

S t a n o v i s k o

**Legislativní rady vlády k návrhu věcného záměru právní úpravy Sbírky zákonů
a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů**

I.

K celkovému zaměření návrhu

Předložený návrh věcného záměru právní úpravy vychází z Koncepce elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu, kterou vzala na vědomí vláda svým usnesením ze dne 27. července 2009 č. 975. Hlavním cílem předloženého návrhu věcného záměru je navrhnout soubor nezbytných legislativních opatření, která ve spojení se zavedením moderních informačních nástrojů pro elektronickou tvorbu a vyhlásování právních předpisů povedou ke zvýšení dostupnosti a přehlednosti platného právního řádu České republiky pro jeho adresáty a současně povedou ke zkvalitnění, zefektivnění a zvýšení transparentnosti procesu tvorby právních předpisů.

Za tímto účelem je navrhováno zejména

- vytvořit dva vzájemně provázané elektronické systémy, a to
 - a) systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv („e-Sbírka“), který by měl být místem pro závazné elektronické vyhlásování Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, současně by měl sloužit jako oficiální a ověřený zdroj právních informací pro uživatele systému, a
 - b) systém pro tvorbu a projednávání legislativních návrhů („e-Legislativa“), který je koncipován jako komplexní nástroj pokrývající celý legislativní proces od

počátku tvorby návrhu právního předpisu až po podání žádosti o jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv,

- zavést vyhlásování závazné elektronické podoby Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, která by měla mít přednostní postavení, a to vedle rovněž závazné listinné podoby Sbírky zákonů a mezinárodních smluv,
- vytvořit jednotnou Sbírku zákonů a mezinárodních smluv namísto nyní platné oddělené Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv,
- vytvořit dostupnou a bezplatnou elektronickou právní databázi, obsahující závazné znění právních předpisů, která by měla mít schopnost zřetelným způsobem zobrazit rozdíly mezi jednotlivými zněními téhož právního předpisu podle časových rovin a uživatelům umožnit poskytování veškerých informací týkajících se daného předpisu z jednoho oficiálního zdroje,
- stanovit obecně závazná pravidla pro tvorbu a aktualizaci odůvodnění právních předpisů, zavést požadavek jednoznačné identifikace autora pozměňovacího návrhu a povinného odůvodnění pozměňovacího návrhu předkládaného v Poslanecké sněmovně a v Senátu Parlamentu České republiky,
- zavést plnou elektronizaci legislativního procesu a stanovit povinnost obligatorního využívání elektronických nástrojů pro tvorbu a oběh legislativních návrhů pro všechny subjekty účastnící se legislativního procesu, a tak z procesu projednávání vyloučit listinnou podobu,
- zakotvit jako primární výchozí prostředek legislativní práce úplné znění právního předpisu.

Podle předkladatele se předpokládá, že shora uvedená opatření by měla být do právního řádu České republiky promítnuta prostřednictvím nového zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů a o změně souvisejících zákonů, přičemž by se mělo jednat o novelizaci zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákona o jednacím řádu Senátu a zákona o Ústavním soudu.

Návrh věcného záměru právní úpravy je vládě předložen s návrhem, aby v souvislosti s vyhlásováním mezinárodněprávních dokumentů ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv rozhodla o těchto dvou otevřených otázkách, resp. variantách uvedených v bodě 6.1.1.1. (str. 46), a to o otázce

- a) možnosti vyhlášení mezinárodních smluv v souvislosti s jejich prozatímním prováděním; institut prozatímního provádění mezinárodní smlouvy je upraven 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. Navrhuje se přijetí koncepčního řešení problematiky prozatímního provádění mezinárodních smluv a jejich vyhlášení před vstupem v platnost tak, aby se výsledek tohoto řešení promítl do návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů;
- b) rozsahu vyhlášení výhrad k textu mezinárodních smluv, kde jsou navrhovány dvě možné varianty formulace ve vztahu k předpokládané právní úpravě vyhlášení mezinárodních smluv, a to
- varianta I (návrh Ministerstva zahraničních věcí - ponechat stávající rozsah),
 - varianta II (návrh Ministerstva spravedlnosti - rozsah rozšířit i na výhrady učiněné ostatními smluvními stranami mnohostranných smluv, které Česká republika přijala).

II.

Vztah k právu EU

Návrhem není do právního řádu České republiky implementováno právo EU a návrh není s právem EU v rozporu.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh věcného záměru právní úpravy byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části IV. předloženého materiálu. Podle předkladatele je návrh věcného záměru právní úpravy předložen bez rozporů.

Návrh věcného záměru právní úpravy byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo, pro finanční právo, pro pracovní právo a sociální věci, pro soukromé právo a pro trestní právo. Legislativní rada vlády jej projednala na své schůzi dne 1. července 2010.

Návrh věcného záměru projednalo Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu, jehož stanovisko je obsaženo v příloze k tomuto návrhu stanoviska Legislativní rady vlády.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu věcného záměru právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů tyto připomínky:

Obecně

Při přípravě návrhu zákona se z důvodu přehlednosti doporučuje upravovanou materii po formální stránce rozdělit do dvou samostatných návrhů zákonů tak, aby změny právních předpisů související s přijetím „základního“ zákona byly upraveny samostatně ve formě tzv. změnového zákona.

Nehledě k výše uvedené obecné připomínce se k jednotlivým bodům uvádějí tyto další připomínky:

K bodu 6. Promítnutí navrhovaných změn do právního řádu (str. 45)

K bodu 6.1. Část první

K bodu 6.1.1. Hlava I

K bodu 6.1.1.1. Akty vyhlášené ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (str. 46)

1. K rozhodnutí vládě:

Jak je uvedeno v bodě I. tohoto návrhu stanoviska (viz str. 2 a 3), vládě se k rozhodnutí předkládá ve dvou variantách možný rozsah vyhlášení výhrad k textu

mezinárodních smluv; k doporučení jedné z uvedených variant řešení ze strany Legislativní rady vlády vládě se považuje za nezbytné upozornit na to skutečnost, že v tomto směru by mělo být rozhodující, zda budou, resp. mohou, mít výhrady učiněné ostatními smluvními stranami právní význam z hlediska vnitrostátních subjektů, resp. orgánů veřejné moci aplikujících danou smlouvu – pokud by takový význam měly, měl by být text mezinárodní smlouvy vyhlášen včetně takových výhrad. Paušální řešení proto podle všeho bude problematické, o čemž svědčí i skutečnost, že pracovní komise Legislativní rady vlády nedospěly k jednotnému názoru na preferenci jedné z navrhovaných variant.

Legislativní rada vlády doporučuje vládě schválit variantu II.

2. Pokud jde o další dokumenty vyhlášené ve Sbírce zákonů (str. 49), při přípravě návrhu zákona se doporučuje vzhledem k dosavadní praxi vyhlášovat ve Sbírce ex lege mezi tyto dokumenty zahrnout rovněž usnesení Poslanecké sněmovny o tom, že setrvává na zákonu vráceném prezidentem republiky, aby se nemuselo o vyhlášení těchto usnesení vždy znovu rozhodovat a v souvislosti s tím odpovídajícím způsobem upravit i problematiku podávání žádosti o vyhlášení aktu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

K bodu 6.1.1.4. Vydávání Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (str. 55)

1. V případě vymezení okruhu osob, které podepisují žádost o vyhlášení aktu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (str. 57), doplnit předsedu Státní volební komise, jde-li o sdělení Státní volební komise.
2. V případě odpovědnosti za správnost mezinárodní smlouvy nebo jiného mezinárodněprávního dokumentu předloženého k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (str. 57) vypustit Státní volební komisi, a to s ohledem na absenci její působnosti v tomto směru.
3. V případě stanovení časových aspektů vyhlášení aktů ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv ze strany Ministerstva vnitra (str. 58) zvážit, zda by nebylo vhodné v návrhu zákona stanovit obecnou zásadu, že právní předpisy se vyhláší ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv bez zbytečného odkladu, nejpozději však v časových limitech uvedených na str. 58.
4. Pokud jde o náležitosti záhlaví Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (str. 59), v případě elektronické podoby je žádoucí upřesnit formát zde uváděného „času“

vyhlášení (hodina/minuta/sekunda) a náležitosti záhlaví Sbírky zákonů a mezinárodních smluv stanovit v návrhu zákona taxativně.

K bodu 6.1.1.6. Systém elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (str. 61)

Součástí datové báze systému mají být též odůvodnění právních předpisů a odůvodnění mezinárodních smluv. V bodu 6.1.2.2. (Pravidla tvorby a odůvodnění právních předpisů) se však uvádí, že se nebude požadovat obecně srozumitelné odůvodnění a podrobné odůvodnění v minulosti schválených právních předpisů jako celku. Z toho však není jasné, jak bude v postupně se vytvářejícím informačním systému vypadat odůvodnění v minulosti schválených právních předpisů, které se při jejich první novele provedené po účinnosti navrhované právní úpravy budou „schvalovat znovu“ za účelem přijetí závazného úplného znění – znamená to, že odůvodňována budou jen novelizovaná ustanovení takových právních předpisů? Tuto nejasnost návrhu věcného záměru je nezbytné odstranit, a proto by měl návrh zákona pozitivně jednoznačně stanovit, jaké části odůvodnění se budou vyžadovat v případě v minulosti již schválených právních předpisů.

K bodu 6.1.2. Hlava II

K bodu 6.1.2.1. Základní pravidla elektronické tvorby právních předpisů (str. 63)

1. Při přípravě návrhu zákona je třeba stanovit jasný procesní postup v případě, kdy je současně navrhována změna více než jednoho právního předpisu nebo nová právní úprava ve spojení s novelizací alespoň jednoho dalšího právního předpisu (str. 64). Podle návrhu věcného záměru mají být součástí návrhu vždy samostatné návrhy novel právních předpisů včetně jejich úplných platných znění a eventuální základní právní předpis. Tyto právní předpisy mají být projednávány a schvalovány společně a společně mají být také předkládány k podpisu prezidentu republiky, případné vrácení zákona Poslanecké sněmovně se bude vztahovat vždy na všechny společně předkládané návrhy zákonů. Vzhledem k tomu, že podle čl. 50 odst. 1 Ústavy České republiky má prezident republiky právo vrátit Poslanecké sněmovně „přijatý zákon“, mělo by být z navrhované právní úpravy zřejmé, že návrhy novel zákonů, včetně jejich úplných platných znění a eventuální „základní“ zákon budou z formálního hlediska jedním zákonem – mluvit v tomto smyslu o společném projednávání a společném předkládání k podpisu je zavádějící, půjde-li z hlediska Ústavy formálně o jeden zákon.

2. Pokud jde o stanovení výjimky z povinné elektronické podoby předkládání návrhů právních předpisů za mimořádné situace - dojde-li k dlouhodobému vyřazení internetu nebo systému elektronického legislativního procesu z provozu (str. 65), navrhuje se, aby mohly být v takovém případě návrhy právních předpisů předkládány k projednání, projednávány a podepisovány v listinné podobě. Návrh zákona by měl jednak vymezit použitý neurčitý pojem „dlouhodobě“ a dále by měl předpokládat pravidla i pro případ, že dojde k vyřazení internetu nebo systému elektronického legislativního procesu v průběhu projednávání návrhu právního předpisu v elektronické podobě – jde o to, jaké bude, resp. by měla mít tato skutečnost důsledky na probíhající legislativní proces, tzn. zda bude muset proběhnout znova nebo zda bude moci pokračovat v listinné podobě tam, kde byl v důsledku poruchy přerušen v podobě elektronické. Technická závada přitom může nastat v jakékoliv fázi legislativního procesu, tzn. i těsně před závěrečným podpisem (podpisy) či vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Je proto žádoucí, aby při přípravě návrhu zákona byla řešena také pravidla postupu v uvedených mimořádných situacích; to platí i pro souběžně připravované návrhy novel jednacích řádů obou parlamentních komor.

K bodu 6.1.2.2. Pravidla tvorby a odůvodnění právních předpisů (str. 65)

Návrh vychází z předpokladu zavedení nového institutu obecně srozumitelného odůvodnění právního předpisu (tzv. citizen summary), aniž by zatím předpokládal možné výjimky z tohoto pravidla. Vzhledem k charakteru některých právních předpisů (například občanský zákoník, zákoník práce ve spojení s občanským zákoníkem) bude splnění této zákonné povinnosti v zamýšleném rozsahu jedné stránky problematicky splnitelné a nedojde k naplnění účelu institutu; proto se při přípravě návrhu zákona doporučuje zvážit, zda by nebylo vhodné počítat s možností výjimky ze stanoveného pravidla.

K bodu 6.1.3. Hlava III - Společná, přechodná a závěrečná ustanovení (str. 70)

1. Návrh vychází z předpokladu, že po dobu přechodného období v délce 2 až 5 let bude systém e-Legislativy a postup podle navrhované právní úpravy fakultativní, kdy předkladatel návrhu právního předpisu bude mít na výběr mezi dosavadní listinnou podobou a novým systémem e-Legislativa. Při přípravě návrhu zákona je nezbytné, aby předkladatel koexistenci těchto dvou způsobů přijímání právních

předpisů věcně propracoval, neboť zcela volný výběr mezi dosavadním a novým systémem by mohl vést k tomu, že právní předpis přijatý v novém systému e-Legislativy včetně novelty existujícího právního předpisu přijaté v systému e-Legislativy v úplném znění, by poté mohl být novelizován v dosavadní listinné podobě, což není z uživatelského hlediska vhodné. Proto se doporučuje v návrhu zákona stanovit zásadu, že pokud již předkladatel u určitého právního předpisu zvolí nový systém e-Legislativa, měla by být v takovém případě vyloučena možnost následně předkládat návrh týkající se téhož právního předpisu (novela) v dosavadní listinné podobě.

2. Obdobné přechodné ustanovení počítající se souběžnou existencí obou systémů po určitou dobu a možností volby mezi nimi by s přihlédnutím k bodu 1 měly obsahovat i související návrhy novel zákonů o jednacích řádech parlamentních komor a zákona o Ústavním soudu.
3. V návrhu zákona se doporučuje zvážit posunutí termínu nabytí účinnosti připravované právní úpravy na pozdější datum, a to vzhledem k technické náročnosti přechodu na nový systém a nezbytnosti vytvořit dostatečný časový prostor pro zajištění bezchybného fungování celého systému vzájemně propojených dvou elektronických subsystémů.

K bodu 6.2. Část druhá - změna Jednacího řádu Poslanecké sněmovny (str. 71)

1. Vzhledem k účelu navrhované právní úpravy se předkladateli doporučuje zvážit a v návrhu zákona vypustit možnost podávat ústní pozměňovací návrhy, neboť ponechání takové možnosti není v souladu se zavedenou povinností používat systém elektronického legislativního procesu.
2. V návrhu novelty zákona je třeba důsledněji rozlišovat mezi „pozměňovacími návrhy“ a „zpravodajskými zprávami“ – např. podle § 57 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zpravodaj informuje o obsahu projednávané věci a výsledcích jednání výboru, zpravodajská zpráva by tak zřejmě neměla pozměňovací návrhy vůbec obsahovat.
3. V případě navrhovaného řešení možné kolize se doporučuje, aby bylo možné v projednávání další navrhované novelty téhož zákona týkající se týchž ustanovení pokračovat až po publikaci „první“ novelty ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, neboť novelizovat lze jen platný právní předpis, k čemuž dojde právě až jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv – do té

doby by bylo možné formálně vztahovat druhou a další novelu jen k původnímu textu zákona v podobě před „první“ novelou.

K bodu 6.3. Část třetí – změna Jednacího řádu Senátu (str. 74)

Viz připomínky k návrhu novely jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

K bodu 7. Promítnutí řešení do dalších aktů dotčených navrhovanou právní úpravou (str. 78)

K bodu 7.1. Legislativní pravidla vlády (str. 78)

Navrhované paušální zavedení zásady odůvodňovat připomínku uplatněnou v rámci připomínkového řízení a zejména uvést i zhodnocení hospodářského a finančního dosahu se jeví jako nadbytečná administrativní zátěž a její zapracování do pravidel je nevhodné, neboť pravidla již dnes obsahují přesný postup při vypořádávání zásadních připomínek; v zásadě je věcí předkladatele, zda a které připomínky akceptuje, neboť pouze předkladatel nese odpovědnost za předložený návrh, a to včetně dopadu na veřejné rozpočty. Navíc v některých případech by takový požadavek nebylo možné splnit, zejména v případech připomínek odboru kompatibility, který posuzuje předložené návrhy právních předpisů výlučně z hlediska jejich slučitelnosti s právem EU a hospodářské souvislosti nemůže objektivně posoudit a vyhodnotit, a bez ohledu na hospodářský a finanční dosah, předkladatel odpovídá i za slučitelnost návrhu právního předpisu s právem EU. Obdobně to platí i pro požadavek odůvodňovat navrhované změny uvedené ve stanovisku Legislativní rady vlády, resp. předsedy, neboť důvodem pro navrhované změny spočívají v zajištění slučitelnosti návrhu s právní řádem České republiky, resp. slučitelnosti s právem EU. Při přípravě Legislativních pravidel vlády se proto doporučuje více reflektovat rozdíl mezi subjekty, které uplatňují své připomínky a vzít v úvahu i účel připomínky.

K bodu 7.2. Obecné zásady hodnocení regulace (str. 79)

Ačkoliv úprava obecných zásad hodnocení regulace (dále jen „RIA“) není přímo předmětem navrhované úpravy, vychází návrh z předpokladu zachování systému vypracovávání závěrečné zprávy RIA a uplatňování tohoto systému v legislativním procesu prostřednictvím systému e-Legislativa v elektronickém editoru. V této souvislosti se doporučuje provést vyhodnocení efektivnosti dosud

aplikovaného systému RIA, včetně jeho náležitostí, a případně provést jeho korekci tak, aby systém jako celek vedl k reálnému zefektivnění legislativního procesu, např. včetně, stanovení časových aspektů posuzování návrhu v Grémiu pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu a obsahu jeho závěrů apod.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh věcného záměru právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. **s c h v a l u j e** návrh věcného záměru právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů;

II. **u k l á d á**

a) ministru vnitra ve spolupráci s ministrem a předsedou Legislativní rady vlády zpracovat a vládě do 31. prosince 2011 předložit návrh zákona ve smyslu bodu I tohoto usnesení s tím, že do tohoto návrhu budou zapracovány připomínky obsažené ve stanovisku Legislativní rady vlády a závěry ze schůze vlády včetně jejího rozhodnutí o řešení dvou otázek a variant uvedených v bodě 6.1.1.1.,

b) místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí a ministru a předsedovi Legislativní rady vlády navrhnout v dohodě koncepční řešení prozatímního provádění a vyhlášení mezinárodních smluv před jejich vstupem v platnost;

III. **d o p o r u č u j e** vedoucímu Kanceláře prezidenta republiky, vedoucímu Kanceláře Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, vedoucímu Kanceláře Senátu Parlamentu České republiky, předsedovi Ústavního soudu, guvernéru České národní banky, hejtmanům a primátorovi hlavního města Prahy spolupracovat s ministrem vnitra a ministrem a předsedou Legislativní rady vlády při přípravě

návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorbě právních předpisů.“.

JUDr. Pavel Z á ř e c k ý , CSc.
ministr a předseda Legislativní rady vlády

Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu

Č. j.: MV-58098-2/EVS-2010
AVS 481/10

V Praze dne 7. června 2010

S t a n o v i s k o č. 43

**Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu
k**

**návrhu věcného záměru právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv
a elektronické tvorby právních předpisů,**

I.

Cíl návrhu

Věcný záměr zpracovává nezbytná legislativní opatření, jejichž cílem je dosáhnout ve spojení s vytvořením nástrojů pro elektronickou tvorbu a vyhlásování právních předpisů zvýšení dostupnosti a přehlednosti platného práva pro jeho adresáty a zkvalitnění a zefektivnění jeho tvorby. Součástí těchto opatření je mimo jiné zavedení vyhlásování závazné elektronické podoby aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, tvorba a schvalování právních předpisů včetně jejich úplného znění, plná elektronizace legislativního procesu a obligatorní využívání elektronických nástrojů pro tvorbu a oběh legislativních dokumentů. Navrhuje se dále i zavedení obecně závazných pravidel pro tvorbu a aktualizaci odůvodnění právních předpisů a požadavek odůvodňování pozměňovacích návrhů předkládaných v Poslanecké sněmovně a v Senátu k návrhům zákonů. Předpokladem naplnění cílů věcného záměru je vytvoření systému elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv („e-Sbírka“) a systému elektronického legislativního procesu („e-Legislativa“). Předpokládané datum nabytí účinnosti navrhované právní úpravy je 1. 1. 2014. Návrh věcného záměru předkládá ministr vnitra ve spolupráci s ministrem a předsedou Legislativní rady vlády.

II.

Soulad s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace

Závěrečná zpráva RIA k věcnému záměru návrhu je zpracována formou velké RIA a je v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace, které byly schváleny usnesením vlády č. 877/2007 dne 13. srpna 2007.

III.

Způsob projednávání návrhu

K předkládanému materiálu se konalo meziresortní připomínkové řízení. Zákon byl rozeslán k připomínkám dne 12. března 2010, lhůta pro sdělení připomínek byla stanovena na 1. dubna 2010. Zásadní připomínky zaslalo celkem 12 připomínkových míst, která uplatnila celkem 63 zásadních připomínek. Připomínky byly vypořádány bez rozporu. Přehled vypořádání zásadních připomínek je uveden v části IV. materiálu.

IV.

Návrhy na úpravu/ doplnění

Z hlediska hodnocení dopadů regulace se nenavrhují žádné úpravy materiálu.

V.

Závěr

Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu návrh projednalo a doporučuje vládě

schválit materiál v předloženém znění.

Ing. Martin Pecina, MBA, v.r.

předseda Grémia pro regulační reformu
a efektivní veřejnou správu