisejících zákonů a ustanovení upravující účinnost zákona.

6.1. Část první – Sbírka zákonů a mezinárodních smluv a elektronická tvorba právních předpisů

6.1.1. Hlava I - Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

6.1.1.1. Akty vyhlášené ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv:

V e-Sbírce budou vyhlášovány tyto druhy právních předpisů včetně jejich případných příloh:

- a) ústavní zákony,
- b) zákony,
- c) zákonná opatření Senátu,
- d) nařízení vlády,
- e) právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady a Českou národní bankou („vyhlášky“).

Odůvodnění:

Zákon v zásadě zachová rozsah právních předpisů vyhlášených v současné době ve Sbírce zákonů. Oproti stávající právní úpravě nebude nadále součástí právní úpravy vyhlášení právních předpisů jiných správních úřadů a právnických osob. Tato možnost nebyla jinými zákony využita a její využití není plánováno, není proto důvod ji zachovávat.

Právní předpisy budou ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlášovány vždy uveřejněním včetně případných příloh. Součástí textu právního předpisu bude v návaznosti na právní úpravu elektronického legislativního procesu i úplné znění právního předpisu. Právní předpisy vydávané na základě zmocnění ve zvláštních zákonech ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a Českou národní bankou budou shodně se současnou právní úpravou jednotně označovány jako vyhlášky.

Další skupinou aktů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv jsou mezinárodněprávní dokumenty. Mezi mezinárodněprávní dokumenty vyhlášené ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv budou zahrnuty platné

mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, výpovědi mezinárodních smluv, skutečnosti důležité pro provádění mezinárodních smluv a nejdůležitější právotvorná rozhodnutí přijatá mezinárodními orgány a orgány mezinárodních organizací, jimiž je Česká republika vázána.

V souvislosti s vyhlášováním mezinárodněprávních dokumentů ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyvstaly dva problémy.

Prvým problémem je možnost vyhlášování mezinárodních smluv v souvislosti s jejich prozatímním prováděním (čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu). Tu zapracovalo Ministerstvo vnitra do znění materiálu předloženého do meziresortního připomínkového řízení na základě podnětu věcného gestora problematiky, Ministerstva zahraničních věcí. Institut prozatímního provádění mezinárodní smlouvy je zakotven v čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu a spočívá v provádění mezinárodní smlouvy před jejím vstupem v platnost, pokud tak smlouva stanoví nebo pokud se o tom strany smlouvy dohodnou jinak. Z průběhu jednání, která na základě připomínek uplatněných předsedou Legislativní rady vlády i dalšími připomínkovými místy vedlo Ministerstvo vnitra s předsedou Legislativní rady vlády, s Ministerstvem zahraničních věcí a s Ministerstvem spravedlnosti, vyplynulo, že otázka vyhlášování mezinárodních smluv v souvislosti s jejich prozatímním prováděním musí být řešena v rámci celkového koncepčního řešení problematiky prozatímního provádění mezinárodních smluv. Jedná se tedy o problém, který se svou podstatou dotýká tohoto materiálu pouze okrajově a značně jej přesahuje. Nemůže být proto řešen v jeho rámci. V návaznosti na toto zjištění se v příloženém návrhu usnesení vlády doporučuje uložit místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí a ministru a předsedovi Legislativní rady vlády, aby navrhli v dohodě koncepční řešení prozatímního provádění a vyhlášování mezinárodních smluv před jejich vstupem v platnost. Toto řešení následně zahrne ministr vnitra do návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů. Toto řešení následně zahrne ministr vnitra do návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů.

Druhým problémem je rozsah vyhlášování výhrad k textu mezinárodních smluv. S ohledem na skutečnost, že Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo spravedlnosti nedospělo v rámci jednání vedeného Ministerstvem vnitra k oboustranně přijatelnému kompromisnímu řešení, jsou navrhovány tyto dvě varianty formulace ve vztahu k podobě právní úpravy vyhlášování mezinárodních smluv:

Varianta I (návrh Ministerstva zahraničních věcí):

Ministerstvo zahraničních věcí navrhuje, aby byly ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv v plném (tj. nezkráceném) znění vyhlášovány „**platné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána**“.

Odůvodnění Ministerstva zahraničních věcí:

Navrhuje se ponechat stávající úpravu. Podle současné praxe jsou publikovány pouze výhrady a prohlášení, která učiní ČR, příp. EU, pokud na ně české prohlášení, resp. výhrada odkazuje, nikoli prohlášení a výhrady cizích států. Publikace těchto výhrad a prohlášení by znamenala značnou zátěž, a to jak personální, tak kapacitní, a v řadě případů by nemohla být úplná, neboť ne vždy je Česká republika řádně informována, popř. je informována s velkým časovým odstupem, a tak by informace ve Sbírce nebyla aktuální. Navíc by publikace všech výhrad a prohlášení vedla k určité nepřehlednosti. Výhrady a prohlášení lze dohledat na internetových stránkách depozitářů, kde jsou vždy aktualizované informace. Jako možné řešení navrhuje, aby v informativní části e-Sbírky byly uvedeny odkazy na internetové stránky jednotlivých depozitářů mezinárodních smluv, kde by uživatel mohl dohledat požadované informace.

Varianta II (návrh Ministerstva spravedlnosti):

Ministerstvo spravedlnosti navrhuje, aby byly ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlašovány „**platné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, v plném znění, které je pro Českou republiku závazné, včetně výhrad učiněných Českou republikou a výhrad učiněných ostatními smluvními stranami mnohostranných smluv, které Česká republika přijala**“.

Odůvodnění Ministerstva spravedlnosti:

Výslovným uvedením, že vyhlašování mezinárodních smluv se týká jejich plného textu, včetně všech výhrad, které ve vztahu k České republice ve smyslu čl. 21 Vídeňské úmluvy o smluvním právu mění samotný text mnohostranných smluv, by mělo dojít k zajištění plné aplikovatelnosti čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy České republiky. Z odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, mimo jiné vyplývá, že požadavek vyhlášení „... je třeba uplatňovat i ve vztahu ke všem právním aktům pozměňujícím obsah mezinárodní smlouvy.“ (odst. 25 citovaného nálezu), přičemž takovými akty jsou podle čl. 21 odst. 1 Vídeňské úmluvy i výhrady k mnohostranným úmlouvám. Pokud jde o výhrady učiněné Českou republikou, jsou tyto výhrady při vyhlášení mezinárodní smlouvy známy, neboť s jejich učiněním musí vyslovit souhlas Parlament České republiky při vyslovení souhlasu s ratifikací, respektive vládou při souhlasu se sjednáním mnohostranné smlouvy. Výhrady ostatních smluvních stran, které Česká republika přijala (čl. 20 Vídeňské úmluvy o smluvním právu), by pak bylo nutné publikovat průběžně na základě oznámení depozitářů příslušných mnohostranných smluv. Oznámení o námitkách a nepřijetí výhrad České republiky ostatními smluvními stranami mnohostranných smluv a o námitkách a nepřijetí výhrad ostatních smluvních stran mnohostranných smluv Českou republikou patří mezi jiné skutečnosti důležité pro provádění jednotlivých mezinárodních smluv, jejichž publikaci navrhovaná úprava umožňuje, stejně jako okruh smluvních stran mnohostranných smluv a prohlášení učiněná k mnohostranným smlouvám ostatními smluvními stranami (např. oznámení

orgánů příslušných provádění smlouvy atp.). Bez řádné publikace plného textu mezinárodní smlouvy platné ve vztazích mezi Českou republikou a cizím státem a okolností důležitých pro jejich provádění nemůže být v řízení před soudem skutečně důsledně dodržována zásada iura novit curia. Uvedení pouhého odkazu na internetové stránky depozitářů není pro dodržení této zásady dostatečné, neboť publikace výhrad na internetových stránkách depozitářů má pouze informativní charakter (nejedná se o autoritativní text opatřený nezbytným technickým zabezpečením) a není v českém jazyce.

V e-Sbírce budou dále v plném znění vyhlašovány tyto další dokumenty:

- a) nálezy Ústavního soudu, pokud tak stanoví zákon,
- b) sdělení Ústavního soudu, jestliže o jejich vyhlášení Ústavní soud rozhodne,
- c) usnesení Poslanecké sněmovny o zákonném opatření Senátu, anebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákonném opatření Senátu neusnesla,
- d) rozhodnutí prezidenta republiky, oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda, usnesení komor Parlamentu a usnesení vlády, pokud tak stanoví zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou,
- e) sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů, České národní banky nebo Státní volební komise o skutečnostech a přijatých rozhodnutích, pokud povinnost vyhlásit je ve Sbírce zákonů stanoví zákon.

Odůvodnění:

Ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv budou vyhlašovány další ve výčtu uvedené akty státních orgánů. Možnost jejich vyhlášení je podmíněna tím, že jejich vyhlašování upraví zvláštní zákon. Oproti stávající právní úpravě nebude samostatně upraveno vyhlašování úplných znění, která budou pevnou součástí textu všech novel právních předpisů, a nebude tedy nutné je samostatně vydávat. Zároveň nebude převzata možnost vyhlašování rozsudků Nejvyššího správního soudu, neboť na Nejvyšší správní soud nebyla přenesena pravomoc rozhodovat o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem.

Doplněno bude vyhlašování sdělení Státní volební komise – touto formou budou ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlašovány celkové výsledky voleb do Parlamentu, Evropského parlamentu, krajských zastupitelstev a obecních zastupitelstev. Volby jsou klíčovým institutem demokratického státu. Stávající právní úprava připouští vyhlášení termínu voleb ve Sbírce zákonů, zatímco výsledky voleb mají být vyhlašovány v celostátním periodiku. S ohledem na význam voleb, potřebu důstojného vyhlášení jejich výsledků a nejednotnost přístupu stávající úpravy považujeme zavedení vyhlašování celkového výsledku voleb za vhodné řešení. Změna naváže na úpravu textu jednotlivých volebních zákonů, která bude

předmětem technické novely stávajícího zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

Ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebudou vyhlašovány akty vyhlašované zároveň v Úředním věstníku Evropské unie. To se vztahuje i na tzv. smlouvy smíšené (tj. mezinárodní smlouvy sjednávané společně členskými státy Evropské unie a Evropskou unií s jedním nebo více státy nebo s jednou nebo více mezinárodními organizacemi). Výjimkou jsou pouze mezinárodní smlouvy sjednávané ve výlučné pravomoci členských států, které mění primární právo EU, včetně smluv o přistoupení nových států k Evropské unii, a mezinárodní smlouvy, jejichž smluvními stranami jsou jak Česká republika, tak i Evropská unie.

Odůvodnění:

Zákon jednoznačně vymezí, že ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebudou vyhlašovány akty publikované v Úředním věstníku Evropské unie. Jejich vyhlašování nemá vzhledem k jejich předchozí publikaci v Úředním věstníku Evropské unie žádný právní význam. Toto řešení dále zohledňuje skutečnost, že dostupnost jejich závazného znění bude výrazně zvýšena od roku 2011, kdy je plánováno zavedení vyhlašování závazné elektronické podoby Úředního věstníku Evropské unie. e-Sbírka bude informovat adresáty práva o vyhlášení právních předpisů a mezinárodních smluv v Úředním věstníku Evropské unie a zprostředkuje k těmto textům přístup. Pro publikaci smíšených smluv se navrhuje použít úpravu obdobnou, jakou používá rakouská praxe. Výjimku z tohoto pravidla mají pouze mezinárodní smlouvy tvořící tzv. primární právo Evropské unie a mezinárodní smlouvy, jejichž smluvními stranami jsou jak Česká republika, tak i Evropská unie (tyto smlouvy - např. Úmluva OSN o mořském právu, Úmluva o Světové obchodní organizaci /WTO/, smlouvy mezinárodních organizací o životním prostředí a lidských právech - jsou nyní vyhlašovány v českém jazyce jak ve Sbírce mezinárodních smluv, tak i v Úředním věstníku EU. Pokud se stanoví, že ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebudou vyhlašovány akty zároveň vyhlašované v Úředním věstníku EU kromě smíšených smluv a smluv měnících primární právo EU, mohlo by to být vykládáno tak, že předmětné smlouvy již není třeba vyhlašovat ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, zejm. pokud by ČR ratifikovala či přistoupila k takové smlouvě později než EU. V Úředním věstníku EU nejsou též publikovány výhrady a prohlášení k mnohostranné smlouvě, které učinila ČR).

6.1.1.2. Podoba a způsob vyhlašování aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv

Zákon stanoví, že akty Sbírky zákonů a mezinárodních smluv se vyhlašují v elektronické podobě a v listinné podobě.

Odůvodnění:

V návaznosti na zkušenosti evropských zemí se zaváděním závazné elektronické podoby oficiální sbírky je navrhován model souběžně závazné elektronické podoby oficiální sbírky, neboť kombinuje výhody elektronické podoby (dostupnost, užítkovost, přehlednost, nízkonákladovost) a zároveň zachovává osobám preferujícím z nejrůznějších důvodů listinnou podobu možnost seznámit se se závazným zněním aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv v listinné podobě. Listinná podoba bude tak jako v současnosti poskytována na základě předplatného a za úplat. V budoucnu lze v případě dalšího poklesu zájmu o listinnou podobu a s ohledem na ekologické aspekty přejít na čistě elektronickou podobu.

Formát závazné elektronické podoby aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a nástroje zaručující její autenticitu stanoví prováděcí právní předpis.

Odůvodnění:

Zákon přímo nevymezí formát elektronického dokumentu, který bude nositelem závazné elektronické podoby aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Tato úprava je vhodnější než přímé vymezení publikačního formátu, neboť v případě nalezení vhodnějšího elektronického formátu, což je vzhledem k pokračujícímu vývoji v oblasti informačních technologií pravděpodobné - lze tak právní úpravu elektronického vyhlášení aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv modifikovat pružněji než v případě, že by byla zakotvena přímo zákonem. Tato úprava také odpovídá celkové koncepci elektronizace veřejné správy, tak je upravena např. v zákonu č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Na základě stávajících poznatků se jako nejvhodnější formát zachycení dokumentu jeví formát „PDF/A“. Formát „PDF/A“ umožňuje dlouhodobou archivaci, autentifikaci zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu a kvalifikovaným časovým razítkem a je ISO standardem. V oblasti nástrojů autenticity dokumentu je předpokládáno využití opatření dokumentu zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu a kvalifikovaným časovým razítkem, jejichž kombinace umožní ověřit autenticitu elektronického dokumentu obsahujícího závaznou elektronickou podobu aktu v dlouhodobé časové perspektivě i poté, co bude stažen ze stránek Sbírky zákonů a mezinárodních smluv.

Zákon stanoví, že závazná elektronická podoba aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv se vyhláší způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to na portálu elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv umístěném na internetové adrese „<http://www.esbirka.cz>“.

Odůvodnění:

Závazná elektronická podoba aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv bude adresátům práva dostupná dálkově prostřednictvím internetu na portálu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Zároveň s ohledem na nezbytnost pevného

ukotvení místa, kde se bude možné seznámit se závaznou elektronickou podobou aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, zakotví internetovou adresu, na které bude závazné elektronické znění právních předpisů k dispozici. Tato adresa je v současné době kontrolována Ministerstvem vnitra. Její využití jiným subjektem bude vyloučeno prostřednictvím ochrany názvu „e-Sbírka“.

Listinná podoba Sbírky zákonů a mezinárodních smluv bude vyhlášována v jednotlivých částkách sdružujících, bude-li to v daném případě vhodné, jednotlivé akty Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Ministerstvo vyhotoví vždy 9 kopií každé částky, z nichž si dvě ponechá Ministerstvo vnitra a po jedné bezplatně obdrží Poslanecká sněmovna, Senát, prezident republiky, vláda, Ústavní soud, Ministerstvo zahraničních věcí a Národní knihovna.

Závaznou listinnou podobu aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv bude možné získat také formou ověřených výstupů z terminálů kontaktního místa veřejné správy Czech POINT.

V listinné podobě Sbírky zákonů a mezinárodních smluv se vyhlásí akt Sbírky zákonů a mezinárodních smluv včetně všech jeho příloh; tato povinnost neplatí, neumožňují-li přílohy svým charakterem nebo rozsahem vyhlášení v listinné podobě. U takových příloh bude uvedeno, že se s nimi lze seznámit v elektronické podobě v systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv.

Odůvodnění:

Listinná podoba bude vydávána tak jako doposud formou jednotlivých částek a distribuována abonentům Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Zároveň bude upravena povinnost vydávat vždy určený počet kopií, které obdrží vyjmenované státní orgány, přičemž jednu ze dvou kopií bude ministerstvo v souladu s právními předpisy upravujícími archivnictví předávat Národnímu archivu. Jejich účelem je poskytnout ústavním orgánům kromě elektronické i závaznou listinnou podobu vyhlášeného aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a zároveň zajistit jeho alternativní a diverzifikovanou formu archivace.

Technických možností terminálů kontaktních míst veřejné správy Czech POINT bude využito jako dalšího alternativního prostředku, prostřednictvím kterého bude možné získat přístup k závazné listinné podobě aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Vzhledem ke specifickému charakteru výpisu bude zvolena nižší částka za jednu stranu výpisu, pokrývající režijní náklady výpisu.

V případě specifických aktů, u kterých není ekonomické nebo praktické vyhlášení v listinné podobě, budou tyto vyhlášeny pouze v elektronické podobě. Tento problém v současnosti existuje pouze u mezinárodních smluv upravujících hranice České republiky, které obsahují jako přílohu objemná mapová díla zobrazující průběh státní hranice.

Dojde-li k dlouhodobému vyřazení internetu, systému elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, systému elektronického legislativního procesu

nebo tiskových kapacit Ministerstva vnitra z provozu, mohou být akty Sbírky zákonů a mezinárodních smluv předkládány k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv i v listinné podobě a ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlášovány podle povahy okolností pouze v elektronické či pouze v listinné podobě. Poté, co takové okolnosti pominou, zajistí ministerstvo ve spolupráci s předkladateli aktů, aby byly akty Sbírky zákonů a mezinárodních smluv vyhlášeny všemi zákonem předvídanými způsoby. Ministerstvo vnitra zajistí v případě, že bude možné vydávat pouze listinnou podobu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, distribuci listinné podoby právních předpisů. Ta bude přístupná na krajských úřadech a na Magistrátu hlavního města Prahy. O naplnění předpokladů pro tento postup a o ukončení jeho využívání rozhodne vláda.

Odůvodnění:

Vzhledem k významu vyhlášení aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv zákon upraví pro případ vyřazení jednotlivých nástrojů vyhlášení aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv z provozu možnost akt předkládat v listinné podobě či vyhlášovat pouze v listinné či elektronické podobě. Tím bude zaručena kontinuita publikačního procesu za všech okolností. Zároveň bude po odpadnutí překážek publikace zajištěno vyhlášení aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv všemi zákonem předpokládanými způsoby. O naplnění předpokladů pro tento postup a o jejich odpadnutí rozhodne vláda.

6.1.1.3. Platnost a účinnost právních předpisů

Právní předpisy nabývají platnosti okamžikem vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Za okamžik vyhlášení se považuje okamžik zveřejnění jejich závazné elektronické podoby dálkově dostupným způsobem v systému elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv.

Odůvodnění:

Navrhovaná úprava vychází z přednosti a snazší dostupnosti elektronického dokumentu. Tato úprava garantuje jednak stejnou možnost všech adresátů práva seznámit se s textem právního předpisu, jakmile je vyhlášen, jednak právní jistotu adresáta práva a možnost okamžitého vyhlášení a nabytí účinnosti právních předpisů, vyžadují-li to naléhavé okolnosti. Okamžik nabytí platnosti právního předpisu tak bude vymezen zcela jednoznačně okamžikem, od kterého bylo adresátu práva umožněno se s jeho obsahem seznámit. Datum a čas vyhlášení elektronické podoby bude systémem archivován, zobrazován uživateli a obsažen v textu vyhlášeného právního předpisu, přičemž bude vyloučeno jejich následné pozměnění.

Důvod, proč je platnost a účinnost předpisu vázána na vyhlášení jeho elektronického znění, je dán specifickými vlastnostmi elektronické a listinné podoby. Zatímco elektronická podoba bude adresátu práva dostupná okamžitě po jejím zveřejnění na portálu e-Sbírky, vyhlášení listinné podoby je spíše deklarativního charakteru. Den vyhlášení se vyznačuje na listinnou částku, přičemž den, kdy se lze

s textem právního předpisu skutečně seznámit, se od tohoto dne většinou liší. Navíc se liší u i jednotlivých odběratelů podle toho, kdy jim je částka doručena. S ohledem na právní jistotu adresáta práva je proto třeba vázat den či okamžik účinnosti nikoli na vyhlášení její listinné podoby ale na vyhlášení podoby elektronické. Listinnou podobu předpisu, u které je možnost reálného seznámení se s textem právního předpisu vázána na okamžik doručení rozeslané částky lišící se v jednotlivých případech, není vhodné nadále využívat ke stanovení okamžiku nabytí platnosti předpisu.

Právní předpisy nabývají účinnosti počátkem dne v nich stanoveným, nejdříve však okamžikem vyhlášení. Není-li den nabytí účinnosti stanoven, právní předpisy nabývají účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni, kdy byl právní předpis vyhlášen. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, právní předpis nabude účinnosti počátkem dne následujícím po dni vyhlášení. Je-li vyhlášen či vyhlášován nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav a vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, právní předpis nabude účinnosti okamžikem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Prováděcí právní předpis může být vyhlášen nejdříve okamžikem, kdy je vyhlášen zákon, k jehož provedení je vydáván. Účinnosti nabývá nejdříve okamžikem, kdy nabude účinnosti zákon, k jehož provedení je vydáván.

Odůvodnění:

Právní úprava na rozdíl od účinné právní úpravy zcela jednoznačně vymezí okamžik nabytí účinnosti právního předpisu. Poskytne škálu čtyř možných vymezení okamžiku nabytí účinnosti – okamžikem vyhlášení, počátkem dne následujícího po dni vyhlášení, počátkem dne stanoveného právním předpisem, a není-li využita žádná z těchto možností, počátkem patnáctého dne po dni vyhlášení. Nabytí účinnosti okamžikem vyhlášení bude omezeno pouze pro mimořádné situace. Jedná se o nezbytné opatření, které umožní reagovat na krizové situace. Zároveň je třeba umožnit i stanovení nabytí účinnosti dnem následujícím po dni vyhlášení, neboť např. u statutových otázek, posuzování trestných činů atd. by nabytí účinnosti v průběhu dne způsobilo aplikační problémy. Nabytí účinnosti počátkem dne následujícího po dni vyhlášení bude omezeno podmínkou naléhavého obecného zájmu, který bude při přípravě pro účely projednání právního předpisu povinné náležitě odůvodnit (viz část věnovaná legislativnímu procesu). Toto opatření povede k omezení nadužívaného institutu nabytí účinnosti dnem vyhlášení, který využívá v současné době více než jedna třetina právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů.

Možnost nabytí platnosti a účinnosti prováděcích právních předpisů bude vázána na účinnost zákona, k jehož provedení jsou vydávány, jak vyplývá ze vzájemného vztahu prováděného a prováděcího právního předpisu.

Je-li v době vyřazení internetu, systému elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv nebo systému elektronického legislativního procesu právní

předpis vyhlášen pouze v listinné podobě, nabývá platnosti dnem rozeslání listinné částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, ve které je obsažen. Účinnosti pak nabývá nejdříve dnem jeho vyhlášení, kterým je den rozeslání listinné částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Když po odpadnutí důvodů pro tento mimořádný postup ministerstvo vyhlásí i elektronickou podobu právního předpisu, vyznačí na ní den vyhlášení listinné podoby právního předpisu a uvede okamžik nabytí účinnosti právního předpisu

Odůvodnění:

Pro případ vyhlášení právního předpisu za mimořádných okolností je odlišně upravena účinnost pouze v listinné podobě vyhlášených právních předpisů.

6.1.1.4 Vydávání Sbírky zákonů a mezinárodních smluv

Sbírku zákonů a mezinárodních smluv vydává a tisk její listinné podoby zajišťuje ministerstvo. Ministerstvo je správcem elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Při jeho správě postupuje ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí.

Odůvodnění:

Ministerstvo jako národní publikační úřad zajistí vydávání elektronické i listinné podoby Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a tisk její listinné podoby. Vzhledem k tomu, že akty Sbírky zákonů a mezinárodních smluv budou vyhlášeny prostřednictvím informačního elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, bude ministerstvo pověřeno i jeho správou.

Akt předkládaný k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv podepisuje způsobem vymezeným prováděcím právním předpisem a v uvedeném pořadí:

- a) v případě zákona předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky, , a předseda vlády;
- b) v případě zákonného opatření Senátu předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády;
- c) v případě nařízení vlády příslušný člen vlády a předseda vlády;
- d) v případě vyhlášky ministr, předseda nebo ředitel jiného ústředního správního úřadu nebo guvernér České národní banky. Je-li k vydání vyhlášky zmocněno více subjektů, vyhlášku podepisují ministři, předsedové, ředitelé či vedoucí dotčených subjektů uvedení v předchozí větě společně;
- e) v případě mezinárodněprávního dokumentu vyhlášeného sdělením Ministerstva zahraničních věcí ministr zahraničních věcí;
- f) v případě nálezů a sdělení Ústavního soudu předseda Ústavního soudu;

- g) v případě usnesení Poslanecké sněmovny o zákonném opatření Senátu, anebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákonném opatření Senátu neusnesla, předseda Poslanecké sněmovny;
- h) v případě rozhodnutí prezidenta republiky, oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda, usnesení komor Parlamentu a usnesení vlády, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou, dle druhu aktu buď prezident republiky, předseda Poslanecké sněmovny, předseda Senátu nebo předseda vlády;
- i) v případě sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů, České národní banky a Státní volební komise o skutečnostech a přijatých rozhodnutích ministr nebo předseda, ředitel nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu nebo guvernér České národní banky nebo předseda Státní volební komise;

Odůvodnění:

S ohledem na určité nejasnosti ohledně okruhu osob oprávněných podepisovat akty předkládané k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a na právní úpravu roztržštěnou mezi různými zákony a Legislativními pravidly vlády bude podepisování aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv jednotně upraveno zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů.

Žádost o vyhlášení aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv předkládá prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu:

- a) v případě zákona Kancelář Poslanecké sněmovny;
- b) v případě zákonného opatření Senátu Kancelář Senátu;
- c) v případě nařízení vlády Úřad vlády;
- d) v případě vyhlášky ministerstvo, jiný ústřední správní úřad nebo Česká národní banka k jejímu vydání zmocněné. Je-li k vydání vyhlášky zmocněno více subjektů, žádost se předkládá se souhlasem všech takových subjektů;
- e) v případě dokumentu mezinárodního práva či aktu souvisejícího předkládá prostřednictvím systému e-Legislativa příslušné ministerstvo, jiný příslušný ústřední správní úřad nebo Česká národní banka žádost o vyhlášení mezinárodní smlouvy Ministerstvu zahraničních věcí. Ministerstvo zahraničních věcí žádá ministerstvo o vyhlášení předloženého mezinárodněprávního dokumentu prostřednictvím systému e-Legislativa, přičemž bude ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlášen formou sdělení Ministerstva zahraničních věcí; součástí této žádosti je i jeho obecné odůvodnění;
- f) v případě nálezů a sdělení Ústavního soudu Ústavní soud;

- g) v případě usnesení Poslanecké sněmovny o zákonném opatření Senátu, anebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny, že se Poslanecká sněmovna na své první schůzi o zákonném opatření Senátu neusnesla, Kancelář Poslanecké sněmovny;
- h) v případě rozhodnutí prezidenta republiky, oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda, usnesení komor Parlamentu a usnesení vlády, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou, podle povahy aktu Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu nebo Úřad vlády;
- i) v případě sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů, České národní banky nebo Státní volební komise o skutečnostech a přijatých rozhodnutích ministerstvo, jiný ústřední správní úřad, Česká národní banka nebo Státní volební komise.

Žádost o vyhlášení aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv podepisuje způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem ministr, předseda nebo vedoucí úřadu nebo orgánu předkládající návrh k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebo osoba jím pověřená. Pověření k předkládání a podepisování žádosti o vyhlášení aktu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv zaznamená ministr, předseda nebo vedoucí dotyčného úřadu či orgánu do systému elektronického legislativního procesu.

Odůvodnění:

Zákon výslovně upravuje postup při předkládání žádostí o vyhlášení aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, včetně subjektu oprávněného žádost o vyhlášení předložit. Úprava zohledňuje kompetence Ministerstva zahraničních věcí v oblasti mezinárodněprávních závazků České republiky. Zároveň zajistí vyšší přehlednost a srozumitelnost mezinárodních smluv tím, že v systému e-Sbírka bude dostupné i odůvodnění mezinárodních smluv.

Za správnost aktu předloženého k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv odpovídá ten, kdo jej ministerstvu předal. V případě mezinárodní smlouvy nebo jiného mezinárodněprávního dokumentu odpovídá za správnost jejich textů, jakož i za správnost jejich překladu do českého jazyka a vytvoření odůvodnění mezinárodní smlouvy včetně podrobného odůvodnění jednotlivých jejích ustanovení příslušné ministerstvo, jiný příslušný ústřední správní úřad, Česká národní banka nebo Státní volební komise.

Odůvodnění:

Odpovědnost za správnost textu aktu předloženého k vyhlášení nese ten, kdo jej předkládá k vyhlášení. Tato osvědčená úprava odpovídá požadavkům praxe a zůstává oproti platné účinné právní úpravě beze změn. Mezinárodní smlouva bude k vyhlášení předkládána včetně odůvodnění, které umožní adresátu práva její snazší pochopení a používání.

Ministerstvo odpovídá za provedení redakce aktu předloženého k vyhlášení. Součástí redakční úpravy je jazyková korektura aktu, vytvoření elektronické podoby aktu ve všech předpokládaných formátech, listinné podoby aktu včetně vytváření jednotlivých částek, opatření závazného elektronického formátu aktu prostředky zajišťujícími jeho autenticitu a ověření shody předloženého aktu s vyhlášovanou elektronickou a listinnou podobou. Odpovídá dále za tisk a distribuci listinné podoby Sbírky zákonů a mezinárodních smluv.

Ministerstvo vyhlásí akt předložený k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv neprodleně. Závaznou elektronickou podobu aktu vyhlásí ministerstvo nejpozději do konce 7. dne ode dne, kdy akt obdržel; závaznou listinnou podobu pak rozešle nejpozději do konce 14. dne ode dne, kdy akt obdržel. V případě okolností hodných zvláštního zřetele vyhlásí akt nejpozději do 30 dnů poté, co žádost o jeho vyhlášení obdržel.

Odůvodnění:

Navrhovaná úprava podrobněji popisuje redakční práci při přípravě aktu k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Dále vychází z komplexního pojetí elektronické tvorby a vyhlášení práva. Jeho nedílnou součástí je oběh legislativního dokumentu v uzavřeném systému, který zaručuje jeho autenticitu prostřednictvím ověřitelného sledu změn a jejich původců a užívání jednotného formátu umožňujícího bezchybnou konsolidaci textu právního předpisu a mezinárodní smlouvy a bezchybnou konverzi do zvolených elektronických formátů a pro účely tisku listinné podoby. Systémy e-Sbírka a e-Legislativa zároveň nabídnou nástroje, které umožní rychlejší vyhlášení jiných aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Pokud jde o lhůty pro vyhlášení předloženého aktu, požaduje se bezodkladné vyhlášení. S ohledem na organizační možnosti (eventuální státní svátky, dny pracovního klidu apod.) je nejzazší termín pro vyhlášení elektronické podoby stanoven na 7 dní a listinné podoby na 14 dní. S ohledem na možné nepředvídatelné okolnosti nebo období, kdy obdrží ministerstvo velké množství žádostí o vyhlášení aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (typicky konec kalendářního roku), bude možné výjimečně vyhlásit akt do 30 dnů ode dne, kdy ministerstvo obdrží žádost o jeho vyhlášení.

Akty Sbírky zákonů a mezinárodních smluv se označují od počátku kalendářního roku pořadovými čísly v souvislé řadě, která se uzavírá koncem každého kalendářního roku. Částky obsahující listinnou podobu aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv se označují postupně pořadovými čísly, jejichž řada se uzavírá koncem každého kalendářního roku. Číslování stran listinné podoby Sbírky zákonů a mezinárodních smluv se provádí od počátku kalendářního roku v souvislé řadě, která se uzavírá koncem každého kalendářního roku.

Odůvodnění:

Číselné označení jednotlivých aktů a listinných částek bude provedeno obdobně jako v platné a účinné právní úpravě.

Každý akt Sbírky zákonů a mezinárodních smluv obsahuje v záhlaví vedle označení „Sbírka zákonů a mezinárodních smluv“ zejména velký státní znak, kalendářní rok, datum a čas, kdy je vyhlášena jeho závazná elektronická podoba. Každá listinná částka Sbírky zákonů a mezinárodních smluv obsahuje v záhlaví vedle označení „Sbírka zákonů a mezinárodních smluv“ zejména velký státní znak, kalendářní rok a datum, kdy je rozeslána. Grafickou podobu aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a listinné částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv upraví prováděcí právní předpis.

Odůvodnění:

Označování jednotlivých aktů odpovídá v zásadě účinné právní úpravě s tím, že vzhledem k elektronickému vyhlášování aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je s ohledem na úpravu platnosti a účinnosti právního předpisu nezbytné u každého aktu vyznačit datum a čas jeho vyhlášení. Zároveň je třeba upravit zvlášť označování jednotlivých aktů a listinných částek. S ohledem na ochranu označení aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je třeba ji pevně zakotvit prováděcím právním předpisem.

Název „Sbírka zákonů a mezinárodních smluv“, název „Elektronická Sbírka zákonů a mezinárodních smluv“, název „e-Sbírka“, internetovou adresu „<http://www.esbirka.cz>“ a grafickou úpravu aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a jejích listinných částek je možné používat pouze pro označení Sbírky zákonů podle tohoto zákona. Při citaci právních předpisů a dalších právních aktů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se užívá zkratky "Sb.".

Odůvodnění:

Zákon zakotví ochranu názvů a označení používaných v souvislosti se Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv a jejím elektronickým systémem. Chráněna bude i internetová adresa portálu systému elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a grafická úprava aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Tato opatření zvýší jistotu adresáta práva, jak pokud jde o podobu pramene práva, tak i místo, kde se s ním může seznámit.

Mezinárodní smlouvy nebo jiné mezinárodněprávní dokumenty se ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlášují vždy ve znění rozhodném podle mezinárodního práva pro jejich výklad a zároveň v překladu do českého jazyka, není-li znění mezinárodní smlouvy v českém jazyce rozhodné podle mezinárodního práva pro výklad mezinárodní smlouvy. Má-li mezinárodní smlouva více znění v cizích jazycích rozhodných pro její výklad, vyhláší se pouze v jednom z nich, a patří-li k nim znění v anglickém jazyce, vyhlásí se mezinárodní smlouva v tomto znění. Je-li znění mezinárodní smlouvy v českém jazyce rozhodné podle mezinárodního práva pro výklad mezinárodní smlouvy, vyhlásí se mezinárodní smlouva pouze v tomto znění. Překlad do českého jazyka se pořizuje ze znění

mezinárodní smlouvy, které je podle mezinárodního práva rozhodné pro její výklad. V případě rozdílu mezi překladem do českého jazyka a zněním, které je rozhodné podle mezinárodního práva pro její výklad, má přednost toto znění.

Odůvodnění:

Úprava jazyka, v němž se vyhlášují mezinárodní smlouvy a rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací, se v praxi osvědčila a zůstává proto nezměněna.

V případě, že Ministerstvo vnitra zjistí z vlastní činnosti nebo na základě podnětu rozdíl mezi textem aktu předaným prostřednictvím systému e-Legislativa k vyhlášení a vyhlášenou elektronickou či listinnou podobou takového předpisu, vyhlásí bezodkladně po tomto zjištění opravu chyby. Stejně postupuje, je-li chybně uveden okamžik vyhlášení, číslo právního předpisu nebo je-li chybně označena listinná částka Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Oprava chyby se vyhláší sdělením, přičemž součástí sdělení je označení chyby, určení, zda se chyba vyskytla v elektronické podobě aktu, listinné podobě aktu nebo obou v podobách; sdělení je i opravený text aktu nebo opravená listinná částka Sbírky zákonů a mezinárodních smluv.

Odůvodnění:

Zákon upraví postup při zjištění chyby ve vyhlášené listinné či elektronické podobě právního předpisu. Kritériem je rozdíl jednotlivých podob oproti elektronické podobě předané prostřednictvím systému e-Legislativa k vyhlášení. Oprava chyby, včetně opraveného znění aktu, bude vyhlášena bezodkladně.

6.1.1.5. Přístup ke Sbírce zákonů a mezinárodních smluv

Dálkový přístup k elektronické podobě Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a k elektronickému systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je poskytován bezplatně.

Odůvodnění:

Jedná se o nezbytnou podmínku pro zajištění přístupu k pramenům platného práva, které je jednou z podmínek naplnění právní zásady „Neznalost zákona neomlouvá“. Listinná podoba aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv bude dostupná na základě předplatného za úplatu zohledňující náklady na její výrobu a distribuci.

Obce, kraje a hlavní město Praha, městské části hlavního města Prahy, a městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst jsou povinny umožnit v pracovních dnech přístup k elektronickému systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv.

Odůvodnění:

Tato povinnost územních samosprávných celků umožní všem adresátům práva, včetně těch bez počítačové techniky či přístupu k internetu, aby se mohli seznámit s právně závaznou podobou právních předpisů. Nahradí administrativně i finančně zatěžující stávající povinnost poskytovat přístup ke Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv. Její plnění bude výrazně usnadněno probíhajícím vybavováním menších obcí výpočetní technikou a konektivitou v rámci jiných projektů eGovernmentu a proškolením vybraných zaměstnanců v ovládání elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv v rámci navazujícího projektu financovaného z prostředků operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Přístup k právně závazné elektronické podobě Úředního věstníku Evropské unie bude zajištěn prostřednictvím systému e-Sbírka.

6.1.1.6. Systém elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv

Ministerstvu zákon uloží vytvořit, spravovat a provozovat elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, zejména zajišťovat jeho základní parametry, kterými jsou:

- a) elektronický redakční a publikační systém propojený se systémem elektronického legislativního procesu, který garantuje totožnost elektronické a listinné podoby aktu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a korektnost dalších elektronických výstupních formátů stanovených prováděcím právním předpisem;
- b) integrita datové báze ve smyslu celistvosti a nezměnitelnosti databáze nekorektními způsoby a zachování autenticity závazné elektronické podoby a možnosti sledovat zásahy do databáze;
- c) dostupnost v režimu 24 hodin denně 7 dní v týdnu, včetně vybudování záložního pracoviště pro nouzovou publikaci právních předpisů pro zachování kontinuity publikačního procesu v případě vyřazení hlavního pracoviště e-Sbírky v důsledku mimořádné situace;
- d) užítkovost systému ve smyslu možnosti využití dat bez ohledu na operační systém nebo platformu uživatele;
- e) propojení s informačními systémy Evropské unie pro závazné elektronické vyhlásování aktů Úředního věstníku Evropské unie a elektronickými knihovnami Úřadu vlády a Parlamentu;
- f) vytvoření databáze právních informací, jejíž součástí budou informativní texty a informativní úplná znění platných právních předpisů, právních předpisů, které pozbyly platnosti, právních předpisů, které byly vyhlášeny před 4. 5. 1945 a byly právními předpisy vydávanými od 4. 5. 1945 ve Sbírce zákonů novelizovány, a právních předpisů novelizujících platné právní předpisy vydané před 4. 5. 1945. Dále bude obsahovat informativní texty vyhlášených

mezinárodních smluv a texty oznámení o sjednání mezinárodních smluv ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv od 4. 5. 1945. Součástí datové báze systému budou odůvodnění právních předpisů a odůvodnění mezinárodních smluv. Ministerstvo vnitra ověří správnost jejich převodu do elektronické podoby, v případě informativních úplných znění právních předpisů i správnost jejich vytvoření. Při tvorbě datového zdroje spolupracuje Ministerstvo vnitra s Úřadem vlády a s ohledem na své možnosti datovou bázi systému rozšiřuje o právní předpisy, mezinárodní smlouvy a související dokumenty nad výše uvedený rámec;

- g) systém vyhledávání v textech dokumentů obsažených v systému e-Sbírka a jejich popisných datech;
- h) systém zobrazování informativních úplných znění právních předpisů obsažených v datovém zdroji ke zvolenému datu a ve zvolené podobě;

Další funkcionality elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a náležitosti vyjmenovaných funkcionalit upraví prováděcí právní předpis.

Odůvodnění:

Zákon upraví základní náležitosti elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, které jsou nezbytné pro naplnění požadavků právní úpravy – korektnost zobrazovaných dokumentů, dostupnost, zachování autenticity a archivace dokumentů.

Dále bude povinen zajišťovat zákonem či prováděcím právním předpisem stanovené funkcionality. e-Sbírka bude koncipována jako oficiální portál pro přístup k závaznému elektronickému znění a zároveň jako uživatelsky příznivý systém poskytující ověřené informace o úplném znění právních předpisů ke zvolenému datu a texty mezinárodních smluv a další právní informace se všemi souvisejícími službami, odpovídající požadavkům na moderní podobu státem bezplatně poskytovaného přístupu k informacím o právním řádu.

6.1.2. Hlava II - Elektronická tvorba právních předpisů

Část druhá zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů zakotví obecnou úpravu elektronické tvorby právních předpisů, na kterou se budou moci odkazovat další právní předpisy a akty upravující tvorbu a projednání právních předpisů.

6.1.2.1. Základní pravidla elektronické tvorby právních předpisů

Návrhy právních předpisů jsou předkládány k projednání, projednávány, a podepisovány prostřednictvím systému elektronické tvorby právních předpisů. Způsob podepisování návrhů právních předpisů vymezí prováděcí právní předpis.

Odůvodnění:

Využívání e-Šablony bude povinné a její využití bude nezbytné pro předložení návrhu (k výjimkám viz níže). Nelze ovšem vyloučit, že část tvůrčích prací proběhne mimo e-Šablonu a jejich výsledky do ní budou po jejich dokončení zapracovány. Platí ovšem, že bude-li návrh právního předpisu předložen k projednání, bude předkládán prostřednictvím e-Šablony, tudíž zpracován v požadovaném formátu a s využitím všech prostředků jeho tvorby. Lze předpokládat, že k samotné tvorbě budou autoři návrhů e-Šablony využívat zcela dobrovolně – jednak díky jejím pokročilým funkcionalitám a uživatelské příznivosti, jednak vzhledem k povinnosti zapracovat do návrhu novely úplné znění předpisu, ze kterého jsou novelizační body automaticky generovány. Jednotné využívání systému je klíčové pro sjednocení a zkvalitnění formální podoby, zvýšení obsahové kvality návrhů připravovaných všemi subjekty legislativního procesu a celkové zefektivnění legislativního procesu.

Práce s e-Šablonou systému e-Legislativa a s úplným zněním předpisu je klíčovým rysem celé koncepce. e-Šablona umožní právní předpis tvořit v úplném znění, při zachování veškerých náležitostí jeho formy a vnitřního členění, promítat dopady připomínek a pozměňovacích návrhů a jejich vzájemné působení. Pro tvorbu úplných znění využije ověřená znění právních předpisů obsažených v elektronickém systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Umožní tak výrazně systematičtější a zároveň časově méně náročnou legislativní práci.

Novelizuje-li předkladatel právní předpis, prostřednictvím systému elektronické tvorby právních předpisů zpracuje úplné znění právního předpisu ve znění navrhovaných změn, do které zahrne i platné novely právních předpisů, které dosud nenabývaly účinnosti. Jeho součástí tak budou i různé časové verze jednotlivých ustanovení s údajem, kdy nabudou účinnosti. Úplné znění právního předpisu poskytne systém e-Sbírka. Systém elektronické tvorby právních předpisů automaticky navrhne na základě změn uvedených v úplném znění předpisu a na základě pravidel tvorby novely upravených přílohou zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů znění novelizačních bodů. Tvůrce právního předpisu zvolí z navrhovaných variant formulace novelizačních bodů optimální legislativní řešení.

Odůvodnění:

Hodnotíme-li stávající situaci, úplné znění (a to často znění neautorizované, jehož přesnost není nijak ověřena) je pro většinu adresátů právních norem faktickým pramenem práva, zatímco závazný text právního předpisu se naopak ocitá spíše v roli výjimečně používané pomůcky. Takový stav je logickým důsledkem kombinace

velkého množství právních předpisů a velkého množství jejich navzájem se překrývajících novel, byť je samozřejmě nežádoucí. Proto je navrhováno v textu novelty uvádět jednak jasné vyjádření změn v podobě novelizačních bodů spolu s úplným zněním, které zobrazí text právního předpisu jako celek a umožní zobrazit i dopady všech platných, byť i zatím neúčinných novel právního předpisu.

Pokud jde o praktickou stránku tvorby právního předpisu s využitím úplného znění, tvůrce bude pracovat v úplném znění, které bude generováno z dat obsažených v systému e-Sbírka. Prostřednictvím e-Šablony bude do tohoto textu činit změny. Označí účinnost jednotlivých navrhovaných změn. Na základě změn systém vygeneruje návrh promítnutí změn do novelizačních bodů, které bude moci tvůrce korigovat. Systém následně vygeneruje text právního předpisu, který bude obsahovat jak znění novelizačních bodů, tak i úplné znění právního předpisu. O tomto textu se bude hlasovat, přičemž z hlediska hlasujícího bude hlasování znamenat hlasování o navrhovaných změnách vyjádřených novelizačními body a zároveň aprobaci jejich promítnutí do textu právního předpisu vyjádřeného úplným zněním. Hlasování o textu právního předpisu, který zároveň obsahuje úplné znění právního předpisu, neznamena, že hlasující opětovně schvaluje i ty části předpisu, kterých se navrhované změny nikterak nedotkly.

Jedná se o jeden ze zásadních principů zvoleného řešení, jehož cílem je zvyšování přehlednosti a srozumitelnosti textu právního předpisu. Zahrnutí úplného platného znění do projednávaného a schvalovaného textu právního předpisu umožní jednak právní závaznost úplného znění právního předpisu po vyhlášení právního předpisu, jednak vytvoří podmínky pro systematictější legislativní práci. Zpracování úplného znění bude integrální součástí legislativní práce, neboť tvorba novelty bude probíhat v úplném znění právního předpisu. Novelizační body budou ze změn právního předpisu automaticky generovány.

Je-li navrhována změna více než jednoho právního předpisu nebo je-li navrhována nová právní úprava ve spojení s novelizací alespoň jednoho dalšího právního předpisu, součástí návrhu jsou vždy samostatné návrhy novel právních předpisů včetně jejich úplných platných znění a eventuální základní právní předpis. Tyto právní předpisy jsou projednávány a schvalovány nebo je o nich hlasováno společně. Společně jsou také předkládány k podpisu prezidentu republiky. Případné vrácení zákona Poslanecké sněmovně se vztahuje vždy na všechny společně předkládané návrhy zákonů. Definitivně schválené společně projednávané právní předpisy jsou k podpisu a k vyhlášení předkládány společně.

Odůvodnění:

Návrh bude v tomto případě tvořen souhrnem všech novel jednotlivých právních předpisů včetně jejich úplných znění a bude projednáván a schvalován v průběhu legislativního procesu jako jeden návrh. Tato úprava umožní stejně jako doposud společně projednávat všechny změny právního řádu, které spolu věcně souvisí, a zároveň umožní zpřehlednit jejich dopad na každý jeden novelizovaný

právní předpis. Systém umožní elektronicky podepsat všechny takové právní předpisy najednou.

Dojde-li k dlouhodobému vyřazení internetu nebo systému elektronického legislativního procesu z provozu, mohou být návrhy právních předpisů předkládány k projednání, projednávány a podepisovány v listinné podobě. Poté, co tyto okolnosti přestanou působit, provede ministerstvo ve spolupráci s předkladateli návrhů takto předložených neprodleně opatření, aby byl návrh včetně jeho odůvodnění a souvisejících dokumentů vložen do systému elektronického legislativního procesu. O naplnění předpokladů pro tento postup a o ukončení jeho využívání rozhodne vláda.

Odůvodnění:

Vzhledem k významu tvorby práva zákon upraví pro případ vyřazení jednotlivých nástrojů tvorby právních předpisů z provozu možnost návrh předložit a projednat v listinné podobě. Tím bude zaručena kontinuita legislativního procesu za všech okolností. Zároveň bude po odpadnutí překážek zajištěno dodatečné vložení návrhu a jeho doprovodných dokumentů do systému e-Legislativa.

6.1.2.2. Pravidla tvorby a odůvodnění právních předpisů

Zákon explicitně vymezí základní zásady tvorby právních předpisů, které je předkladatel povinen při tvorbě právního předpisu respektovat. Jedná se o následující zásady:

- a) povinnost vycházet při tvorbě právních předpisů z právní a skutkové analýzy stávajícího stavu a k přípravě právního předpisu přikročit až poté, kdy je na základě analýzy shledána její nezbytnost;
- b) srozumitelnost, jednoznačnost a jazyková a stylistická bezvadnost právního předpisu;
- c) soulad právního předpisu s právním řádem České republiky, se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii a s mezinárodněprávními závazky České republiky.

V příloze zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů bude vymezena podoba právního předpisu, jeho vnitřní členění a podoba novely právního předpisu.

Odůvodnění:

Zákon zakotví obecná pravidla tvorby právního předpisu, která vyplývají z požadavků racionality tvorby práva, jeho srozumitelnosti, jednotnosti právního řádu, a ze zásady omezování nadbytečné regulatorní zátěže a povinnost respektovat závazky České republiky vyplývající z členství v Evropské unii i závazky České republiky založené právem mezinárodním. Jejich explicitním zakotvením se tato

pravidla jednotně vztáhnou na jakýkoli návrh právního předpisu jakéhokoli předkladatele a umožní jeho konzistentní a jednotné hodnocení.

Základní zásady tvorby právního předpisu budou rozvedeny v legislativních pravidlech přijatých usnesením vlády a pro legislativní proces na půdě Parlamentu zakotvených usnesením jednotlivých komor Parlamentu. Tato pravidla upraví tvorbu obsahu právního předpisu - mimo jiné pravidla pro tvorbu variant, formulaci úvodního ustanovení právního předpisu, tvorbu terminologie právního předpisu, zmocňujících ustanovení, zmocnění k povolování výjimek ze zákona, přechodných ustanovení právního předpisu, vyjádření číslovek a peněžních částek, tvorbu legislativních zkratk, odkazů a poznámek pod čarou, přejímání ustanovení do jiného právního předpisu, zrušovacích ustanovení právního předpisu, ustanovení o nabytí účinnosti nebo pozbytí platnosti, citace v právním předpisu a používání zkratk atd. Dále upraví postupy analytické fáze tvorby právního předpisu, tak jak jsou předpokládány obecnými postupy hodnocení dopadů regulace.

Vybraná pravidla - podoba právního předpisu, jeho členění a podoba novely - budou pevně a nepřekročitelně zakotvena do nástrojů systému e-Legislativa a budou proto upravena v příloze zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů. Vymáhání jejich dodržení usnadní skutečnost, že budou implementována do nástrojů pro tvorbu a předkládání právních předpisů v systému e-Legislativa.

Spolu s návrhem právního předpisu předkladatel vždy předloží tyto části jeho odůvodnění:

- a) obecně srozumitelný popis obsahu právního předpisu včetně důvodů, které k jeho předložení vedou, změn, které oproti současné právní úpravě zavádí a dopadů na práva a povinnosti fyzických a právnických osob;
- b) zhodnocení platného právního stavu;
- c) odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy;
- d) v případě zákona prokázání souladu navrhovaného řešení s ústavním pořádkem;
- e) v případě prováděcího právního předpisu zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je navržena, případně s výslovným zákonným zmocněním k vydání prováděcího právního předpisu, je-li vydáván na základě takového zmocnění;
- f) prokázání souladu navrhovaného řešení se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii;
- g) prokázání souladu navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána;

- h) zhodnocení, zda návrh neobsahuje ustanovení, které by bylo svou povahou technickým předpisem ve smyslu zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a oznámení o splnění oznamovací povinnosti v rozsahu platné právní úpravy;
- i) zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen, upravuje-li právní předpis postavení fyzických osob;
- j) předpokládané hospodářské a finanční dopady navrhované právní úpravy a jejích variant na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména na osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí, popřípadě další dopady navrhované právní úpravy;
- k) odůvodnění zvláštního režimu projednání právního předpisu (viz např. čl. 17 až 19 Legislativních pravidel vlády, projednání právního předpisu v Poslanecké sněmovně v prvním čtení atd.);
- l) odůvodnění textu návrhu jednotlivých paragrafů (v případě novely podle jednotlivých článků a jednotlivých bodů). Odůvodnění textu návrhu obsahuje odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení právního předpisu, vysvětlení jejich účelu, principů a jejich nezbytnosti, popis právních norem v nich obsažených a z nich vyplývajících práv a povinností, případně obsahuje i srovnání s platným právním stavem.

Úplnost obecně srozumitelného odůvodnění návrhu před vyhlášením právního předpisu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv zajistí předkladatel návrhu.

V případě, že se v důsledku projednání změny obsah návrhu právního předpisu, uvede předkladatel všechny části odůvodnění návrhu do souladu s aktuálním zněním návrhu. Vycházejí-li změny z pozměňovacích návrhů přijatých při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu, k textu návrhu připojuje systém e-Legislativa automatizovaně odůvodnění zpracované navrhovatelem pozměňovacího návrhu

Pro společně předkládané návrhy změn právních předpisů (viz výše) platí, že předkladatel vytvoří společné obecné odůvodnění pro všechny návrhy právních změn právních předpisů a k jednotlivým dílčím návrhům připojí pouze podrobné odůvodnění jejich textu a obecně srozumitelný popis jejich obsahu.

Odůvodnění:

Pro všechny druhy právních předpisů bude stanoven jednotný společný standard jejich odůvodnění respektující zároveň odlišnosti jednotlivých druhů právních předpisů. Cílem úpravy je sjednotit popis návrhu právního předpisu na úroveň, která poskytne dostatek relevantních informací pro projednání a pozdější interpretaci právního předpisu. Úprava zohledňuje i nezbytnost aktualizace návrhu

při provedení změn, aby odůvodnění návrhu odpovídalo jeho aktuálně projednávanému či schválenému znění. Zároveň respektuje, že zejména při projednání návrhu zákona v Parlamentu je v případě odůvodnění změn návrhu třeba vycházet z odůvodnění pozměňovacího návrhu. S ohledem na nutnost zabránit nadměrné zátěži legislativních útvarů při nabytí účinnosti navrhované úpravy a na možné obtíže při odůvodňování historických, ale stále platných právních předpisů, nebude požadováno, aby bylo vytvářeno obecně srozumitelné odůvodnění a podrobné odůvodnění v minulosti schválených právních předpisů jako celku.

Systém umožní do značné míry tvorbu podrobného odůvodnění automatizovat, zejména pokud jde o zapracování odůvodnění změn, které byly zapracovány pozměňovacími návrhy. Systém bude dále sledovat změny textu (posun číslování ustanovení) a zajistí, aby odůvodnění sledovalo původní ustanovení.

Zákon upraví nově institut tzv. „citizen summary“ (obecně srozumitelné odůvodnění právního předpisu), jehož účelem je poskytnout laikovi základní představu o účelu a obsahu právního předpisu. Vytváření obecně srozumitelného odůvodnění právního předpisu nebude představovat zásadní zátěž. Jedná se o maximálně jednostránkový popis účelu právního předpisu, důvodů k jeho přijetí, zásadních rysů jeho obsahu a dopadu na práva a povinnosti občana. Takový popis je do značné míry připravován v průběhu legislativního procesu několikrát (předkládací zprávy, informace ministři atd.) Výsledkem důsledného odůvodňování právních předpisů bude výrazné usnadnění porozumění obsahu právního předpisu a postupné prosazování interpretace podle záměru předkladatele. Lze očekávat i vyšší stabilitu právní úpravy.

Další náležitosti odůvodnění právních předpisů, zejména hodnocení dopadů navrhované regulace, prokazování souladu s právem Evropské unie, ústavním pořádkem České republiky a mezinárodními závazky České republiky upřesní podrobná legislativní pravidla přijatá formou usnesení vlády nebo komor Parlamentu.

Odůvodnění právního předpisu bude zpřístupněno v informativní části e-Sbírky, nebude součástí textu právního předpisu.

6.1.2.3. Systém elektronické tvorby právních předpisů

Zákon uloží ministerstvu zajistit ve spolupráci s Úřadem vlády vytvoření, správu a provoz systému e-Legislativa s následujícími funkcionalitami:

- a) elektronický editor pro tvorbu právních předpisů v úplném znění, který obsáhne požadavky na formální a obsahovou stránku právního předpisu stanovené zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronickém legislativním procesu a dalšími akty;
- b) elektronický editor pro tvorbu odůvodnění právního předpisu;
- c) elektronický právní slovník pojmů používaných v právním řádu České republiky (CzechVoc);

- d) elektronický editor pro tvorbu sdělení Ústavního soudu a nálezů Ústavního soudu, kterým se zrušují právní předpisy či některá jejich ustanovení, včetně tvorby jejich úplného znění, a jejich předkládání k vyhlášení;
- e) nástroje pro vyhlásování dalších aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a jejich předkládání k vyhlášení;
- f) systém administrace a řízení legislativního procesu a procesu vyhlásování aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv v souladu s požadavky právní a jiné úpravy;
- g) nástroj pro provádění konzultací navrhované právní úpravy s veřejností a pro provádění interních konzultací návrhu;
- h) propojení se systémem eKLEP, který bude plnit úkoly při rozesílání upozornění a dokumentů v rámci legislativního procesu v případech a ve formátu vymezených prováděcím právním předpisem;
- i) integrita datové báze ve smyslu celistvosti a nezměnitelnosti databáze nekorektními způsoby a zachování autenticity závazné elektronické podoby a možnosti sledovat zásahy do databáze;
- j) dostupnost v režimu 24 hodin denně 7 dní v týdnu, včetně vybudování nástrojů pro nouzovou tvorbu právních předpisů a zachování kontinuity publikačního procesu v případě vyřazení hlavního pracoviště e-Legislativy;
- k) užítkovost systému ve smyslu možnosti využití dat bez ohledu na operační systém nebo platformu uživatele.

Další funkcionality a náležitosti výše uvedených funkcionalit upraví prováděcí právní předpis.

Odůvodnění:

Zákon stanoví základní funkcionality, které budou zajišťovány systémem e-Legislativa. Jsou jimi e-Šablona, která umožní tvorbu, předkládání, projednání a vyhlásování právního předpisu, CzechVoc, systém administrace a řízení legislativního procesu. Dále ukládá ministerstvu zajistit základní uvedené vlastnosti systému e-Legislativa. Právní úprava zůstává otevřená a umožňuje prováděcím právním předpisem rozšířit okruh funkcionalit a upravit náležitosti funkcionalit uvedených ve výčtu. Systém e-Legislativa nabídne nástroje pro vyhlásování jiných aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv i nástroj pro psaní textu mezinárodní smlouvy (jehož užívání bude dobrovolné), nástroj pro tvorbu úplného znění mezinárodní smlouvy v českém jazyce a pro tvorbu jejího odůvodnění.

6.1.3. Hlava III - Společná, přechodná a závěrečná ustanovení

Při tvorbě systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv spolupracuje ministerstvo s Úřadem vlády. Při správě elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv spolupracuje ministerstvo s Ministerstvem zahraničních věcí.

Při tvorbě a správě systému elektronické tvorby právních předpisů spolupracuje ministerstvo s Úřadem vlády, Kanceláří Poslanecké sněmovny, Kanceláří Senátu, Kanceláří prezidenta republiky a Ústavním soudem.

Odůvodnění:

Ministerstvo zajistí (ve spolupráci s Úřadem vlády) vytvoření systémů e-Sbírka a e-Legislativa. Jeho pozice vyplývá z usnesení vlády č. 975 ze dne 27. července 2009. Ministerstvo bude zajišťovat správu systému e-Sbírka a ve spolupráci s určenými subjekty i systému e-Legislativa. Pověření ministerstva tvorbou a správou obou systémů je vhodné jak s ohledem na nutnost jejich společné správy vyplývající z úzkého vzájemného propojení, tak i vzhledem k jeho zkušenostem v oblasti vyhlásování právních předpisů.

Obce, kraje a hlavní město Praha, městské části hlavního města Prahy a městské obvody a městské části územně členěných statutárních měst umožní v pracovní dny přístup k listinným částkám Sbírky zákonů, Sbírky mezinárodních smluv a Úředního věstníku Evropské unie v rozsahu, ve kterém je zpřístupnily před nabytím účinnosti tohoto zákona.

Odůvodnění:

Zůstane zachován přístup k právně závazné podobě částek Sbírky zákonů, Sbírky mezinárodních smluv, a Úředního věstníku Evropské unie, kterou orgány územních samosprávných celků mají v současné době k dispozici a zpřístupňují na základě stávající právní úpravy.

Předpokládá se, že po přechodné období (2 až 5 let) bude systém e-Legislativy a postup podle navrhované právní úpravy fakultativní. V případě, že se předkladatel rozhodne pro projednání materiálu prostřednictvím systému e-Legislativa, bude se na projednání návrhu v průběhu celého legislativního procesu vztahovat navrhovaná právní úprava v plném rozsahu, tedy včetně tvorby, schvalování a vyhlásování novely v úplném znění. Rozhodne-li se pro projednávání podle současné právní úpravy, tedy bez využití systému e-Legislativa, nebude úplné znění součástí novely a v průběhu celého legislativního procesu se bude projednání návrhu řídit nynější právní úpravou. Právní předpisy projednané podle stávající i nové právní úpravy budou vyhlášeny podle nové právní úpravy, tj. v závazném elektronické i listinné podobě. Žádost o vyhlášení právního předpisu bude v případě projednání právního předpisu podle stávající právní úpravy předkládána v listinné podobě, přičemž ministerstvo zajistí převod textu právního předpisu do elektronické podoby.

Odůvodnění:

Navrhuje se, aby se s ohledem na nezbytnost zažití nových legislativních postupů a důkladné otestování systému umožnilo, aby bylo po přechodnou dobu možné zvolit způsob projednání právního předpisu. Lze očekávat, že systém bude nejdříve používán pro přípravu jednoduchých návrhů prováděcích právních předpisů, posléze drobnějších novel včetně úplných znění a poté bude nasazen i na půdě Parlamentu. Zvolí-li předkladatel režim nové právní úpravy, bude právní předpis projednáván výlučně za využití systému e-Legislativa včetně aplikace veškeré právní úpravy nově upravující tvorbu právního předpisu v elektronické podobě, tedy včetně úplného znění. Zvolí-li stávající způsob projednání, bude postupovat v souladu se stávající právní úpravou, a po předložení publikační žádosti v listinné podobě zajistí ministerstvo převod právního předpisu do elektronické podoby a do podoby informativního úplného znění. Právní předpis vždy bude vyhlášen podle nové právní úpravy, tedy v závazné elektronické i listinné podobě.

Vláda vydá nařízení k provedení zákona.

Odůvodnění:

Zákon vymezí okruh otázek, které je třeba upravit prováděcím právním předpisem. Vzhledem k tomu, že navrhovaná úprava se dotýká všech adresátů práva a řady subjektů legislativního procesu, se navrhuje provedení zákona formou nařízení vlády.

Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje.

Odůvodnění:

Zákon zruší stávající zákon, který jeho úprava zcela nahradí. Pro dobu od vyhlášení tohoto zákona do nabytí jeho účinnosti (k 1. 1. 2014) bude stávající právní úprava ponechána a v nezbytném rozsahu novelizována.

6.2. Část druhá - změna Jednacího řádu Poslanecké sněmovny

Změny, které se navrhují provést v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny, souvisí jednak s elektronizací tvorby a vyhlásováním zákonů a se začleněním úplného znění do projednávaného, schvalovaného a vyhlásováného znění právního předpisu.

Úprava navazuje na obecnou úpravu elektronické tvorby právních předpisů legislativního procesu zakotvené v zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů. Po projednání v Poslanecké sněmovně je důležité, že návrhem zákona se, v souladu s obecnou úpravou v zákoně o Sbírce zákonů a elektronické tvorbě právních předpisů, rozumí i společně předkládané

návrhy věcně souvisejících změn právního řádu. Ty budou společně projednávány a schvalovány.

Zrušuje se v § 86 upravená povinnost předkládat návrh zákona v listinné podobě a na technickém nosiči dat (odstavec 2). Vypouští se úprava náležitostí návrhu (odstavec 3) a povinnost předkládat znění platného zákona (odstavec 5).

Odůvodnění:

Uvedené změny vyplývají z obecné úpravy elektronického legislativního procesu, která zakotvuje povinné používání systému elektronického legislativního procesu pro předkládání návrhů, stanoví náležitosti návrhu a zakotvuje úplné platné znění právního předpisu jako nedílnou součást návrhu novely.

Tam, kde zákon hovoří o předkládání, přikázání, postoupení, předání, sdělení, doručení, vrácení či postoupení návrhů zákonů, zpravodajských zpráv nebo jiných dokumentů, o podání návrhu, žádosti či doporučení, které se vztahuje k projednání návrhu zákona, o zaslání pozvánky a o vyhlášení rozhodnutí, bude text zákona upraven v tom smyslu, že se provede prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu. Je-li předpokládáno vytištění materiálu, bude uvedeno, že tisk bude zajišťován pouze na základě žádosti poslance předložené prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu.

Tyto změny se dotknou ustanovení § 87, 88, 89, 92, § 94 odst. 1, 2 a 4, § 95 odst. 1, § 97 odst. 1 a 3, § 98, § 100 odst. 1, § 100a odst. 1, 2 a 3, § 101 odst. 1 a 2, § 103 odst. 1, § 104 odst. 2 a § 105 odst. 3 zákona.

Možnost podávat návrhy ústně v průběhu jednání Sněmovny nebo jejich orgánů bude zachována.

Odůvodnění:

Jedná se o opatření spjatá s elektronizací tvorby a projednání právního předpisu snižující administrativní, finanční a ekologickou zátěž spojenou s listinnou podobou projednání návrhů.

Zakotví se povinnost předsedy Poslanecké sněmovny zajistit, aby ústně přednesené návrhy vztahující se k projednání právního předpisu, výsledek jejich hlasování, stanovení lhůt a termínů, svolání jednání, rozhodnutí vztahující se k postupu a způsobu projednání návrhu (včetně postupů mimořádných) a dokumenty související s návrhy a rozhodnutími byly vloženy do systému elektronického legislativního procesu. Dále bude předsedovi Poslanecké sněmovny uložena povinnost zajistit, aby byly ústně předložené návrhy zaznamenány do systému elektronického legislativního procesu ještě před tím, než o nich bude hlasováno.

Odůvodnění:

Toto opatření zajistí, aby byly veškeré změny návrhu v průběhu jeho projednávání řádně zaznamenány v systému e-Legislativa a text návrhu byl upraven

v souladu s provedeným hlasováním. Vloženy budou i údaje o návrzích souvisejících s projednáváním návrhu právního předpisu a dokumenty související s projednáním dokumentu. Důvodem je, aby v systému e-Legislativa byly v plném rozsahu dostupné všechny podklady a informace, které jsou nezbytné pro projednávání návrhů právních předpisů.

Pozměňovací návrhy a návrhy na opravu legislativně-technických, gramatických nebo písařských chyb návrhu právního předpisu se předkládají prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu (§ 90 odst. 6, § 92 odst. 1, § 94 odst. 1, § 95 odst. 2, § 102 odst. 1, § 105 odst. 2, § 106 odst. 2). Povinnou součástí pozměňovacích návrhů je jejich odůvodnění. Stejně se zpracovávají i zpravodajské zprávy výborů a případná společná zpravodajská zpráva. Obsahuje-li pozměňovací návrh, ať už podaný samostatně nebo v rámci zpravodajské zprávy, podstatnou změnu právního předpisu, musí odůvodnění obsahovat i zhodnocení hospodářského a finančního dosahu navrhované úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí.

Odůvodnění:

V souladu s celkovou koncepcí se pozměňovací návrhy a návrhy oprav předkládají prostřednictvím e-Šablony. To umožní, aby mohly být zpracovány do úplného znění zákona a byl řádně posouzen jejich dopad na text předpisu. Snadněji se v hlasovací proceduře utřídí pozměňovací návrhy a označí ty pozměňovací návrhy, které se v důsledku přijetí nebo nepřijetí předchozích pozměňovacích návrhů staly nehlasovatelnými.

Zároveň se zavádí i povinnost odůvodňovat pozměňovací návrhy. Důvodem je jednak snaha zajistit aby mohly být snáze posouzeny a mohlo o nich být kvalifikovaně rozhodováno, jednak zájem na tom, aby se proces podávání pozměňovacích návrhů stal transparentním, a vyloučení spekulací o možném prosazování partikulárních zájmů spojených s jejich předkládáním.

Aby byla zajištěna obsahová konzistence právních předpisů, bude stanoveno, že, je-li návrh zákona schválen ve třetím čtení Poslaneckou sněmovnou Parlamentu, nelze ukončit projednání další navrhované novely téhož zákona ve druhém čtení, pokud by zasahovala do ustanovení, která návrh schválený ve třetím čtení mění. Ukončení jejich projednání ve druhém čtení nebude možné do chvíle, než bude projednávání návrhu schváleného ve třetím čtení Parlamentem zcela ukončeno (tj. včetně rozhodnutí o případném prezidentově vetu).

Odůvodnění:

Toto opatření je nezbytné pro zachování obsahové konzistence právního předpisu. Vzájemné předbíhání se a ovlivňování návrhů novelizace stejného

právního předpisu, včetně nerespektování zásady, že návrh novelizace má vycházet z platného znění předpisu, již v současné době často vede ke vzájemné kolizi obsahu jednotlivých novel a nesystematičnosti a nelogičnosti výsledného znění zákona. Tuto praxi je třeba odstranit. Navrhovaná úprava zároveň neohrozí přijetí naléhavě potřebných změn právního řádu, neboť je bude možné projednat za předpokladu, že nebudou měnit ustanovení novelizované návrhem, který byl ve třetím čtení schválen. Pokud by se shodou okolností více souběžně projednávaných novel dotýkalo téhož ustanovení, lze přijmou organizační opatření a v případě, že to bude možné, návrhy spojit v jeden návrh a společně projednat.

Vypouští se úprava podepisování návrhu zákona a jeho předložení k vyhlášení (§ 107 zákona). Nově se zakotví, že předseda Poslanecké sněmovny zajistí před podpisem provedení nezbytných legislativních úprav návrhu zákona.

Odůvodnění:

Podpisování a předkládání k vyhlášení bude jednotně upraveno zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronickém legislativním procesu. Zákon výslovně stanoví možnost provedení nezbytných legislativně-technických úprav návrhu, které vyžaduje stav schváleného návrhu po hlasování o pozměňovacích návrzích, a pravidla jeho formální úpravy. Faktické provedení úprav zajistí legislativní útvary Poslanecké sněmovny.

Stanoví se, že nastanou-li okolnosti předpokládané zvláštním právním předpisem (viz bod 6.1.2.1), návrh zákona může být projednán v listinné podobě. Předseda Poslanecké sněmovny zajistí, aby po pominutí tohoto stavu byly v elektronické podobě do systému e-Legislativa doplněny veškeré dokumenty související s projednáním návrhu projednávaného pouze v listinné podobě.

Odůvodnění:

Úprava navazuje na možnost vyřazení jednotlivých nástrojů tvorby právních předpisů z provozu možnost návrh předložit a projednat v listinné podobě. Tím bude zaručena kontinuita legislativního procesu za všech okolností. Zároveň bude po odpadnutí překážek zajištěno dodatečné vložení návrhu a jeho doprovodných dokumentů do systému e-Legislativa.

6.3. Část třetí – změna Jednacího řádu Senátu

Jednací řád Senátu se mění obdobně a ze stejných důvodů jako zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a to následujícím způsobem:

Zrušuje se v § 127 zákona obsažená úprava předkládat návrh v listinné podobě. Návrh bude předkládán v elektronické podobě prostřednictvím systému

elektronického legislativního procesu s náležitostmi upravenými zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů.

Odůvodnění:

Změna vyplývá z obecné úpravy elektronického legislativního procesu, která zakotvuje povinné používání systému elektronického legislativního procesu pro předkládání návrhů, stanoví náležitosti návrhu a zakotvuje úplné platné znění právního předpisu jako nedílnou součást návrhu novely.

Tam, kde zákon hovoří o předkládání, přikázání, postoupení, předání, sdělení, doručení, vrácení, postoupení nebo zařazení návrhů zákonů, zpravodajských zpráv nebo jiných dokumentů, o podání návrhu, žádosti či doporučení, které se vztahuje k projednání návrhu zákona, o zaslání pozvánky, svolání schůze a o vyhlášení rozhodnutí, bude text zákona upraven v tom smyslu, že se provede prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu. Je-li předpokládáno vytištění materiálu, bude uvedeno, že tisk bude zajišťován pouze na základě žádosti poslance předložené prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu.

Tyto změny se dotknou ustanovení § 98, 99, § 100 odst. 2, § 101 odst. 5, § 104, § 118 odst. 2 a 3, § 119, 120, § 122 odst. 3, § 123, 127, § 129 odst. 1 a § 130 odst. 2 zákona.

Zákon zachová možnost podávat návrhy ústně v průběhu jednání Sněmovny nebo jejích orgánů.

Odůvodnění:

Jedná se o opatření spjatá s elektronizací tvorby a projednání právního předpisu snižující administrativní, finanční a ekologickou zátěž spojenou s listinnou podobou projednání návrhů.

Stanoví se povinnost předsedy Senátu zajistit, aby ústně přednesené návrhy vztahující se k projednání právního předpisu, výsledek jejich hlasování, stanovení lhůt a termínů, svolání jednání, rozhodnutí vztahující se k postupu a způsobu projednání návrhu včetně postupů mimořádných, a dokumenty související s návrhy a rozhodnutími, byly vloženy do systému elektronického legislativního procesu. Dále bude předsedovi Senátu uložena povinnost zajistit, aby byly ústně předložené návrhy zaznamenány do systému elektronického legislativního procesu ještě před tím, než o nich bude hlasováno.

Odůvodnění:

S ohledem na pozici e-Legislativy jako nástroje pro tvorbu a projednání návrhu je třeba zajistit, aby byly veškeré změny návrhu v průběhu jeho projednávání řádně zaznamenány v systému e-Legislativa a text návrhu byl upraven v souladu s provedeným hlasováním. Je nezbytné vložit i údaje o návrzích souvisejících s projednáváním návrhu právního předpisu a návrhy související s projednáním

dokumentu, aby v systému e-Legislativa byly v plném rozsahu dostupné všechny podklady a informace nutné pro řádné projednávání návrhů právních předpisů.

Pozměňovací návrhy, jejich upřesnění a návrhy na opravu legislativně-technických, gramatických nebo písařských chyb návrhu právního předpisu se předkládají prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu (§ 101 odst. 1 a 3, § 103 odst. 2, § 104, 105, § 109 odst. 1, § 110 odst. 2, § 121 odst. 1, § 122 odst. 3, § 129 odst. 1 zákona). Povinnou součástí pozměňovacích návrhů je jejich odůvodnění. Stejně se zpracovávají i zpravodajské zprávy výborů a případná společná zpravodajská zpráva. Obsahuje-li pozměňovací návrh, ať už podaný samostatně nebo v rámci zpravodajské zprávy, podstatnou změnu právního předpisu, musí odůvodnění obsahovat i zhodnocení hospodářského a finančního dosahu navrhované úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména na osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí.

Odůvodnění:

Pozměňovací návrhy a návrhy oprav předkládají prostřednictvím systému e-Legislativa. To umožní jejich zapracování do úplného znění zákona a řádné posouzení jejich dopadu na text předpisu, jejich snadnější utřídění pro účely hlasovací procedury. Zároveň se zavede s ohledem na možnost systematického projednání a transparentnost legislativního procesu povinnost pozměňovacích návrhů odůvodňovat.

Úprava podepisování zákonných opatření a úvodní věty zákonného opatření Senátu upravená v § 126 bude vypuštěna. Ustanovení § 126 zakotví, že předseda Senátu zajistí před podpisem provedení nezbytných legislativních úprav zákonného opatření Senátu.

Odůvodnění:

Podepisování a předkládání právních předpisů k vyhlášení bude jednotně upraveno zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů. Zákon výslovně upraví možnost provedení nezbytných legislativně-technických úprav návrhu, které vyžaduje stav schváleného návrhu po hlasování o pozměňovacích návrzích, a pravidla jeho formální úpravy. Faktické provedení úprav zajistí legislativní útvary Senátu.

Stanoví se, že nastanou-li okolnosti předpokládané zvláštním právním předpisem (viz bod 6.1.2.1), návrh zákona může být projednán v listinné podobě. Předseda Senátu zajistí, aby po pominutí tohoto stavu byly v elektronické podobě do systému e-Legislativa doplněny veškeré dokumenty související s projednáním návrhu projednávaného pouze v listinné podobě.

Odůvodnění:

Úprava navazuje na zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů stanovenou možnost v případě vyřazení jednotlivých nástrojů tvorby právních předpisů z provozu předložit a projednat návrh v listinné podobě. Tím bude zaručena kontinuita legislativního procesu za všech okolností. Zároveň bude po odpadnutí překážek zajištěno dodatečné vložení návrhu a jeho doprovodných dokumentů do systému e-Legislativa.

6.4. Část čtvrtá - změna zákona o Ústavním soudu

Ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu vyhláší nálezy Ústavního soudu vymezené v § 57 odst. 1 zákona. Ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se vyhláší výrok nálezu a taková část odůvodnění, ze které je zřejmé, jaký je právní názor Ústavního soudu a jaké důvody k němu vedly. V případě rozhodnutí podle § 57 odst. 1 zákona, které zrušuje jednotlivá ustanovení právního předpisu, se vedle výše uvedených částí vyhláší i úplné platné znění právního předpisu ve znění rozhodnutí Ústavního soudu. Ten může rozhodnout, že ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebude vyhlášeno odůvodnění jeho nálezu ve věci zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, pokud tento předpis nebyl ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebo v předcházejících obdobných sbírkách vyhlášen.

Nálezy podle § 57 odst. 1 písm. a) jsou vykonatelné nejdříve okamžikem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nestanoví-li Ústavní soud ve svém rozhodnutí vykonatelnost pozdější.

Odůvodnění:

Vzhledem ke změně způsobu publikace právních předpisů bude třeba nově upravit i vyhlášení nálezu Ústavního soudu, kterými Ústavní soud rozhodl o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu (nebo jejich jednotlivých ustanovení) publikovaného v e-Sbírce, a bude též třeba upravit jejich účinnost. Zvolená forma schvalování předpisu zahrnující schvalování novelizačních bodů a úplného znění předpisu v textu dokumentu (viz níže) vyžaduje zpracovat a vyhlásit ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv úplné platné znění zákona ve znění rozhodnutí Ústavního soudu, včetně znění nálezu a odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu. Ministerstvo bude mít povinnost jej vyhlásit ve lhůtách stanovených zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů.

Dále bude upravena vykonatelnost rozhodnutí podle § 57 odst. 1 písm. a) zákona tak, aby nemohla předcházet jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a adresáti práva se tak se změnou právního řádu mohli před nabytím její účinnosti seznámit.

6.5. Účinnost

Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů a o změně dalších zákonů nabude účinnosti dne 1. 1. 2014.

Odůvodnění:

Datum nabytí účinnosti je odvozeno od předpokládaného data dokončení systémů e-Sbírka a e-Legislativa (viz příloha č. 4). Novela zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, vydaná samostatně, po dobu před nabytím účinnosti nové právní úpravy vyhlásování aktů Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv odstraní nedostatky stávající právní úpravy.

7. Promítnutí řešení do dalších aktů dotčených navrhovanou právní úpravou

Pro lepší přehled uvádíme i náčrt promítnutí nové úpravy legislativního procesu do dalších aktů v současné době upravujících tvorbu právních předpisů nebo mezinárodních smluv.

7.1. Legislativní pravidla vlády

Vzhledem k tomu, že bude zavedeno povinné elektronické využívání systému e-Legislativa, bude třeba upravit jejich obsah.

V části první budou vypuštěny obecné zásady tvorby práva, které nadále upraví zákon. Dále se vzhledem k plné elektronizaci zruší ustanovení o vzájemném vztahu elektronické a listinné podoby. Návrhy právních předpisů budou nadále přístupné prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu.

V části druhé bude upraveno předkládání návrhů právních předpisů tak, že budou předkládány zásadně prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu. Úprava náležitostí návrhu co do podrobností odůvodnění právních předpisů a hodnocení jejich dopadů rozvede zákonnou úpravu obsaženou v zákoně o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů. Legislativní pravidla vlády dále upraví náležitosti předkládací zprávy, která bude tvořena též prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu. Totéž bude stanoveno i pro předkládání připomínek, stanovisek pracovních komisí Legislativní rady vlády a stanovisek předsedy Legislativní rady vlády a stanovisek Legislativní rady vlády. Vypustí se, vzhledem k navrhované úpravě podoby novely právního předpisu, části upravující zpracování platného znění právního předpisu s vyznačením navrhovaných změn a úprava zpracování úplného znění zákona.

Zakotví se zásada, obsahuje-li připomínka podaná v rámci řádného meziresortního připomínkového řízení podstatnou změnu právního předpisu, musí odůvodnění obsahovat i zhodnocení hospodářského a finančního dosahu

navrhované úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí. Odůvodnění navrhovaných změn bude s ohledem na jejich význam při sjednocování postupů tvorby právních předpisů připojeno i ke stanovisku Legislativní rady vlády a stanovisku předsedy Legislativní rady vlády.

V souladu s koncepcí celkové elektronizace legislativního procesu budou návrhy vztahující se k projednání právního předpisu, rozhodnutí stanovující lhůty a termíny, povolování výjimek a mimořádných postupů při projednání návrhu (na základě úpravy obsažené v Legislativních pravidlech vlády a v zákonné úpravě), svolání vypořádacích porad, s návrhy a rozhodnutími související dokumenty prováděny nebo oznámeny nebo vloženy do systému elektronického legislativního procesu.

Systém elektronického legislativního procesu poskytne nástroje pro tvorbu materiálu pro jednání vlády a předkládací zprávy.

Výsledek jednání vlády do textu návrhu zapracuje předkladatel prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu.

Legislativním útvarům Úřadu vlády se umožní provést nezbytné legislativně-technické úpravy před předložením návrhu k podpisu předsedovi vlády.

Veškeré dokumenty legislativního procesu budou podepisovány způsobem stanoveným zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů, respektive prováděcím předpisem k jeho provedení vydaným.

Úprava předkládání žádosti o vyhlášení prováděcích právních předpisů bude s ohledem na jednotnou úpravu v zákoně o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv o elektronické tvorbě právních předpisů vypuštěna.

Zbylé části stávajících Legislativních pravidel vlády budou, tak jako doposud, upravovat pravidla tvorby obsahu právního předpisu – výjimkou bude pouze podoba a členění právního předpisu a tvorba novely, které budou upraveny v příloze zákona.

Tak jako v současné době zůstane okruh legislativně technických pravidel, která nebudou zakotvena formou usnesení vlády, ať už pro jejich přílišnou podrobnost, případně budou-li vyžadovat širší popis. Pro tato pravidla bude nejvhodnější dále využívat formu metodických příruček, které budou s šablonami možných řešení dostupné v systému e-Legislativa.

7.2. Obecné zásady hodnocení regulace

Obecné zásady budou upraveny tak, že závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace bude předkládána prostřednictvím systému e-Legislativa a tvořena v elektronickém editoru.

7.3. Jednací řád vlády

Jednací řád vlády bude provázán s úpravou elektronického legislativního procesu. Zakotví, že stanovisko Legislativní rady vlády nebo předsedy Legislativní rady vlády se předkládá prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu. Jednací řád dále zakotví, že usnesení vlády k předloženému návrhu a záznam z jednání vlády budou podepsány předsedajícím způsobem stanoveným zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů, respektive prováděcím předpisem vydaným k jeho provedení, a budou vloženy k návrhu právního předpisu do systému elektronického legislativního procesu.

7.4. Jednací řád Legislativní rady vlády

Úprava jednání Legislativní rady vlády a jejích komisí bude sladěna s obecnou úpravou elektronického legislativního procesu a úpravou Legislativních pravidel vlády. Pozvánka na jednání Legislativní rady vlády bude zasílána i prostřednictvím systému elektronického legislativního procesu.

V systému elektronického legislativního procesu bude připraven návrh stanoviska Legislativní rady vlády a stanovisko odboru kompatibility Úřadu vlády. Do systému bude následně vložena i zpravodajská zpráva zpracovaná zpravodajem k návrhu.

Výsledné stanovisko Legislativní rady vlády bude zpracováno v systému elektronického legislativního procesu, podepsáno způsobem stanoveným zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů, respektive prováděcím předpisem k jeho provedení vydaným, odůvodněno a připojeno k návrhu v systému elektronického legislativního procesu.

7.5. Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, přijatá usnesením vlády č. 131 ze dne 11. února 2004 a Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání, schválená usnesením vlády č. 6 ze dne 9. ledna 2008.

Do textu obou směrnic bude promítnuta nová úprava vyhlášení mezinárodních smluv a dalších dokumentů mezinárodního práva.

8. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Zhodnocení navrhované úpravy vyžaduje zhodnocení několika dílčích otázek s ní spojených.

Prvou otázkou představuje možnost zavedení elektronické podoby tvorby a vyhlášení právního předpisu. Oblast vyhlášení zákonů a mezinárodních smluv upravuje čl. 52 Ústavy České republiky. Ten nikterak nevymezuje podobu, ve které má být právní předpis vyhlášen. Podobu právního předpisu a podobu dokumentu, ve kterém je projednáván a podepisován, nikterak nevymezují ani ustanovení Ústavy České republiky upravující projednání právních předpisů Parlamentem. Z tohoto hlediska nedojde zavedením elektronického projednávání, podepisování a vyhlášení k žádnému rozporu mezi navrhovanou úpravou a ústavní úpravou. Ohledně možnosti využívání elektronických dokumentů lze odkázat i na další oblasti výkonu veřejné moci, kde je v současné době elektronická podoba a elektronická autentifikace elektronických dokumentů buď považována za zcela rovnocennou listinnému ekvivalentu, nebo listinnou podobu nahrazuje, aniž by tyto změny byly považovány za rozporné s ústavním pořádkem České republiky.

Druhou otázkou představuje zavedení vyhlášení novel právních předpisů a nálezů Ústavního soudu (také) v úplném platném znění. I zde chybí přímá ústavní úprava podoby právního předpisu. Při hodnocení je proto třeba se řídit základními právními principy, na které Ústava České republiky odkazuje prostřednictvím preambule, kde deklaruje odhodlání řídit se všemi osvědčenými principy právního státu. Mezi tyto principy patří i dostupnost a srozumitelnost práva jako předpoklad zásady „Neznalost zákona neomlouvá“, zásada právní jistoty a předvídatelnosti práva. Na tyto zásady odkazuje Ústavní soud, když ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 konstatuje, že bez moderních právních informačních systémů a užití úplného znění právního předpisu se nelze v právním řádu orientovat. Z těchto zásad vychází i předkládané řešení, jehož cílem je prostřednictvím elektronické podoby a dálkového přístupu učinit prameny práva pro jejich adresáta dostupnějšími a prostřednictvím zavedení úplného znění do textu novely pak text právního předpisu adresátovi práva srozumitelnějším, tvorbu práva systematictější a její výsledky kvalitnější. Zavedení dalších opatření, jakými jsou podrobný a aktualizovaný popis obsahu právního předpisu, obecně srozumitelný souhrn jeho obsahu a nápo vědné funkce systému elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv usnadní dále interpretaci obsahu právních předpisů a zvýší jeho srozumitelnost.

Vyhlášení úplného znění není v rozporu ani s výlučnou pravomocí moci soudní nalézat při svém rozhodování platné právo. Tato pravomoc je plně zachována - v případě, že by soud shledal úplné znění chybným, vyloží a nalezne správné platné znění právního předpisu.

S problematikou úplného znění právního předpisu je spojena i otázka, zda skutečnost, že orgán moci výkonné (Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Úřadem vlády) vytvoří informativní úplná znění právního předpisu, která bude systém

elektronického legislativního procesu automatizovaně využívat, nepředstavuje ingerenci moci výkonné do oblasti moci zákonodárné. Hodnotíme-li stávající stav, za výchozí text pro zpracování či projednání návrhu právního předpisu slouží často zdroje, které nemají ani závazný charakter, ani nejsou co do správnosti nijak garantovány. Vytvoření databáze textů právních předpisů a jejich minulých a aktuálních ověřených (nikoli závazných) úplných znění představuje kvalitativní krok vpřed a odstraní zanášení právního řádu texty, které často skutečnému znění vůbec neodpovídají. Zároveň je třeba zdůraznit, že tvůrce právního předpisu může při přípravě právního předpisu do těchto zdrojových textů, považuje-li je za chybné, zasahovat a chyby opravovat. K zásahu do pravomocí moci zákonodárné tedy v žádném případě nedochází.

Na závěr je třeba zhodnotit, zda zavedení povinného využívání systému elektronického legislativního procesu a jednotných pravidel formy a tvorby obsahu právního předpisu neomezuje mandát člena zákonodárného sboru. Mandát poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu je koncipován jako tzv. „mandát volný“. Volnost mandátu nelze ovšem vnímat zcela neomezeně, ale v rámci mantinelů slibu poslance, který obsahuje závazek respektovat Ústavu a zákony a vykonávat mandát v zájmu všeho lidu. Respekt k právnímu řádu České republiky znamená též respekt k jeho základním zásadám, které nabývají skrze princip právního státu ústavní charakter. Je-li závazně upravena podoba právního předpisu a zásady tvorby jeho obsahu, jedná se o opatření v zájmu jednoty právního řádu a jeho srozumitelnosti a tedy v rámci závazku, který člen zákonodárného sboru slibem přijal. Není také pochybnosti o tom, že jednotu a srozumitelnost právního řádu a právo na dobré zákonodárství, o kterém hovoří nálezný Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, je v zájmu adresátů práva a tedy „v zájmu všeho lidu“, jak ohledně výkonu mandátu člena zákonodárného sboru požaduje čl. 23 Ústavy České republiky. Důležitým aspektem je i technický charakter jednotných pravidel tvorby práva a systému elektronického legislativního procesu. Tato opatření a nástroje člena zákonodárného sboru nijak neomezuji v tom, co zpracuje do obsahu právního předpisu, ani výkonu mandátu nekladou žádné umělé překážky, pouze sjednocují formu, jakou se obsah právního předpisu a právní předpis sám tvoří. Zákon navíc nestanoví povinnost právní předpis v rámci systému elektronického legislativního procesu tvořit, ale pouze jej předkládat. Pomoc s předložením mohou poslanci či senátorovi poskytnout jak odborní poradci, jejichž služby může využívat a hradit z veřejných prostředků, tak odborný aparát obou komor Parlamentu. I tuto otázku lze uzavřít s konstatováním, že navrhovaná úprava je v souladu s úpravou ústavní.

Z posouzení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky vyplývá, že navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Naopak, v případě přijetí přispěje k naplnění řady principů v Ústavě České republiky implicitně zahrnutých.

9. Soulad návrhu s mezinárodními smlouvami

Oblast tvorby mezinárodního smluvního práva upravuje Vídeňská úmluva o smluvním právu, vyhlášená pod č. 15/1988 Sb. Navrhované řešení se mezinárodně právních aspektů tvorby mezinárodního smluvního práva nedotýká. Přispěje ale k vyšší publicitě mezinárodních závazků České republiky a k jejich lepší implementaci.

10. Soulad návrhu s právem Evropské unie

Tato oblast není právem Evropské unie upravena a navrhovaná úprava se jí proto přímo nedotýká. Umožní však snazší a přehlednější přístup k právu Evropské unie.

11. Hospodářský, finanční, sociální dopad a dopady na životní prostředí a rovnost mužů a žen

Tyto dopady jsou vyjádřeny v závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace, která je přílohou věcného záměru. Navrhované řešení nemá dopady na rovnost mužů a žen.