



LEGISLATIVNÍ PROCES (teorie a praxe)



LEGISLATIVNÍ PROCES (teorie a praxe)



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

LEGISLATIVNÍ PROCES

(teorie a praxe)

Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o.
2011

Autoři:

JUDr. Radim Boháč, Ph.D.	– kapitola 12
Mgr. Ing. David Bohadlo	– kapitola 13 (spoluautor)
Mgr. Emil Horčíčka	– kapitola 6 (spoluautor)
JUDr. Jan Kněžinec, Ph.D.	– kapitola 9 (spoluautor)
	– kapitola 11
	– kapitola 14 (spoluautor)
JUDr. Michael Kohajda, Ph.D.	– kapitola 13 (spoluautor)
Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.	– kapitola 1 (spoluautor)
	– kapitola 3 (spoluautor)
JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.	– kapitola 2
	– kapitola 4 (spoluautor)
	– kapitola 5
	– kapitola 14 (spoluautor)
JUDr. Lenka Pítrová, CSc.	– kapitola 16
Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D.	– kapitola 7
plk. JUDr. František Vavera, Ph.D.	– kapitola 8
	– kapitola 9 (spoluautor)
	– kapitola 10
JUDr. Lukáš Váňa, Ph.D.	– kapitola 6 (spoluautor)
JUDr. Josef Vedral, Ph.D.	– kapitola 15
Mgr. Ondřej Veselský	– kapitola 17
	– kapitola 19
Doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.	– kapitola 4 (spoluautor)
JUDr. Markéta Whelanová, Ph.D.	– kapitola 18
JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.	– kapitola 1 (spoluautor)
	– kapitola 3 (spoluautor)

Eds.:

Mgr. Ing. David Bohadlo
Ing. Radka Harazimová
JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
plk. JUDr. František Vavera, Ph.D.
JUDr. Lukáš Váňa, Ph.D.

Recenzenti:

Mgr. František Korbel, Ph.D.
JUDr. Jindřich Škoda
JUDr. Radek Šmerda, Ph.D.

© kolektiv autorů, Praha 2011
ISBN

Obsah

Obsah	3
Předmluva	12
O publikaci	14
Slova recenzentů	16
O projektu Legislativa.....	21
O autorech.....	24
I. TEORIE TVORBY PRÁVA.....	33
1. K čemu je praxi teorie? Nástin základních témat teorie tvorby práva.....	34
1.1. Úvodní poznámka.....	34
1.2. Nevyhnutelnost práva a popisy jeho vytváření.....	35
1.2.1. Teoretické otázky tvorby práva	36
1.2.2. Teorie legislativy	38
1.3. Tvorba dobrého práva.....	40
1.3.1. Formální aspekt.....	42
1.3.2. Materiální aspekt.....	47
1.3.3. Organizační aspekt.....	50
1.4. Rozsah a dynamika právní regulace	50
1.5. Základní stavební kameny tvorby práva: právní norma a právní předpis, aneb repetitio est mater studiorum.....	52
2. Ústavní základy tvorby práva: ústava, ústavodárce a zákon, zákonodárce	59
2.1. Vnější vlivy na tvorbu práva	59
2.2. Mýtus legislativní dokonalosti.....	61
2.3. Ústavodárce a Ústava.....	64
2.4. Zákonodárce a právní stát	79
2.5. Ústavní pojem zákona a výhrada zákona	83
2.6. Zákon jako výsledek zákonodárného procesu	86
2.7. Meze zákonodárčovy činnosti.....	89
2.8. Úvahy pro futuro.....	93

3.	Zákonodárny proces v Parlamentu.....	97
3.1.	Poslanecká sněmovna.....	97
3.1.1.	Návrh zákona.....	98
3.1.2.	První čtení.....	100
3.1.3.	Projednání ve výborech.....	102
3.1.4.	Druhé čtení.....	104
3.1.5.	Třetí čtení.....	107
3.1.6.	Zkrácená jednání.....	109
3.2.	Senát.....	110
3.3.	Prezident republiky.....	113
3.4.	Poznámka k možným změnám pravidel zákonodárného procesu.....	114
4.	Vztah zákonů a podzákonných předpisů.....	115
4.1.	Vůle zákonodárce poskytnout prostor pro podzákonný právní předpis.....	116
4.2.	Určitost a správnost formy zvolené zákonodárcem.....	118
4.3.	Zákonné zmocnění.....	120
4.4.	Soulad podzákonného právního předpisu se zákonem	121
5.	Mezinárodní právo – ústavní základy a jeho vliv na normotvorbu.....	124
5.1.	Ústavní základy.....	124
5.2.	Mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR.....	128
5.3.	Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR.....	135
5.4.	Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách ve světle nálezů Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.	139
5.5.	Mezinárodní právo v České republice – otázky k řešení.....	151
6.	Tvorba právních předpisů z pohledu územní samosprávy.....	158
6.1.	Obecně k tvorbě právních předpisů územní samosprávou.....	158
6.2.	Účast územní samosprávy na tvorbě právních předpisů.....	162

6.2.1.	Zákonodárná iniciativa kraje	162
6.2.2.	Obce a kraje jako připomínková místa.....	165
6.3.	Normotvorba obcí a krajů	168
6.3.1.	Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů.....	170
6.3.2.	Nařízení obcí a krajů	175
7.	Veřejný ochránce práv a legislativní proces	177
7.1.	Obecně k postavení veřejného ochránce práv v legislativním procesu	177
7.2.	Zvláštní oprávnění ochránce.....	179
7.2.1.	Doporučení ochránce vládě.....	179
7.2.2.	Doporučení ochránce ministerstvům	183
7.2.3.	Účast ochránce v připomínkových řízeních.....	185
7.3.	Ochránce a Ústavní soud	186
7.3.1.	Vedlejší účastenství.....	187
7.3.2.	Návrhy na zrušení jiného právního předpisu	187
7.3.3.	Ochránce jako „amicus curiae“	189
7.4.	Ochránce a Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.....	189
7.4.1.	Zprávy a informace	189
7.4.2.	Účast na schůzích pléna a výborů PSP ČR	192
8.	Vnitřní předpisy.....	194
8.1.	Obecná charakteristika, postavení, pojem, znaky	195
8.2.	Vnitřní předpis kontra právní předpis	200
8.3.	Vnitřní předpisy v rámci práva České republiky.....	201
8.3.1.	Legislativní proces vnitřních předpisů	202
8.3.1.1.	Příprava (tvorba) vnitřních předpisů.....	202
8.3.1.2.	Schválení vnitřních předpisů.....	204
8.3.1.3.	Seznámení se s vnitřními předpisy.....	204
8.3.2.	Distribuce vnitřních předpisů.....	204
8.4.	Vnitřní předpisy v rámci veřejné správy.....	208
8.5.	Vnitřní předpisy v rámci Ministerstva vnitra	212
8.6.	Vnitřní předpisy v rámci bezpečnostních sborů	218
8.7.	Závěr.....	224

II. PRAKTICKÉ ASPEKTY TVORBY PRÁVA	227
9. Elektronizace legislativního procesu	228
9.1. Věcný záměr právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů	228
9.2. Projekty eSbírka a eLegislativa – modernizace tvorby práva a přístupu k právu ČR a EU	233
9.2.1. Projekty eSbírka a eLegislativa	236
9.2.2. Legislativní změny	237
9.2.3. Systémy eSbírka a eLegislativa	239
9.2.4. Přínosy projektů	241
9.3. Navrhovaná právní úprava	243
10. Hodnocení dopadů regulace (RIA)	248
10.1. Úvod	248
10.2. Počátky RIA v České republice	252
10.3. Institucionální zabezpečení RIA	253
10.4. Kdy je RIA aplikovaná	254
10.5. Malá RIA	256
10.6. Velká RIA	258
10.7. Směrování RIA	261
10.8. Přílohy	264
11. Legislativní pravidla vlády	279
11.1. Úvod k Legislativním pravidlům vlády	279
11.2. Trocha historie legislativních pravidel	280
11.3. Forma Legislativních pravidel vlády a důsledky pro jejich závaznost	286
11.4. Základní požadavky na obsah právního předpisu a některé prohřešky proti nim	288
11.5. Legislativní orgány podle Legislativních pravidel vlády	293
11.5.1. Legislativní rada vlády	293
11.5.2. Pracovní komise Legislativní rady vlády	296
11.6. Příprava návrhu věcného záměru zákona	298

11.6.1. Podmínky vypracování věcného záměru zákona.....	298
11.6.2. Obsah věcného záměru zákona	298
11.6.3. Projednání věcného záměru zákona v připomínkovém řízení.....	301
11.6.4. Projednání návrhu věcného záměru zákona legislativními orgány vlády a vládou.....	301
11.7. Příprava návrhu zákona.....	302
11.7.1. Obsah návrhu zákona	302
11.7.2. Připomínkové řízení k návrhu zákona	304
11.7.3. Předložení návrhu zákona vládě a Legislativní radě vlády	307
11.7.4. Postup po projednání návrhu zákona vládou	309
11.7.5. Vyhlášení úplného znění zákona.....	310
11.7.6. Postup vlády při neschválení vládního návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou	310
11.8. Příprava návrhu nařízení vlády.....	311
11.8.1. Právní rámec přípravy návrhu nařízení vlády	311
11.8.2. Obsah návrhu nařízení vlády	311
11.8.3. Projednání návrhu nařízení vlády v připomínkovém řízení.....	312
11.8.4. Projednání návrhu nařízení vlády legislativními orgány vlády a vládou.....	312
11.9. Příprava návrhu vyhlášky.....	313
11.9.1. Právní rámec přípravy návrhu vyhlášky	313
11.9.2. Projednání návrhu vyhlášky v připomínkovém řízení.....	317
11.9.3. Projednání návrhu vyhlášky v legislativních orgánech vlády	320
12. Důvodová zpráva	322
12.1. Obecně k důvodové zprávě.....	322
12.2. Požadavky na důvodovou zprávu	325
12.3. Členění důvodové zprávy.....	327

12.4.	Obsah obecné části důvodové zprávy	329
12.5.	Obsah zvláštní části důvodové zprávy	338
12.6.	Vztah důvodové zprávy a hodnocení dopadů regulace	339
12.7.	Odůvodnění nařízení vlády a vyhlášek.....	341
13.	Úvodní a zmocňovací ustanovení právních předpisů.....	341
13.1.	Úvod.....	341
13.2.	Pojmy v právním předpise	342
13.2.1.	Definice v právním předpise.....	343
13.2.2.	Legislativní zkratky.....	344
13.2.3.	Poznámky pod čarou	346
13.3.	Úvodní ustanovení	348
13.3.1.	Nadpisy v právním předpise	349
13.3.2.	Úvodní věta právního předpisu	354
13.3.3.	Preambule, její povaha a místo v právním předpise.....	357
13.3.4.	Účel právního předpisu.....	358
13.3.5.	Předmět právního předpisu	360
13.3.6.	Ustanovení přizpůsobující a promítající legislativu Evropské unie do českého právního řádu.....	361
13.3.7.	Zásady a jejich místo v právním předpise.....	364
13.4.	Zmocňovací ustanovení.....	365
13.4.1.	Standardní zmocňovací ustanovení.....	367
13.4.2.	Zmocnění k povolování výjimek ze zákona	369
13.4.3.	Zmocnění k vyhlášení úplného znění zákona.....	370
13.4.4.	Zmocnění k vydávání místních právních předpisů	371
14.	Časová určení a fenomén času v právních předpisech	372
14.1.	Ústavněprávní souvislosti časových určení	372
14.2.	Přechodná ustanovení.....	374
14.2.1.	Přechodná ustanovení obecně.....	374
14.2.2.	Zásady tvorby přechodných ustanovení	377

14.3.	Účinnost právního předpisu	383
14.3.1.	Účinnost právního předpisu obecně	383
14.3.2.	Ustanovení o nabytí účinnosti v návrhu právního předpisu	390
15.	K některým otázkám novelizací právních předpisů	393
15.1.	Co je (a co není) nepřímá novela?	393
15.2.	Jak novelizovat novelu?	407
15.3.	Mohou zrušená ustanovení „obživit“?	421
III.	EVROPSKÁ DIMENZE TVORBY PRÁVA	431
16.	Evropská dimenze legislativního procesu	432
16.1.	Úvod	432
16.2.	Změny primárního práva podle LS	436
16.2.1.	Řádný postup pro změny Smluv	437
16.2.2.	Zjednodušený postup pro změny smluv a tzv. „evolutivní klauzule“	440
16.2.2.1.	Zjednodušený postup pro změnu smluv (čl. 48 odst. 6 SEU)	442
16.2.2.2.	Přechodové klauzule	443
16.2.2.3.	Klauzule flexibility (čl. 352 SFEU)	445
16.3.	Legislativní činnost Unie (Sekundární legislativa)	448
16.3.1.	Zásady legislativní činnosti	448
16.3.2.	Právní a legislativní akty Unie	451
16.3.2.1.	Typy právních aktů	451
16.3.2.2.	Legislativní akty	457
16.3.2.3.	Nelegislativní právní akty	459
16.4.	Průběh legislativního procesu	460
16.4.1.	Předehra legislativního procesu	460
16.4.2.	Legislativní iniciativa	461
16.4.3.	Legislativní postup	463
16.4.3.1.	Řádný legislativní postup	463
16.4.3.2.	Zvláštní legislativní postupy	464

16.5. Aktéři legislativního procesu	465
16.5.1. Institucionální trojúhelník – hlavní aktéři legislativního procesu	466
16.5.2. Činnost Rady	470
16.5.3. Spolupráce s Evropským parlamentem Organizační a funkční struktura.....	479
16.5.4. Národní parlamenty v unijním legislativním procesu	481
16.6. Koordinace evropských politik na národní úrovni	485
16.6.1. Vládní Výbor pro EU	485
16.6.2. Pracovní výbor pro EU (V-EU).....	486
16.6.3. Databáze politik EU	486
16.6.4. Rámcová pozice/Stanovisko pro parlament	487
17. Proces komitologie.....	489
17.1. Úvod.....	489
17.2. Čl. 290 SFEU (přenesená působnost) – „nepravá komitologie“	489
17.3. Čl. 291 SFEU (prováděcí pravomoc) – „pravá komitologie“	491
17.4. Komitologie a řízení pro porušení Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie	498
18. Implementace práva a plnění legislativních závazků vyplyvajících z členství ČR v EU	499
18.1. Úvodní poznámky k implementaci práva	499
18.2. Vlastní metody implementace práva EU do českého právního řádu	500
18.2.1. Obecně.....	500
18.2.2. Provádění primárního práva	502
18.2.3. Provádění sekundárního práva	504
Nařízení	505
Směrnice.....	506
Rozhodnutí a doporučení.....	509

Provádění dalších psaných sekundárních pramenů práva EU	510
18.2.4. Provádění judikatury a obecných právních zásad.....	513
18.3. Institucionální zajištění implementace práva v České republice.....	516
18.4. Závěr.....	520
19. Notifikace technických předpisů z oblasti neharmonizované sféry.....	522
19.1. Úvod.....	522
19.2. Úprava notifikační povinnosti ve směrnici 98/34/ES ve znění směrnice 98/48/ES.....	524
19.3. Transpozice směrnice 98/34/ES ve znění směrnice 98/48/ES.....	530
19.4. Notifikační povinnost a Legislativní pravidla vlády.....	532
19.5. Důsledky nesplnění notifikační povinnosti.....	532
Použitá literatura.....	533

Předmluva

Čtenáři otvírají publikaci „Legislativní proces (teorie a praxe)“, která vznikla ve spolupráci Ministerstva vnitra a Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a je realizována jako nedílná součást projektu s názvem „Podpora prostředí pro zkvalitnění tvorby právních předpisů v České republice se zaměřením na úředníky ústředních správních úřadů a jednotlivá připomínková místa“, v rámci oblasti podpory Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.

Tento projekt je zaměřen na profesionalizaci procesu tvorby právních předpisů. Tým odborníků vytvořil vzdělávací program zejména pro úředníky správních úřadů, který se zabývá praktickým přístupem a teoretickými aspekty procesu tvorby práva. Takový projekt je nepochybně přínosem v dnešní době častých legislativních úprav a tvorby nových předpisů. V době, kdy už není třeba jako před dvaceti lety „vychrlit“ co nejrychleji velké množství nových zákonů, ale kdy je naopak nutné zákony revidovat, konsolidovat a hlavně zkvalitnit s ohledem na zkušenosti posledních let. V neposlední řadě je pak třeba českou legislativu zjednodušit a zesrozumitelnit tak, aby se v ní adresáti orientovali a nebyli naopak mateni.

Cílem projektu je

- a) sjednotit přístupy osob participujících na procesu tvorby práva pomocí vzdělávacího programu a eliminovat tak nejednotný přístup k tvorbě právních předpisů na jednotlivých ministerstvech, a
- b) posílit teoretické a praktické vědomostní schopnosti a napomoci tak vytvoření personální základny, která bude odborně schopná reformovat legislativní proces a učinit jej transparentnějším a efektivnějším.

Toto první vydání publikace se zabývá teoretickými a praktickými aspekty procesu tvorby právních předpisů a je zároveň průvodcem vzniklým vzdělávacím programem. Publikace je zaměřena na systém tvorby právních norem v České republice a jednotlivá úskalí procesu tvorby právních předpisů. Využívá praktické poznatky a zkušenosti získané při

práci v legislativě z posledních let. Kolektiv autorů publikace má k této problematice velice blízko. Jedná se většinou o specialisty na tvorbu právních norem zejména z jednotlivých ministerstev, Úřadu vlády, ale také z některých připomínkových míst nebo z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Právě díky spojení odborníků z teorie i praxe, předních odborníků na legislativní činnost v České republice, kteří často působí při Legislativní radě vlády či na legislativních útvarech, se podařilo v publikaci docílit různorodých odborných příspěvků a názorů.

K dosažení vytyčeného cíle publikace, kterým je, kromě již uvedeného, popis tvorby práva v České republice, autoři zvolili metody analýzy, syntézy a komparace literatury a právních pramenů a v neposlední řadě vycházeli ze svých vlastních zkušeností, znalostí z praxe i z dotazů, s nimiž se setkávají v rámci lektorské činnosti.

Celá publikace je systémově strukturována, výstižně je pojat popis procesu tvorby právních předpisů. Tato publikace jistě bude velkým přínosem pro odbornou i laickou veřejnost.

Na závěr mi dovoluťe popřát hodně úspěchů, ale i zdravého rozumu, všem legislativcům či zaměstnancům správních úřadů při tvorbě kvalitních právních předpisů v České republice. Jejich práce je složitá a náročná a ne vždy je plně doceněna.

V Praze červenec 2011

Mgr. Karolína Peake
místopředsedkyně vlády
a předsedkyně Legislativní rady vlády

O publikaci

Předkládaná publikace je sumářem mnoha názorů, znalostí a zkušeností předních českých odborníků zabývajících se tvorbou práva. Odborný tým, který byl shromážděn při Ministerstvu vnitra a Právnické fakultě Univerzity Kalovy v Praze, představuje kolektiv autorů, který reprezentuje jak teoretické zázemí legislativy, tak též praxi legislativní. Publikace je sepsána v rámci schváleného projektu spolufinancovaného z prostředků Evropské unie.

Legislativní proces nebo též zákonodárný proces je proces přípravy, tvorby, projednávání a schvalování zákonů zejména ze strany vlády, Parlamentu a prezidenta republiky, který končí jejím vyhlášením zpravidla ve Sbírce zákonů.

Na úrovni vlády tvoří právní předpisy ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (předkladatelé). Při přípravě právních předpisů musí jejich předkladatelé postupovat v souladu s Legislativními pravidly vlády, která upravují požadavky na obsah a formu připravované legislativy. Následný proces je na úrovni vlády, tedy projednání v Legislativní radě vlády a následně na schůzi vlády. Po schválení návrhu se postupuje dále do Poslanecké sněmovny. Nařízení vlády a vyhlášky se přímo zveřejňují ve Sbírce zákonů.

Předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR postupuje text zákona organizačnímu výboru, všem poslancům a klubům. Jednání o vládním návrhu zákona probíhá v rámci třech čtení. Pokud text zákona projde Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, je postoupen dále do Senátu. Po schválení zákona Senátem se zasílá přijatý zákon prezidentu republiky. Pokud prezident republiky zákon podepíše, může být za stanovených pravidel vyhlášen ve Sbírce zákonů.

Toto je ve zkratce „klasický“ legislativní proces právních předpisů podle českého práva. Proces schvalování zákonů se liší v jednotlivých zemích podle typu parlamentu, ústavy a jednotlivých parlamentních procedur. Naší snahou, a snahou celého projektu je popsat tvorbu práva

v České republice. Použité metody jsou klasického charakteru, neboli shromáždění literatury, její analýzy, následné syntézy do podoby příslušných kapitol a celkové koncepce publikace. Každou kapitolu zpracoval příslušný garant/autor tématu, který téma též přednášel v rámci kurzu v projektu. Ovšem tato publikace není jen o legislativním procesu, ale o celkové problematice legislativy.

V samotné publikaci jsme se zaměřili na legislativní proces ze všech hledisek. Tvorbu jak národních právních předpisů, tak též mezinárodní aspekty. V publikaci je obsaženo i mnoho konkrétních oblastí souvisejících s tvorbou práva (např. oblast vnitřních předpisů či činnost veřejného ochránce práv). Naším cílem není znovu sepsat něco, co již bylo publikováno, ovšem popsat legislativu tak, jak je v současné době dostupně možné.

Takto rozsáhlá a ucelená práce věnovaná legislativě vznikla za pomoci mnoha osob, které nám pomohly zejména se získáním podkladů, materiálů, ale též např. korekcí publikace. Všem osobám, které nám pomáhaly, děkujeme. Naše velké díky patří zejména recenzentům publikace Mgr. Františku Korbelovi, Ph.D., náměstkovi ministra spravedlnosti a místopředsedovi Legislativní rady vlády, JUDr. Jindřichu Škodovi, vědeckému pracovníkovi z Policejní akademie ČR v Praze a dlouholetému legislativci Ministerstva vnitra a JUDr. Radku Šmerdovi, Ph.D., pedagogovi z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, a to za komplexní posouzení a podnětné připomínky. Též by tato publikace nemohla vzniknout bez podpory a korekcí Ing. Radky Harazímové, manažerky celého projektu. Za jazykovou korekturu celého textu děkujeme Viktoru Kalabzovi a Petře Lešákové.

V Praze červenec 2011

Autoři

Slova recenzentů

Byl jsem osloven autory publikace, kteří v rámci projektu zaměřeného na legislativní proces, vytvořili společnou sbírku příspěvků o tvorbě práva a s tím souvisejících oblastí. Pro všechny teoretické i aplikované právní disciplíny, jejichž kvalitativní rozvoj dosáhne vysokého stupně a jejichž poznatková báze se stane kvantitativně velmi rozsáhlá, se stává nezbytností, aby své výsledky prezentovaly širokému okruhu adresátů v koncentrované, přehledné a snadno dostupné formě. Jedním z možných způsobů, jak toho dosáhnout, je vydávání různých oborových publikací od odborníků v dané oblasti.

Domnívám se, že předložené dílo „Legislativní proces (teorie a praxe)“ splňuje všechny předpoklady pro to, aby zaujalo své čtenáře, studenty a poskytlo jim užitečné informace pro jejich každodenní odbornou potřebu při jejich práci. Jak dokládají úvodní stránky publikace, dílo je právě určeno „legislativcům“, osobám, které tvoří právo. Práce vyhovuje svému poslání jak obsahem, tak formou. Cílem publikace jistě není jen poskytovat hlubokou analýzu problémů a přinášet novátorské poznatky, takový úkol plní práce jiného druhu, ovšem spíše komplexně podat vše o legislativním procesu a některých dalších blízkých oblastech. Práce má dle mého mimo jiné přednosti – nabídnout rychle a v koncentrované formě snadno srozumitelné a transparentní informace a zaujmout čtenáře. Všechny tyto požadované vlastnosti recenzované dílo má v míře vrchovaté.

Osobně se opírám o dlouholeté zkušenosti v legislativní oblasti, jak na úrovni autora předpisu, tak též na úrovni té nejvyšší, tedy schvalovatele, předkladatele a prosazovatele předpisu. To mi snad dovoluje zhodnotit předkládané dílo a s plnou vážností uvést, že se jedná o zdařilý projekt. Práce je plně využitelná pro praxi, jistě v rámci vzdělávacího programu a též pro teorii, kdy přední odborníci teorie a praxe legislativy popisují svými slovy oblasti legislativního procesu.

S ohledem na celkovou koncepci rukopisu a jeho rozsáhlost, jsem

některé dílčí připomínky sdělil přímo autorům a rozsah stanovený pro recenzi jsem využil možnost předat konkrétní připomínky k formě a obsahu publikace přímo.

Dílo lze plně označit za zdařilé a optimální k vzdělávání v legislativě, a to jistě zejména pro osoby, které tvorbu práva sami konají. I když svým rozsahem a obsahem je dle mého využitelná v rámci odborné veřejnosti.

V Praze červenec 2011

JUDr. Radek Šmerda, Ph.D.

Opíraje se o zkušenosti získané dlouholetou legislativní aktivitou snad mohou zaujmout názor, že legislativa je specifickou právní činností, jejíž kvalifikované provádění vyžaduje specialisty. Mylné je podle mého názoru tvrzení, že legislativcem může být každý, kdo si přečte legislativní pravidla. Legislativa totiž není jen o dobře zvládnuté legislativní technice.¹

Podmínkou k získání předpokladů pro tvorbu práva a tím i pro naplňování principů tvorby práva (příkladmo uvádím princip adekvátnosti práva, princip souladnosti práva či princip svrchovanosti zákona) je, alespoň podle mého názoru, příslušná legislativní praxe. Nezbytným a významným předpokladem pro úspěšnou legislativní činnost je ovšem i odpovídající znalost teorie.² Proto lze uvítat každý materiál, který se problematice tvorby práva kvalifikovaně věnuje.

Za takový materiál lze označit publikaci „Legislativní proces (teorie a praxe)“. V této publikaci autoři jednotlivých částí prokázali rozsáhlé

¹ S omluvou za určité pragmatické zobečnění. Samozřejmě si jsem vědom, že Legislativní pravidla vlády mají širší záběr.

² Nelze ovšem opomíjet ani další faktory, které ovlivňují výsledek legislativní aktivity, například zásadní zrychlení legislativního procesu.

teoretické znalosti a také i značné praktické zkušenosti v oblasti tvorby práva. Současně však nelze přehlédnout, že publikace je dílem, které plně netvoří monolitický celek. Odráží se v něm různorodost přístupu autorů k formálnímu i obsahovému pojetí jednotlivých částí. S ohledem na účel publikace (využití toliko v rámci vzdělávacího programu) to však lze akceptovat.

Akceptovat lze i zvolenou koncepci, byť by bylo možné uvažovat i o modifikovaném koncepčním pojetí, resp. o jiném „uchopení“ některých částí.

S ohledem na rozsah stanovený pro recenzi jsem využil možnost předat konkrétní připomínky k formě a obsahu publikace přímo.

Dílo, i přes jeho účelové zaměření (využití v rámci vzdělávacího programu) a dílčí „problémy“, lze označit za pomůcku, kterou mohou efektivně využívat nejen pracovníci vykonávající legislativní činnost, ale i další osoby přicházející do kontaktu s právem.

V Praze červenec 2011

JUDr. Jindřich Škoda

Publikace „Legislativní proces (teorie a praxe)“ je dílem legislativců, z nichž většinu mám tu čest osobně znát. Autoři jsou zkušení praktici, kteří se pohybují po všech zákoutích legislativního procesu. Od vzniku návrhů věcných záměrů a paragrafových znění právních předpisů, k němuž dochází obvykle na ministerstvech, přes připomínková řízení, na nichž se různou měrou podílejí, až po sekci vládní legislativy Úřadu vlády a Legislativní radu vlády, v jejichž orgánech mnozí z nich působí. Zním je tedy převážně jako kolegy, praktiky. K jejich působení mohu říci jedině – v institucích, ve kterých působí, patří k tomu nejlepšímu, co veřejná správa nabízí. Každý rozumný ministr by je vzal všechny do jednoho. Dobrých legislativců je ve veřejné správě jako šafránu. Jde o disciplínu složitou a odpovědnou, z právních specializací možná vůbec nejtěžší.

Knihy je i dílem teorie, jak název napovídá. Ani v tomto ohledu nezůstává autorský tým pozadu. Drtivá většina jeho členů má vazby na akademické prostředí, nejčastěji jsou pedagogy Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Odborná veřejnost je dobře zná z jejich přednáškové a publikační činnosti, ať již jde o množství časopiseckých statí, monografií či komentářů k zákonům, převážně z oblasti veřejného (správního a ústavního) práva. I v tomto ohledu patří v rámci české akademické obce k absolutní špičce.

Celkové vyznění knihy odpovídá kvalitám jejích autorů i zvolenému zadání. Kniha nemá být a není teoretizující vědeckou monografií, ale praktickou příručkou popisující legislativní proces do všech detailů. Teoretické zázemí je v ní využito pro potřeby praktické normotvorby a zodpovězení otázek, které při ní vznikají. Teoretické pasáže nejsou zbytečně zatěžující; hodnotím je naopak jako smysluplné, svěží a čtivé. Oceňuji zejména první dvě kapitoly od kolegů Kysely, Mlsny a Wintra. Přesně tak má praktické připomenutí teoretických základů vypadat.

Ale nejde jen o teorii. Jde též o obecné požadavky na tvorbu práva. Krásně je vystihuje teze v kapitole o tvorbě dobrého práva – „Legislativa je svým způsobem anticipovaná interpretací, proto by se mělo během procesu tvorby a schvalování právního pravidla průběžně vyhodnoco-

vat, je-li zřejmé, co se čím míní a kdo to pochopí.“ To je stará legislativní metoda, podle níž se návrhy zákonů dávaly čist osobám práva nebo věci neznalým. Nezapomínejme, že právě tyto osoby jsou řadovými adresáty právních norem.

Pokud je kniha místy popisná, je to dáno zadáním, neboť je určena pro reálné zkvalitnění tvorby právních předpisů v České republice se zaměřením na úředníky ústředních správních úřadů a jednotlivá připomínková místa. A to provádí dokonale. Chtě nechtě, osvojení si teoretických základů normotvorby a perfektní zvládnutí rutiny, zejména legislativních pravidel vlády je pro cílové čtenáře důležitější, než úvahy o změnách legislativního procesu *de lege ferenda*. Přesto vítám alespoň krátkou zmínku k možným změnám pravidel zákonodárného procesu a solidně zpracovanou kapitolu o připravované elektronizaci legislativy v rámci projektů eSbírka a eLegislativa.

Domnívám se, že tato publikace přesahuje svou kvalitou a rozsahem pouhé naplnění požadavků zvoleného projektu a neskončí spolu s projektem. Zařadí se k nemnoha kvalitním dílům věnujícím se v České republice systematicky legislativě. Přeji knize, jejím autorům i jejím čtenářům mnoho úspěchů.

V Praze červenec 2011

Mgr. František Korbel, Ph. D.



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

O projektu Legislativa

Ministerstvo vnitra v rámci své činnosti v oblasti legislativy zpracovalo a aplikuje projekt s názvem: Podpora prostředí pro zkvalitnění tvorby právních předpisů v České republice se zaměřením na úředníky ústředních správních úřadů a jednotlivá připomínková místa (Legislativa). Jedná se o projekt spolufinancovaný z fondů Evropské unie. V rámci projektu byl vytvořen odborný tým, jenž zpracoval i předkládanou publikaci.

Základní údaje o projektu

Registrační číslo:	CZ.1.04./4.1.00/27.00005
Operační program:	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
Název prioritní osy:	Veřejná správa a veřejné služby (Konvergence)
Číslo prioritní osy:	4.1
Název oblasti podpory:	Posilování institucionální kapacity a efektivity veřejné správy
Číslo oblasti podpory:	4.4a.1
Název výzvy:	Výzva pro předkládání IP - Veřejná správa a veřejné služby
Číslo výzvy:	27
Název příjemce projektu:	Ministerstvo vnitra, Kancelář náměstka ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví
Název Partnera projektu:	Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Partner projektu je odborným garantem celého projektu. Dodává podstatnou část odborníků, kteří se zabývají vznikem vzdělávacího programu a přípravou publikace. Odborní zaměstnanci zajišťují část vzdělávacího programu v průběhu projektu. V rámci udržitelnosti projektu se partner projektu bude podílet na pokračování vzdělávacího programu.

Zdroje financování a náklady projektu

Příspěvek ze strukturálních fondů:	4.327.350,- Kč
Příspěvek z národních veřejných zdrojů:	736.650,- Kč
Veřejné finanční prostředky celkem:	5.091.000,- Kč

Časový harmonogram projektu

Zahájení realizace projektu:	5. dubna 2010
Ukončení realizace projektu:	23. března 2012

Popis projektu

Projekt je zaměřen na profesionalizaci procesu tvorby právních předpisů. V rámci projektu iniciuje Ministerstvo vnitra, Kancelář státního tajemníka a náměstka ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví vznik týmu odborníků z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a odborníků z praxe (specialisté na tvorbu právních norem zejména z jednotlivých ministerstev, Úřadu vlády, ale také z některých připomínkových míst nebo vysokých škol). Tým odborníků vytvoří vzdělávací program zejména pro úředníky správních úřadů, který se bude zabývat praktickým přístupem a teoretickými aspekty procesu tvorby práva. Vzdělávací program, který bude trvat jeden semestr, bude rozdělen do dvou částí. První část bude zaměřena na technickou stránku procesu tvorby právních předpisů a sjednocení přístupů při jejich tvorbě. Druhá část vzdělávacího programu bude navazovat na část prvou a bude zaměřena více teoreticky s cílem vytvořit platformu osob zabývajících se procesem tvorby právních norem na koncepční úrovni. Frekventanti kurzu si budou moci vybrat, zda chtějí absolvovat

obě části vzdělávacího cyklu nebo jen jednu jeho část, podle úrovně jejích současných znalostí a potřeb. Nedílnou částí projektu je vznik publikace (příručky, praktické učebnice), která se bude zabývat teoretickými a praktickými aspekty procesu tvorby právních předpisů a bude průvodcem vzdělávacím projektem. Publikace bude zaměřena na systém tvorby právních norem v České republice a jednotlivá úskalí procesu tvorby právních norem.

Cíl projektu

Cílem projektu je sjednotit přístupy osob participujících na procesu tvorby práva pomocí vzdělávacího programu a eliminovat tak nejednotný přístup k tvorbě právních předpisů na jednotlivých ministerstvech. Cílem projektu je posílit teoretické a praktické vědomostní základy a napomoci tak v České republice vytvořit personální základnu, která bude odborně schopná účastnit se procesu reformy legislativního procesu s cílem učinit tvorbu regulace transparentní a efektivní.

Cílové skupiny

Správní úřady, zaměstnanci těchto úřadů a organizace a organizační složky zřizované těmito úřady a jejich zaměstnanci.

Přednáškový cyklus v oblasti legislativa

Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Karlovy v Praze pořádá další přednáškový cyklus v oblasti legislativy, které probíhají v roce 2011.

Více informací o kurzu legislativa naleznete na webových stránkách: <http://www.mvcr.cz/clanek/podpora-prostredi-pro-zkvalitneni-tvorby-pravnich-predpisu.aspx>.

O autorech

JUDr. Radim Boháč, Ph.D. je odborným asistentem katedry finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Po ukončení magisterského studia působil na této katedře jako interní doktorand, poté byl přijat jako odborný asistent a od roku 2006 vykonává funkci tajemníka této katedry. Rovněž vede kurz Finančního práva na Metropolitní univerzitě Praha, o. p. s. Od roku 2007 je členem Pracovní komise pro veřejné právo II – finanční právo Legislativní rady vlády České republiky a působí v oblasti přípravy nových právních předpisů v oboru finančního práva. V roce 2010 se stal vedoucím oddělení Legislativa přímých a nepřímých daní na Ministerstvu financí ČR a od roku 2011 je zástupcem ředitele odboru Daňová legislativa. Od roku 2006 je členem pracovní skupiny Právo a bezpečnostní obory Akreditační komise. Specializuje se na rozpočtové právo, daňové, poplatkové a celní právo a otázky subjektů finančního práva. Pravidelně publikuje v odborném tisku a je spoluautorem knih *Daňový receptář (LexisNexis, Praha 2004)* a *Rozpočtové právo (C. H. Beck, Praha 2007)*. Je členem redakčních rad časopisů *Právník* a *Daně a finance*.

Mgr. Ing. David Bohadlo absolvoval v roce 2001 Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze a v roce 2005 Fakultu ekonomicko-správní Univerzity Pardubice. Letní semestr v roce 1999 studoval na Fridrich-Schiller-Universität Jena se zaměřením na právo EU a zimní semestr v roce 2003 na University of Rome, Tor Vergata, se zaměřením na problematiku hospodářské soutěže a veřejné správy v Itálii. V současnosti je doktorandem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci se specializací na správní právo. V letech 2001 až 2011 byl zaměstnancem Krajského úřadu Pardubického kraje ve funkci vedoucího oddělení vnitřních věcí a zástupce vedoucího organizačního a právního odboru a krajského živnostenského úřadu. V současnosti působí v advokacii a podílí se na vedení projektu financovaného z evropských strukturál-

ních fondů a Svazem měst a obcí ČR zaměřeného na právní poradenství obcím. Je členem pracovní komise pro veřejné právo Legislativní rady vlády a rozkladové komise ministra vnitra. Dlouhodobě přednáší problematiku správního řádu a přestupků pro úředníky územně samosprávných celků. Je lektorem Institutu pro veřejnou správu Praha se zařazením dle zákona o úřednících územně samosprávných celků jako odborník na obecnou a zvláštní část zkoušky zvláštní odborné způsobilosti. Podílel na zpracování několika e-learningových vzdělávacích programů v oblasti správního práva. K aktuálním otázkám aplikace správního řádu vystoupil na řadě odborných konferencí.

Mgr. Emil Horčíčka je ředitelem odboru správního Ministerstva vnitra. V minulosti působil jako zástupce ředitele odboru legislativy a posléze pak jako ředitel odboru mezinárodního práva na Ministerstvu vnitra. Zastával rovněž pozici vrchního ředitele sekce NOK a evropských záležitostí na Ministerstvu pro místní rozvoj. Absolvoval Právnickou fakultu Masarykovy university v Brně (1998). V současné době rovněž působí jako předseda Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a je členem rozkladové komise ministra vnitra. Podílel se na tvorbě věcného záměru správního řádu a na koncepci elektronické publikace právních předpisů. Věnuje se rovněž problematice práva EU.

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D. je ředitelem odboru vládní legislativy Úřadu vlády České republiky. Absolvent Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze (2002), kde rovněž získal titul doktora práv (2004). Absolvent doktorského studijního programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze (2009). Člen rozkladové komise vedoucího Úřadu vlády České republiky. Lektor a zkušební komisař Institutu pro místní správu. Člen redakční rady ročenky „Czech Yearbook of International Law“. Pedagog na Právnické fakultě Panevropské vysoké školy, pobožce v Praze. Spoluautor nebo člen autorského kolektivu několika publikací se zaměřením na veřejnoprávní obory, včetně mezinárodního práva veřejného, a na tvorbu práva. Autor a spoluautor řady

článků s veřejnoprávní tematikou v odborných i veřejně dostupných periodikách.

JUDr. Michael Kohajda, Ph.D. je odborným asistentem katedry finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Specializuje se na bankovní právo a právo finančního trhu. Po ukončení magisterského studia na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci absolvoval doktorský studijní program na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze v oboru finančního práva. Pravidelně uskutečňuje zahraniční výukové programy v oboru finančního práva, například na právnických fakultách Universidad de Santiago de Compostela, Španělsko; The Hague University, Nizozemsko; či Univerzite Paris Sud, Faculte de Jean Monnet, Francie; které jsou i příležitostí ke vědecké spolupráci. Pravidelně se aktivně účastní odborných konferencí a obdobných odborných akcí v České republice i v zahraničí. Byl řešitelem či spoluřešitelem několika výzkumných i vzdělávacích grantových projektů. V roce 2009 působil v pracovní skupině na přípravu nového zákona o daních z příjmů Ministerstva financí ČR, od roku 2011 je členem Pracovní komise pro veřejné právo II – finanční právo Legislativní rady vlády České republiky, působí také ve Výběrové komisi Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Pravidelně publikuje v odborném tisku v České republice i zahraničí (např. Slovensku, Španělsku, Rusku či USA) a je spoluautorem monografií.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D. je docentem katedry politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a tajemníkem Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury. Absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze (Mgr. 1998, JUDr. 2000, Ph.D. 2001), habilitovaný na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze (2006). Člen pracovní komise Legislativní rady vlády pro správní právo a rozkladové komise ministra školství, mládeže a tělovýchovy. Člen redakčních rad časopisů *Právník* a *Správní právo a Le-*

gislativní přílohy časopisu Správní právo. Člen zkušebních komisí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a Fakultě mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze. Na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze vyučuje politologii, státovědu a vybrané otázky ústavního práva, literárně se věnuje především ústavnímu právu a ústavní teorii. Je autorem – vedle desítek knižních kapitol a časopiseckých a sborníkových článků – monografií *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav* (2000), *Právo na odpor a občanskou neposlušnost* (2. vyd., *Doplňek*, Brno 2006), *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů* (*Eurolex Bohemia, Praha 2004*) a *Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci* (*Univerzita Karlova, Praha 2006*).

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D. je absolvent Právnické fakulty UK v Praze, postgraduální studium na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze v oboru veřejné právo I – ústavní, mezinárodní veřejné a evropské právo (získaný titul Ph.D.); absolvent Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, obor mezinárodní teritoriální studia, německo-rakouská studia, (získaný titul PhDr. v roce 2003). Člen redakční rady časopisu *Správní právo*, redakční rady *Czech Yearbook of International Law*. Držitel ceny Leopolda Heyrovského (udělena Právnickou fakultou Univerzity Karlovy v Praze v 2010); držitel pamětní medaile Úřadu vlády České republiky (medaile udělena předsedou vlády v roce 2010). O roku 2004 – dosud odborný asistent na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze – katedra německo-rakouských studií; od roku 2005 – dosud externí vyučující na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Autor pracuje jako náměstek místopředsedkyně vlády a místopředseda Legislativní rady vlády a vrchní ředitel Sekce Legislativní rady vlády (od roku 2010). Předtím náměstek ministra spravedlnosti a předsedy Legislativní rady vlády, ředitel Odboru vládní legislativy Úřadu vlády ČR, vedoucí Sekretariátu Legisla-

tivní rady vlády, ředitel kabinetu ministra a předsedy Legislativní rady vlády, referent v Odboru kompatibility s právem ES. Předseda rozkladové komise Úřadu vlády České republiky, člen rozkladové komise Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Ministerstva dopravy. Člen právní komise Českého olympijského výboru.

JUDr. Lenka Pítrová, CSc. je ředitelka odboru koncepčního a institucionálního Sekce pro evropské záležitosti při Úřadu vlády ČR. Absolventka Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a postgraduálního studia na Faculté de Droit Comparé, Štrasburk. Po absolutoriu pracovala jako vědecký pracovník Ústavu státu a práva ČSAV. Od roku 1993 byla odborným konzultantem a od roku 1999 zástupkyní ředitelky Parlamentního institutu, odboru Kanceláře Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. V letech 2005 až 2008 působila jako vedoucí oddělení pro záležitosti Evropské unie Parlamentního institutu. Současně externě vyučuje na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Od roku 2006 je členkou Legislativní rady vlády. Specializuje se na komparativní správní právo a právo Evropské unie. Pravidelně publikuje v odborném periodickém tisku, mezi knižní tituly související s evropskou problematikou, na nichž se autorsky podílela, patří Pítrová L., Pomahač R., Evropské správní soudnictví, Praha, C. H. Beck 1998, Pítrová L., Pomahač R., Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 1. až 4. díl, Praha, Linde 2000 až 2006, Syllová J., Pítrová L., Svobodová M.a kol., Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu, komentář, C. H. Beck, Praha 2005, Syllová J., Pítrová L., Paldusová H. a kol., Lisabonská smlouva, komentář, C. H. Beck, Praha 2010.

Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D. je vedoucí právního odboru Kanceláře veřejného ochránce práv. Absolventka Právnické fakulty Masarykovy univerzity (2001). Absolventka doktorského studijního programu na Právnické fakultě Masarykovy univerzity (2006). Stálá zástupkyně

člena Rady vlády pro lidská práva, členka Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva Rady vlády pro lidská práva, členka Komise pro správní právo Legislativní rady vlády. Externí spolupracovnice Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Spoluautorka či členka autorského kolektivu některých publikací se zaměřením na veřejnou správu, stavební právo. Editorka publikací se zaměřením na veřejnou správu a dobrou správní praxi, editorka sborníků z mezinárodních konferencí a workshopů. Autorka a spoluautorka článků s tematikou působení veřejného ochránce práv k ochraně veřejných subjektivních práv a k ochraně základních práv a svobod v odborných i veřejně dostupných periodikách.

plk. JUDr. František Vavera, Ph.D. je ředitelem odboru vnějších vztahů a legislativy Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR. Zastával i řadu funkcí na Ministerstvu vnitra, jakož i státního tajemníka a náměstka ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví. Absolvent Policejní akademie ČR v Praze (bakalář 2002, magistr 2004). Doktor práv z Akademie Policajného zboru v Bratislavě (2005). Absolvent doktorského studijního programu na Policejní akademii ČR v Praze (2007). Je členem pracovní komise pro veřejné právo – správní právo II Legislativní rady vlády. Člen rozkladové komise ministra zdravotnictví a ministra dopravy. Lektor obecné části správního práva na Institutu pro místní správu. Člen rozkladové komise ministra vnitra a poradní komise ministra vnitra ve věcech služebního poměru. Člen redakční rady časopisu *Bezpečnostní teorie a praxe*. Pedagog na Právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni a Vysoké škole Karlovy Vary. Externí pedagog na Policejní akademii ČR v Praze. Spoluautor či člen autorského kolektivu některých publikací se zaměřením na kriminalistiku, zejména úvod do kriminalistiky a její vývoj. Autor a spoluautor několika desítek článků s tematikou kriminalistické vědy, práva či bezpečnostních orgánů v odborných i veřejně dostupných periodikách.

JUDr. Lukáš Váňa, Ph.D. je ředitelem Společnosti pro rozvoj veřejné správy, o.p.s., která se podílí na realizaci vzdělávacího projektu Svazu měst a obcí ČR „Vzdělaný zastupitel“. V letech 2007 – 2011 byl členem pracovní skupiny Správní právo I při Legislativní radě vlády. V rozmezí let 2003 – 2008 pracoval jako vedoucí Legislativně-právního oddělení Svazu měst a obcí České republiky, kde se zabýval problematikou zákona o obcích a souvisejícími právními předpisy. Je členem Legislativní komise Předsednictva Svazu měst a obcí České republiky. Absolvoval magisterské studium (2001) na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, kde rovněž získal titul doktor (2008) a doktor práv (2010). V roce 2005 dokončil studium politologie na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Je spoluautorem mj. těchto publikací: *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, *Komentář* (C. H. Beck, Praha 2008). *Local Government Borrowing in Deregulated Market of the Czech Republic, in Local Government Borrowing: risk and rewards: A Report on Central and Eastern Europe* (Open Society Institute, Createch Ltd., Budapešť 2004). Je rovněž autorem článků v odborných časopisech *Správní právo* a *Obec a finance*.

JUDr. Josef Vedral, Ph.D. je zaměstnán v odboru vládní legislativy Úřadu vlády ČR, současně je členem Legislativní rady vlády a rovněž předsedou její pracovní komise pro správní právo. Současně od roku 2006 vyučuje správní právo na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, kde absolvoval magisterské (1996) i postgraduální (1999) studium. Po absolvování fakulty pak působil nejprve v odboru legislativy Ministerstva vnitra, později v legislativním oddělení Svazu měst a obcí ČR a poté opět v odboru legislativy Ministerstvu vnitra. Od roku 2005 do současnosti působí v odboru vládní legislativy Úřadu vlády ČR. Od roku 1994 do roku 2002 byl členem zastupitelstva městské části Praha – Zbraslav. Je členem rozkladových komisí na Ministerstvu pro místní rozvoj, Ministerstvu vnitra, Ministerstvu životního prostředí, Ministerstvu průmyslu a obchodu, Energetickém regulačním úřadu, Českém telekomunikačním úřadu, Ministerstvu obrany, Ministerstvu spravedl-

nosti, Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy a v České národní bance, dále je členem poradního sboru ministra vnitra pro správní řád a členem poradního sboru ministra pro místní rozvoj pro stavební právo. Je autorem *komentáře k novému správnímu řádu* (Bova Polygon, Praha 2006), *komentáře k zákonu o střetu zájmů* (C. H. Beck, Praha 2006) a spoluautorem (vedoucím autorského kolektivu) *komentáře k obecnímu zřízení* (C. H. Beck, Praha 2008). Je autorem řady článků v odborných časopisech, zejm. *Správní právo*, *Právní rozhledy*, *Právník*, *Stavební právo* a *Právní zpravodaj* a rovněž autorem řady příspěvků ve sbornících z odborných konferencí věnovaných zejména oblasti správního práva.

Mgr. Ondřej Veselský je absolventem Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze (2001). V letech 2002–2007 pracoval na odboru mezinárodních vztahů Ministerstva zdravotnictví, do jeho agendy patřila zejména koordinace agendy členství České republiky v Evropské unii. V letech 2005–2007 zastával funkci ředitele tohoto odboru a odpovídal též za přípravu čerpání České republiky ze strukturálních fondů v oblasti zdravotnictví v letech 2007–2013. Od října roku 2007 pracuje na Ministerstvu vnitra, kde mimo jiné tři roky řídil odbor mezinárodního práva. V současné době je náměstkem ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví.

Doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc. je vedoucím katedry správního práva a správní vědy na Právnické fakultě University Karlovy v Praze, na které působí od roku 1975. Je též členem Legislativní rady vlády České republiky. Ve vědecké a pedagogické práci se specializuje na obor správní právo, se zaměřením především na problematiku normotvorby, správního řízení a místní samosprávy. Vedle řady publikací je též spoluautorem učebnice *Správní právo – obecná část*.

JUDr. Markéta Whelanová, Ph.D. působí jako vedoucí analyticko-konzultačního oddělení odboru kompatibility Úřadu vlády ČR a zástup-

kyně ředitele tohoto odboru, který se mj. zabývá posuzováním slučitelnosti návrhů právních předpisů České republiky s právem EU. Po studiích na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze (magistr, 1997) absolvovala rovněž na této fakultě postgraduální studium v oboru evropské právo se zaměřením na problematiku implementace práva EU do českého právního řádu (2003). Dlouhodobě se zabývá oblastí pracovního a sociálního práva EU, problematikou volných pohybů v rámci EU a zejména metodami implementace práva v České republice i jiných členských státech EU. Je spoluautorkou či členkou autorského kolektivu publikací se zaměřením na implementaci práva EU a antidiskriminační právo. Pravidelně publikuje v odborné literatuře k tématům souvisejícím s legislativními dopady práva EU. V oblasti zákazu diskriminace a migrace spolupracuje zejména s Poradnou pro občanství, občanská a lidská práva. Příležitostně vyučuje právo EU na Metropolitní univerzitě v Praze.

JUDr. PhDr. Jan Wintř, Ph.D. je odborným asistentem katedry teorie práva a právních učení Právnické fakulty UK a externím vyučujícím Ústavu politologie Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Studoval na Univerzitě Karlově v Praze (Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze abs. 2001, Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze abs. 2004, doktorské studium na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze abs. 2006) a na Ludwig-Maximilians-Universität v Mnichově. Člen Výboru pro sexuální menšiny Rady vlády pro lidská práva. Autor monografie *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva* (Karolinum, Praha 2006), za kterou získal Bolzanovu cenu a Cenu Antonína Randy, učebnice *Principy českého ústavního práva (s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního)* (Eurolex Bohemia, Praha 2006), monografie *Česká parlamentní kultura* (Auditorium, Praha 2010) a dalších odborných textů z oblasti teorie práva, ústavního práva, právních dějin a politologie.

I. TEORIE TVORBY PRÁVA

1. K čemu je praxi teorie? Nástin základních témat teorie tvorby práva

1.1. Úvodní poznámka

Účelem této kapitoly není nabídnout praktikujícím legislativcům zlepšení stavu jejich dovedností ve smyslu řemesla, nýbrž spíše propojit částečné zopakování pojmů klíčových pro nakládání s právem s určitým úkrokem stranou. Díky tomu se legislativcova práce může objevit v trochu jiném světle, v širším kontextu. Možná tak bude srozumitelnější, resp. z hlediska svých vykonavatelů i smysluplnější. Odpovídá to ostatně i zaměření celého kurzu, jemuž tato příručka slouží, který je vědomě pojímán nejen jako praktické školení, ale právě též jako líčení relevantního kontextu legislativní činnosti. Jde samozřejmě o míru odtažitosti; zvoleným řešením je její koncentrace v úvodní kapitole.

Jistým úskalím co do účinnosti může být, že příležitostně v textu vyslovované kritiky pravděpodobně minou oči a uši těch nejpovolanějších, tj. politických šéfů, resp. zadavatelů úkolů. Právě ti občas vykazují jen značně omezené porozumění tomu, k čemu a jak práva užívat. Právo má samozřejmě také instrumentální povahu (nástroj dosahování sociálních, resp. politických cílů), ale rozhodně se jí nevyčerpává; navíc dozajista nesplyvá jen s texty právních předpisů. Při nedostatečné reflexi podstaty a funkce práva je možné, že jsou s ním spojovány naděje, které nemůže splnit, tj. je přetěžováno. Ač existují mechanismy usnadňující realistický odhad toho, co právní regulace zmůže (např. RIA, o níž bude ještě vícekrát řeč), mohou fungovat jen při ochotě se jim podřídit. Pokud nicméně ministr trvá na řešení problému právní regulací ještě dříve, než byly provedeny analýzy toho, zda problém vůbec za řešení a jaké stojí, těžko může být RIA účinná.

V tomto ohledu do popředí vystupuje jako problém absence služebního zákona, a to v zásadě v jakékoli podobě zajišťující odbornost, neutralitu a stálost státního aparátu. Obecně totiž platí, že nepostradatelná

je byrokracie pouze jako celek, postradatelní jsou ovšem jednotliví úředníci.³ Při vědomí poměrně jednoduché cesty z pracovního poměru málokomu stojí za to se s nadřazeným přít o správnosti cest k dosažení jím stanoveného cíle. Důsledkem ovšem může být řešení suboptimální.

1.2. Nevyhnutelnost práva a popisy jeho vytváření

Právu se nevyhneme, i kdybychom chtěli. Již od *Aristotelových* dob je konvenčním poznatek o společenské povaze člověka (*zoon politikon*). Nemůže-li člověk žít bez společnosti a jsou-li současně lidé rozdílní co do schopností, zájmů a preferencí, je třeba regulativů jejich soužití. Jedním z takových regulativů je právo, jež se při úpadku obecné účinnosti morálky či náboženství stává regulativem privilegovaným.

Tezi o nezbytnosti regulace související s konflikty mezi lidmi lze doložit i antropologickými konstantami práva (minimální obsah přirozeného práva) *H. L. A. Harta*, přední postavy (anglosaského) právního pozitivismu 20. století. Podle něj jsou lidé zranitelní, přibližně rovní, s čímž souvisí schopnost vzájemně se zabít, a umírněně altruističtí, takže je nelze mít ani za anděly, ani za ďábly. K tomu je třeba přičíst omezené zdroje, jež máme k dispozici, a značnou divergenci v porozumění dlouhodobým zájmům a v dobré vůli.⁴ To vše jsou předpoklady neshody a jejích možných závažných důsledků.

Zaměříme-li se nyní na to, jak právo vzniká, resp. jak je proces vznikání v této knize zkoumán, můžeme rozlišit nejméně tři skupiny otázek na různých úrovních obecnosti. V tomto ohledu lze vydělit teoretické otázky tvorby práva, teorii legislativy a legislativní dobrou praxi. Zatímco legislativní dobrá praxe se dá na této úrovni vypořádat tím, že jde

³ K různým modelům úřednické služby srov. už Mertl, J.: *Byrokracie*, Orbis, Praha 1937.

⁴ Hart, H. L. A.: *Pojem práva*, Prostor, Praha 2004, s. 192 an.

o metodu učení se pomocí příkladů právních předpisů, at už dobrých, nebo odstrašujících,⁵ a v kurzu je aplikována i v podobě prvků seminární výuky, dalším dvěma skupinám otázek je účelné věnovat pozornosti více. Především přitom, že v dalším textu jde v zásadě jen o hesla, nikoliv o důkladnější rozbor dílčích témat.

1.2.1. Teoretické otázky tvorby práva

Teorie tvorby práva je pro někoho součástí obecné teorie práva (zhruba *O. Weinberger*), pro jiné je součástí „právní politologie“, zkusmo v Německu zaváděného oboru, blízkého americkému proudu „*Law and Politics*“,⁶ konečně pro další autory samostatnou komplexní disciplinou.⁷ Český právní teoretik a filosof *B. Tomsa* ji do své nauky o vědách právních zařazoval jako teorii právní politiky, jejíž podstatou je hledání odpovědí na otázky, jak a jaké právo vytvářet. Proti kreativní teorii právní politiky stála v jeho pojetí jurisprudence, založená na odvozování z norem: pojmána byla kognitivně, tj. jako rozpoznání normy, již mají být subsumovány skutkové okolnosti řešeného případu, zatímco právní politika předpokládá vůli a rozhodnutí vytvořit nové právo bez ohledu na stávající právní normy, ovšem se zřetelem k právním principům. Obojí se nicméně může propojovat v činnosti jediného soudce podle toho, zda normy více nalézá nebo více tvoří.⁸

Soudobá kritická právní teorie (CLS) ostatně vcelku správně upozorňuje, že rozdíl mezi tvorbou a aplikací práva je ve vztahu k prvkům poznání a vůle značně relativní, takže soudce se připodobňuje zákono-

⁵ Kněžínek, J., Mlsna, P., Vedral, J.: Příprava návrhů právních předpisů – Praktická pomůcka pro legislativce, Úřad vlády, Praha 2010.

⁶ Whittington, K. E., Kelemen, R. D., Caldeira, G. A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford 2010.

⁷ K tomu srov. Kysela, J.: Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“?, *Právník*, roč. 2007, č. 12.

⁸ Tomsa, B.: *Nauka o právních vědách. Základy právní metodologie*, Věšhrd, Praha 1946, s. 71 an.

dárci ve velké většině případů, jež nejsou z hlediska podmínek subsumpcy zcela triviální.⁹ Podle *B. Ehrenzellera* je to dáno změnou funkce zákona, který se stal politickým instrumentem, takže přestal zajišťovat předvídatelnost životních poměrů. Ve větší míře tomuto účelu slouží výklad zákona, čímž se dále stírá rozdíl mezi tvorbou a aplikací práva.¹⁰

Teorie tvorby práva je širší než teorie zákonodárství, resp. teorie tvorby normativních právních aktů, ač i ta může být ukotvena dosti hlubinně. Příkladem je tzv. *legisprudence* jako opak *jurisprudence*, chápáné jako teorie *adjudikace*. *Legisprudence* se totiž nezabývá jen procesy a metodami vzniku psaného práva, ale také jeho zdůvodněním na pozadí východiska přirozené svobody: je-li člověk přirozeně svobodný, musíme každý zásah do této svobody nejen důkladně zvažovat, ale též zdůvodňovat.¹¹ Nesplnění této povinnosti indikuje libovůli.¹²

Oproti *legisprudenci* svým záběrem teorie tvorby práva pokrývá také autonomní právo, soudcovské právo a právo vzešlé z mezinárodních smluv, obyčejové právo a případně i soukromou smluvní právotvorbu. Všude tu totiž vznikají v konečné instanci veřejnou mocí sankcionované standardy lidského jednání. Liší se nicméně závislostí na projevu vůle adresáta příslušných práv a povinností. Proto se diferencuje mezi prá-

⁹ Srov. např. Kennedy, D.: *A Critique of Adjudication. (fin de siecle)*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London 1997.

¹⁰ Ehrenzeller, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main 1993, s. 80. Podobně Schneider, H.: *Gesetzgebung*, 3. vyd., C. F. Müller, Heidelberg 2002, s. 1.

¹¹ K *legisprudenci* viz programový text L. J. Wintgense: *Legisprudence as a New Theory of Legislation*. *Ratio Juris*, roč. 2006, č. 1, nebo dvojici knih Wintgens, L. J., Thion, P., Carly, M. (eds.): *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*, Aldershot: Ashgate, 2005, a Wintgens, L. J., Thion, P. (eds.): *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, Aldershot: Ashgate, 2007.

¹² O tom, že nejde pouze o obecněteoretický postulát, svědčí např. k praxi vztažená německá diskuse patrná z článku Mende, V., Hanke, S.: *Gesetzgeberische Begründungspflichten und -obligationen*, o němž informuje *Z. Šín v Legislativní příloze Správního práva*, roč. 2011, č. 4.

vem autonomním a heteronomním (produkty legislativní právo tvorby, tj. právo tvorné aktivity parlamentu, vlády a správních úřadů, a právo tvorby soudcovské); hybridní povahu mají právní obyčeje, které na jedné straně vznikají z jednání právních subjektů (adresátů práva), na druhé straně v konsolidované podobě adresáty zavazují bez ohledu na jejich chtění.

Relativně novým jevem, s nímž je třeba se v procesech vytváření práva vyrovnat, je právní pluralismus či právní polycentrismus. Na právní pluralismus lze hledět dvojím způsobem: sociologickým a „evropským“.¹³ Z hlediska právo tvorby nás zajímá ta druhá optika, jež bývá popisována v pojmech ústavního pluralismu nebo právního polycentrismu, tedy teorií analyzujících působení různých, na sobě do značné míry nezávislých a nehierarchicky uspořádaných právních systémů na témže území (vnitrostátní, mezinárodní a evropské právo). Ačkoli je zájem badatelů soustředěn primárně na aplikaci a interpretaci (co má kdy přednost), bez významu není ani zkoumání limitů konkrétního právo tvůrce v důsledku aktivity právo tvůrce jiného (do čeho nezasahovat, co provádět apod.).

Vedle očekávatelného zájmu o procesy, metody a techniky vytváření práva reflektuje teorie tvorby práva i příslušný hodnotový, sociální a politický kontext. V zásadě jde o to, co je obsahem právní regulace, jakým hodnotám a účelům slouží, jak na ni působí politické procesy (volební programy, lobbisté apod.), resp. jak ona sama tyto procesy ovlivňuje, s jakou mírou akceptace ve společnosti může počítat, ať už proto, že existuje návyk právo dodržovat, nebo proto, že konkrétní legislativní opatření odpovídá tomu, co je považováno za správné, anebo naopak (kontrafaktické normy), potažmo je to společností spontánně žité apod.

¹³ Lengyelová, D. (ed.): *Pluralizmus moci a práva*, ÚŠP SAV + Eurokodex, Bratislava 2007, případně Maršálek, P.: *Právo a společnost*, Auditorium, Praha 2008, zejm. pátá část, nebo Kysela, J.: *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy*, in: Gerloch, A., Tomášek, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století – II. sv. – Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*, Karolinum, Praha 2010.

1.2.2. Teorie legislativy

Jejím těžištěm je pro naše potřeby výklad Legislativních pravidel vlády s historickými a komparativními přesahy např. ve věci formy a závaznosti tzv. legistických směrnic, tj. „technických“ standardů vytváření psaného práva. Spadají sem otázky významu členění právních předpisů, problematika nadpisů, poznámek pod čarou či rozsahu (délky) ustanovení a dále třeba rozbor typů ustanovení zmocňovacích, zrušovacích nebo přechodných. Každý ze zmíněných typů je zajímavý teoreticky a může vyvolávat praktické problémy.

U zmocňovacích ustanovení jde především o stupeň určitosti ve vazbě na otázku, v jaké míře určuje obsah prováděcího právního předpisu zmocňovací ustanovení a v jaké míře zákon jako takový. Jde tak mj. o hledání hranice mezi zákonodárnou a nařizovací mocí, která je měnlivá nejen podle podoby ústavní úpravy, ale i podle její interpretace (komu více povolit). V případě zrušovacích ustanovení se řeší určitost (starší technika generálních derogačních klauzulí), dohledatelnost zrušovaných právních předpisů (znalost platných součástí právního řádu, problém obsoletnosti), samostatná normativní existence novel zákonů (např. rušení samostatných článků o účinnosti novel), vztah různých úrovní právního řádu (derogace prováděcích právních předpisů zákonem), případně i vztah derogace ke zmocnění (je možné bez náhrady a bez zvláštního zmocnění zrušit prováděcí právní předpis, který je zákonem předpokládán?). Konečně přechodná ustanovení hrají značnou roli v posuzování problémů nepravé retroaktivity a mají mimořádný dopad na legitimní očekávání adresátů práva; jsou klíčovou složkou tzv. intertemporálního práva, k němuž ale patří přinejmenším i účinky derogačních nálezů Ústavního soudu.¹⁴

Mnohé z problémů regulovaných Legislativními pravidly se již staly

¹⁴ Procházka, A.: Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák., Barvič a Novotný, Brno 1928; z poslední doby Kühn, Z.: Intertemporální dopady zrušení právního předpisu Ústavním soudem, *Jurisprudence*, roč. 2011, č. 4.

předmětem rozhodování Ústavního soudu, takže je třeba je vykládat v tomto nasvícení.¹⁵

Do teorie legislativy nicméně spadá i problematika transpozice evropských směrnic, a to zejména jako dilema výběru mezi promítnutím sledovaného účelu do vnitrostátního právního řádu a otrockým překladem. Ve stále větší míře se setkáváme s pouhými překlady, přičemž není úplně zřejmé, je-li to důsledkem jen pohodlnosti legislativců, nebo spíše naší nedostatečné asertivity vůči kontrolám Komise, pro niž může být jednodušší „odškrtnout“ si přeloženou položku, než analyzovat shodu účelů evropského a tuzemského předpisu. Problémem pouhých překladů ovšem je riziko inkompatibility s prostředím právního řádu, umocněné tím, že překládající legislativci leckdy nevědí, co by tak překlad mohl znamenat. Pokud právní úpravě nerozumí její tvůrce (pro domácí účely), těžko to vyžadovat od adresáta.

Vliv Evropské unie je ostatně poněkud neblahý nejen co podoby textu právních předpisů, ale též s ohledem na jejich dynamiku. Jako systém definičně formálně značně tekutý nemá evropské právo pro požadavek stability práva valného pochopení.

1.3. Tvorba dobrého práva

Přejdeme-li k rozvedení toho, co bylo uvedeno v předešlém oddílu, můžeme jako ústřední aspiraci označit nikoliv tvorbu práva jako takového, ale tvorbu práva dobrého, náležitého či správného.¹⁶ Někdy se dokonce setkáme s úvahami o právu na dobré právo nebo právu na

¹⁵ K tomu např. Filip, J.: Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ASPI, Praha 2007.

¹⁶ Podobně P. Mastronardi opatřil svou učebnici ústavní teorie podtitulem „Všeobecné státní právo jako nauka o dobrém a spravedlivém státu“ – Mastronardi, P.: *Vefassungsllehre – Allgemeines Staatsrecht ale Lehre vom guten und gerechten Staat*, Haupt Verlag, Bern – Stuttgart 2007.

dobré zákony.¹⁷ S tím souvisí hledání definičních znaků: je dobré právo určeno obsahem, formou nebo sociální praxí, tj. akceptovaností? Do jisté míry tak jde o otázku po legitimitě práva, resp. po tom, proč vlastně právo poslouchat.

Samozřejmě, že nejvíce odpovídající je kombinace zřetelů k formě pravidla, jeho systémové funkčnosti a hodnotové koherenci (přínejmenším nemá být vnímáno jako výrazný excés, tj. extrémní nespravedlnost – viz *Radbruchova* formule charakterizující „neprávo“, resp. „nenáležitě právo“; „neprávo“ však může být dáno rovněž absencí formálních znaků). Pomineme-li však tento komplexnější přístup, bude perspektivě tvůrce práva ze tří shora nabídnutých možností nejbližší perspektiva definování dobrého práva formou, ovšem v kombinaci s procesem. Vychází se totiž z toho, že naše pohledy na to, co je spravedlivé nebo správné, jsou sice stále rozbíhavější, shodnout se však můžeme na tom, jak má být návrh právního předpisu připraven a projednáván, aby se vyznačoval jak formální kvalitou, tak akceptací ze strany adresátů práva. Procedurální důrazy jsou proto značně rozšířené: najdeme je jak u svrchovaných teoretiků (*Luhmannova* legitimita procedurou, *Habermasovy* a *Alexyho* požadavky na podobu racionálního diskursu), tak u konstitucionalistů (teze Švýcara *B. Ehrenzeller*a o proceduře jako zdroji legitimacy zákona), jakož i v úvahách českého Ústavního soudu.

Právě Ústavní soud inspirace jmenovaných autorů promítl do několika nálezů, z nichž první je tzv. přílepkový nález č. 37/2007 Sb. Např. *Ehrenzellerova* teze byla nejprve citována skrze českou odbornou stať, v níž se objevila,¹⁸ aby v dalších nálezech začala žít samostatným životem jako výraz autonomního názoru samotného Ústavního soudu (srov. např. nález k jednání ve stavu legislativní nouze č. 80/2011 Sb.). Ve

¹⁷ Čebišová, T.: Právo na dobré zákony (?), in: Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice, Aleš Čeněk, Plzeň 2005.

¹⁸ Kysela, J.: Zákonodárny proces jako forma racionálního právního diskursu, *Právník*, roč. 2005, č. 6, s. 592.

stejném souboru nálezů se objevují i vlivy *Alexyho* koncepce ideálního diskursu či *Schmittova* pojetí liberálního parlamentarismu jako vlády racionální a transparentní diskusí.¹⁹ To činí judikaturu Ústavního soudu na tomto poli na jednu stranu teoreticky značně fundovanou, na stranu druhou poněkud normativní (ve smyslu opaku deskripce), když někdy působí dojmem, že líčí standardy parlamentního jednání hodně vzdálené (nejen) české realitě. Je však možné, že velmi limitovaná schopnost především Poslanecké sněmovny sebe sama regulovat ospravedlňuje výrazněji edukativní roli Ústavního soudu.²⁰

Z hlediska teorie a praxe tvorby dobrého práva můžeme rozlišit tři základní aspekty: formální, materiální a organizační. Jím se nyní budeme věnovat.

1.3.1. Formální aspekt

Týká se především vnější formy, tj. podoby právních pravidel. Pečuje o něj primárně exekutiva jako dominantní tvůrce návrhů zákonů a jiných právních předpisů. Propojen je zejména s hodnotou **právní jistoty**, která je zčásti důsledkem, zčásti normativním postulátem vlastností práva a právních pravidel jako jsou prospektivnost (právo působí pro budoucnost), předvídatelnost (právo má být předem známé), určitost (z právních pravidel má být zřejmé, co po adresátech požadují), sdělnost (pokud vůbec nechápeme smysl textu, těžko se jím řídit) nebo bezrozpornost (nemůžeme být zavázáni ke konání opaků), zkrátka toho, co americký právní filosof *L. L. Fuller* řadí mezi jednotlivé principy přirozeného procesního práva, resp. vnitřní morálky práva.²¹ Bez splnění těchto požadavků nemůže právo působit jako normativní řád ovlivňující lidské chování.

¹⁹ Schmitt, C.: *The Crisis of Parliamentary Democracy*, 4. vyd., MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London 1994. K tématu v češtině Fojt, V.: *Pohled Carla Schmitta na parlamentarismus*, in: Antoš, M., Wintř, J. (eds.): *Parlamentarismus – Sborník z výjezdního semináře Právnické fakulty UK, PF UK, Praha 2008*.

²⁰ Velice plastický vhléd do světa paláců ve Sněmovní ulici představuje monografie Wintř, J.: *Česká parlamentní kultura*, Auditorium, Praha 2010.

²¹ Fuller, L. L.: *Morálka práva*, Oikoymenh, Praha 1998.

Nedávno zesnulý rakouský právní teoretik *F. Bydliński* považoval právní jistotu za fundamentální právní princip, z něž vyplývají dílčí principy v podobě jasnosti, stability a přístupnosti práva, pokojného stavu a prosaditelnosti práva.²²

Pro nás má tento přístup dva významné důsledky. Jednak upozorňuje na existenci obecných a odvětvových právních principů, jež komponují právní řád do funkčního celku, neboť vyplňují mezery či překlenují rozpory v právní úpravě. Legislativec s nimi musí počítat, protože se vyznačují značnou schopností modifikovat jím do konkrétního, avšak třeba poněkud nejasného textu vtělené právní pravidlo. Současně na ně může v jisté míře spoléhat, protože umožňují aplikační praxi přehlédnout jeho případnou slabší chvílku.

Krom toho však *Bydlińského* úvahy tematizují otázku, jaké vlastně právo je míněno v adjektivu spojeném se slovem „jistota“. Je to právo právních předpisů, v nichž je hledána jistota, nebo je to spíše právo aplikované? Jaká je dělba práce mezi tvůrcem právního předpisu a jeho interpretem, resp. tím, kdo jej dotváří (srov. *Tomsovu* definici rolí výše)?

Vedle právní jistoty a jejích dílčích komponentů spadá do rozsahu formálního aspektu tvorby dobrého práva uvážení, co zakazovat, resp. povolovat. V tomto ohledu je podstatné, v jakém typu státu se pohybujeme (policejní absolutismus versus demokratický právní stát). Český ústavní pořádek operuje se zásadami **legální licence a enumerativnosti veřejnosprávních pretenzí**, z nichž v zásadě plyne, že fyzickým osobám není třeba povolovat (těší se přirozené svobodě), zatímco orgánům veřejné moci není třeba zakazovat (mohou jen to, co jim právní řád umožní stanovením pravomoci a působnosti), a opačně. Ne vždy tuto skutečnost legislativní praxe doceneňuje.

Dalším prvkem je popasování se s povahou právního pravidla, tj. **obecností** jako ideálně typickým znakem tohoto typu pravidla chování. Zde

²² Citováno podle Wintr, J.: Obsahové atributy práva, in: Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: Teorie a praxe tvorby práva, ASPI, Praha 2008, s. 137 an.

dochází k prolínání s dělbou moci ve funkčním (materiálním) smyslu, jež indikuje, co se v rámci jednotlivých státních mocí dělá: moc zákonodárná je definována právě vydáváním obecných pravidel chování (zákon v materiálním smyslu, přidržíme-li se klasického německého členění). Nebyla-li by zákonodárná moc limitována obecností pravidel, jež ji vede k regulaci neurčitého počtu případů téhož druhu, smazával by se rozdíl mezi právotvorbou a individuálním rozhodováním ve věci. Tím by ožila veškerá varování před koncentrací moci na jediném místě jako ohrožením svobody, což by se prakticky projevilo ve snižování záruk dotčeného subjektu, o jehož věci by se jinak rozhodovalo ve správním řízení a pod soudním dohledem (k tomu např. nálezy Ústavního soudu č. 327/2005 Sb. /jezy na Labi/ a č. 318/2009 Sb. /kauza Melčák/).

Excesem však může být nejen rozhodnutí v hávu zákona, ale i zákon, jemuž chybí identifikovatelný účel. Vycházíme-li z toho, že právní regulace má ve vztahu k individuální autonomii invazivní účinky, podléhá břemenu justifikace stran své účelnosti, tj. definování cíle a způsobilosti jej dosáhnout, jinak tu je podezření ze svévole (viz výše).²³ Jedná se tedy o identifikaci záměru zákonodárce, který tu však figuruje spíše jako abstraktní prvek přičitatelnosti vůle, neboť je do značné míry fiktivní (tvoří jej nejen členové zákonodárského sboru, ale i vlastní tvůrci textu, tedy zpravidla legislativci). Tím podstatnější ovšem je, aby byl záměr artikulován v přípravných materiálech, rozpravách provázejících projednávání návrhu právního předpisu apod. To nikterak neoslabuje význam textu samotného právního pravidla, ale naopak to zvyšuje šanci, že bude vykládáno způsobem jeho tvůrci očekávaným. Při absenci podobných vodítek se samozřejmě zvyšuje riziko, že aplikační praxe vyrazí vlastní cestou.

²³ „Nelze-li interpretovanému ustanovení přiřadit žádný rozumný smysl, je příslušné ustanovení v rozporu s ideou práva (principem účelnosti), je jen zvlášť zákonodárce, se kterým je podle toho třeba naložit (např. v úvahu připadá možnost jeho zrušení Ústavním soudem).“ – viz Melzer, F.: Metodologie nalézání práva – Úvod do právní argumentace, C. H. Beck, Praha 2010, s. 163. Text je působivý, nelze se však domnívat, že by autor uvažoval o zrušení zákonodárce, nýbrž jen nepodařeného plodu jeho práce.

Dostáváme se tak k dalšímu připomenutí vazeb mezi tvorbou a interpretací, resp. aplikací práva. Legislativa je svým způsobem **anticipovanou interpretací**, proto by se mělo během procesu tvorby a schvalování právního pravidla průběžně vyhodnocovat, je-li zřejmé, co se čím míní a kdo to pochopí. Vedle interpretace *a priori* je součástí legislativní techniky v širším smyslu rovněž analýza textů *a posteriori*, která slouží k vyhodnocování efektivity právní úpravy.²⁴

Připomenut byl již problém určitého druhu transpozice evropských směrnic, kdy smysl textu není jasný ani jeho tvůrci (překladaateli), tím se však tato otázka nevyčerpává. Vždy je třeba zvažovat, kdo jsou adresáti příslušného právního pravidla, takže budou jiné nároky na míru srozumitelnosti občanského zákoníku a třeba energetického zákona. V zásadě tedy platí, že má být pravidlo srozumitelné alespoň svým adresátům, když již nemůžeme praktikovat starorakouské a uherské testování právních předpisů osobou značně průměrných intelektuálních kvalit. Takto vyznívá rovněž judikatura Ústavního soudu, která – obdobně jako štrasburská judikatura – odvozuje míru přesnosti zákona od charakteru upravovaných vztahů a také počtu a povahy adresátů (např. nález č. 210/2003 Sb.).

K tomu je třeba přičíst zřetel na způsob práce s texty právních předpisů orgány aplikace práva, zejména soudy, který není všude stejný: soudcovské přístupy se liší v míře ochoty vyřešit právní otázku na kontinuu mezi odpíráním spravedlnosti a nahrazováním zákonodárce, což se promítá v měnlivé míře vázanosti soudce textem právního předpisu.²⁵ V legislativní technice se to projevuje např. ve (ne)výskytu tzv. generálních klauzulí.

²⁴ Svák, J., Kukliš, P.: Teória a prax legislatívy, 2. vyd., Eurokodex, Žilina 2009, s. 67.

²⁵ Obecně k typům tzv. soudcovské ideologie aplikace práva Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech – K roli právních principů v judikatuře, Karolinum, Praha 2002. Z britského pohledu jsou tamní interpretační postupy „úzké, technické a doslovné“, zatímco ty kontinentální „široké, velkorysé a citlivé“ – viz Miers, D. R., Page, A. C.: Legislation, 2. vyd., Sweet & Maxwell, London 1990, s. 183.

Interpretační diference nás přivedly k povaze **právního jazyka**, který patří mezi jazyky odborné, nikoliv však umělé. Jelikož právní jazyk vyrůstá z jazyka obecného a mj. užívá jeho slovní zásobu, měly by z toho vyplynout relevantní závěry pro práci s legálními definicemi, které občas definují pojmy vcelku obecně srozumitelné (v krásné literatuře se podobnou úchylnou vyznačoval plukovník *Kraus von Zillergut*, jedna z neblahých postav *Haškova* „Švejka“), případně do právního řádu zanášejí nelad definováním čehosi pouze „pro účely“ daného právního předpisu.

Právní jazyk je významnou proměnnou **přístupnosti práva**, která spočívá jednak v pochopitelnosti pravidla (viz výše), jednak v jeho dostupnosti (k tomu srov. další výklad o možnostech elektronizace Sbirky zákonů, ale i nálezy č. 37/2007 Sb. a č. 88/2008 Sb. s různým hodnocením nezbytnosti právních informačních systémů).

Ve zdejší výčtu poslední, avšak zajisté ne nejméně významná, věc je, **kdo píše zákony**. Pakliže je legislativa svébytným řemeslem, v němž se znalosti snoubí s dovednostmi, není úplně šťastné, pokud by proces přípravy právních předpisů ovládly tzv. věcné odbory. Ty jsou ovšem nepostradatelnými nositeli informací o povaze regulovaných vztahů i o účincích stávající podoby právní úpravy. Např. ve Velké Británii je rozdíl mezi formou a obsahem zákona vyjádřen oddělením resortů a nepočetné ústřední legislativní služby (*Parliamentary Counsels*), jež je organizačně začleněna pod Ministerstvo financí.²⁶

V posledních letech však, alespoň co se potenciálně negativních dopadů týče, je závažnějším jevem než tzv. inženýrské právo tzv. outsourcing legislativní práce. Místo státem placených a podmínkami pracovního poměru kontrolovaných resortních legislativců je příprava návrhu právního předpisu svěřena advokátní kanceláři či někomu podobnému.²⁷ V takovém případě je velmi malá kontrola neutrality zpracova-

²⁶ Miers, D. R., Page, A. C.: tamtéž, s. 49 an.

²⁷ Těžiště jejich činnosti však spočívá spíše v nespecifikovaných právních službách. Zastupují-li např. advokátní kanceláře ministerstva v soudních sporech, může docházet ke „ztrátám“ důležitých informací o aplikaci práva, které mají sloužit jako jeden ze zdrojů hodnocení kvality a efektivnosti právní úpravy.

tele ve vztahu k zájmům jsoucím předmětem regulace: snadněji tak může nastat situace, někdy ostatně patrná i v připomínkovém řízení k návrhům připraveným skutečně příslušným ministerstvem, totiž potlačení hledání obecného (veřejného) zájmu ve prospěch realizace podnikatelských zájmů jinými prostředky. Zpracovatel rovněž pro případ pochybení nenese riziko zbržděné nebo ukončené kariéry. V neposlední řadě stojí obvykle jeho služby podstatně více peněz než služby tak jako tak placených legislativců.

1.3.2. Materiální aspekt

Platí-li, že o formální stránku kvality tvorby práva má dbát především zpracovatel právního pravidla, tedy typicky výkonná moc, aspekt materiální je spojen zejména, ale nejen s působením orgánů moci zákonodárné. Jde tu o otevření procesu tvorby práva transparentním zájmům, jež ovlivňují obsah projednávaných právních norem (hodnoty, preferovaná řešení, sociální cíle).

Je-li řeč o transparentních zájmech, je třeba se ptát, které to jsou. Nabízejí se především politické strany, které agregují a artikuluji zájmy svých voličů, dále skupiny organizovaného zájmu, které se vztahují k prosazování buď materiálních požadavků určitého odvětví, zaměstnavatelů či zaměstnanců, anebo spíše idejí typu boje proti trestu smrti, euthanasii, drogám, znečišťování životního prostředí apod. Nositeli zájmů uplatnitelných v legislativním procesu však mohou být i jednotlivci. Jelikož tu nejde o „právo“ být vyslyšen, nýbrž pouze o „právo“ být slyšen, není třeba spojovat posouzení relevance zájmu s testem volebního úspěchu. Každopádně je třeba možnostem slyšení zájmů uzpůsobit proces přípravy a projednávání návrhů právních předpisů, zákonů zvláště.

Zmiňované zájmy se transformují do různě konkrétních představ o obsahu právní úpravy. Prolínají se tu představy politických stran, u nichž je zajímavé analyzovat případné posuny optiky v závislosti na vládní či opoziční roli, které mohou případně poukazovat na jedné

straně na malou odpovědnost opozičních aktérů, na straně druhé na omezenou schopnost vládních stran prosadit se proti koalici vládní byrokracie a organizovaných zájmů. Požadavek stanovit určité právní pravidlo přitom nemusí vypovídat o potřebě regulace nějakého vztahu či situace; slouží totiž také jako nástroj komunikace s veřejností, dokládající, jak je kdo bdělý a vnímavý.

K představám politických stran je potřeba přičíst představy resortů, které jsou do značné míry (v mase otázek techničtějšího rázu) autonomní na střídání politických vedení ministerstev. Předmětem výzkumu západních politologů a sociologů politiky bývá, v jakém stupni jsou ovšem ministerstva autonomní na těch, nad nimiž „vládnou“, tj. jejichž poměry regulují.

Tím přecházíme k představám adresátů práva, tj. zájmovým skupinám, právníckým i fyzickým osobám, které mohou jak využívat otevřených komunikačních kanálů (formalizované konzultace, připomínková řízení), tak i působit na resortní úředníky, případně na poslance. Právě individuální oprávnění poslanců podávat návrhy zákonů a pozměňovací návrhy je ceněným prostorem uplatnění této poslední skupiny představ o tom, jaká by právní pravidla měla být. Samo o sobě to nejspíše nevádí, ač je zákonodárná iniciativa jediného poslance komparativně neobvyklá, jde spíše o to, jakému účelu slouží. Negativní rysy mohou být omezeny způsobem projednávání takových návrhů (vyjádření vlády, pečlivá práce parlamentních výborů, důvodové zprávy a odůvodnění pozměňovacích návrhů, potlačování zastřených zákonodárných iniciativ v podobě tzv. přílepků atd.).

Již výše byla řeč o tom, že hlavní platformou projevení se materiálního aspektu kvality tvorby práva je parlament. Ten je totiž zhmotněním ideálu **vlády diskusí**, v něm mají být hledány **argumenty pro a proti** konkrétnímu návrhu zákona či politice, jež je jeho obsahem. Za tím účelem mají být slyšeny strany nejen politické, ale právě i dotčené subjekty (běžná jednání výborů, veřejná slyšení apod.). Mluvčími řady z nich jsou lobbisté, což je slovo zatížené u nás výraznou negativní konotací. Lobbisté jsou nicméně nositeli cenných informací o dopadech

stávající či navrhované právní úpravy, jakkoliv je třeba počítat s tím, že jejich informace vždy sledují cíl ovlivnit rozhodovatele, takže je více než potřebná verifikace, konfrontace s jinými atd.

Na základě argumentace má dojít ke zvažování (**deliberace**), které je předpokladem **akceptace**, a to nejen těmi, kteří budou o návrhu zákona hlasovat, ale především adresáty práva. Míra jejich důvěry v zákon souvisí s mírou důvěry v zákonodárný proces jako prostor zvažování dopadů a alternativ, tedy prostor poučeného rozhodování. Bez tohoto atributu bude parlamentní hlasování těžko vnímáno jako zcela legitimní a přesvědčivý způsob vyřešení konfliktu (válcování menšiny, nahodilé rozhodnutí).

Popsané schéma parlamentního rozhodování je patrné i v několika shora zmíněných nálezech Ústavního soudu. V plném rozsahu odpovídá nicméně spíše ideálu zlatého věku (britského) parlamentu v době kolem poloviny 19. století, než realitě parlamentů současných. Přesto je třeba si je připomínat jako vlastní účel (*ratio*) zapojení parlamentu do zákonodárného procesu, jinak by mohla na základě paušální autorizace vše realizovat vláda technikami zákonodárné delegace.

Etablování principů dobré správy a dobrého vládnutí nicméně otevřenost zasazuje již do fáze přípravy návrhu zákona, a to především v prostředí výkonné moci. Patří sem široká vnější připomínková řízení, měření dopadů regulace (RIA jako součást metodologického přístupu *law and economics*) nebo veřejné konzultace (internetové zpřístupnění návrhů věcných záměrů či návrhů právních předpisů k dvojímu účelu jednak informování veřejnosti, jednak získání jejích reakcí).

Ve světle shora vysloveného poukazu na možné prorůstání organizovaných zájmů do veřejné správy je možné rozlišit trojí podobu komunikace s adresáty práva: **a)** slyšet je, **b)** vyslyšet je, **c)** nechat jim příslušný legislativní dokument přímo napsat. Varianty b) a c) jsou poněkud problematické, věříme-li v obecný zájem, který má tvář v tvář partikulárním zájmům prosazovat stát. Ale i kdyby tomu tak nebylo, je třeba připustit divergenci zájmů různých dotčených subjektů. Přinejmenším

zásada rovných ohledů by měla bránit tomu, aby některé z nich byly privilegovány do podoby monopolních mluvčích veřejnosti.

1.3.3. Organizační aspekt

Tuto otázku je možné pojednat stručně, protože bude předmětem výkladu v samostatných kapitolách věnovaných ústavním základům tvorby práva a legislativnímu procesu v Parlamentu. Spočívá totiž v organizaci zákonodárného (legislativního) procesu, přesněji řečeno, v takové organizaci, která napomáhá základnímu cíli vytvářet dobré právo.

V ČR je za významné proměnné možné považovat **1.** asymetricky koncipovaný dvoukomorový Parlament s málo propracovanými mechanismy hledání shody mezi komorami (v běžném zákonodárství zřetelně slabší Senát; příliš záhy dosahované „poslední slovo“ Poslanecké sněmovny),²⁸ **2.** ústavně a politicky slabou vládu, která nepřesahuje 60 % objemu zákonodárné iniciativy (vláda zákonodárný proces neřídí – přitom v roce 2010 paradoxně odmítla senátní návrh novely Ústavy, který posiloval váhu jejího vyjádření u legislativních změn s dopady na schválený státní rozpočet /sněmovní tisk 1005/; výjimečný volební výsledek z roku 2010 ukázal, že ani množství hlasů nemusí indikovat sílu vlády), **3.** vysokou autonomii a individualizaci Poslanecké sněmovny a **4.** judikaturu Ústavního soudu, hledající v určitých sinusoidách rovnováhu mezi respektem k Parlamentu a prosazováním hodnot tvorby dobrého práva.

1.4. Rozsah a dynamika právní regulace

Nejde ani tak o to, že by razantně přibývalo právních předpisů (snad se jen změnila struktura pyramidy, když oproti poměrům před rokem 1989 hrají ve srovnání s podzákonnými právními předpisy větší roli

²⁸ K typologii dvoukomorových parlamentů a metodám řešení sporů mezi komorami srov. Kysela, J.: Dvoukomorové systémy – Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů, Eurolex Bohemia, Praha 2004, kap. šestá a osmá.

zákony), jsou však delší co do počtu vět i paragrafů a především málo stabilní, tedy opakovaně novelizované.²⁹ Dáno je to jak dynamikou společenského i technického vývoje (právní předpisy častěji zasahují jednak do oblastí měněných vývojem vědy a techniky, jednak do otázek dříve přenechávaných jiným normativním řádům), tak vnějšími faktory (transpozice evropských směrnic); dozajista však svůj význam má i nekvalitní práce v procesu přípravy a schvalování právních předpisů, jež vede k volání po opravě.³⁰ Každopádně intenzita novelizací, za níž ovšem přisuzuje odpovědnost Parlamentu, což není nesporné, vede F. Cvrčka ke konstatování destrukce právního řádu.³¹

Zprostředkovaným důsledkem jsou negativní dopady na ochranu nabytých práv adresátů práva a na jejich legitimní očekávání ochrany svého jednání po právu. Každá změna právní úpravy ovlivňuje naše plány, velmi často i naše výdaje. Mimořádně neblaze působí, pokud je následně stanovená povinnost zrušena, protože proti ní někdo vlivný (zájmová skupina) protestoval. „Finančně potrestán“ tak totiž není ten, kdo povinnost porušil, ale ten, kdo se jí podřídil.

Velmi specifickým faktorem destabilizace právního řádu je tzv. **legislativní optimismus**, naivismus či utopismus. Projevuje se přesvědčením, že vyhlášením právního předpisu (jeho novely) ve Sbírce zákonů je jakýkoli problém vyřešen, neboť právní regulace je všemocná. Místo vlády práva (*rule of law*) nastupuje vládnutí právem (*rule by law*), aniž by byly doceněny další možnosti ovlivňování společenských procesů či chování jednotlivců (usměrňování správní praxe, soudní spory, ekonomické pobídky apod.). J. Goldschmidt označoval v Německu už ve

²⁹ Strukturou a dynamikou právního řádu se dlouhodobě zabývají F. Cvrček a F. Novák z Ústavu státu a práva AV ČR – z poslední doby srov. monografii Cvrček, F.: Právní informatika, ÚSP AV ČR + Aleš Čeněk, Praha – Plzeň 2010.

³⁰ Toto stručné konstatování ozřejmuje současný problém kodifikací, jež byly původně chápány jako sepsání příkazů rozumu s ambicí zůstat neměnnými. Co však dnes? Obstojí před novelizačními ataky?

³¹ Cvrček, F.: tamtéž, s. 277.

20. letech náběhy k tomuto (a jinému) zneužívání formy zákona za „nomomachii“.³²

Přitom se zapomíná, že i nový právní předpis bude předmětem interpretace a aplikace, že bude dotvořen teprve recepcí adresáty práva, tj. vstřebáním potřebným k uzpůsobení chování novému standardu. Tím pádem se otvírají brány legislativním smršťím (ČR) nebo normativním záplavám (SRN). Pro ně je typické podcenění jednak podmínek nutných pro aplikaci právního předpisu, ať už jde o personál, počítače nebo třeba budovy, jednak zmíněné potřeby osvojení pravidla. V drtivé většině případů se přitom chováme spíše podle své představy o právu, než podle znalostí konkrétní právní úpravy, zkrátka důvěřujeme v právo jako očekávání očekávatelného (*N. Lubmann*). Při konfliktu očekávané a skutečné regulace se míra účinnosti právní úpravy snižuje, resp. zvyšují se nároky na represí. Nejsou-li k ní potřební lidé, stává se právu to nejhorší, co jej může potkat, stává se právem pouze virtuálním, stínovým, ignorovaným.

1.5. Základní stavební kameny tvorby práva: právní norma a právní předpis, aneb *repetitio est mater studiorum*

Právo je soubor pravidel, soubor normativních vět. Pravidla obsažená v tomto souboru mají různý původ, různou logickou strukturu i různý význam. Teprve utříděním těchto pravidel se z nepřehledného souboru pravidel stává systém práva.

Rozhodující význam má rozlišení, která pravidla jsou součástí platného práva a která nikoli. Nejznámějším kritériem tu je *Hartovo* pravidlo uznání, které může znít třeba takto: „*V Anglii považují za zákon vše, co stanoví Královna v Parlamentu.*“³³ Tato cesta k systému práva

³² Schmitt, C.: *Verfassungslehre*, 9. vyd., Duncker & Humblot, Berlin 2003, s. 142.

³³ Hart, H. L. A.: *Pojem práva...*, s. 109.

předpokládá použití dvou pojmů – pojmu právní normy a pojmu prameny práva.³⁴

Právní normou se zpravidla rozumí obecně závazné pravidlo chování, které je vytvořené (nebo alespoň uznané) a vynucované státem. Tyto právní normy, tedy jednotlivé příkazy, zákazy a dovolení, jsou základním stavebním kamenem právního řádu.

Pojem právní normy se nekryje s pojmem ustanovení zákona, protože právní norma je myšlenkový konstrukt, vytvořený na základě interpretace zákona. Takto lze v ustanovení § 140 odst. 1 trestního zákoníku („*Kdo jiného úmyslně usmrtí, bude potrestán odnětím svobody na deset až osmnáct let.*“) identifikovat dispozici právní normy, jíž je zákaz zabít úmyslně jiného člověka. Hypotéza právní normy obsahuje podmínky, za nichž je dispozice účinná, a vymezuje okruh subjektů či situací, na něž se vztahuje. Zákaz vraždy podle českého trestního zákoníku se vztahuje jen na osoby na území ČR, případně na české občany v zahraničí, dále jen na ty, kteří jsou starší patnácti let a přičetní v okamžiku spáchání činu; v hypotéze budou zahrnuty i výjimky týkající se například nutné obrany. Sankcí právní normy, následkem porušení zákazu obsaženého v dispozici, pak je trest odnětí svobody na deset až osmnáct let; to je *de facto* dispozice další právní normy, která příkazuje soudci uložit tento trest, byl-li někdo shledán vinným vraždou podle českého zákoníku (hypotéza).

Právní norma musí mít **preskriptivní** charakter, tedy stanovovat, co má být. Podle čl. 39 odst. 1 Legislativních pravidel vlády právní předpis obsahuje pouze ustanovení normativní povahy. Pouze naprosto výjimečně nalezneme ustanovení zákona, které nemá normativní povahu (např. „*Edvard Beneš se zasloužil o stát.*“³⁵ nebo „*Komunistická strana*

³⁴ Podrobněji jsou tyto pojmy vyloženy v učebnicích teorie práva, srov. zejm. Boguszak J., Čapek, J. Gerloch, A.: *Teorie práva*, 2. vyd., ASPI, Praha 2004, Gerloch, A.: *Teorie práva*, 5. upr. vyd., Aleš Čeněk, Plzeň 2009, nebo Knapp, V.: *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995.

³⁵ § 1 zákona č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše.

*Československa byla organizací zločinnou a zavrženíhodnou...“).³⁶ I ustanovení čl. 13 Ústavy („*Hlavním městem České republiky je Praha.*“) má normativní charakter, stanovuje („přikazuje“), že Praha je hlavní město, a není pouhým konstatováním. Použití oznamovacího způsobu přítomného času je věcí legislativní techniky (srov. čl. 40 odst. 4 Legislativních pravidel vlády).*

Právní norma musí být **obecná**, tím se odlišuje od individuálních právních aktů (např. rozsudků či správních rozhodnutí), což jsou také příkazy, zákazy či dovolení, ovšem adresované individuálním subjektům. Obsahuje-li zákon skryté individuální právní akty, může být protiústavní pro rozpor s principem dělby moci (viz výše 1.3.1.). Takto Ústava USA výslovně zakazuje Kongresu vydávat zákony, které by obsahovaly soudní rozsudek. Ústavní soud ruší zákony, které prohlašují konkrétní stavby (jezy na Labi³⁷ či vzletovou dráhu ruzyňského letiště)³⁸ za stavby ve veřejném zájmu, a činí tak nejen kvůli porušení dělby moci, ale také kvůli omezení práva dotčených subjektů na soudní přezkoumání podle čl. 36 Listiny.

Právní norma by měla být **vynutitelná**, ostatně právě možnost státního donucení (v posledku i fyzického, prostřednictvím exekuce či zatčení a odnětí svobody) odlišuje právo od jiných normativních systémů. Vynutitelnost dodává právní normě sankce. Právní normy bez sankcí nazýváme normami imperfektními (*leges imperfectae*), takové normy budou zpravidla neúčinné. Jen výjimečně zákonodárce stanoví imperfektní normu záměrně, zejména v situaci, kdy daný příkaz považuje spíše za morální než právní (např. „*Dítě je povinno své rodiče ctít a respektovat.*“ v § 35 zákona o rodině).

Právní norma musí být obsažena v některém **pramenu práva**, to je testem její platnosti. Vymezení souboru platných právních pravidel

³⁶ § 2 odst. 2 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.

³⁷ srov. náleží Ústavního soudu č. 327/2005 Sb.

³⁸ srov. náleží Ústavního soudu č. 124/2009 Sb.

Hartovým pravidlem uznání se tak děje pomocí pojmu pramene práva. Nejvýznamnějšími typy pramenů práva jsou právní předpisy, normativní smlouvy, soudní precedenty a právní obyčeje. V kontinentálním typu právní kultury, do níž náleží právní řád České republiky, náleží výsadní postavení mezi prameny práva zákonu, tedy obecně závaznému právnímu předpisu usnesenému zákonodárným sborem voleným lidem ve všeobecných volbách. Nejenže zákony obsahují převážnou většinu relevantních právních norem, ale také – což je důležitější – jedině zákon (často ústavní) propůjčuje jiným nositelům norem postavení pramene práva. Mezinárodní smlouvy, podzákonné předpisy, normotvorba samosprávných korporací či některá rozhodnutí Ústavního soudu mohou být prameny práva pouze tehdy, stanoví-li tak zákon a splňují-li v daném konkrétním případě podmínky dané zákonem. Při interpretaci těchto ostatních právních pramenů je proto třeba přihlížet též k zákonu, z něž vyplývá jejich postavení pramene práva. Tento jednoduchý obraz právního řádu ovšem komplikují prvky právního pluralismu, zejména pak existence přímo použitelných mezinárodních smluv a předpisů vydaných orgány Evropské unie.

Představu o pramenech českého práva nám dává právní předpis nejvyšší právní síly, Ústava České republiky.

Ústavní pořádek ČR podle čl. 112 odst. 1 Ústavy zahrnuje právní předpisy nejvyšší právní síly. Součástí ústavního pořádku jsou kromě Ústavy a Listiny ústavní zákony přijaté podle Ústavy (tj. všechny platné ústavní zákony přijaté po 1. lednu 1993), ústavní zákony upravující státní hranice ČR (přijaté od roku 1918) a ústavní zákony ČNR přijaté po 6. červnu 1992. Součástí ústavního pořádku ČR mají tedy shodnou právní sílu ústavního zákona. Mohou být měněny jedině ústavním zákonem (čl. 9 odst. 1 Ústavy), který ke svému přijetí vyžaduje přísnější proceduru – třípětinovou většinu všech poslanců a třípětinovou většinu přítomných senátorů (čl. 39 odst. 4 Ústavy). Předpisy nižší právní síly (zákony, podzákonné předpisy) nesmějí ústavnímu pořádku odporovat, v takovém případě mohou být zrušeny Ústavním soudem (čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy).

Typickým kontinentálním pramenem práva je **zákon**. Zákon je výrazem obecné vůle (srov. rousseauovský čl. 6 „Deklarace práv člověka a občana“ z roku 1789), vůle lidu. Zastupitelský sbor lidu, parlament, může zákonem stanovit obecně závazná pravidla týkající se čehokoli, je omezen jedině ústavním pořádkem. Zákonodárnou moc v ČR má dvoukomorový Parlament (čl. 15 Ústavy); zákon je přijat buď na základě společné vůle nadpoloviční většiny přítomných poslanců a nadpoloviční většiny přítomných senátorů, nebo, v případě neshody, na základě vůle nadpoloviční většiny všech poslanců (tj. aspoň 101 poslance).

Právní normy mohou být dále obsaženy v **podzákoných předpisech**. Ústava připouští, aby zákony byly prováděny, konkretizovány předpisy vydávanými orgány výkonné moci. Je to účelné, orgány výkonné moci jsou schopné reagovat na změny pružněji než Parlament, navíc by rozhodování o podrobnostech Parlament neúměrně zatěžovalo. Pro všechny podzákoné předpisy platí: Mají nižší právní sílu než zákon, proto mohou být zrušeny pro rozpor se zákonem (srov. např. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy). Nemohou upravovat vztahy zákonem dosud neupravené, nemohou uvalovat na občany povinnosti, které nemají žádnou oporu v zákoně. Naopak, podzákoné předpisy jsou odvozeny od zákona a pohybují se v jeho mezích. V České republice totiž platí, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny); povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích (čl. 4 odst. 1 Listiny) a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Orgány výkonné moci jsou tedy dalekosáhle omezeny v možnosti ukládat občanům podzákonými předpisy další povinnosti.

Čl. 78 Ústavy dává vládě pravomoc vydávat nařízení vlády k provedení zákona a v jeho mezích. Vláda tedy může vydat prováděcí nařízení kdykoli, ke kterémukoli zákonu. I ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou vydávat právní předpisy (zejména vyhlášky ministerstev a nařízení obcí a krajů) na základě a v mezích

zákona, ovšem jen tehdy, jsou-li k tomu zákonem přímo zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

Zastupitelstva obcí a krajů mohou v mezích své působnosti vydávat, i bez přímého zmocnění zákonem, obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a krajů je projevem samosprávy územních celků, naproti tomu nařízení obcí a krajů jsou vydávána jen tehdy, přeneseli-li zákon na obce či kraje výkon státní správy.

Podle Ústavy jsou pramenem práva v ČR i některé **mezinárodní smlouvy**. Mezinárodní smlouvy jsou především pramenem mezinárodního práva, zavazují tedy primárně stát, nikoli jeho občany. Od 1. června 2002 jsou podle čl. 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas (tedy jen významnější smlouvy, vymezené v čl. 49 Ústavy) a jimiž je ČR vázána, součástí českého právního řádu a mají aplikační přednost před zákonem („*stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“, čteme v čl. 10 Ústavy).

Tyto mezinárodní smlouvy ratifikuje prezident republiky se souhlasem obou komor Parlamentu a vyhlášují se ve Sbírce mezinárodních smluv. Jsou tedy přímo závazné pro české občany. Tato inkorporace, tj. přímé vtělení mezinárodních smluv do českého právního řádu, je projevem vstřícnosti ČR k mezinárodnímu právu; v čl. 1 odst. 2 Ústavy se ČR výslovně hlásí ke své povinnosti dodržovat své mezinárodněprávní závazky. Před 1. červnem 2002 nebyly mezinárodní smlouvy přímo závazné pro české občany a musely být transformovány, tj. převáděny do formy vnitrostátního práva, typicky do zákona.

Z hlediska ústavního práva mají zvláštní význam dva typy mezinárodních smluv. Podle názoru Ústavního soudu, obsaženého v nálezu č. 403/2002 Sb. a zopakovaného v dalších nálezech, jsou ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech dokonce součástí ústavního pořádku; tento názor však není všeobecně přijímán. Názor Ústavního soudu se opírá o znění Ústavy před 1. červnem 2002, kdy tato znala zvláštní kategorii mezinárodních smluv o lidských právech. Jen

tyto smlouvy byly tehdy ústavně inkorporovány do českého právního řádu (srov. tehdejší znění čl. 10 Ústavy), a sice s právní silou na úrovni ústavního pořádku (srov. tehdejší znění čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy). I přes změnu Ústavy si mezinárodní smlouvy o lidských právech (zejména Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech) zachovávají značný význam v ústavním systému ČR proto, že obsahově rozšiřují a doplňují katalog lidských práv obsažený v Listině základních práv a svobod. Ústavní soud si v citovaném nálezu č. 403/2002 Sb. nárokuje pravomoc rušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení, pokud odporují mezinárodní smlouvě o lidských právech.

Druhou zvláštní kategorií mezinárodních smluv jsou smlouvy přenášející některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci (čl. 10a Ústavy). Tyto smlouvy podléhají přísnější schvalovací proceduře – prezident republiky je může ratifikovat jen se souhlasem třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů (ústavní většina), popřípadě se souhlasem daným v referendu. ČR dosud vedle Římského statutu Mezinárodního trestního soudu ratifikovala dvě takové smlouvy, totiž Smlouvu o přistoupení (č. 44/2004 Sb. m. s.) a Lisabonskou smlouvu (č. 111/2009 Sb. m. s.). Na jejich základě je ČR smluvní stranou dvou nevýznamnějších smluv primárního práva Evropské unie, tedy Smlouvy o Evropské unii (SEU) a Smlouvy o fungování Evropské unie (EU). Pramenem českého práva jsou *de facto* i právní předpisy vydávané orgány Evropské unie na základě těchto smluv (zejména nařízení podle čl. 288 SFEU), byť se o nich česká Ústava nezmiňuje. Právní silou nedosahují úrovně ústavního pořádku, budou však mít (*de facto*) aplikační přednost před zákonem.

2. Ústavní základy tvorby práva: ústava, ústavo- dárce a zákon, zákonodárce

2.1. Vnější vlivy na tvorbu práva

Právní věda dlouhodobě analyzuje příčiny neblahého stavu českého právního řádu a hledá „viníky“. Český právní řád, ať již jej považujeme za transformující se nebo za výrazně ovlivněný evropskou legislativou, je právním řádem, na jehož stavu se promítá výrazným způsobem stabilita či nestabilita vládní většiny.³⁹ Nelze zpochybnit skutečnost, že vláda je jako vrcholný orgán moci výkonné garantem vývoje legislativy⁴⁰ a měla by ve svých legislativních úvahách postupovat koncepčně tak, aby byl právní řád vytvářen systematicky, přehledně a ve snaze vytvářet stabilní právní úpravy. Vláda má v zásadě velmi limitovaný repertoár prostředků, které může ke stabilizaci právního řádu využít.

Je třeba si položit základní otázku, zda je vláda, a potažmo také zákonodárce, v současném světě schopen vytvářet právní normy, které by vykazovaly stabilitu a poměrně vysoký stupeň dlouhodobosti užívání. Hovoříme-li v dnešní době o hypertrofii právního řádu, tak lze říci, že je to jisté klišé, které se velmi silně uchytlo v právní doktríně a které je mnohdy používáno jako argument kritiky současného stavu právního řádu, a to co do jeho kvantitativních, tak i kvalitativních rozměrů. Nicméně kritika hypertrofie právního řádu je jenom zkratkou a při pohledu do právní historie jistě není ničím novým.⁴¹ Nové jsou ovšem příčiny této situace, kterým se ale v doktrinálním výkladu nedostává patřičného

³⁹ Gerloch, A.: Ke koncepci legislativní činnosti, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie ..., s. 15.

⁴⁰ Vedral, J.: K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ..., s. 94.

⁴¹ Böhret, C.: Programmatische Ordnung oder tagespolitische Reaktion?, in: Hill, H. (ed.): Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, Duncker & Humblot, Berlín 1989, s. 59.

rozboru. Příčiny nepřehledné, nekvalitní a místy chaotické normotvorby jsou dnes způsobeny vlivy, se kterými se právní věda před několika desítkami let nemusela vůbec zabývat. V dnešní době je v podstatě vláda jako materiální zákonodárce limitována praktickými problémy a negativními společenskými jevy, které musí řešit.⁴² Podnětem je tedy ponejvíce potřeba regulace faktického stavu věcí. Druhým největším vnějším popudem k normotvorné činnosti je tlak unijní legislativy a povinnost českého zákonodárce dostát závazkům, které pro něj vyplývají z unijního práva.

Systematická proměna právního řádu, která je závislá na vnějším tlaku, se promítá v jednoduchém a zcela zásadním nedostatku právního řádu, kterým je přijímání právního řádu na čas, tj. na poměrně krátkou dobu, kdy základní aspirací zákonodárce již není trvalost a neměnnost právní úpravy, ale flexibilní reakce na poptávku po právní úpravě.⁴³ Osou právního řádu se stává reflexe aktuálních společenských hodnot, nikoliv reflexe hodnot, které by měly být právnímu řádu imanentní.⁴⁴ Debata nad hodnotou práva a jeho společenským významem je odsunuta zcela do pozadí praktických i doktrínálních diskusí, což je stav zpochybňující význam moderního právního státu. Bez jakýchkoliv pejorativních nádechů lze říci, že dnes je normotvorba ovlivněna snahou řešit cokoli, a to prostředky, které se mnohdy ukazují jako neúčelné. Ústavní soud ČR v nálezu č. 16/1994 Sb. konstatoval ke korelaci cíle zákona a použitých prostředků: „*Jiným prvkem právního státu je zásada přiměřenosti, tj. odpovídající přiměřená korelace mezi cílem a použitými prostředky.*“

⁴² Nelze tedy souhlasit s tezí P. Pitharta, že výkonná moc se veze ve stínu zákonodárné moci a že vláda pouze přihlíží, jak rozhodují úředníci. Viz Pithart, P.: Tvorba práva pohledem skeptického zákonodárce, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ..., s. 20.

⁴³ Winkler, G.: Gesetzgebung und Verwaltungsrecht, in: Winkler, G., Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung, Springer-Verlag, Wien - New York 1981, s. 103.

⁴⁴ tamtéž, s. 103.

Právo se přizpůsobilo dynamice života a je dnes i legislativci sdílen názor, a to zcela mylně, že i zákonodárství se musí dynamice života přizpůsobit. Vznikají tak paradoxní situace, kdy dynamika společenských jevů ještě dostatečně „neuzrála“ a kdy se ještě neprojevily všechny negativní aspekty, které by bylo třeba řešit, a zákonodárce už pod tlakem nových a nových skutečností přijímá novely právního předpisu, který v praxi nebyl ani dostatečně aplikačně „ozkoušen“. Časté novelizace právních předpisů nejsou převážně dílem špatné legislativní techniky ani dílem přizpůsobování právního řádu unijní legislativě, ale dílem nedostatečné rozvahy nad smyslem nové kodifikace.

2.2. Mýtus legislativní dokonalosti

V současné době se objevuje v doktrinálním výkladu představa o jakémisi mýtu dokonalé normotvorný či legislativy.⁴⁵ Je třeba podotknout, že špatné zákony byly, jsou a budou produkovány bez ohledu na to, jaká normativní pravidla budou legislativní proces upravovat. Chceme-li docílit změny kvantity a kvality našich právních předpisů, pak je to především politický apel, který směřuje na vládu a parlament. Strukturální deficity současné normotvorby nejsou jenom tématem právním, ale také politickým a sociologickým. Pokud jde o kvantitu právních předpisů, pak klíčovým problémem není množství zbytných zákonů, ale množství špatných a nepoužitelných zákonů, které musí být v poměrně krátké době novelizovány tak, jak praxe odhaluje nedokonalost těchto právních norem. Klíčovou premisou kvalitní normotvorby by proto měla být dokonalá formální stránka a soulad s ústavním pořádkem. Každý právní předpis by měl procházet analýzou nezbytnosti a potřebnosti vyvolané praxí. Nedostatek v kvalitě právních předpisů je spojen

⁴⁵ Musil, M.: Mýtus legislativní dokonalosti, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ...*, s. 301 an.

zejména s otázkou nedostatečné analytické přípravy před vypracováním samotného návrhu a nezohlednění požadavků doktríny a praxe.⁴⁶

Velká část zákonů jsou v současné době vládní návrhy zákonů. Je to tedy vláda, kdo je hybatelem změn v právním řádu a proto by proměna strukturálních požadavků kladených na právní předpisy měla být předmětem zájmu vlády. V současné době jsou na legislativce kladeny vysoké požadavky, kdy normotvorba je interdisciplinární záležitostí počínaje právem přes politologii, sociologii, ekonomii a konče třeba ekologií.⁴⁷ Referenti legislativci nemohou všechny tyto aspekty života obsáhnout, a proto musí být každá legislativní práce opřena o vědecké a praktické zkušenosti těch, kteří se v těchto oborech pohybují. Tvorba práva je proto z velké části přípravou expertní a úkolem legislativců je zajistit kvalitu těchto legislativních návrhů a zamezit rozrůstání právního řádu o ty normy, které nejsou z hlediska praxe nezbytné.

Hans Kelsen ve svých úvahách o právní vědě nehledal odpověď na to, co je právní politika nebo normotvorba, ale odpověď na otázku, co je obsahem teorie pozitivního práva. Poválečný vývoj ukázal, že dnes není klíčovou otázkou co býti má, ale otázka, jak řešit to, co je a býti nemá. Realistická jurisprudence⁴⁸ je obsahem právních norem dnešní doby, ale stejně tak je odpovědí na sociální realitu, která má být upravena a usměrněna právními normami.⁴⁹ Hovoříme tedy o nové vlastnosti práva, kterou je reprodukce, tj. reakce na jevy nastalé a právem neupravené. Reprodukce práva je tedy z obsahového hlediska reakcí víceméně politikou, nikoliv koncepční. Současné právní vědě a normotvorbě zejména

⁴⁶ Maihofer, W.: Gesetzgebungswissenschaft, in: Winkler, G., Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung, ..., s. 29 an.

⁴⁷ Vedral, J.: K příčinám nynějšího stavu právního řádu ..., s. 87.

⁴⁸ K obsahu realistické jurisprudence blíže Maihofer, W.: Realistische Jurisprudenz, in: Rechtstheorie, Klostermann, Frankfurt am Main 1971, s. 432 an.

⁴⁹ Pouze v rámci poznámky pod čarou podotýkám obecně sdílenou, ale málokdy vyslovanou pravdu, že zákony se dělá politika, a proto vědecky nelze oddělit teorii normotvorby od zkoumání politikologie. Kysela, J.: Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“? ...

chybí to, co Hans Kelsen označuje jako právní věty či jako hypotetické soudy, neboť současná normotvorba není schopna formulovat základní pojmy a základní premisy, jež by byly platné pro právní řád jako celek. Dnes jsou právní věty pojímány jako reakce na právem neupravené jevy a skutkové podstaty. Snahou normotvůrců je kodifikace skutkových podstat tak, aby z nich bylo možné vyvodit právní následky či skutečnosti, které zohlední aspekty reálného života. Sociální aspekty současné normotvorby lze tedy shrnout do jednoduché právní věty: skutkový stav a z něj vyplývající skutková právní podstata a z ní dovozované právní následky a právní účinky, jež jsou těmito následky vyvolány.

Moderní normotvorba je tedy ovlivněna tendencí účelnosti a účelovosti na úkor obecnosti právních zásad. Adresáti právních norem nalézají v dnešních právních normách předem stanovené programování rozhodovací činnosti, čímž zákonodárce nevytváří obecný právní řád, ale jakousi kuchařku pro adresáty a aplikační orgány. Je neblahé, že se normotvorba v dnešních parametrech právního řádu scvrkla na pouhé vytváření programů, jež by měly ovlivňovat volní jednání adresátů právních norem.

Současný právní stát je státem právním jak ve smyslu formálním, tak i materiálním.⁵⁰ Někteří teoretici nalézají prolnutí obou těchto aspektů právního státu v principu zákonnosti jednání státních orgánů, ale také v podmíněné programatice právního řádu, což lze vyjádřit zásadou, pokud platí premisa, tak je třeba dodržet z ní vyplývající právní povinnosti. Zákonodárství plní funkci stabilizační, když se snaží řešit právní cestou negativní společenské jevy, ale zároveň plní také funkci ochrannou, když nastavuje omezený prostor aplikujícím orgánům, soudní moc nevyjímaje.⁵¹ Právní normy dnešní doby nelze nahlížet pouze z normativního hlediska, ale také z hlediska empirického, kdy zákon, zákono-

⁵⁰ K proměně právního státu a jeho případnému ohrožení normotvorbou dnešní doby Winkler, G.: *Vom Rechtsstaat in unserer Zeit*, in: *Rechtswissenschaft und Politik*, Springer-Verlag, Wien - New York 1998, s. 84 an.

⁵¹ Maihofer, W.: *Gesetzgebungswissenschaft ...*, s. 17.

dárce a zákonodárství reagují na každodenní skutečnost. Zákonodárce tak silou právních norem stanoví nejenom formální definice, ale promítá do právních norem také realitu, jež je svou podstatou neformálním zdrojem poznání práva. Smyslem zákona je potom tuto neformální realitu právně popsat a nastavit parametry pro její vnímání tak, aby byla srozumitelná pro všechny adresáty. Neformální realita a její vnímání jsou důležité zejména pro interpretaci právních norem a pro jejich případnou novelizaci, pokud by se právní účinky obecných pravidel v praxi nenaplnňovaly.

Základní dilema současné normotvorby tedy spočívá v doktrinálně rozdílném chápání normativního a empirického poznání. Vzniká otázka, kdo je vlastně v současné době zákonodárcem. Právníci vycházejí při odpovědi na tuto otázku z normativního pohledu, kdy zákonodárcem je ten, kdo je ústavně oprávněn k přijímání právních předpisů. To je pojetí klasického formálního zákonodárce. Empirická vlastnost právních norem nám ovšem ukládá se zabývat také tím, kdo je materiálním zákonodárcem, tj. nikoliv tím, kdo se na právních předpisech usnáší, ale kdo právní předpisy obsahově vytváří.

Materiálním zákonodárcem tak v dnešním pojetí nemůže být zákonodárny sbor, ale ti, kdo zákony formulují a podporují tak činnost nositelů zákonodárné iniciativy. Výklad a chápání pojmů zákonodárce je v dnešní době v otevřeném protikladu mezi ústavním pojetím zákonodárce a ústavní realitou. Mnohdy proto doktrína označuje parlamenty za pouhé ratifikační orgány zákonodárných iniciativ a z empirického hlediska jsou za skutečného zákonodárce považovány vláda a státní správa. Důležité je také to, že zákony nejsou jenom nástrojem společenské regulace, ale také nástrojem realizace politiky.

2.3. Ústavodárce a Ústava

Řada otázek souvisejících s ústavními základy tvorby práva se vyjasňuje v běhu času a mnohdy zejména pod vlivem judikatury Ústavního soudu. V kontextu ústavních základů tvorby práva je třeba nejprve

hledat odpověď na otázku, co je ústava jako základní stavební kámen právního řádu. V souvislosti s nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 27/09, kterým byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., se odhalila mnohem zásadnější skutečnost, než pouze deklarovaný soudcovský aktivismus nebo vstup Ústavního soudu do politického světa či svévolné rozšíření pravomocí Ústavního soudu nad rámec jemu svěřených pravomocí Ústavou ČR a zákonem o Ústavním soudu. Nález Ústavního soudu ukázal, že v českém ústavním prostředí neexistuje shoda na definování ústavy ve formálním a materiálním slova smyslu, jakož ani na základním obsahovém vymezení působnosti primárního ústavodárce a ústavodárné moci, jež disponuje textem ústavy. V tomto ohledu je vhodné se komparativně podívat, co je pod pojmem ústavy chápáno v jiných právních systémech a na vývoj pojmu ústavy z historického hlediska, z čehož lze odvodit závěr pro pojetí ústavy v českém právním prostředí.

Pojem ústavy lze nalézt již v antickém Řecku, kde se ovšem pro základní vymezení institucionálního uspořádání užíval pojem *Politeia*, pod který by bylo možné subsumovat nejenom oprávnění občanů podílet se na správě státu, ale formálněprávní instrumenty výkonu moci či jinak řečeno výkonu vrchnostenských oprávnění vůči občanům tvořícím *polis*. Někteří autoři proto ztotožňují *Politeiu* s ústavou v moderním slova smyslu, které se dostalo obsahového vymezení až v době novověku.

Různé historické vnímání pojmu ústavy shrnul pregnančně Ernst Wolfgang Böckenförde: *„Pojem ústavy má v různých dobách různý politický a právní význam. Tyto významy se vyvíjely a měnily podle celkové politicko-sociální situace, ve které měla ústava platit tak, aby odrážela existující realitu. To ovlivňovalo také ústavní teorie a ideologie, tj. představy o tom, co je ústava.“*⁵²

Ústava byla podle Aristotela chápána ve starověkém Řecku jako odraz

⁵² Böckenförde, E. W.: *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*, in: Böckenförde, E. W. (ed.): *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, 1991, s. 29.

toho, co existuje, tj. že ústava označuje konkrétní politické uspořádání státu. Aristoteles nechápe ústavu jako programové prohlášení vztahů *pro futuro*, ale jako deskriptivní popis existujícího. Ústava v jeho vidění neobsahuje normativního rozhodnutí o tom, co by mělo být, ani základní právní zásady; jinak řečeno, ústava je v Aristotelově pojetí tím, co je.⁵³ Politeia je tedy v Řecku vnímána jako organizační uspořádání a ústava je pouze právním vyjádřením těchto základních vztahů. Toto pojetí ústavy ovšem dává tušit, že Řekové rozlišovali mezi ústavou jako základním zákonem státu, byť upravujícím pouze to, co je, a mezi jednoduchým zákonodárstvím, kterému byla vyhrazena řada dílčích otázek souvisejících se správou státu.⁵⁴ Podle Aristotela tak bylo zcela zřejmé, že existují v řeckém státě zákony zásadního charakteru, na nichž stojí stát, a zákony, které naplňují tyto fundamentální předpisy. Aristotelovo pojetí v zásadě nechtěně odráží doktrinární spor o pojetí ústavy na jedné straně jako deskriptivního a normativního rozhodnutí, které je z podstaty dualistické, a na druhé straně ústavy jako systému právních norem zvláštního významu.

Pokud jde o vývoj v Anglii a Německu, tak zde se pojem „ústava“ etabloval již v 17. století jako sumarizující pojem pro řadu vedle sebe stojících základních zákonů pozitivního práva, v tomto geografickém systému ovšem nebyla vnímána ústava jako jednotná celková právní regulace organizace, výkonu a omezení státní moci. Ke změně vnímání ústavy jako základního jednotného a úplného rozhodnutí ústavodárce o základních parametrech státu dochází až v souvislosti s bojem amerických kolonií za nezávislost.⁵⁵ Americké kolonie se v boji za nezávislost a odtržení se od domovské anglické monarchie vydaly nejprve

⁵³ Schmitt, C.: *Verfassungslehre*, 8. nezměněné vydání, Duncker & Humblot, Berlin 1993, s. 4 an.

⁵⁴ Jellinek, G.: *Allgemeine Staatslehre*. Darmstadt, 1960, s. 506.

⁵⁵ Böckenförde, E. W.: *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*. In Böckenförde, E. W. (ed.): *Staat, Verfassung, Demokratie*. Frankfurt am Main, 1991, s. 29.

cestou proklamace základních lidských práv a rovněž prohlášením o základních pravidlech, jimiž by se měla řídit organizace nově vznikajícího státu s tím, že tato pravidla by měla být dána písemně.⁵⁶ V této souvislosti byla vyhlášena dne 12. června 1776 Virginia Bill of Rights a dne 29. června 1776 Ústava Virginie, která obsahovala základní organizační schéma výkonu státní moci na území státu Virginie.⁵⁷

V tomto ohledu je formování amerických ústav přelomovým okamžikem, neboť ústavy jsou dány písemně a jsou považovány za zákon, ve kterém jsou na jednom místě, v jednom dokumentu ústavního charakteru obsažena všechna zásadní právní pravidla, kterými by se měl řídit život ve státě, jakož i to, že Američané považovali ústavy za základní rozhodnutí. Ústavám je přiznána, stejně jako v Evropě, forma nejvyšší právní síly, ovšem s velmi podstatným rozdílem oproti ústavnímu vývoji v Evropě, kde je ústava chápána jako společenská smlouva mezi panovníkem a lidem. V USA je původ ústavního práva založen na emancipaci původních kolonií na anglické koruně s tím, že bylo nezbytné vytvořit institucionální a právní předpoklady proto, aby obyvatelé přesídlení do USA mohli vstupovat do procesu formování státu a měli možnost se identifikovat s novou státní strukturou. Ústava je americkém podání společenskou smlouvou mezi státem a jeho obyvateli.⁵⁸ V USA nebylo možné odvodit státní moc s využitím jiných legitimizačních nástrojů než lidu samého, v úvahu nepřicházela ani teokratická teorie, tj. panovníka jako „pomazané“ hlavy, od níž je odvozena veškerá moc ve státě. V USA byla vytvořena originární ústavodárná moc založená na ústavodárném aktu přijatého lidem.⁵⁹ Suverénní lid se stává

⁵⁶ Jellinek, G.: *Allgemeine Staatslehre*, Darmstadt 1960, s. 518 an.

⁵⁷ Následně je pak dne 28. září 1776 přijata Ústava Pensylvánie; viz Jellinek, G.: *Allgemeine Staatslehre ...*, s. 518.

⁵⁸ Boehl, H. J.: *Verfassungsgebung im Bundesstaat: ein Beitrag zur Verfassungslehre des Bundesstaates und der konstitutionellen Demokratie*, Duncker & Humblot, Berlin 1997, s. 33 an.

⁵⁹ Boehl, H. J.: *Verfassungsgebung im Bundesstaat ...*, s. 33 an., 39 an.

zdrojem ústavodárné moci a vytváří tak zcela nový zdroj legitimacy ústavy.⁶⁰ Tím, že se zdrojem veškeré moci ve státě stává lid, získává ústava výsadní místo v soustavě právních norem a veškerá státní moc a státní orgány jsou povinny se řídit ústavou a dodržovat ji. Vzhledem k přednosti ústavy před ostatním právem bylo důležité také stanovit zvláštní postup pro případnou novelizaci ústavy, tj. postup, který musí být naplněn pro změnu originárního rozhodnutí lidu o ústavě jako takové.

Ústavy amerických států byly přijímány zcela v souladu se zásadou suverenity lidu. Vytvářela se ústavodárná shromáždění, kam byly vybírány osoby s mandátem, aby přijímaly konečný text ústavy. Částečně ovšem byly návrhy ústav předkládány občanům jednotlivých států k odhlasování v rámci lidového hlasování.⁶¹ Změny ústav jsou proto v jednotlivých amerických ústavách podrobeny velmi přísným podmínkám, jako je kvalifikovaná většina v zákonodárném sboru daného státu nebo dvojí hlasování o změně ústavy ve dvou po sobě následujících volebních obdobích. Některé ústavy dokonce předpokládají přímou účast lidu.⁶² Také federální ústava z roku 1787 obsahuje rigidní postup pro přijímání změn ústavy, která musí být schválena 2/3 většinou v Kongresu nebo 2/3 většinou zákonodárných sborů jednotlivých států může být iniciována změna ústavy s tím, že ji musí schválit nejméně 3/4 států federace. Ve Spojených státech tak lze nalézt zvláštní řízení pro přijímání novely ústavy, které se významně odlišuje od běžného legislativního procesu a výrazně ztěžuje změnu ústavy. Tyto skutečnosti svědčí o tom, že Ústava USA není zákonodárci volně k dispozici a není možné ji měnit

⁶⁰ Wahl, R.: Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, vol. I., C. F. Müller, Heidelberg 1995, § 1, marg. č. 2.

⁶¹ První ústava odhlasovaná v rámci lidového hlasování byla Ústava Massachusetts v roce 1780; viz Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre ..., s. 517. Ústava Massachusetts navíc byla předlohou a inspirací pro federální ústavu; viz Raková, S.: Americká ústava 1787, Komenium, Praha 1991, s. 20.

⁶² Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre ..., s. 519 an.

pouze s ohledem na aktuální politické složení Kongresu a Senátu. Pány ústavy jsou tak jednotlivé články federace.

Lze konstatovat, že americká ústava je koncipována na myšlenku, že její změna je myslitelná pouze tehdy, pokud s ní souhlasí také političtí oponenti, což podtrhuje její konsensuální povahu a význam jako celospolečenského integračního pojítka. Pokud zákonodárce překročí limity stanovené Ústavou USA pro výkon zákonodárné moci, pak jsou takové zákonodárné výrony považovány v americkém právním prostředí za protiústavní a nicotné s tím, že konstatování nicotnosti přísluší Nejvyššímu soudu. Vzhledem k historickým zkušenostem amerických kolonií s bojem za nezávislost obsahuje Ústava USA vedle organizačních záležitostí také lidskoprávní katalog, jenž slouží jako ochrana před svévolným výkonem státní moci. Státní moc je limitována lidskoprávní sférou jednotlivce, do níž nelze zasahovat jiným než ústavně konformním způsobem.⁶³ V návaznosti na výše uvedené lze konstatovat, že prolamování ústavy skrze zvláštní ústavní zákony, které by stály vedle Ústavy USA, není možné. Veškeré ústavní záležitosti musí být obsaženy v Ústavě USA, a to při dodržení rigidních pravidel pro jejich přijetí. Ústava je chápána jako nástroj celospolečenské soudržnosti.

Pokud jde o francouzský pohled na vnímání ústavy, pak je třeba uvést, že Francouzská revoluce byla ve svých základních ústavních paradigmatech inspirována ústavním vývojem v USA. Lze dokonce hovořit o recepci amerického pojetí ústavy.⁶⁴ Doktrinárně přinesla Velká francouzská revoluce pod vlivem Emmanuela Josepha Sieyese rozlišování mezi mocí ustavující a mocí ustavenou, zejména pak mezi originární mocí ústavodárnou a následně ústavodárnou mocí oprávněnou k přijí-

⁶³ Starck, Ch.: Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Starck, Ch. (ed.): Der demokratische Verfassungsstaat, Mohr Siebeck, Tübingen 1995, s. 33, 41.

⁶⁴ Grimm, D.: Verfassung. Zur Geschichte des Begriffsvon der Antike bis zur Gegenwart, in: Mohnhaupt, H., Grimm, D. (eds.): Verfassung. Zur Geschichte des Begriffsvon der Antike bis zur Gegenwart. Zwei Studien, Duncker & Humblot, Berlin 1995, s. 100, 105 an.

mání změn ústavy. Podle jeho názoru je nositelem originární ústavo-
dárné moci lid (národ)⁶⁵, neboť z jeho vůle je formován stát. Lid existuje
nezávisle na ústavě a jako moc ustavující stojí vždy nad ústavou. Lid je
vždy pánem, který disponuje originárním ústavadárným rozhodnu-
tím.⁶⁶ Ústava je v jeho pojetí základem a zároveň limitou veškerého
jednání státu. Derivativní legitimita k výkonu státní moci přenesená
lidem skrze ústavadárné rozhodnutí na jednotlivé složky státní moci
neumožňuje, aby jakýkoliv státní orgán měl pravomoc disponovat s ústa-
vou a měnit ji.⁶⁷ Sieyes tím položil základ pro moderní ústavní teorii.

Z pojetí ústavy jako aktu stojícího nad všemi státními orgány byl pak
již jenom krok k chápání ústavy jako písemného a nedělitelného aktu, ve
kterém jsou vymezeny všechny základní skutečnosti, a vždy zejména
lidská práva a princip dělby moci. To ostatně potvrzuje také čl. 16
Deklarace práv člověka a občana ze dne 26. srpna 1789, který konstatuje,
že „*Společnost, ve které záruka práv není zajištěna a ve které rozdělení
moci není zavedeno, nemůže o sobě říkat, že má ústavu.*“ V praxi ovšem
nebyla přijata Sieyeseho teze o nezměnitelnosti ústavy jinak než roz-
hodnutím lidu. Nicméně změna ústavy podléhala velmi přísným pod-
mínkám, kdy změna ústavy musela být deklarována jako jednomyslné
přání tří po sobě následujících zákonodárných sborů s tím, že teprve
čtvrtý zákonodárný sbor mohl změnu ústavy přijmout. Tento procesní
postup vedl k tomu, že francouzská ústava z roku 1791 nebyla nikdy
novelizována, neboť docházelo k faktickému blokování mezi mocí vý-
konnou a zákonodárnou, což nakonec vedlo k destrukci francouzského
revolučního ústavního modelu. Ústavy z let 1793 a 1795 převzaly Sieye-

⁶⁵ Sieyes používá obě slova jako synonyma.

⁶⁶ Grimm, D.: *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffsvon der Antike bis zur Gegenwart ...*, s. 100, 106.

⁶⁷ Isensee, J.: *Das Volk als Grund der Verfassung – Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1995, s. 29.

seho myšlenku o originárním ústavodárci – lidu – a předpokládaly možnost změnit ústavu v lidovém hlasování.⁶⁸

Velká francouzská revoluce a následný ústavní vývoj tak přinesl evropské konstitucionalistice myšlenku lidu jako moci ustavující oprávněně k přijetí ústavy jako jednotného aktu, který bude komplexně upravovat základy výkonu veškeré státní moci.⁶⁹ Ústava byla ve francouzském pojetí chápána jako norma nejvyšší právní síly závazná pro všechny moci ustavené, jejíž změna nebo zrušení je možné pouze lidem. Ústava by měla za všech okolností obsahovat lidskoprávní katalog, jakož i princip dělby moci.⁷⁰

Pokud jde o německý pohled na ústavu, tak německá státovědná teorie chápala v průběhu 19. století ústavu jako soubor jednotlivých vedle sebe existujících pravidel, které by bylo možné označit za základní zákony státu. Pouze pomalu a postupem času se začala prosazovat myšlenka, že ústava by měla být obsažena v jednom základním dokumentu.⁷¹ Stejně tak se postupně prosadily základní obsahové rysy kladené na ústavu v německém prostředí. V ústavě by měla být upravena lidská práva, dělba moci a myšlenka zastoupení lidu ve státních orgánech jako ústavě imanentní kritéria. Doktrína chápala ústavu jako ústavní smlouvu, která nezbytně nemusí obsahovat vždy vše, co bylo předmětem ústavy předcházející, neboť tím by v zásadě byl podlomen její význam jako dokumentu, který je po obsahové stránce výsledkem svobodného dohadování a nikoliv petrifikací již dosaženého. Nicméně i v 19. století se objevuje chápání ústavy v duchu historicko-evoluční teorie.⁷²

⁶⁸ Jellinek, G.: *Allgemeine Staatslehre ...*, s. 524.

⁶⁹ Stern, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Vol. I, C. H. Beck, München 1984, s. 63.

⁷⁰ Böckenförde, E. W.: *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung ...*, s. 29.

⁷¹ Grimm, D.: *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffsvon der Antike bis zur Gegenwart ...*, s. 100, 110, 120 an.

⁷² Podrobně k tomu tamtéž, s. 100, 121 an.

Podstatný rozdíl oproti vývoji ve Francii a USA je v legitimizačním zdroji, kterým není bezpodmínečně lid, v důsledku toho je tak řada ústav německých států oktrojovaných nebo smluvních, stejně tak není občan ve státě bez dalšího chráněn před svévolí státní moci. Jedinou prakticky shodnou skutečností je proces přijímání změn ústav zákonodárným sborem, tj. nikoliv pouze z vůle panovníka, což v praxi znamená, že ústava získává kvalitu zákonné normy.⁷³ Ústava je chápána jako zvláštní právní akt, který je změnitelný pouze při dodržení k tomu stanovené legislativně technického postupu. Po obsahové stránce byly v německých ústavách upraveny otázky organizačního charakteru, tj. výkonu státní moci státními orgány. Nicméně nepřevládá názor, že by tyto otázky musely být bezvýhradně obsaženy v jednom ústavním dokumentu nebo v dokumentech stejné právní síly. Docházelo tak k častým případům prolamování ústavy po obsahové stránce jednoduchým zákonodárstvím, což v praxi vedlo k tomu, že ústava obsahovala zcela jinou materiální úpravu než tu, která byla rozvedena v obyčejných zákonech. To vedlo k rozlišování ústavy ve formálním a materiálním smyslu.⁷⁴ Skutečný běh ústavních věcí se tak rozcházel s ústavou a činil z ústavy pouze ústavní fikci.

Významnou událostí v německém ústavním vývoji byl návrh Svato-pavelské ústavy z března 1849, který poprvé v německých dějinách kodifikoval zásadu, že ústava vychází ze suverenity lidu a nositelem ústavodárné moci je lid.⁷⁵ Návrh ústavy také předpokládal ztíženou proceduru pro její změnu.⁷⁶ Ústava obsahovala princip, že „žádné ustanovení v ústavě nebo v zákonech jednotlivých států nesmí být v rozporu s říšskou ústavou.“⁷⁷ Ústava navíc obsahovala lidskoprávní katalog ve

⁷³ Schmitt, C.: *Verfassungslehre*, ... 1993, s. 14.

⁷⁴ Grimm, D.: *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffsvon der Antike bis zur Gegenwart ...*, s. 100, 126 an.

⁷⁵ Stern, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland ...*, s. 68, marg. č. 38.

⁷⁶ Čl. 196 Svato-pavelské ústavy.

⁷⁷ Čl. 194 Svato-pavelské ústavy.

francouzském a americkém duchu, který byl závazný jak pro jednotlivé státy, tak i pro říšského zákonodárce, a kterého se bylo možné domáhat soudně,⁷⁸ a dále obsahovala i princip dělby moci.

Pokud jde o Ústavu Německé říše z dubna 1871, pak je třeba uvést, že není postavena na myšlence, že lid je zdrojem ústavodárné moci, nýbrž že tato ústava je smlouvou mezi německými knížaty a městy, jakožto i mezi národem. Jedná se tedy o ideovou proklamaci ústavy jako jednotícího národního prvku, což logicky souviselo s dovršením sjednocovacího procesu Německa. Princip suverenity lidu je do ústavy promítnut jako právo na spolurozhodování realizované skrze Říšský sněm.⁷⁹ Ústava neobsahovala lidskoprávní katalog a k její změně postačovalo dosažení prosté většiny v Říšském sněmu a kvalifikované většiny v Říšské radě (v zásadě ¾ většina). Ztížený postup pro přijímání změn ústavy ovšem nelze chápat jako výraz nadřazenosti ústavy nad ostatním právem, neboť tehdejší doktrína zastávala názor, že zákonodárná moc ve státě je nedělitelná a že nad zákonodárcem nestojí žádná další kvalifikovanější moc, tj. něco, co v dnešní době nazýváme mocí ústavodárnou. Ústava tedy nebyla považována za nic mystického, čím by byl stát limitován nebo omezován. Ústava stála na stejné úrovni jako jiné zákony jsoucí projevem zákonodárné vůle státu.⁸⁰ Pokud jde o otázku prolamování ústavy, pak Říšská ústava obsahovala v čl. 78 pravidlo, že přijaté zákony, které by v jednotlivém případě nebo mimo rámec ústavy

⁷⁸ To lze dovodit z čl. 126 písm. a) návrhu Svatopavelské ústavy, který svěčil Říšskému soudu pravomoc rozhodovat o žalobách týkajících se porušení říšské ústavy vydáním říšského zákona. Návrh ústavy tak předpokládal, že ústava bude závazná i pro říšského zákonodárce.

⁷⁹ K tomu podrobně Huber, E. R.: *Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung*, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I. ..., § 2, marg. č. 43 an.

⁸⁰ V praxi tak převládalo právně pozitivistické chápání ústavy. K tomu blíže Laband, P.: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, zweiter Band, 5. vyd., J. C. B. Mohr, Tübingen 1911, s. 39; stejně Grimm, D.: *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffsvon der Antike bis zur Gegenwart* ..., s. 100, 134.

byly s ústavou jako takovou v rozporu nebo ji nahrazovaly, byly považovány za protiústavní. Takové zákony přijaté mimo rámec postupu předepsaného pro změnu ústavy nebo jsoucí materiálně v rozporu s ústavou byly právně neúčinné. Nicméně doktrína považovala toto ustanovení říšské ústavy pouze za postulát legislativní politiky nikoliv za právní princip.⁸¹ Ve vztahu k Říšské ústavě byla dokonce aplikována zásada *lex posterior derogat legi priori*. Stejně byla otázka přezkumu protiústavního zákona považována za vyloučenou ze soudního přezkumu, neboť přezkum ústavnosti říšských zákonů byl svěřen do působnosti císaře, a pokud tento zákon vyhotovil (tj. podepsal), konstatoval tak, že zákon je ústavně konformní a jako taková nemůže být namítaná protiústavnost předmětem soudního přezkumu.⁸² Odvolání se v rámci soudního přezkumu na protiústavnost zákona tak nemělo právní význam, ale bylo pouze symbolickým konstatováním bez právního významu či politickým vyjádřením.

Po porážce Německa v roce 1918 se již v lednu 1919 konaly volby do ústavodárného německého národního shromáždění. Těchto voleb se poprvé v německých dějinách mohly účastnit také ženy. Ústavodárné shromáždění vypracovalo ústavu, která vstoupila v účinnost dne 14. srpna 1919. Tato ústava obsahovala princip suverenity lidu v článku 1 s tím, že legitimita ústavy vycházela z vůle lidu a nikoliv z vůle státních orgánů či jiných dohod, jako tomu dosud bylo v německých ústavních dějinách.⁸³ Princip suverenity lidu se do ústavy promítal také volbou Říšského sněmu v přímých volbách, jakož i přímou volbou říšského prezidenta. Změna ústavy byla v souladu č. 76 odst. 1 větou první možná pouze zákonodárnou cestou. Novela ústavy vyžadovala v Říšském sněmu 2/3 většinu z nejméně 2/3 přítomných členů a v Říšské radě

⁸¹ Laband, P.: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches ...*, s. 40.

⁸² *tamtéž*, s. 51.

⁸³ K otázce suverenity lidu blíže Böckenförde, E. W.: *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I. ..., § 22, marg. č. 2 an.

většinu nejméně 2/3 členů. Novelu ústavy bylo možné přijímat také na základě lidové iniciativy v rámci lidového hlasování, přičemž ke schválení novely ústavy byla nezbytná nadpoloviční většina z oprávněných voličů, nikoliv tedy většina ze zúčastněných voličů v rámci lidového hlasování. Nicméně ani tato německá ústava nestanovila přednost ústavy před ostatním platným právem, což znamenalo, že i zákony prolamující Výmarskou ústavu byly považovány za platné. Otázka případného soudního přezkumu protiústavních zákonů byla předmětem odborné diskuse v Německu po celá 20. léta 20. století. Byť v doktríně mírně převažoval názor, že přezkum protiústavních zákonů je možný, tak konečná fáze existence Výmarské republiky tento postoj prakticky zcela negovala.

Z výše zvedeného komparativního historického pohledu vyplývá, že vývoj chápání pojmu ústavy není kontinuální a přímý. Ústava je v různých dobách a na různých místech vnímána odlišně, a to zejména s přihlédnutím k faktickým politickým poměrům a historickému vývoji. Ústava vždy vychází z konkrétního politicko-sociálního kontextu, který má na její vnímání zcela zásadní vliv. Co lze chápat ústavou, je relativní a každou definici ústavy je třeba vnímat v kontextu časového a místního hlediska. Z teoretického hlediska se nabízí možnost definovat ústavu normativním způsobem jako právní předpis, jemuž je přiznána nejvyšší právní síla, který ovšem zůstává souborem legálních definic ústavních pojmů a institucí a není na ni nahlíženo jako na hodnotový dokument, který by v sobě inkorporoval ideový kontext moderního ústavního státu, jakož ani vývoj na poli státní suverenity či v oblasti lidských práv a základních svobod.

V doktríně se objevuje také mezinárodněprávní definice ústavy, která je založena na myšlence, že ústava není ničím jiným než minimálním souborem právních definic vyplývajících z mezinárodního práva. Ústava je v tomto pojetí považována za písemnou kodifikaci obecných zásad vyplývajících z mezinárodního práva, a to jak obecných zásad odrážejících se ve smluvním mezinárodním právu, tak i nepsaných zásad mezinárodního práva obyčejové povahy. Lze konstatovat, že mezinárodně-

právní definice ústavy není s ohledem na ústavněprávní a geopolitický vývoj příliš rozšířená, a to zejména s ohledem na rozdílné vnímání ústavy v různých geopolitických systémech a geografických oblastech. Pokud je v mezinárodním právu dosaženo shody na obecných zásadách, jimiž se má stát řídit a jimž má dostát, pak se mezinárodněprávní aspekty objevují v parciálních ustanoveních ústavy, čímž se jim dostává síly ústavního pravidla.

Opomenout nelze ani možnost empirické definice ústavy, podle které je za ústavu považováno to, co na čem je shoda, že ústavou je. Při analýze empirického pojetí ústavy je ovšem nezbytné přihlédnout k tomu, že klíčový je druh, charakter a typ ústavního uspořádání daného státu a ve vazbě na něj lze teprve stanovit, co je v daném státě považováno za ústavu jako základní zákon státu. Klíčová je analýza konstitutivních prvků daného ústavního zřízení, které jsou ovlivněny charakterem společnosti, historickou tradicí, formou zákonodárné činnosti, charakterem právního řádu nebo třeba i skutečností, zda jsou v daném právním systému pramenem práva i nepsané obyčeje či zvyklosti.

S ohledem na převažující vývoj různých právních systémů je dnes ústava jako základní právní předpis státu charakteristická tím, že se jedná o právní předpis zákonného typu, který je písemně kodifikován. V současném světě převažují ústavy monolegální, které jsou výslovně za ústavu označeny, čímž se zabraňuje zejména obcházení ústav skrze parciální, jednorázové či účelové ústavní zákony.

Ústavní právo dnešní doby je obvykle psaným pozitivním právem, které se vyznačuje kodifikováním pravidel ústavního práva ve formě zákonných norem, jež mají normativní právní sílu. Ústava či ústavní pravidla se vyznačují požadavkem na vyšší právní sílu, než je tomu u jednoduchých zákonných norem či pravidel a také zvláštním postupem pro změnu nebo zrušení ustanovení ústavy či ústavních pravidel. Vzhledem k tomu, že ústava bývá obvykle psaným právním předpisem, vylučuje se při výkladu ústavy aplikace zásady *lex posterior derogat legi priori*, protože ústava by měla být vždy novelizována výslovným, jednoznačným a identifikovatelným způsobem, aby bylo zřejmé, že úmysl

ústavodárce směřoval ke změně ústavy či ústavního pravidla a nedocházelo tak k prolamování ústavy „pokoutnými“ způsoby. Vyloučení aplikace zásady *lex posterior derogat legi priori* bezprostředně souvisí s tím, že platnost později přijatých zákonů, které jsou mnohdy i vědomě v rozporu s ústavou, nemá za následek nahrazení kolidujícího textu ústavy a jsou proto i tak součástí platného práva. K odstranění rozdílů mezi textem ústavy a později přijatými ústavními zákony musí poskytovat ústavní systém dostatek jiných efektivních nástrojů, než aby ponechal zjištění toho, co je ústavou, na libovůli interpreta a jeho obratnosti „objektivně“ zacházet s výkladovými metodami či pravidly. Změny ústavy musí být výslovné a musí být jednoznačné, že úmyslem ústavodárce byla novelizace ústavy jako takové. Jinou otázkou je, zda ke změně ústavy může dojít zvláštním zákonem, který není přímou součástí ústavy nebo ústavním zákonem, který, aniž by se jednalo o novelu ústavy, nahrazuje či modifikuje text ústavy. Podle současného stavu doktríny jsou takové změny považovány za prolamování ústavy a jsou nepřípustné.

Zákaz prolamování ústavy lze v důsledku výše uvedeného považovat za vlastnost, která je pro ústavy typická. Někteří autoři považují zákaz prolamování ústavy za obecnou formální vlastnost ústav a dovozují, že ústavy mohou být měněny pouze a jedině výslovnou změnou ústavního textu.⁸⁴ Pokud ústava sama takový zákaz neobsahuje, pak je nezbytné jej považovat za axiom, který nepodléhá interpretaci. Zákaz prolamování ústavy je součástí principu ústavního státu. Zákaz prolamování ústavy musí být nejenom imanentní součástí výkladu pojmu demokratického právního státu, ale musí být přítomen a dodržován po celou dobu jeho existence. Prolamování ústavy je neslučitelné s principem právního, ale

⁸⁴ Linck, J.: Die vorläufigen Verfassungen in den neuen Ländern, DÖV, 1991, s. 731 an.

i ústavního státu. Změna ústavy je možná pouze na základě změny textu ústavy.⁸⁵

Výslovná změna textu ústavy v zásadě neumožňuje aplikaci zásady *lex posterior derogat legi priori*, neboť výslovně změněný text ústavy brání implicitní či skryté změně ústavy později přijatými zákony. Od výslovného znění ústavy se tedy nelze odchýlit jinak než její změnou.

Pro ústavy je typická také jejich přednost, která vyplývá z vyšší právní síly právního předpisu, jehož formou jsou přijaty.⁸⁶ Jelikož ústava je základním zákonem státu a základním pilířem platného práva, musí požívat nejvyšší autority. Jako nejdůležitější právní norma ve státě zavazuje všechny nositele státní moci, jakož i zákonodárce a v případě axiomatických ústavních pravidel také samotného ústavodárce. Ústavní právo nemůže být měněno ani rušeno jednoduchým zákonodárstvím. Běžný zákonodárce nedisponuje textem ústavy. Za účelem zajištění přednosti ústavy jsou do jejího textu zahrnuty její vlastní ochranné mechanismy, jako např. právo na odpor, dělba moci nejenom mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale také dělba moci v rámci těchto mocí tak, aby nedocházelo ke koncentraci v rámci jedné instituce či úzké skupiny jednotlivců, dále pak nezávislé soudy a soudní kontrola ústavnosti.⁸⁷ Praktickým důsledkem vyplývajícím z přednosti ústavy je

⁸⁵ Viz čl. 79 odst. 1 Základního zákona, který stanoví: „Základní zákon může být změněn jen zákonem, který výslovně mění nebo doplňuje text Základního zákona. U mezinárodních smluv, jejichž předmětem je mírová smlouva, příprava mírové smlouvy nebo zrušení okupačního statutu nebo jež mají sloužit obraně Spolkové republiky, stačí pro objasnění, že ustanovení Základního zákona nebrání uzavření a platnosti smluv, doplnit znění Základního zákona, odpovídajícím objasněním.“ Dále např. čl. 287 portugalské ústavy:

„(1) Ústavní změny se provádějí potřebnou výměnou, potřebným vypuštěním nebo doplněním dosavadního textu.

(2) Nové znění ústavy se zveřejňuje současně se zákonem o změně.“

⁸⁶ K prosazování myšlenky přednosti ústavy před ostatními výrony zákonodárné moci viz Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*, Aleš Čeněk, Plzeň 2009, s. 289 an.

⁸⁷ Starck, Ch.: *Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit ...*, s. 33, 45 an.

její ztížená změnitelnost, což je ochrana i před konáním legitimního zákonodárce.⁸⁸ Přednost ústavy pak s sebou nese praktickou otázku, jak naložit se zákonem, který je v rozporu s ústavou. Pokud k takovému rozporu dojde, pak právního norma jednoduchého práva je buď *eo ipso* nicotná nebo přinejmenším neaplikovatelná.⁸⁹ Otázka přednosti ústavy tak musí být v ústavním systému zdůrazněna zakotvením soudního přezkumu norem, a to všech, jež nejsou integrální součástí textu ústavy.⁹⁰

Cílem ústavy je tak rozhodnutí o zásadních státoprávních otázkách s konečnou platností a vázání tak i budoucího ústavodárce tím, že je *pro futuro* takové rozhodování vyloučené z portfolia obvyklých politických střetů. Základními materiálními znaky ústavy jsou suverenita lidu, princip právního státu, dělba moci, vázanost právem, vázanost výkonu státní moci zákonem, základní lidská práva a svobody, lidská důstojnost, dělba normotvorné pravomoci mezi více orgánů státní moci, zákaz retroaktivity právních norem, princip právní jistoty a požadavek jasnosti a určitosti právních norem.⁹¹

2.4. Zákonodárce a právní stát

Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR vykonává lid veškerou státní moc prostřednictvím orgánů zákonodárné, výkonné a soudní moci. Zákon-

⁸⁸ K úvahám o konání legitimního zákonodárce a axiomech nezměnitelných ustanovení ústavy viz Holländer, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, Právník, roč. 2005, č. 4; konkrétně k možnosti zrušit ústavou zakotvený ústavní orgán viz Mlsna, P.: Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí, Právník, roč. 2006, č. 9.

⁸⁹ Batts, U.: Der Verfassungsverstoss und seine Rechtsfolgen, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, vol. VII., C. F. Müller, Heidelberg 1992, § 165, marg. č. 30 an.

⁹⁰ Blíže Mlsna, P.: Ústavní soudnictví ve státoprávním myšlení, Právník, roč. 2009, č. 10.

⁹¹ tamtéž.

dárná moc náleží Parlamentu ČR, který je jediný povolán k tomu, aby přijímal zákony splňující atributy kladené na materiální právní stát. Ústavní soud v souvislosti s výkladem principu právního státu již několikrát v minulosti kritizoval současný stav legislativního procesu v zákonodárném sboru, kdy za nežádoucí označil případy, kdy jsou jedním zákonem novelizovány zákony, které vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisejí⁹². Takový postup za nejspíše nepřispívá k předvídatelnosti práva jako jednoho ze základních principů, které lze subsumovat pod pojem právního státu. Zasahováním do materie zákonů, jež nejsou systematické a propojené s projednávaným návrhem zákona dochází k tomu, že se právní řád stává velmi nepřehledným, a co více, zejména dochází k vnitřní rozpornosti právního řádu, která je v rámci aplikační praxe velmi obtížně řešitelná.⁹³

Pokud tedy chceme Českou republiku považovat za demokratický právní stát založený na účtě k právům (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), pak nelze dospět k jinému závěru než k tomu, že i Parlament ČR jako zákonodárce musí být vázán právem regulujícím tvorbu právních předpisů. Za takové zákonodárny proces regulující předpisy lze považovat Ústavu ČR, ústavně konformně vykládané jednací řády Poslanecké sněmovny PČR a Senátu PČR, ale i ustálenou praxi parlamentních komor. Zákonodárna procedura se tak ve svém důsledku stává zdrojem legitimacy zákona. Pokud sám zákonodárce není ochoten dodržovat zákonné předpisy upravující postup při přijímání zákonů, pak ani zákon, který je takto přijat, nelze považovat za zákonným způsobem přijatý zákon⁹⁴.

⁹² Viz Pl. ÚS 21/01, kdy Ústavní soud označil za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasť formou podaných pozměňovacích návrhů.

⁹³ Nález Ústavního soudu č. 95/2002 Sb.

⁹⁴ Knapp, V.: *Teorie práva ...*, s. 107.

Má-li být zákon klíčovým nástrojem státu pro regulaci právních vztahů a ukládání povinností všem adresátům, pak zákonodárce musí být prvním v řadě, kdo právní řád ctí⁹⁵. Neakceptování zákonných požadavků na tvorbu právních předpisů je prvním momentem, který vede adresáty právních norem k přesvědčení, že ani výsledný platný a účinný zákon není ve své podstatě právem, ale pouze podnětem k úvaze adresáta, že by se takovou právní normou mohl řídit a dodržovat ji. Legislativním „hříchem“ již na půdě Parlamentu zatížený zákon nemůže vyvolávat jím zamýšlené celospolečenské dopady. Tím, že Ústavní soud zrušil výše uvedenou předmětnou novelu zákona o bankách otevřel *pro futuro* derogační důvod podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

Pojem právního státu není v ústavních předpisech žádným způsobem definován, jeho výklad tak závisí ve velké míře na vymezení tohoto pojmu judikaturou Ústavního soudu. Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika je definována jako „demokratický právní stát“ lze usuzovat, že obě vlastnosti se musí nutně prolínat. O demokratickém státu nelze hovořit, pokud není rovněž státem právním. Jelikož se jedná o úvodní ustanovení Ústavy, je tento závazek k respektování demokratického právního charakteru České republiky závazkem, který musí respektovat všechny orgány veřejné moci⁹⁶, včetně moci zákonodárné. Veškerý výkon veřejné moci je vázán zákonem (včetně zákonů ústavních).⁹⁷ Podle názoru Ústavního soudu je čl. 1 odst. 1 ústavy deklara-

⁹⁵ Viz náleží Pl. ÚS 5/02: „V zákonodárném procesu vystupuje do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosáhnout jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.“

⁹⁶ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, C. H. Beck, Praha 2007, s. 8.

⁹⁷ tamtéž, s. 9.

torním ustanovením, nicméně vyvozuje z něj důsledky v případech, kdy určité pravidlo není ústavním pořádkem definováno, ale Ústavní soud takové pravidlo považuje za imanentní součást ústavního pořádku.⁹⁸ Ústavní soud subsumuje pod princip právního státu i některé požadavky týkající se vlastností právního předpisu, kdy právní norma by měla být v právním státě jasná, určitá, měl by platit obecný zákaz retroaktivity, právní jistoty a důvěry v právo.⁹⁹ Právní norma by měla také akceptovat v základních rysech princip rovnosti. Pokud by právní norma vykazovala některé nedostatky ve výše uvedeném smyslu, pak ji nelze označit za ústavně konformní normu splňující materiální kritéria kladená na právní stát. Pokud by v budoucnosti docházelo k porušování základních pravidel legislativního procesu ze strany zákonodárce, Ústavní soud posouzení takového porušení zásad legislativního procesu v budoucnosti spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty¹⁰⁰ a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky¹⁰¹. Nelze tedy konstituovat absolutní maximum, že by každé porušení legislativního procesu znamenalo protiústavnost právního předpisu, jenž byl v takovém legislativním procesu přijat. Hledání hranic proporcionality pro případné konstatování protiústavnosti právní normy totiž naráží také na princip důvěry občanů v právo a princip ochrany nabytých práv a legitimního očekávání.

Lze tedy v budoucnosti očekávat, že i právní předpis zatížený vad-

⁹⁸ tamtéž s. 11.

⁹⁹ Viz nález 25/1994 Sb. ÚS; nález 16/1996 Sb. ÚS, nález 16/1994 Sb. ÚS.

¹⁰⁰ Nález 16/1994 Sb. ÚS: „Právní nejistota občanů znamená ztrátu věrohodnosti právního státu a překážku občanské aktivity zároveň.“

¹⁰¹ Nález ÚS č. 37/2007 Sb., bod 75.

ným legislativním procesem může být ústavně konformním předpisem, neboť kvalifikované důsledky plynoucí z jeho zrušení by zatížily princip právního státu ve větší míře, než vadnost legislativního procesu, jehož byl právní předpis „produktem“¹⁰².

2.5. Ústavní pojem zákona a výhrada zákona

Ústava používá pojmu zákon nebo zákonně ve dvojím smyslu jednak v materiálním slova smyslu, a jednak ve formálním. Svobody jednotlivce lze tedy omezit pouze na základě zákona, tj. na základě právního předpisu, který byl přijat formálním způsobem jako zákon. Na to pamatuje čl. 4 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem a kdy zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Omezení práv a svobod je z hlediska ústavního pořádku vyhrazeno pouze zákonu, k jehož přijetí je oprávněn pouze zákonodárny sbor, na jehož úvaze závisí, jakým způsobem a v jakém rozsahu omezí práva a svobody zaručené Listinou základních práv a svobod. Jedinou limitující podmínkou zákonodárcovy činnosti je zásada rovnosti, tj. nastavení omezení práv a svobod pro všechny recipienty právní normy stejným způsobem.

Obdobné pojetí zákona ve formálním slova smyslu lze nalézt také v čl. 79 odst. 3 Ústavy, který stanoví formální podmínku zákona pro zmocnění vydávat podzákonné právní předpisy ministerstvy, správními úřady a orgány územní samosprávy. Výhrada zákona má v tomto pří-

¹⁰² Tento názor by bylo možné opřít o judikaturu Ústavního soudu, který nepovažuje princip právní jistoty ani princip předvídatelnosti práva za absolutní kategorie, které by měly za všech okolností dostat přednost před jinými principy subsumovatelnými pod pojem demokratického právního státu (nálezn 16/2004 Sb. ÚS, publikovaný pod č. 105/2004 Sb.).

padě své opodstatnění z hlediska dělby moci, kdy je na úvaze zákonodárného sboru lze vysloví souhlas s přenesením normotvorné kompetence i na jiné orgány státní moci, a to ovšem pouze při zachování ústavní podmínky, že rozsah normotvorné činnosti není vyhrazen z hlediska ústavního pořádku zákonné formě. V Listině základních práv a svobod se vyskytuje také pojem „zákonný soudce“, což je soudce, jenž musí být k rozhodování ve věci ustaven na základě objektivních a předem jasně stanovených pravidel, aby se vyloučilo manipulování při výběru a přidělování jednotlivých případů konkrétním soudcům.

V souvislosti s terminologií ústavního pořádku ve vztahu k výhradě zákona je třeba rozlišovat mezi zákonem ve formálním slova smyslu a zákonem v materiálním slova smyslu. Jsem toho názoru, na rozdíl od některých kritiků zastaralosti tohoto rozlišování, že je stále opodstatněné, aby toto členění zůstalo zachováno a to zejména z toho důvodu, že ústavní pořádek sám používá pojem zákon ve formálním smyslu, jak jsem to již naznačil výše, a pojmu zákon, popř. zákoný, v materiálním slova smyslu.

Výhrada zákona je z hlediska recipientů právních norem koncipována jako materiální limita ochrany základních práv a svobod, aby základní práva a svobody byly vyhrazeny zákonu a jejich materiální proměna podléhala vždy výhradě zákona ve formálním slova smyslu s tím, že klíčovým atributem každého omezení standardu lidských práv a základních svobod musí být souhlas zákonodárce učiněný ve formě zákona.

V souvislosti s pojmem výhrady zákona ve formálním smyslu se objevuje také výhrada zákona také v materiálním slova smyslu, tj. výhrada zákona ve všech případech, nejenom v situacích, kdy se jedná o ochranu základních práv a svobod, kdy mohou být materiální změnou právního prostředí dotčena práva osob či občanů, a to nejenom základní práva a svobody. Problémem materiální výhrady zákona je její neurčitost a nemožnost obecné definovatelnosti. Materiální výhrada zákona je tak podmínkou zjišťovanou v konkrétním případě při zhodnocení daných okolností. Pokus o definici materiální výhrady zákona jako situace, kdy se jedná o zásadní otázky, které se bezprostředně dotýkají osoby, a jejichž

úprava je vyhrazena zákonodárci, je podle mého názoru definicí nejasnou a nepřesnou, protože kritérium osobního dotčení nelze spojovat s výsadou zákonodárce přijímat zákony. Mohou nastat situace, kdy exekutivní normotvůrce přijme prováděcí právní předpisy, které se mohou dotýkat společnosti jako celku a mohou upravovat otázky zásadního významu, jež ze své materiální podstaty nejsou vyhrazeny zákonné formě. Vázanost materiální výhrady zákona na rozhodování o zásadních otázkách zákonodárcem by inkorporovala do řešení čistě ústavního problému principy politiky, což není v podstatě žádoucí.

Politické reprezentace mohou mít vlastní vnímání důležitosti rozhodovaných otázek, a činí tak pramálo ve vazbě na ústavní aspekty věci. Obecně ovšem nelze vyloučit, že se kterýkoliv zákonodárce může rozhodnout, že i tam, kde materiální úprava zcela nezbytně nevyžaduje zákonnou právní úpravu, přijme materiální úpravu ve formě zákona. To je jistě právo každého zákonodárce, stejně jako je právem každého subjektu majícího zákonodárnou iniciativu, aby návrh takového zákona předložil k projednání zákonodárnému sboru. Nicméně smyslem materiální výhrady zákona není vymezení prostoru legislativní činnosti formou zákona, neboť řada v současné době zákonem upravených skutečností nevyžaduje ke své normativnosti formu zákona, nýbrž vymezení obligatorní součinnosti zákonodárného sboru při schvalování těch právních předpisů, které jsou natolik celospolečensky žádoucí, že je z hlediska stability a dlouhodobosti trvání příslušné právní úpravy žádoucí, aby přesáhla delší dobu, než je pouze trvání jedné vlády. Smyslem materiální výhrady zákona je tak vlastně limitace výkonné moci mocí zákonodárnou, ačkoliv tento požadavek nenachází ústavněprávního zakotvení v českém ústavním pořádku. Tato úvaha nad smyslem materiální výhrady zákona není beze smyslu, protože v případě praktické aplikace může napomoci stabilitě právního řádu a snížení závislosti exekutivní normotvorby na politické náladě a momentálním rozložení sil. Definování otázek zásadního celospolečenského významu, jež by měla podléhat

materiální výhradě zákona, je ovšem věcí spíše politickou.¹⁰³ Odpovědně konaná politika by měla takové otázky generovat zcela automaticky a nemělo by jí naplňování materiální výhrady zákona činit větší problém.

2.6. Zákon jako výsledek zákonodárného procesu

Každá právní norma, která je výsledkem legislativního procesu, ať na úrovni moci zákonodárné nebo moci výkonné, musí splňovat několik základních atributů, jež se s právní normou pojí.

Znaky lze rozdělit na formální a materiální. Základním materiálním znakem právní normy je jeho normativnost a regulativnost. Z právní normy musí být zřejmé, co právní norma stanoví a na jaké společenské a právní vztahy bude působit. Proto je z legislativního hlediska klíčové se vyvarovat nenormativním a neregulativním ustanovením.¹⁰⁴ Taková právní norma, která není schopna výslovným způsobem vyjádřit předmět úpravy a práva a povinnosti, které z této právní normy vyplývají pro adresáty, stejně jako procesní pravidla, podle kterých se bude v rámci předmětu úpravy postupovat, je právní normou, jež vyvolává pochyb-

¹⁰³ V souvislosti se záležitostí celospolečenského významu a její úpravou zákonným způsobem, ačkoliv takový požadavek nepodléhá ústavně zakotvenému příkazu výhrady zákona, se lze zmínit o zavádění nového německého pravopisu v 2. polovině 90. let 20. století ve Spolkové republice Německo, kde se Spolkový ústavní soud zabýval otázkou, zda by zavedení nového pravopisu nemělo být vyhrazeno spolkové úpravě a zda se nový německý pravopis nedotýká některých sociálních práv žáků a rodičů. Spolkový ústavní soud konstatoval, že státu nic nebrání v tom, aby zavedl nový pravopis a že Základní zákon neobsahuje žádný obecný příkaz týkající se této problematiky. Práva rodičů a žáků nejsou přitom touto novou ortografickou úpravou dotčena. Německý pravopis byl předmětem několika ústavních stížností, které Spolkový ústavní soud odmítl jako neodůvodněné, právě s ohledem na absenci porušení základního práva a svobody zaručené Základním zákonem. Viz rozsudek prvního senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 14. července 1998 1BvR 1640/97.

¹⁰⁴ Šín, Z.: *Tvorba práva a její pravidla*, Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc 2000, s. 23.

nosti o své závaznosti a značně zpochybňuje právní jistotu.¹⁰⁵ Pokud je právní norma nejednoznačná a neurčitá, nelze ji považovat za právní normu, jež by splňovala atributy kladené na právní stát z materiálního hlediska. Pokud tedy norma nedokáže vyjádřit to, co má být předmětem její úpravy, nelze než normu označit za sice formálně platnou, nicméně materiálně neúplnou a tudíž také v praxi neaplikovatelnou. Nelze se v žádném případě ztotožnit s názorem, že materiálně úplnou je norma i proto, že teprve následná praxe výkladem právní normu dotvoří a vyjasní předmět úpravy a právní vztahy z ní vyplývající. Limity právní normy musí stanovit normotvůrce, aplikující orgán je povinen se proto pohybovat pouze v mezích stanovených normotvůrcem. Zaplňování mezer v právu sice není doktrínou ani judikaturou zapovězeno, nicméně materiální, obsahové mezery v právu nemůže vyplnit orgán v rámci aplikační nebo rozhodovací činnosti¹⁰⁶. Vyplňování procesních mezer v právu lze v určitých právních odvětvích akceptovat (ovšem s výjimkou

¹⁰⁵ V této souvislosti se již Ústavní soud vyjádřil k hodnocení záměrů zákonodárce, pokud tyto nejsou vyjádřeny dostatečně jasným způsobem: „*Záměry zákonodárce, pokud nejsou vyjádřeny v přiměřené formě a rozsahu v samotné právní normě (zákoně), jako motivy zákonodárcova jednání, na její obsah a platnost (účinnost) nemají vliv a v souvislosti s nimi nemohou být (samostatně) posuzovány, přesněji, nemohou z nich být vyvozeny exkulpační důvody pro porušení procedurálních pravidel (zásad), jestliže k němu v průběhu zákonodárského procesu došlo, a to bez ohledu na to, zda vady zákona zjištěné ex post přivedla nepozornost zákonodárce při hlasování nebo jeho nedostatečná znalost materie, která s projednáním návrhu zákona byla spojena.*“

¹⁰⁶ V této souvislosti upozorňuji na náleží Pl. ÚS 33/97, kdy i jednostranné používání výkladových metod naráží na mantinely ústavního pořádku: „*Naprostou neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“

vyplňování procesních mezer v trestním právu).¹⁰⁷ Právní normu lze na základě nejrůznějších definičních znaků poznat¹⁰⁸, nicméně pokud rezignujeme na předvídatelnost právní normy, pak můžeme pomocí interpretačních metod dospět k zjištění obsahu právní normy, ale nedojdeme k zjištění, co je právem jako celkem.¹⁰⁹ Požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí¹¹⁰. Tato situace nastala i v případě přijetí pozměňovacího návrhu k zákonu o bankách, který předložil v rámci druhého čtení poslanec M. Doktor¹¹¹ a jehož pozměňovací návrh se stal předmětem řízení před Ústavním soudem a skončil zrušením příslušné části návrhu zákona.

Zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řá-

¹⁰⁷ K problematice výkladu právních norem obsahujících nejasné právní pojmy se vyjádřil ve svém nálezu 1 BvR 1905/02 Spolkový ústavní soud, který považuje taková rozhodnutí, jež spočívají na výkladu a použití nejasných zákonných pojmů, za protiústavní. Takový závěr lze plně vztáhnout i na podmínky českého právního řádu, neboť princip předvídatelnosti a jasnosti práva musí jako jeden z principů právního státu převážet nad výkladem právní normy, který směřuje k řešení pouze konkrétního případu bez obecného a širšího vztahu ke všem adresátům právní normy.

¹⁰⁸ Viz znaky právní normy vymezené Z. Šínem, který za znaky právní normy považuje – vydání normy k tomu oprávněným subjektem, normativnost, regulativnost normy, právní závaznost, obecnost a vynutitelnost. Viz Šín, Z.: *Tvorba práva a její pravidla* ..., s. 2 an.

¹⁰⁹ Procházka, A.: *Tvorba práva a jeho nalézání*, Orbis, Praha - Brno 1937, s. 60. V této souvislosti jenom podotýkám, že nejsem ve shodě s názorem H. Kelsena, který z hlediska poznání právního řádu jako celku neklade na právní normu žádné obsahové požadavky. Svě poznání právního řádu jako celku odvíjí pouze od definice právní normy z hlediska jejího systematického zařazení ve vztahu k ohnisku právního řádu.

¹¹⁰ Nález ÚS č. 37/2007 Sb., bod 39.

¹¹¹ Viz tisk 1222/3, ve kterém je pozměňovací návrh poslance M. Doktora uveden. Návrh byl schválen usnesením Poslanecké sněmovny č. 2470 v rámci 3. čtení dne 23. května 2006.

dem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným a konzistentním pramenem práva¹¹². Legislativní jezdcí, tj. pozměňovací návrhy nesouvisějící s předmětem návrhu zákona, jsou případem rezignace na materiální zjištění obsahu práva jako celku. Neprovázanost pozměňovacích návrhů s právním řádem jako celkem vede k vytváření vnitřní rozpornosti práva. V této souvislosti by bylo zajímavé, k jakému závěru by Ústavní soud dospěl, pokud by se návrhem Senátu na zrušení části druhé, čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 319/2001, kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, zabýval po materiální stránce. Lze jenom pochybovat o tom, že by i po materiální stránce byla novela zákona o bankách ústavně konformním právním předpisem (zejména s čl. 11 Listiny základních práv a svobod).

2.7. Meze zákonodárcovy činnosti

Ústavní soudnictví a zkoumání zákonů ústavními soudy je možné chápat jako hledání shody nebo neshody legislativních aktů s právními normami, které tyto akty formálně i materiálně determinují.¹¹³ Rušení právních předpisů pro materiální rozpor s ústavním pořádkem je věcí v českých poměrech velmi častou. Novum nálezu ÚS č. 37/2007 Sb. spočívá ovšem právě v uplatnění možnosti zrušit právní předpis i pro formální rozpor s právními předpisy upravujícími legislativní proces. Obecně lze konstatovat, že přezkum ústavnosti zákonů z hlediska formální ústavní konformity není jenom posuzováním souladu zákona s formálními požadavky stanovenými předpisy ústavní právní síly, nýbrž také s požadavky stanovenými právními předpisy jednoduchého práva, které determinují legislativní proces. Nelze hovořit o tom, že by se takové normy stávaly součástí ústavního pořádku, ale lze vyslovit

¹¹² Nález ÚS č. 37/2007 Sb., bod 70.

¹¹³ Krejčí, J.: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém, Moderní stát, Praha 1932, s. 42.*

názor, že i normy jednoduchého práva mající materiální vztah k ústavním principům (v tomto případě k ústavnímu principu právního státu) lze z materiálního hlediska považovat za předpisy jednoduchého práva upravující ústavní materii, resp. mající v ústavním právu základ své materiální úpravy. Za takové předpisy lze jistě považovat i jednacím řády obou komor Parlamentu České republiky v těch částech, které se dotýkají tvorby právních předpisů. V této souvislosti je nutné myslet i na to, že legislativní proces tvorby ústavních zákonů podléhá procesním pravidlům, která jsou upravena z větší části v předpisech jednoduchého práva. Stejně tak i přezkum ústavnosti zákonů z hlediska dodržování formálních procesních pravidel nastavených jednacím řády komor Parlamentu je upraven v předpisech jednoduchého práva, tj. v zákoně o Ústavním soudu, který ukládá zjistit, zda byl napadený zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem; zkoumání formálních náležitostí zákonů je v rámci soudního přezkumu ústavnosti zákonů upraveno pouze v zákonné rovině a nikoliv v rovině ústavního práva. V minulosti již Ústavní soud využil ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu¹¹⁴ jako důvod pro derogační nález¹¹⁵.

Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud při rozhodování v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů posuzuje obsah těchto předpisů z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, popřípadě zákony, jedná-li se o jiný právní předpis, a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány

¹¹⁴ Citace ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu: „*Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.*“

¹¹⁵ Viz nález Pl. ÚS 5/02, kdy byla na základě § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zrušena novela obchodního zákoníku z důvodu pochybení v legislativním procesu na půdě Poslanecké sněmovny PČR, která přistoupila k revokaci svého hlasování.

v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.¹¹⁶ Zde je nutné jenom na okraj třeba poznamenat, že Ústavní soud se musel vypořádat s kategoriemi mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách podle čl. 10 Ústavy, které byly ratifikovány a vyhlášeny přede dnem účinnosti Ústavy. Ústavní soud v tomto případě přiznal ve své judikatuře některým mezinárodním smlouvám z tohoto období postavení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jež spadají do ústavního pořádku.¹¹⁷ U mezinárodních smluv přijatých po účinnosti Ústavy nebyl problém zjistit, jaké mezinárodní smlouvy mají charakter smluv o lidských právech a základních svobodách (souhlas obou komor Parlamentu ČR – čl. 49 Ústavy, schválení kvalifikovanou 3/5 většinou všech poslanců a 3/5 přítomných senátorů – čl. 39 odst. 4 Ústavy, řádná ratifikace prezidentem republiky a vyhlášení ve Sbírce zákonů, popř. ve Sbírce mezinárodních smluv).

Pokud Ústavní soud v rámci kontroly norem posuzuje ústavnost kompetence normotvorného orgánu a ústavnost normotvorného procesu, vychází z ustanovení § 66 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, dle něhož je návrh v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů nepřipustný, jestliže ústavní zákon, nebo mezinárodní smlouva, s nimiž jsou podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti. Z uvedeného vyplývá, že u právních předpisů, vydaných před nabytím účinnosti Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb., je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat toliko jejich obsahový soulad se stávajícím ústavním pořádkem, nikoli však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné kompetence.¹¹⁸

¹¹⁶ nález Pl.ÚS 9/99.

¹¹⁷ Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, C. H. Beck, Praha 2004, s. 261 an.

¹¹⁸ Viz nález Pl.ÚS 9/99

Každý zákonodárce by se měl v rámci své činnosti řídit dvěma základními pravidly, aby jeho činností vytvořený právní předpis splnil podmínky ústavní konformity, a sice rozumem a nestranností. Všechny ostatní zájmy, které by se dostaly do kolize s rozumem či nestranností, musí ustoupit, neboť jedním ze základních úkolů státu je výkon ústavně konformní normotvorby, která musí i v dynamice dnešní doby odpovědět na dvě základní otázky, proč a za jakým účelem je návrh zákona přijímám a jak bude přispívat k plnění základních ústavních funkcí státu. Hledání vztahu mezi normotvorbou a účelem státu je pro řádný legislativní (zákonodárný) proces klíčové, protože stát, který přijímáním právních předpisů nesleduje naplňování některých funkcí státu, je státem, který, obrazně řečeno, stojí mimo rámec ústavy. Přijímáním bezobsažných nebo nejasných předpisů zákonodárná činnost vybočuje z ústavně definovaného rámce ospravedlňujícího existenci státu jako takového. Má-li být i státní moc vykonávána v souladu se zákonem, musí být samotná tvorba a vznik „kontrolujícího“ zákona poměřována funkcí státu ve vztahu k takovéto zákonodárné činnosti. Gustav Radbruch vymezuje tři základní pojetí účelu práva a státu – individualistické, metaindividualistické a transpersonální, těmto třem základním kategoriím také přiřazuje tři základní hodnoty, které mají být právním řádem chráněny: individuální hodnoty, kolektivní hodnoty a společenské hodnoty, jinak řečeno – svoboda, národ a kultura. Individualistické pojetí účelu státu a práva se dotýká zejména lidské osobnosti a její svobody, což lze považovat za středobod všech funkcí státu. Radbruchův pojem individualismu není možná s ohledem na dnešní vývoj úplně nejhodnějším termínem, ale obsahu tohoto pojmu odpovídá i pojetí Ústavy ČR, která je založena na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Primárním úkolem státu v českém pojetí tak nutně musí být zachování práv a svobod člověka ve všech jejich formách, včetně práva

člověka, *expressis verbis* nikde nevyjádřeného, na „dobré zákonodárství“. ¹¹⁹ V této souvislosti uvedl také Ústavní soud, že Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulační ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. ¹²⁰ Jednou ze základních hodnot demokratické společnosti je také řádný demokratickými zásadami ovládaný legislativní proces respektující zákonné požadavky na tvorbu zákonů. ¹²¹

Poměřování zákona plněním funkcí státu je plně aplikovatelným v demokratickém právním řádě, kde se ctí základní zásady pro tvorbu právních předpisů, jako jsou zákaz retroaktivity, důsledné dodržování principu výhrady zákona, princip proporcionality, zásada právní jistoty a předvídatelnosti práva apod. Nedemokratické právní státy mohou naopak naplňování výše uvedeného principu zneužívat ve prospěch decentralizace tvorby právních předpisů, kdy se jádro právního řádu přenáší od zákonů do norem nižší právní síly tak, „*aby to umožnilo pružnost právní úpravy, jak to vyžaduje princip jednotné lidové moci vyjádřený v ústavě*“. ¹²² Úkoly, které má demokratický právní stát, se nutně musí promítat, do zákonodárné činnosti vyústující v přijímání zákonů splňujících požadavky na právní normy demokratického státu.

2.8. Úvahy pro futuro

Tvorba práva by se měla uskutečňovat v souladu s konkrétním sociálním kontextem adresátů právních norem. Základní tezí při pohledu na

¹¹⁹ Čebišová, T.: Právo na dobré zákony (?) ..., s. 84-95.

¹²⁰ Nález Pl.ÚS 19/93

¹²¹ K tomu také nález Pl.ÚS 19/93, kde se uvádí, že „*Ústava [...]výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.*“

¹²² Moural, J.: Legislativní zkušenosti za rok 1950, in: O právu a jeho tvorbě, Sborník ze školení legislativních právníků v Maxičkách, Orbis, Praha 1951, s. 127 an.

rozměr a kvalitu právního řádu by mělo být uvědomění si skutečnosti, že legislativní proces, popřípadě zákonodárství, je neúplným procesem tvorby práva, který nemůže aspirovat na uchopení všech právních vztahů, které se ve společnosti objevují.

Tvorba práva je komplexní proces, na kterém se podílejí všechny tři moci ve státě. Z velké části naráží tvorba práva na překážky legislativně organizačního charakteru a na nepředvídatelnost změn sociálních poměrů, které by měly být v právním předpise zohledněny. To lze chápat také jako jednu z příčin, proč se právo jako soubor normativních pravidel a mechanismů dostává do kolize s principem spravedlnosti. Nereflektování sociálních změn ve společnosti má za následek rozpor mezi cílem a smyslem právního předpisu a jeho reálným naplňováním v praxi, tj. při regulaci právních vztahů nastalých ve společnosti. Tvorba práva by se měla uskutečňovat za podmínky maximálního přístupu a dostupnosti relevantních právních informací široké odborné veřejnosti, která by měla mít možnost se účastnit diskuse nad návrhy připravovaných právních předpisů.

Při tvorbě právních předpisů by měly být vzaty v úvahu tyto základní faktory: sociální rozměr navrhované právní úpravy a dynamika změn v sociální oblasti, jíž se navrhovaná právní úprava bude dotýkat; nelze opominout ani intenzitu sociálního konfliktu, který může být přijetím návrhu právního předpisu buď urychlen, nebo naopak zbrzděn; cílem právní úpravy by mělo být minimalizování konfliktů mezi adresáty právních norem a nastavení mediačních postupů tak, aby byly eliminovány rozporné tendence ve vnímání a akceptaci právní úpravy jako takové; právní předpis by měl dále maximálně možným způsobem konkrétně vymezit okruh adresátů právního předpisu, a to jasným a nerozporným nastavením charakteristik a vlastností osob, na něž právní předpis dopadá; posledním faktorem, který je třeba při tvorbě právních předpisů zohlednit, je zakotvení nezbytného prostoru pro rozhodování kompetentních orgánů a prostor pro případné správní nebo soudní uvážení, neboť právní norma musí mít své pevně nastavené meze pro hledání spravedlivého řešení při rozhodování o konkrétních sporech, prá-

vech či nárocích.¹²³ Limitace aplikace právního předpisu na jediné možné řešení či sankci vede k prohlubování paradigmatu mezi akceptací právního předpisu společností a nalézáním spravedlnosti, k níž takový právní předpis pramálo přispívá.

Současná „krize“ tvorby práva je v zásadě ovlivněna několika faktory. Jedná se zejména o nedostatečný přezkum nezbytnosti přijetí nové právní úpravy. Dalším negativním faktorem tvorby práva je snaha po maximálně možném a podle mého názoru nedosažitelném perfekcionismu návrhu právního předpisu. Je snahou předkladatelů návrhů právních předpisů upravit a vymezit předmět právního předpisu ve všech myslitelných formách a nastavit v právním předpise řešení pokud možno na všechny situace. Takový záměr navrhovatele, potažmo zákonodárce je odsouzen předem k nezdaru. Veškeré interakce mezi adresáty právního předpisu a možnostmi řešení sporů nelze v právním předpise taxativním způsobem vymezit tak, aby byly domyšleny všechny vazby, které právní předpis vyvolá. Na okraj pouze podotýkám, že snaha po perfekcionismu návrhu právního předpisu je vyvolán z části nezkušeností zpracovatelů normativního textu formulovat obecná právní pravidla či principy, které by byly pro právní předpis určující; z části je tento problém ovlivněn i neschopností soudní moci aplikovat případně obecně formulovaná pravidla, kdy se objevuje ze strany soudní moci kritika tvorby práva v tom smyslu, že právní předpisy neobsahují řešení všech v praxi nastalých situací a že jsou tudíž mezerovité. Problém perfekcionismu právních předpisů je tedy důsledkem nezkušenosti nejenom tvůrců práva, ale i těch, kteří mají za úkol právo nalézt, nikoliv pouze bezhlavě vzorcově aplikovat modely popsané v právním předpise.

Dalším poměrně negativním jevem při tvorbě práva je nedostatečná jasnost a zřejmost právní úpravy, tj. vymezení cílů a smyslu, kterých má

¹²³ Schreckenberger, W.: Aspekte einer Gesetzgebungstheorie, in: Böhret, C. (ed.): Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre, Ein Erfahrungsaustausch über die Verbesserung von Rechtsnormen, 2. vyd., Speyerer Forschungsberichte vol. 13, 1983, s. 95.

být navrhovanou právní úpravou dosaženo, právní normy jsou často nesrozumitelné, nepřehledné a flexibilní.¹²⁴ Ačkoliv je součástí právního řádu obecná římská zásada, že neznalost zákona neomlouvá, nelze v současné době právní regulace důsledně trvat na tom, že adresáti právních norem mají možnost se seznámit se všemi právní normami, aniž by pro zjištění práv a povinností vyplývajících z právního řádu nevyužívaly právně informačních systémů. Neznalost práva je v současné době komplikovanější tím více, že součástí právního řádu již nejsou pouze normy vnitrostátního práva vycházející z vůle vnitrostátního zákonodárce, nýbrž i právní normy mající své normativní ohnisko ve vůli zákonodárce Evropské unie (evropský zákonodárce).¹²⁵ Akceptace zásady neznalost zákona neomlouvá je relativizována také materiální nedostupností předpisů Evropské unie v českém jazyce, které byly přijaty před vstupem České republiky do Evropské unie.

Neblahé důsledky pro návrhy právních předpisů má také nedostatečná kontrola nad výsledky, kterých by měla nová právní úprava dosáhnout. Absentuje v současné době kontrola naplňování právní úpravy jak ze strany veřejnosti, což není v reálném legislativním procesu zcela nezbytné, ale zejména nedostatečná kontrola ze strany ministerstev jako gestorů právních předpisů, kdy nedochází k vyhodnocení reálné aplikace právní úpravy v praxi a tudíž i k vyhodnocení nezbytnosti a opodstatněnosti takové právní regulace. Nedostatečné prosazování právní úpravy má za následek oslabení cílů sledovaných přijetím takové právní

¹²⁴ Flexibilitou v tomto případě chápu formulaci právní normy za pomoci mnohovězpečných právních pojmů, které mají jiný právní a jiný obecně jazykový význam, což vede v praxi k rozdílnosti v aplikaci právní normy a v míření se dosažení cílů sledovaných právní úpravou. Flexibilitou v tomto smyslu není míněna změna právní úpravy jako takové.

¹²⁵ K problematice poznání právního řádu adresáty právních norem a nezbytnosti poznání právního řádu s využitím informačních právních systémů - viz náleží Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, náleží publikován pod č. 37/2007 Sb.

normy. Právní úprava se tak stává nadbytečnou, pokud jsou její praktické dopady, eufemisticky řečeno, marginální.¹²⁶

Budiž vysloveno přání, aby se v České republice více dbalo na ústavní základy legislativního procesu, aby se normotvůrci více zamýšleli nad obsahem a smyslem právních předpisů a nad jejich nezbytností. Zlepšení legislativního procesu je během na dlouhou trať, nicméně ústavní rámec musí být dodržen za všech okolností a v každé době, dnešek nevyjímaje.

3. Zákonodárny proces v Parlamentu

3.1. Poslanecká sněmovna

Legislativní proces v Poslanecké sněmovně upravuje Ústava velmi lakonicky v čl. 45: „*Návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vysloví souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna Senátu bez zbytečného odkladu.*“ Konkrétní podoba legislativního procesu tedy není ústavně předepsána a vyplývá až ze zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Legislativní proces by měl být upraven podrobně a precizně, aby nemohlo být pochyb, zda byl zákon přijat ústavně předepsaným způsobem. Vady legislativního procesu často zakládají protiústavnost zákona a vedou k jeho zrušení Ústavním soudem; srov. např. nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. (počítání lhůty na prezidentovo veto), č. 476/2002 Sb. (opakované hlasování o návrhu zákona), č. 283/2005 Sb. (výklad pojmu „volební zákon“), č. 37/2007 Sb. (přípustnost tzv. přílepků) a č. 80/2011 Sb. (zneužití stavu legislativní nouze).

¹²⁶ K problematice negativních jevů spojených s legislativní činností viz Böhrer, C. (ed.): *Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre, Ein Erfahrungsaustausch über die Verbesserung von Rechtsnormen, ...*, s. 93 an.

Poslanecká sněmovna projednává na svých schůzích návrhy zákonů ve trojím čtení.¹²⁷ Tato procedura je podrobně upravena v § 90 až 96 JŘPS.

Smyslem pravidel legislativního procesu a parlamentního jednání je kromě výše uvedené ochrany právní jistoty sladování dvou leckdy protichůdných hodnot – na jedné straně hodnoty funkčnosti parlamentu, hladkého a bezproblémového plnění jeho především zákonodárné funkce, a na druhé straně hodnoty demokratického parlamentarismu, v němž mají poslanci dostatek prostoru pro svobodné vyjádření svých názorů a pro svobodné a dostatečnými informacemi podložené rozhodování o návrzích. Podívejme se, jak se pravidla sněmovního jednání o zákonech snaží chránit tyto tři hodnoty – právní jistotu, funkčnost parlamentu a svobodu parlamentních řečí a hlasování.

3.1.1. Návrh zákona

Návrh zákona může podat jednotlivý poslanec, skupina poslanců, vláda, Senát nebo zastupitelstvo kraje (čl. 41 odst. 2 Ústavy). Zhruba 60 % návrhů zákonů podává vláda,¹²⁸ více než 30 % poslanci nebo skupiny poslanců, iniciativy Senátu a krajů se vyskytují v řádu několika procent. Vláda má právo se během třiceti dnů vyjádřit k návrhům zákonů (čl. 44 Ústavy). Sněmovna není stanoviskem vlády nijak vázána,

¹²⁷ K legislativnímu procesu srov. mj. Gerloch, A., Maršálek, P. (eds.): *Zákon v kontinentálním právu*, Eurolex Bohemia, Praha 2005; Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie ...*; Gerloch, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva... Důkladně popisuje a komentuje legislativní proces rovněž Jindřiška Sylová v Sylová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š.: Parlament České republiky, 2. vyd., Linde, Praha 2008, s. 202–270. S ukázkami projednávání některých návrhů zákonů viz Wintr, J.: *Česká parlamentní kultura ...*, s. 137–196.*

¹²⁸ Srov. tabulku v Mansfeldová, Z., Linek, L. (eds.): *Český parlament v druhé dekádě demokratického vývoje, Sociologický ústav AV ČR, Praha 2009, s. 68.*

vláda ale právo na svých třicet dnů má. Při předkládání jiných než vládních návrhů zákonů je tedy třeba s tímto třicetidenním zdržením počítat. Nelze ale říci, že by vládní návrhy byly touto cestou upřednostňovány. Vládní návrhy totiž procházejí mnohem delším a náročnějším procesem přípravy, který je zakotven v Legislativních pravidlech vlády.¹²⁹

Návrh zákona i s případným stanoviskem vlády rozešle předseda Sněmovny poslancům nejméně deset dní před schůzí Sněmovny, na které má dojít k prvnímu čtení (§ 89 JŘPS), čímž je vytvořen prostor pro prostudování návrhu zákona poslanci před jeho prvním projednáním. Návrh zákona dostane podobu sněmovního tisku (§ 120 JŘPS), je rozeslán poslancům a zveřejněn na internetové stránce www.psp.cz. Součástí sněmovního tisku je jednak samotný návrh zákona, tj. přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést, a důvodová zpráva (§ 86 JŘPS), a dále vyjádření vlády, existuje-li.

Důvodová zpráva je důležitou součástí návrhu zákona, má význam jak pro transparentnost politického rozhodování, tak pro pozdější interpretaci zákona.¹³⁰ Podle § 86 odst. 3 JŘPS důvodová zpráva odůvodňuje principy nové právní úpravy, hodnotí platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část), obsahuje dále předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty

¹²⁹ Srov. výklad J. Kysely v Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva...*, s. 193–205, anebo příslušné partie této knihy.

¹³⁰ O tomto tzv. historickém výkladu, hledajícím úmysl zákonodárce, srov. Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva*, C. H. Beck, Praha 2010, s. 118–125, a Maršálek, P.: *O smyslu a limitech použití historického výkladu*, in: Gerloch, A., Maršálek, P. (eds.): *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi*, Eurolex Bohemia, Praha 2003, s. 121–140.

krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem.¹³¹

Po vyjádření vlády k návrhu zákona doporučí do 15 dnů organizační výbor předsedovi Sněmovny zařadit předložený návrh zákona se stanoviskem vlády do návrhu pořadu schůze Sněmovny a současně navrhne, kterému výboru má být návrh přikázán, a určí zpravodaje pro první čtení (§ 88 odst. 1 JŘPS). Začátek prvního čtení se může pozdržet jen tím, že Sněmovna při schvalování pořadu schůze tento bod vyřadí.¹³²

3.1.2. První čtení

První čtení (§ 90 JŘPS) představuje síto – Sněmovna po obecné rozpravě rozhodne, jestli návrh připustí k dalšímu projednávání a přikáže některému výboru. Možnost zamítnout návrh zákona hned v prvním čtení umožňuje Sněmovně nezabývat se návrhy zákonů, které nemají naději na přijetí. První čtení přesto dává zastáncům návrhu zákona dostatek prostoru na obhájení předlohy. Navrhovatel hovoří první, po něm hovoří zpravodaj určený organizačním výborem, aby bděl nad řádným průběhem projednávání, např. evidoval návrhy, které padnou. Pro rozpravu platí obecná pravidla rozpravy, upravená v „obecné části“ JŘPS. Poslanecká sněmovna může vést o návrhu zákona rozpravu hned třikrát, v prvním, druhém i třetím čtení. Zásadní politická debata se však vede

¹³¹ Čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády ve znění naposledy pozměněném 11. ledna 2010 dále požaduje uvést zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen, zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy, judikaturou a obecnými právními zásadami Evropské unie, dopady návrhu na podnikatelské prostředí, sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí. I proto, že tyto požadavky na vládní návrh zákona neustále vzrůstají, nelze považovat závaznost těchto doplnění pro ostatní subjekty zákonodárné iniciativy za automatickou, byť tvůrci návrhů zákonů se i těmto pravidlům, byť někdy jen formálně, snaží učinit zadost.

¹³² Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š.: *Parlament České republiky...*, s. 226.

zpravidla právě v prvním čtení, byť u kontroverznějších návrhů se ostrá výměna názorů dá očekávat ve všech třech čteních. K některým návrhům zákonů naopak kromě navrhovatele a zpravodaje nevystoupí nikdo ani v prvním čtení.

V rozpravě lze podat návrh na vrácení předlohy navrhovateli k dopracování a návrh na zamítnutí. To jsou první bojová hlasování o osudu návrhu zákona. Schválením jednoho z těchto návrhů legislativní proces ve Sněmovně končí.

Není-li v prvním čtení ani jeden ze zmiňovaných návrhů přijat, je předloha přikázána výboru nebo výborům k detailnějšímu projednání. Zároveň je stanovena lhůta pro projednání ve výboru. Základní lhůta je 60 dnů (§ 91), Sněmovna ji může zkrátit i prodloužit. Zkrácení o více než 30 dnů však může zablokovat námitka 50 poslanců nebo dvou poslaneckých klubů. Prodloužení o více než 20 dnů je podmíněno souhlasem navrhovatele.

Existuje několik způsobů, jak již v prvním čtení urychlit projednávání návrhu zákona.¹³³ Jedním z nich je procedura schválení návrhu zákona již v prvním čtení podle § 90 odst. 2 až 6 JŘPS. Tato procedura byla zavedena zákonem č. 47/2000 Sb. v souvislosti s potřebou provádět rychlé legislativní změny k harmonizaci českého práva s právem Evropské unie. Předpokladem použití této procedury je explicitní návrh obsažený a odůvodněný v důvodové zprávě k návrhu zákona (§ 90 odst. 2 JŘPS) a dále okolnost, že se proti této proceduře nepostaví padesát poslanců nebo dva kluby (§ 90 odst. 3 JŘPS). Schválení návrhu zákona již v prvním čtení je tedy možné jen u nekontroverzních návrhů, jež se ve Sněmovně těší široké podpoře. Přestože zvláště vláda, ale také skupiny poslanců, navrhuji tuto proceduru u velkého množství návrhů,

¹³³ O nich viz též Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š.: *tamtéž*, s. 239–245.

téměř nikdy nejsou úspěšné,¹³⁴ mj. proto, že tato procedura znemožňuje podávat k návrhu zákona pozměňovací návrhy. Na obecnou rozpravu v prvním čtení totiž při této proceduře okamžitě naváže podrobná rozprava, v níž lze navrhovat jen formální opravy, nikoli věcné pozměňovací návrhy. Poté se již přistoupí k závěrečnému hlasování o návrhu zákona.

Jako náhradní způsob rychlého projednání nekontroverzního návrhu zákona s možností podávat pozměňovací návrhy Sněmovna v pátém volebním období hojně využívala razantní krácení lhůty pro projednání návrhu ve výboru. I to může, jak už bylo řečeno, zablokovat námitka 50 poslanců nebo dvou poslaneckých klubů. Takto byla při projednávání novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, která měla ve prospěch Strany zelených snížit minimální počet členů klubu z deseti na tři (sněmovní tisk 19), zkrácena lhůta pro projednání návrhu ve výboru o 58 dní,¹³⁵ a tak druhé čtení mohlo následovat už tři dny po prvním čtení. Těžko překonatelný rekord ale drží novela volebního zákona, přijímaná v rychlosti v září 2009, aby po zásahu Ústavního soudu umožnila urychlené konání předčasných voleb. Šedesátidenní lhůta pro projednání návrhu ve výboru byla na návrh poslance *M. Bendy* (ODS) zkrácena na jednu hodinu.¹³⁶

3.1.3. Projednání ve výborech

Výbory jsou pracovní orgány Sněmovny, zakotvené v čl. 31 Ústavy. Jsou to stále a specializované orgány, složené z přibližně dvaceti po-

¹³⁴ Graf 29 tamtéž, s. 394, uvádí pro čtvrté volební období 32 případů akceptace této procedury, aniž však je zřejmé, zda se všechny tyto návrhy skutečně staly později zákonem. Pro páté volební období se podařilo najít jediný přijatý zákon, který Sněmovnou prošel pomocí procedury podle § 90 odst. 2 až 6 JŘPS, a sice novelu exekučního zákona (tisk 799), kterou Sněmovna schválila 29. dubna 2009. Je možné, že se vyskytlo ještě několik jiných, avšak ojedinělých případů.

¹³⁵ Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 24. 10. 2006.

¹³⁶ Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 8. 9. 2009.

slanců podle zásady poměrného zastoupení poslaneckých klubů; členové vlády podle čl. 32 Ústavy nemohou být členy výborů ani komisí. Výbory zřizuje a počty jejich členů stanoví Sněmovna na své ustavující schůzi. Předsedu výboru volí výbor a potvrzuje Sněmovna.

Schůze výborů¹³⁷ jsou zpravidla veřejné (§ 37 JŘPS), jednání výborů je tedy pod veřejnou kontrolou, může se ho účastnit kdokoli a zveřejňuje se zápis z jednání, který obsahuje přijatá usnesení a zachycuje průběh rozpravy, neobsahuje však její stenozáznam.

Členy výboru jsou poslanci, kteří se specializují na danou problematiku, schůzí výborů se účastní též příslušní členové vlády nebo jejich náměstci a dále odborníci a někdy též zástupci zájmových skupin. Jednání výboru tak umožňuje důkladné věcné projednání návrhu zákona. Přes veřejný charakter jednání výborů jej obvykle neprovázejí řečnické souboje poslanců vlády a opozice, což je naopak typické pro jednání pléna Poslanecké sněmovny. Výsledky hlasování však již častěji zrcadlí střet vládních a opozičních poslanců. Jednání výboru ústí v doporučení Poslanecké sněmovně, aby návrh zákona přijala, zamítla nebo přijala s pozměňovacími návrhy. Výbor velice často formuluje pozměňovací návrhy, a ty jako předjednané mají obvykle velkou naději na úspěch při hlasování ve třetím čtení.¹³⁸ Někdy výbor dokonce Poslanecké sněmovně předloží tzv. komplexní pozměňovací návrh, tj. faktické nahrazení textu návrhu zákona jiným textem. *J. Syllová* uvádí, že ve čtvrtém volebním období, od něhož se tato praktika rozmohla, bylo s použitím

¹³⁷ K významu parlamentních výborů též Heywood, A.: *Politologie*, Eurolex Bohe-
mia, Praha 2004, s. 340–342.

¹³⁸ Vedlejším negativním důsledkem pozměňovacího návrhu výboru je fakt, že pak lze jen velmi obtížně zjistit, který poslanec a proč dané ustanovení do zákona navrhl. To ztěžuje interpretaci vůle zákonodárce i případné přičítání politické odpovědnosti konkrétní osobě. Ještě silněji to platí o komplexních pozměňovacích návrzích.

komplexního pozměňovacího návrhu přijato okolo padesáti zákonů, včetně nového zákoníku práce.¹³⁹

Výbor určuje pro projednání věci zpravodaje a ten pak hájí stanovisko výboru i před Sněmovnou a přísluší mu významná úloha během druhého a třetího čtení. Pětina výboru může určit svého zpravodaje s oponentní zprávou, což se však příliš často neděje.¹⁴⁰

3.1.4. Druhé čtení

Ustanovení § 92 odst. 2 JŘPS ukládá předsedovi Poslanecké sněmovny rozeslat poslancům usnesení výborů, popřípadě oponentní zprávy, nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení. Ve druhém čtení se o návrhu zákona diskutuje. Návrh zákona uvede zástupce navrhovatele (často příslušný ministr), poté zpravodaj výboru (nebo zpravodajové výborů) seznámí Sněmovnu s doporučeními výboru. Pak se

¹³⁹ Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š.: *Parlament České republiky...*, s. 236–237. Kriticky k tomuto jevu též Mansfeldová, Z, Linek, L. (eds.): *Český parlament v druhé dekádě demokratického vývoje...*, s. 71. V nálezu č. 294/2010 Sb., který se týkal novely zákona o soudech a soudcích, Ústavní soud shledal praktiku komplexních pozměňovacích návrhů ústavně konformní. Poukázal na hojně využívání této techniky zákonodárným sborem po dobu celých dvaceti let, a to i u Ústavy, Listiny a několika zákonů posuzovaných Ústavním soudem, a neshledal zásah do ústavně chráněných hodnot. Zdůraznil, že hlavní potenciální poškozený této praktiky, totiž navrhovatel, bezmocný vůči ní rozhodně není; může navrhnout přerušení, vrácení do výborů a případně do konce druhého čtení vzít návrh zákona zpět (§ 64 JŘPS). Za důležité považuje Ústavní soud, že tu není obcházena vláda, která má podle čl. 44 Ústavy právo se k návrhu zákona vyjádřit; za stanovisko vlády v tomto konkrétním případě uznal prohlášení ministra spravedlnosti v Poslanecké sněmovně, že s doplňky souhlasí, a ministrovu obhajobu návrhu zákona v Senátu. Ústavní soud zdůrazňuje též negativní dopady na právní jistotu, pokud by mohl být napaden před Ústavním soudem s nadějí na úspěch každý zákon přijatý metodou komplexního pozměňovacího návrhu. Komplexní pozměňovací návrh by však vedl k protiústavnosti zákona, pokud by obsahově nesouvisel s původním návrhem zákona.

¹⁴⁰ J. Syllová uvádí, že od roku 1993 do roku 2007 bylo předloženo jen 42 takových oponentních zpráv, z toho 29 ve třetím volebním období. Srov. Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š.: *Parlament České republiky...*, s. 234–235.

koná obecná a podrobná rozprava. Pro průběh obecné rozpravy platí též pravidla, která platila pro rozpravu v prvním čtení, zaručuje se tedy právo každého poslance hovořit k dané věci i opakovaně. Je tedy opět učiněno zadost demokratickým principům a všechny názorové pozice zastoupené ve Sněmovně mohou být slyšeny. Obecná rozprava v praxi často odkáže na první čtení nebo jen opakuje jeho argumenty, u politicky kontroverznějších témat se však stává ostrou polemikou.

Po skončení obecné rozpravy lze hlasovat o vrácení návrhu zákona výboru k novému projednání (§ 93 odst. 2 JŘPS).¹⁴¹ Pokud byl navržen komplexní pozměňovací návrh výboru, usnese se po skončení obecné rozpravy Sněmovna, že pozměňovací návrhy vznášené ve druhém čtení v podrobné rozpravě se budou vztahovat k usnesení výboru, tedy, že za základ dalšího jednání se vezme právě komplexní pozměňovací návrh výboru.

Pokud nebyl schválen návrh na vrácení návrhu zákona výboru, navazuje zpravidla bezprostředně podrobná rozprava, během níž poslanci podávají pozměňovací a jiné návrhy. V kterékoli fázi jednání lze navrhnout zamítnutí návrhu zákona; o tomto návrhu se ale hlasuje až ve třetím čtení (§ 94 odst. 4 JŘPS). Do novely jednacního řádu č. 359/2004 Sb. bylo možné hlasovat o návrhu na zamítnutí již ve druhém čtení, a to po obecné i po podrobné rozpravě.

V podrobné rozpravě může kterýkoli poslanec podat pozměňovací návrhy. Podávání pozměňovacích návrhů je upraveno jen velmi obecně v § 63 odst. 1 bodu 5 JŘPS, podle kterého se pozměňovacím návrhem vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. K pozměňovacím návrhům lze podávat další pozměňovací návrhy, ovšem pozměňovací návrhy k dalším pozměňovacím návrhům už nejsou přípustné.

Podávání a schvalování pozměňovacích návrhů je mnohdy problematické. Kritizovaná nízká kvalita schvalovaných zákonů je často zapříči-

¹⁴¹ To se však děje zřídka. J. Syllová uvádí, že ve čtvrtém volebním období bylo takto vráceno výborům jen 24 návrhů zákonů. Srov. tamtéž, s. 237.

něná přijetím většího počtu pozměňovacích návrhů.¹⁴² Návrh může podat být i jediný poslanec, pozměňovací návrh nemá důvodovou zprávu (někdy je krátce písemně či ústně odůvodněn, ale to není obligatorní a odůvodnění se ani nestává součástí sněmovního tisku), není projednáván vládou podle čl. 44 Ústavy ani výbory Poslanecké sněmovny.

Zvláště neblahou praxí, proti které se v únoru 2007 razantně postavil Ústavní soud, bylo podávání a schvalování tzv. přílepků, tj. věcně i teleologicky nesouvisících pozměňovacích návrhů. Jeden takový přílepek zrušil Ústavní soud nálezem č. 37/2007 Sb., protože „*Poslanecká sněmovna nerozpoznala, že předkládaný pozměňovací návrh nelze za takový z hlediska materiálního považovat. Ústavně konformní vyklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona, vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona. Toto odpovídá dle názoru Ústavního soudu ústavně konformní interpretaci návěští ustanovení § 63 odst. 1 JŘPS. Tento požadavek však nebyl dle Ústavního soudu v daném případě splněn. Tím mj. došlo k porušení dělby moci, s důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu, dále k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy ČR a porušení práva vlády vyjádřit se*

¹⁴² Studie Sociologického ústavu Akademie věd ČR uvádí, že podrobná statistika za čtvrté volební období ukazuje, že u 554 návrhů zákonů, které postoupily do druhého čtení, bylo předloženo 7 464 pozměňovacích návrhů, tedy průměrně 13 k jednomu návrhu zákona. 57 % z pozměňovacích návrhů bylo přijato. Srov. Mansfeldová, Z., Linek, L. (eds.): Český parlament v druhé dekádě demokratického vývoje..., s. 71.

k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy.¹⁴³ Praxe přílepků ovšem za aktivní součinnosti obou komor Parlamentu pokračuje, příkladem může být zákon č. 183/2010 Sb., novela zákona o podpoře sportu, k níž Senát připojil část týkající se zpoplatnění herních automatů.

Už jsme hovořili o komplexních pozměňovacích návrzích výboru. Někdy se dokonce stane, že komplexní pozměňovací návrh předloží jednotlivý poslanec. Mimořádně pochybným způsobem došlo těsně před volbami v roce 2006 k přijetí novely trestního zákona č. 320/2006 Sb., která výrazně rozšířila okruh trestných činů, které lze trestat doživotím; byla přijata na základě komplexního pozměňovacího návrhu poslankyně V. Parkanové takřka bez diskuse a za účasti pouhých 117 poslanců při závěrečném hlasování.

Pozměňovací návrhy se podávají v podrobné rozpravě druhého čtení, která se tak omezuje na oznámení (jestliže byly předem písemně rozdány¹⁴⁴) nebo přečtení pozměňovacích návrhů. Politická debata se vede v obecné rozpravě, byť není vyloučena ani zde. Podané pozměňovací (ale i jiné) návrhy se vytisknou a rozešlou poslancům jako další část sněmovního tisku nejpozději 72 hodin před začátkem třetího čtení, popřípadě 48 hodin, usnese-li se na tom Sněmovna z podnětu navrhovatele zákona (§ 95 odst. 1 JŘPS). Do novely jednacím řádu č. 359/2004 Sb. byla tato lhůta jen čtyřiaadvacetihodinová.

3.1.5. Třetí čtení

Třetí čtení navazuje zpravidla na čtení druhé, s dodržáním oné zmíněné lhůty 72, popř. 48 hodin. Třetí čtení se často koná v druhém jednacím týdnu téže schůze, na níž v prvním jednacím týdnu proběhlo první čtení. Ve třetím čtení se především hlasuje. V rozpravě třetího čtení lze navrhnout pouze formální opravy textu („opravu legislativně

¹⁴³ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, vyhl. pod č. 37/2007 Sb., bod 73.

¹⁴⁴ Nepřednášet rozdané pozměňovací návrhy umožnilo autonomní usnesení Poslanecké sněmovny č. 248 z 26. února 1997, jehož platnost je prodlužována dosud.

technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů“ – § 95 odst. 2 JŘPS) a také návrh na opakování druhého čtení, což by umožnilo znovu otevřít prostor pro podávání věcných pozměňovacích návrhů. Je samozřejmě možné vystoupit i s řečí pro nebo proti návrhu, ovšem taková diskuse, *de facto* opakující druhé čtení, se koná jen u politicky nejkontroverznějších zákonů.

Po skončení rozpravy se hlasuje. Sněmovna hlasuje nejprve o návrhu na zamítnutí, jestliže byl ve druhém čtení podán – není-li schválen, pak o pozměňovacích návrzích. Nakonec se Sněmovna usnese, zda vyslovuje souhlas s návrhem zákona v předloženém znění, popřípadě ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Podle § 95a JŘPS se pro třetí čtení návrhů zákonů vyčlení ve stanovených jednacích dnech připadajících na středu a pátek doba od 9 hod. do 14 hod. O vyčlenění jiných hodin pro třetí čtení návrhů zákonů rozhodne Sněmovna, není to však možné, vznesou-li námitku nejméně dva poslanecké kluby.

Klíčová role ve třetím čtení připadá zpravodajům, jehož úkolem je provést Sněmovnu spleť často vzájemně podmíněných pozměňovacích návrhů. Zpravodaj navrhuje pořadí, v němž se bude o pozměňovacích návrzích hlasovat, a postupně návrhy, které mají poslanci ve sněmovním tisku, předkládá k hlasování. K orientaci poslanců, jak o pozměňovacích návrzích i o zákonu jako o celku hlasovat, slouží mimo jiné právo předkladatele návrhu zákona (často člena vlády) a zpravodaje těsně před hlasováním vyjádřit svůj postoj k jednotlivým návrhům. I poslanecké kluby mají své garanty pro každý projednávaný návrh, kteří pomocí domluvených gest naznačují svá doporučení ohledně jednotlivých hlasování. Hlasuje se veřejně pomocí hlasovacího zařízení a u každého (i dílčího) hlasování je možné na internetové stránce www.psp.cz zjistit, jak který poslanec hlasoval. Hlasování ve třetím čtení však může být poměrně chaotický podnik, zvláště když se hlasuje o desítkách pozměňovacích návrhů, které se vzájemně podmiňují či vylučují.

3.1.6. Zkrácená jednání

Jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozí-li státu značné hospodářské škody, může vyhlásit předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze, v němž se vládní návrh zákona může projednat ve zkráceném jednání. Odpadá první čtení, předseda Sněmovny sám přikáže návrh zákona výboru a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu. Sněmovna nejprve posoudí, zda jsou naplněny podmínky stavu legislativní nouze, a je-li tomu tak, projedná návrh zákona s tím, že může vypustit obecnou rozpravu druhého čtení a omezit řečnickou dobu na pět minut. Třetí čtení může bezprostředně navazovat na čtení druhé (§ 99 JŘPS). Při praktické aplikaci tohoto institutu budí obvykle pochybnosti naplnění přísné podmínky mimořádných okolností zásadního ohrožení základních práv občanů či bezpečnosti státu nebo hrozby značných hospodářských škod pro stát.

Jak správně podotýká *J. Syllová*, institut stavu legislativní nouze je pro některé aktéry legislativního procesu ve dvou ohledech výhodnější než procedura schválení návrhu zákona hned v prvním čtení – je možno podávat pozměňovací návrhy a menšina nemůže tuto proceduru zablokovat.¹⁴⁵ Zneužití stavu legislativní nouze však bylo v nálezu č. 80/2011 Sb. pro Ústavní soud důvodem pro zrušení zákona. Podle Ústavního soudu lze za mimořádnou okolnost podle § 99 odst. 1 JŘPS považovat „*jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy. Právě ona mimořádnost odůvodňuje nezbytnost bezprostřední reakce ze strany zákonodárce a s tím související omezení ústavních principů, jež se vztahují k parlamentní proceduře. Závěr o existenci této mimořádné okolnosti tak musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi.*“ (bod 84) Důvodem

¹⁴⁵ Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š.: Parlament České republiky..., s. 244.

je, že projednáním návrhu zákona ve stavu legislativní nouze dochází „k výraznému omezení potřebné parlamentní rozpravy a debaty a Poslanecká sněmovna se v takové situaci může snadno stát pouhým schvalovatelem vládou předložených návrhů zákonů, aniž by tyto byly podrobeny důkladnému zkoumání a rozvažování, příp. aniž by čelily kritice či přednesení alternativních návrhů, a to nejen ze strany opozice.“ (bod 79)

Pro úplnost dodejme, že zkráceně lze projednat i návrh zákona k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění míru a bezpečnosti (§ 100 JŘPS) a zkráceně lze jednat též o vládním návrhu zákona za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podle čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. První případ nastává výjimečně a stav ohrožení státu ani válečný stav dosud v České republice vyhlášen nebyl.¹⁴⁶

3.2. Senát

Senátní projednávání Sněmovnou postoupených návrhů zákonů se poněkud odlišuje podle typu návrhu zákona, ve všech podstatných rysech však zůstává neměnné. Oproti Sněmovně je zde systém jediného čtení, které následuje teprve po projednání ve výborech. Důvodem je třicetidenní prekluzivní lhůta, kterou má Senát na projednání návrhů běžných, tj. v kvantitativním ohledu téměř všech, zákonů.

Návrh zákona přikáže organizační výbor do pěti dnů od jeho postoupení výboru nebo výborům a současně doporučí zařazení na pořad schůze, zpravidla nejpozději pět dnů před koncem prekluzivní lhůty. Byl-li návrh zákona přikázán více výborům, určí se, který z nich bude výborem garančním. To nemá vliv ani tak na způsob jednání výborů (jen někdy se „ne-garanční“ výbory zaměřují pouze na vybrané aspekty návrhu zákona), nýbrž na jednání Senátu, kde se právě zpravodaj garanč-

¹⁴⁶ Přehledně ke zkráceným jednáním a jejich protějškům v německém právu Pechanová, M.: Způsoby zrychlení zákonodárního procesu v ČR a SRN, Legislativní příloha Správního práva, roč. 2011, č. 4.

ního výboru těší zvláštnímu postavení, např. při řízení hlasování o podaných návrzích.

Jednání výborů se účastní navrhovatel a jeho odborní spolupracovníci, experti přizvaní výborem, případně i veřejnost; ve srovnání s Poslaneckou sněmovnou tu aktivnější roli hraje odborný aparát Kanceláře Senátu. Po navrhovateli o návrhu zákona mluví zpravodaj. Následně probíhá rozprava, jež má – stejně jako ve Sněmovně – část obecnou a podrobnou; ta posledně zmíněná je určena pro podávání pozměňovacích návrhů.

V plné schůzi Senátu je návrh zákona opět uveden navrhovatelem, po němž vystupuje zpravodaj, který informuje o průběhu jednání výboru. Jednalo-li o návrhu zákona výborů více, referují i jejich zpravodajové, ledaže zpravodaj garančního výboru přednese společnou zprávu. Ještě před otevřením obecné rozpravy se však hlasuje o tom, zda Senát vyjádří vůli se návrhem zákona nezabývat, a to za předpokladu, že takový návrh vzešel z výboru nebo byl podán z pléna. V takovém případě projednávání návrhu zákona končí s účinkem obdobným schválení. Vzhledem k tomu, že vyloučení rozpravy je se zřetelem k povaze práce parlamentů, jež spočívá do značné míry v mluvení, značně ošemetné, vytyčil Ústavní soud v nálezu č. 88/2008 Sb. určitá pravidla, jež mají omezit dopady užívání tohoto institutu na práva menšin i jednotlivých senátorů.

Byla-li rozprava otevřena, probíhá jako obecná. Vyhraněné politické spory probíhají na půdě Senátu méně často než ve Sněmovně; objevují se zejména při inkongruenci komor, tj. výraznější odlišnosti složení obou komor s dopady na vztah Senátu a vlády. Podrobná rozprava se koná tehdy, pokud nebyl podán nebo nebyl úspěšný návrh na schválení či zamítnutí návrhu zákona. Pozměňovací návrhy vzešlé z výborů se mají za podané, nově se podávají návrhy jednotlivých senátorů. Předsedové výborů a garanční zpravodaj mají u pozměňovacích návrhů, které nejsou obsaženy v některém z výborových usnesení, právo požádat o přerušení jednání za účelem zaujetí stanoviska; děje se to však v minimální míře.

Před každým návrhem na meritorní hlasování mají právo se vyjádřit navrhovatel zákona i garanční zpravodaj.

Pomineme-li situaci, kdy se Senát neusnese nijak a tudíž se marným uplynutím třicetidenní lhůty má za to, že s návrhem zákona souhlasí, Senát tedy může přijmout některé ze čtyř typů usnesení: nezabývat se, schválit, zamítnout nebo vrátit s pozměňovacími návrhy. V posledních dvou případech současně pověřuje dva nebo tři senátory, aby v Poslanecké sněmovně objasnili důvody, které Senát k přijetí takového usnesení vedly. Právě Poslanecká sněmovna totiž hlasuje o návrhu zákona znovu, a to nejdříve deset dnů po doručení senátního usnesení. Senátní veto může přehlasovat většinou všech poslanců, senátní pozměňovací návrhy může přijmout většinou prostou, k jejich přehlasování, tj. k prozazení původní verze návrhu zákona, je třeba opět většiny absolutní.

Pokud jde o jiné návrhy zákonů, než jsou ty běžné, jedná se o návrhy ústavních zákonů a návrhy zákonů vypočtené v čl. 40 Ústavy. V obou případech se k přijetí zákona vyžaduje souhlas obou komor, takže je vyloučeno jak usnesení o „nezabývání se“, tak i marné uplynutí lhůty. Z toho také plyne, že se lhůta vůbec neuplatní. Souhlas je podle kategorie zákona dán různými většinami: u ústavních zákonů třípětinovou většinou přítomných senátorů, u zákonů podle čl. 40 Ústavy většinou přítomných. Zamítnutí takového návrhu zákona vede k ukončení zákonodárného procesu, v případě vrácení s pozměňovacími návrhy je vyloučeno přehlasování Poslaneckou sněmovnou, což znamená, že buď Poslanecká sněmovna příslušnou většinou přitaká senátním změnám, nebo není návrh zákona přijat.

Zkrácená jednání připadají v úvahu dvojího typu. Jednak podle ústavního zákona o bezpečnosti, kdy by se Senát mohl za válečného stavu či za stavu ohrožení státu dostat do situace, kdy má na projednání vládního návrhu zákona pouhých 24 hodin; k tomu však zatím nedošlo. Ve druhém případě jde o návaznost na zkrácené sněmovní jednání ve stavu legislativní nouze, kdy je předseda Senátu na návrh vlády povinen svolat schůzi tak, aby se konala do deseti dnů po postoupení návrhu zákona.

Senát však nemusí schválit navržený pořad, případně může bod přerušit atd., čímž by se vrátil k běžné ústavní lhůtě.

3.3. Prezident republiky

Prezidentu republiky je doručován zákon přijatý Parlamentem, ať už se jím míní v souhrě jednající komory, či fakticky jen Poslanecká sněmovna (v případě zákona o státním rozpočtu vždy pouze Poslanecká sněmovna). Základním úkolem prezidenta republiky je ve smyslu čl. 51 Ústavy zákon podepsat, což prapůvodně znamenalo ověření řádného ukončení zákonodárného procesu (promulgace). Pokud však má prezident republiky vůči zákonu výhrady, přiznává mu Ústava v čl. 50 právo uplatnit do 15 dnů od doručení suspensivní veto, tj. právo vrátit zákon s odůvodněním svých výhrad Poslanecké sněmovně (kompetenční ustanovení čl. 62 písm. h) sice mluví o vracení „Parlamentu“, vlastní úprava institutu v čl. 50 však pojednává již jen o Poslanecké sněmovně). Má to být poslední pokus odvrátit Sněmovnu od definitivního přijetí zákona (to v případě, že už předtím byl týž zákon zamítnut či měněn Senátem), nebo autonomní nástroj prezidenta republiky, jak upozornit na věcné, právní či legislativně-technické problémy zákona.

Poslanecká sněmovna o vetovaném zákonu hlasuje již jen jednou, a to po uplynutí lhůty nejméně deseti dnů, jež je určena na seznámení se s prezidentovým stanoviskem. Pokud se nejméně 101 poslanců vysloví pro přijetí zákona, je definitivně přijat; jinak přijat není, ač jej Ústava za již přijatý sama označuje. V takovém případě by bylo na místě, aby jej prezident republiky podepsal, neboť se vrací do své formální, notářské, ověřovatelské role. Jelikož však prezident republiky *V. Havel* měl za to, že by tímto postupem popřel svůj předchozí nesouhlas, zavedla se praxe, že vetované a posléze přehlasované zákony už prezident republiky nepodepisuje. Ta byla kodifikována v § 107 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Prezident *V. Klaus* tuto praxi posunul dále, když v několika případech zákon ani nepodepsal, ani nevetoval, což bývá vcelku obecně považováno za porušení Ústavy (srov. přinejmen-

ším výklad v komentářích k Ústavě). Jelikož byly tyto zákony přesto vyhlášeny, změnila se tím funkce podpisu prezidenta republiky, který nyní indikuje v zásadě jen to, že prezident republiky se zákonem souhlasí, případně mu nevdává. Taková informace však není příliš relevantní.

3.4. Poznámka k možným změnám pravidel zákonodár- ného procesu

Není pochyb o tom, že řada nešvarů zákonodárného procesu plyne ze způsobu užívání pravidel, a nikoliv z podoby pravidel samotných. Přesto je možné uvést několik témat k zamyšlení o možných změnách ústavní nebo zákonné úpravy, z nichž některé se objevily v různých legislativních projektech:

- A. Ústavní úprava: 1. Pojetí zákonodárného procesu ve dvoukomorovém Parlamentu s malým prostorem pro hledání shody mezi komorami. 2. Výčet zákonů podléhajících souhlasu obou komor. 3. Senátní lhůta k projednání návrhů zákonů. 4. Práva vlády v zákonodárném procesu, např. váha vyjádření vlády k iniciativním návrhům.
- B. Jednací řád Poslanecké sněmovny: 1. Odůvodňování pozměňovacích návrhů. 2. Zavedení garančního výboru s povinností projednat individuální pozměňovací návrhy podané ve druhém čtení. 3. Právo navrhovatele vzít zpět návrh zákona i ve třetím čtení. 4. Přerušování třetího čtení za účelem posouzení vazeb mezi schválenými pozměňovacími návrhy.
- C. Jednací řád Senátu: 1. Odůvodňování pozměňovacích návrhů. 2. Pojistky proti zneužití institutu nezabývání se návrhem zákona.

4. Vztah zákonů a podzákonných předpisů

K tématu lze doporučit na normotvorbu zaměřené publikace: Gerloch, A., Kysela, J. (eds): Tvorba práva v České republice po vstupu do EU, ASPI 2007, Gerloch, A. a kol. Teorie a praxe tvorby práva, ASPI 2008, jakož i v nich citované další prameny. Dlouhodobě se problematice věnuje P. Zářecký: K normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů, Správní právo 3/1996, Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů, Správní právo 2/2007. Poměr zákonů a předpisů provádějících je významně zastoupen v učebnicích teorie práva, práva ústavního, správního. Z komentářů upozorníme na titul Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, Komentář – 1. vydání, C.H.Beck, Praha 2007.

Podzákonná normotvorba exekutivy vyplývá z ústavní úpravy dělby moci a tato jí svěřená pravomoc je součástí povinnosti moci výkonné aktivně naplňovat zásadu legality. Pravomoc vlády, pravomoc ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy pro výkon státní správy, je založena přímo Ústavou (čl. 78 a 79 odst. 3). Vláda může vydat nařízení *k provedení zákona a v jeho mezích* a nepotřebuje k tomu výslovné zákonné zmocnění. Ministerstva a další správní úřady mohou vydat právní předpis *na základě a v mezích zákona*, jsou-li k tomu zákonem výslovně zmocněny. Z citovaných ústavních ustanovení vyplývá, že uvedené právní předpisy musí být *secundum et intra legem*.

U podzákonných předpisů, především z hlediska legislativní praxe, je vhodné se zastavit u následujících okruhů problémů: vůle zákonodárce otevřít prostor pro podzákonné právní předpisy, určitost a správnost zvolené formy, požadavky na zákonné zmocnění, posouzení souladu podzákonných právních předpisů se zákonem.

4.1. Vůle zákonodárce poskytnout prostor pro podzákoný právní předpis.

Některé věci nemohou být v zákoně dostatečně konkretizovány (rozvedeny), přitom je ale nutné nebo žádoucí, aby získaly právní formu. Může se jednat třeba pravidla nepodstatná z hlediska zákonné úpravy, technické podrobnosti, nebo normy, které je třeba často měnit s ohledem na okolnosti. Podzákoná úprava může také operativně reagovat na souvislosti, které jsou při přijetí zákona obtížně předvídatelné.

Klíč k řešení je vždy v upravované materii, v jejím obsahu i rozsahu a v její složitosti. Tvůrce normy musí zejména zvážit, kdy pro její aplikaci (realizaci) plně postačí zákonné pravidlo a kdy je bude nutno rozvést, aby adresáti byli lépe vedeni ve své činnosti a sledovaného cíle bylo tak snáze dosaženo.

Právní úprava jako celek by měla být především *nezbytná*, a samozřejmě *věcně i právně* srozumitelná a přehledná. Z tohoto hlediska je též třeba posuzovat potřebnost odvozených předpisů. Je zákonná úprava nutná co do obsahu i rozsahu? Do jaké míry by obstál zákon bez podzákoných předpisů?

Z Ústavy je zřejmý rozdíl mezi právními předpisy vydávanými vládou (nařízení) a těmi, které jsou v pravomoci správních úřadů.

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci, a proto má pravomoc provádět zákony nařízením, aniž by přitom byla vázána zákonným zmocněním. Usoudí-li, že určitý zákon prováděcí nařízení potřebuje, nebo že by bylo vhodné, vydá je. Sleduje tím především usnadnění úkolů exekutivy při aplikaci zákona.¹⁴⁷ Zákonné úpravy však jsou ve většině případů schopny aplikace i bez této pomoci, jedná se spíše o výjimky. Zákonodárce by nepostupoval korektně, kdyby se pravidelně spoléhal na to, že vláda může vždy ještě zákon doplnit nařízením a „v mezích zákona“ napravit jeho případné vady.

¹⁴⁷ Srov. např. nařízení vlády č. 495/2004 Sb., k provedení zákona o elektronickém podpisu, nebo nařízení vlády č. 125/2011 Sb., k provedení zákona o veterinární péči a v návaznosti na právo EU.

O jinou situaci se jedná v případě, kdy zákon vládu výslovně zmocní k provedení určitého zákona, resp. některých jeho ustanovení. Ústava se o takové možnosti sice nezmiňuje, její úprava dělby moci tomu ale nebrání. Zákonodárce v takových případech zpravidla volí mezi zmocněním pro vládu a zmocněním pro ministerstvo, nebo jiný správní úřad. Vládě dá přednost zejména u úprav, které přesahují dílčí působnosti jednotlivých správních úřadů, a bude tak možné se opřít o její všeobecnou působnost. To však nemusí být jediné hledisko. Roli může hrát i závažnost, politický význam apod.

U ministerstev a jiných správních úřadů, popř. orgánů (tj. rad) krajů a obcí, je zákonným zmocněním hledán specialista v oblasti předmětu zákonné úpravy, nebo orgán, který může prováděcím předpisem reagovat na konkrétní situaci v regionu nebo v obci.

Časté změny zákonů, popř. vydávání nových zákonů pro oblast, v níž starší úprava byla účinná sotva pár let, nutně musí vyvolat i větší pozornost na zmocňující ustanovení. V této souvislosti dva judikáty:

– (Pl. ÚS 52/03) „*pokud zákonodárce zruší příslušné ustanovení zákona, nelze totiž sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis – dokud nebude formálně právně zrušen jiným normativním právním aktem – sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přiblížit ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění... pokud je pak v takové situaci soudní moc konfrontována s otázkou, zda příslušný právní předpis aplikovat, musí se nutně vypořádat právě s absencí materiálních předpokladů působení takového právního předpisu, tj. jeho účinností, a takovému předpisu odeprít aplikaci (čl. 95 odst. 1 Ústavy)*“. Obdobně usnesení Pl.ÚS 35/03, 23/06.

– (NSS 5 A 75/2002 – 53) „*přenesení zákonného zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu z jednoho zákona do zákona jiného ne-*

způsobuje, že prováděcí právní předpis se stane samotným zrušením původní delegační klausule neplatným...“.

4.2. Určitost a správnost formy zvolené zákonodárcem

Ústavní soud i správní soudy posuzují zákonem přikázané pravomoci *materiálně*. Můžeme vyjít z následující tabulky, do které byly zařazeny vedle právních předpisů též opatření obecné povahy a individuální správní akty.

Podzákoné právní předpisy	Opatření obecné povahy	Individuální správní akty
(nařízení)		(povolení, koncese aj.)
Ústava: Čl. 78; 79 odst. 3	Obecná úprava: SpŘ, část šestá	Obecná úprava: SpŘ
– <i>autoritativní/jednostranné</i>	– <i>autoritativní/jednostranné</i>	– <i>autoritativní/jednostranné</i>
– <i>předmět: úprava práv a povinností pro případy určitého druhu</i>	– <i>konkrétně určený předmět a k němu příslušející, zákonem předvídaná práva a povinnosti</i>	– <i>rozhodnutí o právech a povinnostech, vztahujících se ke konkrétnímu případu</i>
– <i>okruh adresátů vymezen obecnými znaky</i>	– <i>okruh adresátů vymezen obecnými znaky</i>	– <i>konkrétně určení adresáti (účastníci řízení)</i>
(právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoliv určením (výčtem) jejich prvků)	(opatření obecné povahy vychází z konkrétně vymezeného předmětu, subjekty jsou určeny definičními znaky) [*]	(akt aplikace právní normy na konkrétní případ a konkrétně určené adresáty)

Příklady z judikatury:

– Ústavní soud (Pl. ÚS 24/99) dovodil, že cenový výměr, který v předcházející judikatuře považoval za rozhodnutí (individuální právní akt),

* Srov. rozsudek NSS 1 Ao 1/2005-98.

popř. za akt sui generis, je právním předpisem (má právní normativní obsah).

– Nejvyšší správní soud posoudil obsah vyhlášky obce jako opatření obecné povahy (1 Ao 1/2006 – 74) a Ústavní soud následně zdůraznění obsahového hlediska potvrdil (Pl. ÚS 14/07). V Nálezu se mj. praví, že „nabízí-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (nález I. ÚS 643/06 a obdobně III. ÚS 741/06). Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu...“.

– Ústavní soud jako neslučitelnou s principy právního státu a s čl. 36 Listiny posoudil zákonnou úpravu, která zařazování léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění ponechala podzákonnému předpisu (vyhlášce ministerstva), čímž obešla správní řízení, tj. rozhodování prostřednictvím individuálních aktů (Pl. ÚS 36/05).

Z uvedeného vyplývají dva závěry. Je třeba se vyvarovat takových formulací v zákoně (orgán stanoví, určí, vymezí...), z nichž ani po pečlivém rozboru právního institutu nebude pro úřad aplikující normu zcela jasné, jaká právní forma je jednotlivým úkonům přikázána. Bude-li vyžadován právní předpis nebo opatření obecné povahy, mělo by to být výslovně uvedeno. A dále, před soudy nemohou obstát pokusy o změnu, nebo dokonce zneužití právní formy již v zákonném zmocnění. Jednotlivé pravomoci se odlišují nejen zákonným (ústavním) základem, ale i předmětem, obsahem, procesem, účinky a v neposlední řadě také nástroji, které mají úkonem dotčení k obraně. Prostřednictvím zmocnění tak např. nelze skrýt individuální právní akt do vyhlášky, nebo do opatření obecné povahy, popř. vyhnout se procesu předepsanému pro vy-

dání opatření obecné povahy tím, že bude označeno jako právní předpis atp.

4.3. Zákonné zmocnění

(Pl. ÚS 19/93): „*..vládní nařízení může vláda vydat ...pouze k provedení zákona a v jeho mezích. Žádná další ustanovení neurčují, jakým způsobem a v jakém rozsahu se tyto meze stanoví. To znamená, že vyplývají přímo z textu zákona, který je vládním nařízením prováděn*“;

(Pl. ÚS 6/07): „*Při respektování dělby moci (restriktivní výklad zákonného zmocnění) a principu právní jistoty je (a má být) zmocnění pro vydání právního předpisu natolik přesné a konkrétní co do svého rozsahu, obsahu a účelu, že ministerstvo či jiný správní orgán nemá možnost se od zákonných limitů odchýlit a upravit tak např. svou vlastní (politickou) vůli vzdor Parlamentu. Takový požadavek na zákonné zmocnění, aby co nejpřesněji vymezovalo obsah, účel a rozsah úpravy lze dovodit z principu předvídatelnosti práva založeného čl. 1 odst. 1 Ústavy. Nerespektování některého ze tří prvků zmocňovací normy vede k závěru o nedostatku zákonného zmocnění k vydání prováděcího předpisu*“.

„Určitost“ zákonného zmocnění ovšem nelze zjistit jen z jeho textu, který může být velmi stručný, ale především z obsahu zákona, příp. z jeho institutu, který má být proveden. Zákon je *základem*. Někdy je to obtížné, zvláště když obsah i účel samotného zákona nejsou úplně jasné. Těžké je i jednoznačně odpovědět na otázku, která se pravidelně při posuzování klade, zda lze „dovodit vůli zákonodárce k úpravě nad zákonný standard“ právě tím způsobem, jak to podzákonný předpis provedl.

Druhý z citovaných nálezů (z r. 2010) v podstatě shrnul starší judikaturu a zopakoval požadavky Ústavního soudu na *určitost* zákonného zmocnění ministerstev a jiných správních úřadů tak, jak se mu podávají zejména z principů dělby moci a principu předvídatelnosti práva. Stojí za zmínku, že v nálezu byla poprvé řešena námitka o tom, že napadená

vyhláška byla vydána členem vlády v době, kdy by měl být výkon jeho funkce, podle názoru navrhovatelů, „omezen na nezbytné minimum“, neboť vláda byla v demisi, a obsah vyhlášky tomu neodpovídal. (Návrh byl zamítnut).

4.4. Soulad podzákoného právního předpisu se zákonem

Z judikatury:

– (Pl. ÚS 51/06, Pl. ÚS 55/2000) „Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví“;

– (Pl. ÚS 45/2000) „Nemůže-li zákonodárce oblast úpravy vztahů určených pro úpravu zákonem delegovat na moc výkonnou, a tím vlastně rezignovat na svoji zákonodárnou povinnost, tím spíše si výkonná moc nemůže právo na takovou úpravu přisvojit sama, s odvoláním na zákon, který má evidentně jiný účel a smysl“;

– (Pl. ÚS 5/01) „Závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření sekundární (a v některých případech i primární) mormotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.... Není důvodná ani námitka, že jakékoliv omezení základního práva zakotveného v čl. 26 odst. 1 Listiny lze provést toliko zákonem (a nikoliv nařízením vlády)V daném případě totiž vláda respektovala příslušné zásady pro vydání napadeného nařízení – na základě výslovného zákonného zmocnění – a toto nařízení .. svou materií toliko podrobněji konkretizuje citované zákonné zmocnění, tzn. problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Meze základních práv a svobod byly v tomto případě stanoveny přímo zákonem a povinnosti z tohoto nařízení vyplývající jsou proto ukládány „na základě zákona a v jeho mezích“;

– (Pl. ÚS 55/2000) „Požadavku Ústavy, omezujícím možnost svěřeni výkonu státní správy orgánům obce toliko formou zákona (čl. 105 Ústavy) a tomu korespondujícím omezení možnosti stanovení toho, kdy jsou obce správními obvody rovněž toliko zákonem (čl. 100 odst. 1 Ústavy) zákonodárce dostal obecnou úpravou, obsaženou v ustanovení § 2 odst. 1 písm. a/ zákona o matrikách... obsahem (prováděcího předpisu) není obecná právní úprava, nýbrž její aplikace, tj. vymezení sídla a správních obvodů jednotlivých obecních úřadů, vykonávajících působnost na úseku...“;

– (IV. ÚS 150/01) „Kompetence orgánů vykonávajících veřejnou moc jsou stanoveny toliko zákonem, od něhož se nelze dohodou mezi orgány odchýlit, ledaže by zákon uzavření takové veřejnoprávní smlouvy výslovně předpokládal“;

– (Pl. ÚS 3/95) „Pokud jde o (druhý) pojmový znak chráněného předmětu, totiž „nezávislost“, přenechal zákonodárce jeho vymezení prováděcímu předpisu, tj. nižší právní normě. Ze zákona vyplývá, že chráněné pivovary musí kromě vymezení své produkce splňovat jakési další podmínky, avšak toto „něco dalšího“ ponechává se vyhláše a tím se dostává vymezení základní pojmové náležitosti, která má pro definici chráněných pivovarů konstitutivní význam, mimo vliv zákonodárce. Splnění blíže neoznačených podmínek zvláštního předpisu, které se pak „ex post“ stávají konstitutivními znaky zákonem chráněného předmětu, vzbuzuje nesprávný dojem, že by bylo možné stejně neurčitě formulovat zákonodárcovo zmocnění výkonné moci i v jiných oblastech života společnosti“.

Posouzení souladu podzákoného předpisu se zákonem, jak je patrné i z citovaných nálezů Ústavního soudu, se bude vždy skládat z odpovědí na více otázek.

Za prvé, projevil zákonodárce vůli otevřít prostor pro podzákoný právní předpis? Za druhé, odpovídá předvídaný obsah formě podzákoného předpisu? Za třetí, je upravené zákonné zmocnění dostatečně určité a odpovídá Ústavou založeným parametrům dělby moci?

Za čtvrté, drží se podzákoný předpis svým obsahem, rozsahem a účelem mezi zákonného zmocnění? Za páté, neobsahuje prováděcí právní

předpis úpravy, které jsou vyhrazeny pouze zákonu? Za šesté, pohybuje se podzákoný předpis *v mezích* prováděného zákona a je jeho obsah a účel v souladu se zákonem jako celkem a s jeho účelem?

U jednotlivých otázek je patrné, jaké budou rozdíly u odpovědí v případech vlády, která nepotřebuje k provedení zákona výslovné zmocnění, a u dalších subjektů, kde je vyžadováno. Rozdíl je však spíše kvantitativní než kvalitativní, je totiž nepochybné, že souladu v obsahu musí být dosaženo v obou případech. Zákonodárce by neměl udělat chybu ani tehdy, když poskytne exekutivě větší prostor, aby mohla reagovat na různé situace, které budou aplikaci zákonných norem provázet. Ze zákona samotného musí být ale zřejmé, za jakých podmínek, jakými způsobem a podle jakých kritérií by mělo být postupováno (viz např. výše uvedený náleze ve věci malých pivovarů). K posuzování těchto otázek možno upozornit též na náleze Pl. ÚS 28/06, kterým byl zamítnut návrh na zrušení vyhlášky o nakládání s elektrozařizeními a elektroodpady. Jak jeho odůvodnění, tak i čtyři odlišná stanoviska, připojená k nálezu, plasticky ukazují složitost posuzování materiálních a formálních hledisek odvozené normotvorby.

Může se stát, že u všech výše položených otázek budou odpovědi vyhovující, zmocnění bude určité, prováděcí předpis je naplní a úzkostlivě se přidrží mezi zákona i jeho účelu, a přesto úprava jako celek při posuzování ústavnosti nebude moci obstát. Např. pro porušení principu proporcionality, dobré víry, oprávněného očekávání, zákazu retroaktivity při úpravě některého z institutů apod. Chyba může být už v zákoně, nebo až následně v prováděcím předpise, ale také v obou pramenech. Právní úprava musí být vždy posuzována komplexně a na to nelze zapomínat, ani když se věnujeme jen určité výšeći legality, a sice problémům vztahu zákona a podzákoných předpisů.

5. Mezinárodní právo – ústavní základy a jeho vliv na normotvorbu

5.1. Ústavní základy

Ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava ČR, neboli euronovelou Ústavy ČR, došlo s účinností od 1. června 2002 k zásadní změně postavení mezinárodních smluv a jiných mezinárodněprávních závazků České republiky ve vnitrostátním právním řádu. Právní úprava obsažená v mezinárodněprávních člancích Ústavy ČR se stala z komparativního hlediska plně srovnatelnou s úpravami platnými ve vyspělých demokraciích a současně vytvořila ústavněprávní předpoklady pro to, aby se Česká republika mohla začlenit do Evropské unie.

V rovině mezinárodněprávních aspektů přinesla tzv. euronovela Ústavy ČR novou úpravu hned v několika významných rovinách, a to v podobě:

1. uznání obecné povinnosti dodržovat závazky podle mezinárodního práva,
2. komplexního řešení postavení mezinárodních smluv prezidentského typu v českém právním řádu,
3. úpravy možnosti přenést výkon některých pravomocí České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Nově přijatá úprava vůbec poprvé v naší ústavní historii přinesla v rovině pozitivního práva obecné ustanovení týkající se dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva. Konečná verze čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, do něhož byla tato úprava zařazena, stanoví, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“. Za závazky České republiky na poli mezinárodního práva ve smyslu platného znění Ústavy ČR je třeba primárně považovat závazky plynoucí z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Ustanovení však má širší dopady, neboť nemusí jít pouze o mezinárodní smlouvy, které ve smyslu čl. 49 Ústavy ČR vyžadují ke své ratifikaci souhlas Parlamentu, respektive o smlouvy, které byly ratifiko-

vány se souhlasem zákonodárného sboru. Ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR se kromě nich vztahuje také na mezinárodní smlouvy vládní a rezortní povahy, neboť i ony představují závazek vyplývající z mezinárodního práva, který na sebe Česká republika jako subjekt mezinárodního práva převzala. Podle důvodové zprávy k euronovele Ústavy ČR se ustanovení vztahuje i na jednostranné právní akty České republiky navenek. Dále těmito závazky jsou mezinárodněprávně závazná rozhodnutí některých mezinárodních organizací či institucí, zejména pak rozsudky Evropského soudu pro lidská práva.¹⁴⁸ To, že Ústava ČR pojednává o závazcích, které pro Českou republiku „vyplývají“ z mezinárodního práva, nikoliv o závazcích, které na sebe Česká republika (aktivně) převzala, nasvědčuje tomu, že ustanovení vyjadřuje též odhodlání České republiky dodržovat normy mezinárodního práva obyčejového, zejména pak povahy *ius cogens*.

Ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR představuje *a priori* pokyn státním orgánům, aby při své činnosti tyto mezinárodněprávní závazky braly v potaz a dodržovaly je. Ústava ČR jim naopak neukládá povinnost dodržovat mezinárodněprávní obyčeje. Konečně Parlamentem schválené znění je přesnější a výstižnější, neboť Česká republika podle něj není povinna uznávat či dokonce dodržovat všechna pravidla mezinárodního práva, ale jen taková, jež ji zavazují (*arg.* slovy „závazek České republiky“).¹⁴⁹ Pojmu „závazek podle mezinárodního práva“ (*international obligation*) je v mezinárodním právu příkládán ustálený vý-

¹⁴⁸ Sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2000). K naplnění tohoto předpokladu však muselo posléze dojít novelou zákona o Ústavním soudu, a to v souvislosti s novou úpravou opatření nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy ČR. Došlo k tomu však nikoliv v souvislosti s euronovelou Ústavy ČR, nýbrž teprve zákonem č. 83/2004 Sb., účinným od 1. dubna 2004.

¹⁴⁹ Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, roč. 2002, č. 9, s. 928.

znam, opakovaně definovaný i Mezinárodním soudním dvorem OSN se sídlem v Haagu.¹⁵⁰

Povinnosti podle čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, které vyplývají z pravidel mezinárodního práva, pokud nejsou součástí právního řádu podle čl. 10 Ústavy ČR, jsou podle Jiřího Malenovského *adresovány orgánům exekutivy se zahraniční působností, ale podle okolností i Parlamentu či soudním orgánům, především pak vrcholným*. Především s posledně tvrzeným se lze ztotožnit pouze částečně. Ve vztahu k ministerstvům, popřípadě jiným ústředním orgánům státní správy, je tato skutečnost nesporná. Povinnost zabezpečovat v jejich působnosti úkoly vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv nebo ze členství v mezinárodních organizacích je součástí zákonem dané působnosti jednotlivých ministerstev.¹⁵¹ Bylo by však nepřípustné, aby (státní) orgány soudní moci – obecné soudy i Ústavní soud – byly vázány například vládními či resortními smlouvami, které byly uzavřeny bez součinnosti Parlamentu, třebaže je jimi Česká republika vázána. Takový postup by se zcela jistě dostal do přímého rozporu s ústavní úpravou podle čl. 88 odst. 2 a čl. 95 odst. 1 ve spojení s článkem 10 Ústavy ČR, které mají ve vztahu k čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR povahu zvláštní normy (*lex specialis*).¹⁵² Stejná je pak situace i u mezinárodních smluv, které u nás ne-

¹⁵⁰ tamtéž: „*Např. ve svém rozsudku ve věci diplomatického a konzulárního personálu USA v Teheránu si vytkl úkol zjistit, zda chování iránského státu bylo či nebylo slučitelné se závazky, jež pro něj vyplývají z ‚platných smluv či jakéhokoli jiného případně aplikovatelného pravidla mezinárodního práva. Stejně vykládá pojem ‚mezinárodního závazku‘ i Komise OSN pro mezinárodní právo.*“

¹⁵¹ § 25 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵² Článek 88 odst. 2 Ústavy ČR stanoví: „*Soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem podle odstavce 1.*“

Článek 95 odst. 1 Ústavy ČR stanoví: „*Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.*“

byly nikdy oficiálně vyhlášeny nebo nebyly vyhlášeny v úplném znění.¹⁵³

Lze tedy uzavřít, že ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého Česká republika dodržuje závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva, je pouhou proklamací, díky níž nedochází k přímé inkorporaci pramenů mezinárodního práva do českého vnitrostátního právního řádu. Nelze z něj dovodit ani právní sílu mezinárodněprávních závazků České republiky, ani jejich případnou aplikační přednost, která je dána teprve článkem 10 Ústavy ČR. Vedle závazku pro státní orgány, aby při své činnosti v maximální míře ctily mezinárodněprávní závazky, a to včetně požadavků na normotvorbu, jejichž výstupy budou s mezinárodněprávními závazky v souladu, má ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR především interpretační povahu. Vyplývá z něj, že všude tam, kde je to možné, by mělo být právo vykládáno a aplikováno tak, aby nedošlo k porušení mezinárodněprávních závazků České republiky. Nelze opomenout, že podle čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu, takže právě toto ustanovení představuje, ve spojení s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, nepřekročitelný limit aplikace čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR při výkladu práva. Tam, kde rozpor mezi mezinárodněprávním závazkem nelze překonat ani výkladem, ať již mezinárodněprávně konformním či eurokonformním, nelze, s výjimkou mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR, dovodit z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR jakoukoli aplikační přednost mezinárodního závazku před zákonem či jiným pramenem vnitrostátního práva, třeba i podzákonné právní síly. Článek 1 odst. 2 Ústavy ČR tak sám o sobě nepředstavuje ani derogační důvod

¹⁵³ Srov. požadavek vyhlášení mezinárodní smlouvy obsažený v čl. 10 Ústavy ČR jako *conditio sine qua non* pro uplatnění inkorporačního účinku článku 10. Aplikovat nevyhlášenou mezinárodní smlouvu by se rovnalo aplikaci nevyhlášeného zákona – viz Týč, V.: Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu, in: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, roč. 1997, č. 1, s. 25.

pro zrušení právního předpisu či jeho jednotlivého ustanovení Ústavním soudem z důvodu protiústavnosti.

5.2. Mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR

Zcela nové znění dostal na základě euronovely článek 10 Ústavy ČR. Byl-li podle dosavadní úpravy vůči naprosté většině mezinárodních smluv uplatňován dualistický přístup a pouze k úzké skupině mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách se přistupovalo monisticky, euronovelou Ústavy ČR se tento přístup od základu změnil. Ústava ČR již nadále nerozlišuje mezi mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které jako zvláštní kategorii zavedl ústavní zákon č. 23/1991 Sb. a kdy Ústava ČR tuto konstrukci převzala, a ostatními mezinárodních smluv, kterých je drtivá většina. Všechny mezinárodní smlouvy se stávají součástí českého právního řádu, jsou-li kumulativně splněny čtyři základní podmínky stanovené v hypotéze nového znění článku 10 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení musí jít o mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, prezident republiky je posléze ratifikoval, staly se pro Českou republiku závaznými a byly vyhlášeny způsobem, který stanoví zákon.

Počínaje 1. červnem 2002 se tak nový článek 10 Ústavy ČR vztahuje na všechny mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány se souhlasem Parlamentu, vyhlášeny a jsou pro ČR závazné, byť k tomu došlo ještě před účinností euronovely Ústavy ČR. Je proto bez významu, zda se tyto smlouvy pro ČR staly závaznými před účinností této novely nebo až po ní, respektive zda byly před či po ní vyhlášeny. Článek 10 Ústavy ČR v tomto ohledu k mezinárodním smlouvám přistupuje stejně, jako to v roce 1991 učinil § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách. Nové znění článku 10 Ústavy ČR tedy představuje generální recepční ustanovení, provedené formou inkorporace. Takové legislativní řešení bezesporu přispívá ke snazší orientaci v mezinárodních smlouvách

a veškerá odkazovací ustanovení, obsažená dosti nepřehledně v celé řadě zvláštních zákonů,¹⁵⁴ stanoví-li tytéž požadavky jako článek 10 Ústavy ČR, se stala obsolentními, a to minimálně tam, kde vymezují tytéž definiční znaky mezinárodní smlouvy, které stanoví samotný čl. 10 Ústavy ČR. Z tohoto důvodu by již v nově přijímaných zákonech odkazovací ustanovení obsažena být neměla.¹⁵⁵ Jejich existence měla své opodstatnění pouze v době, kdy Ústava ČR generální inkorporaci neupravovala. Odkazy na mezinárodní smlouvy a jejich přednostní aplikaci se nicméně objevují i v zákonech z období po euronovele Ústavy ČR, byť se v nich zpravidla, v návaznosti na čl. 10 Ústavy ČR, odkazuje na mezinárodní smlouvy, které jsou „součástí právního řádu“, když právě tato formulace má zdůraznit vazbu na čl. 10 Ústavy ČR, aniž by bylo nutné vyjmenovávat jednotlivé znaky mezinárodní smlouvy inkorporované do právního řádu.

Z hlediska odkazovacích ustanovení, předpokládajících přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy, v jednotlivých zákonech zůstává spornou také otázka možnosti aplikovat na základě odkazovacích ustanovení obsažených v běžných zákonech mezinárodní smlouvy, které nebyly vyhlášeny nebo které neodsouhlasil Parlament. Aplikace nevyhlášených mezinárodních smluv na základě četných odkazovacích ustanovení

¹⁵⁴ Mikule, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy, in: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, roč. 1997, č. 1, s. 66–69.

¹⁵⁵ Shodně Kamlach, M.: Poznámky ke vztahu vnitrostátního práva a mezinárodních smluv ve světle ústavního zákona č. 395/2001 Sb., Bulletin advokacie, roč. 2002, č. 5, s. 18. Legislativní praxe je však i po účinnosti euronovely Ústavy ČR jiná a nově přijímané zákony nadále obsahují odkazovací ustanovení na přednostní použití mezinárodních smluv a ve vazbě na čl. 10 Ústavy ČR se pouze změnila jejich formulace. Jako příklad lze uvést § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který zní: „Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“ Toto ustanovení je od dříve užívaných odkazů zcela určitě ústavně konformní, na druhou stranu se však s ohledem na dikci čl. 10 Ústavy ČR jeví jako nadbytečné.

z běžných zákonů¹⁵⁶ by zřejmě představovala protiústavní stav, a to i v případě, kdy takové zákonné odkazovací ustanovení *expressis verbis* požadavek vyhlášení mezinárodní smlouvy neuvádí. Naopak aplikace vládních a rezortních smluv, které byly řádně sjednány, zákonem stanoveným způsobem vyhlášeny a které představují platný mezinárodněprávní závazek České republiky, na základě zákonných odkazovacích ustanovení, tedy na základě výslovného projevu vůle zákonodárce aplikaci takové smlouvy připustit, je možná.¹⁵⁷ Odkazovací ustanovení v takovém případě neuvádí požadavek souhlasu Parlamentu, respektive neuvádějí, že taková mezinárodní smlouva má být součástí právního řádu.¹⁵⁸

Oproti původnímu návrhu stačí k uplatnění inkorporačního účinku článku 10 Ústavy ČR splnění pouze uvedených čtyř podmínek. Součástí právního řádu se tak stanou i mezinárodní smlouvy, které Parlament provedl zákonem nebo jejichž provedení zákonem je nezbytné z důvodu, že smlouvy samy nejsou způsobilé k přímé použitelnosti (nemají

¹⁵⁶ K problematice těchto ustanovení viz Mikule, V., Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv ...

¹⁵⁷ Shodně např. Filip, J.: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj, roč. 2001, č. 11, s. 5; Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Doplněk, Brno 2000, s. 75; Valešová, T.: Vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva, vztah práva Evropských společenství, Evropské unie a vnitrostátního práva, Justiční akademie ČR 2003, s. 126. K opačnému názoru viz Kysela, J., Kühn, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy, roč. 2002, č. 7, s. 29; Hůlka, Š., Kysela, J.: Mezinárodní smlouvy – jejich klasifikace, sjednávání, ratifikace a právní účinky, Právní rozhledy, roč. 2005, č. 6, s. 195–196.

¹⁵⁸ Jako příklad lze uvést úpravu obsaženou v ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů: „Zdravotnická zařízení jsou povinna zajistit a provést pravidelná, zvláštní a mimořádná očkování, očkování při úrazech, poraněních, nebojících se ranách a před některými léčebnými výkony, popřípadě pasivní imunizaci fyzických osob, které mají v péči, [například podáním dalších imunobiologických přípravků] v rozsahu upraveném prováděcím právním předpisem nebo mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána.“

povahu *self-executing*). Posouzení, zda je smlouva, která je součástí právního řádu, způsobilá k přímému použití, tedy vždy závisí na orgánu aplikujícím právo v konkrétní věci (zejm. soudu), který se při tom bude řídit materiálním hlediskem, tedy jejím obsahem. Jde o kritérium interpretační a aplikační. Důvodem zvoleného legislativního řešení byla zřejmě snaha znemožnit účelovou a politickými hledisky motivovanou kvalifikaci mezinárodních smluv Parlamentem s cílem vyloučit je z právního řádu ČR (tj. z režimu článku 10 Ústavy ČR). V konečném důsledku se pak přímo nepoužitelná ustanovení stejně nemohou vnitrostátně uplatnit, takže i zde lze v otázce aplikační přednosti mezinárodní smlouvy hovořit o faktickém požadavku přímé použitelnosti ustanovení mezinárodní smlouvy podle článku 10 Ústavy ČR. Ustanovení mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR před středníkem tedy nemusejí být *self-executing*, neboť i nesamovykonatelná smlouva se stane součástí právního řádu, avšak aplikační přednost před zákonem ve smyslu ustanovení čl. 10 Ústavy ČR *in fine* může mít pouze tehdy, obrací-li se na subjekty vnitrostátního práva, přičemž jejich práva a povinnosti musí stanovit určitě, jasně a bezpodmínečně. Ustanovením mezinárodních smluv, která nejsou samovykonatelná, je třeba přikládat interpretační význam a pracovat s nimi v souladu s tím, že představují mezinárodně-právní závazek České republiky ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.¹⁵⁹

Mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci je podle Ústavy ČR vyžadován souhlas Parlamentu, jsou:

- a) mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnosti osob;
- b) mezinárodní smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické;
- c) mezinárodní smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci;

¹⁵⁹ Mezinárodní smlouva, která není samovykonatelná, nemůže založit derogatorní pravomoc jakéhokoliv soudu – viz Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?, Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2002, č. 3, s. 212 an.; obdobně Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník, roč. 2004, č. 5, s. 484–485.

- d) mezinárodní smlouvy hospodářské, jež jsou všeobecné povahy;
- e) mezinárodní smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.¹⁶⁰

V uvedené podobě přitom toto ustanovení bylo dáno rovněž až euro-novelou Ústavy ČR, stejně jako ustanovení, podle kterého Ústava ČR suše stanoví, že způsob vyhlášení mezinárodní smlouvy stanoví zákon.¹⁶¹

Nový článek 10 Ústavy ČR nestanoví právní sílu mezinárodních smluv, na něž se vztahuje, např. výrazem, že mezinárodní smlouvy spadající do jeho režimu „mají přednost před zákonem“. Oproti dřívějším úpravám se jedná o úpravu obratnější, která je použita v celé řadě jiných států.¹⁶² Při poměrování podmínek vztahu mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a zákona se tedy neuplatní obecné výkladové metody *lex specialis derogat generali* a *lex posterior derogat priori*. Mezinárodní smlouva, která je ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR součástí právního řádu, se podle ústavní úpravy použije pouze tehdy, stanoví-li něco jiného než zákon, Ústava ČR jí pro tyto případy přiznává aplikační přednost.¹⁶³ Budou-li tedy zákony s mezinárodními smlouvami ve shodě, zásada *pactum derogat legi* se neuplatní, k aplikaci mezinárodních smluv nedojde a bude postupováno podle zákonů (*argumentum a contrario*). Nepoužití zákona se nijak nedotýká jeho platnosti nebo účinnosti. Porušením mezinárodního práva se totiž zásadně stává až systematické

¹⁶⁰ Článek 46 Ústavy ČR.

¹⁶¹ Článek 52 odst. 2 Ústavy ČR.

¹⁶² Viz např. čl. 25 Základního zákona SRN. Podobná ustanovení obsahuje i celá řada ústav – Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech ..., s. 925.

¹⁶³ Z dokumentů z období po listopadu 1989 se tomuto řešení skrze aplikační přednost mezinárodní smlouvy nejvíce přiblížil návrh Ústavy ČSSR (čl. 8 odst. 2) představený Občanským fórem v prosinci 1989 a nikdy oficiálně neprojednaný československými ústavními orgány: „Zákony musí být v souladu s ústavou a s přijatými mezinárodními závazky, jež byly schváleny Federálním shromážděním nebo lidovým hlasováním; jinak platí ustanovení mezinárodní smlouvy.“ – viz Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989–1992), Karolinum, Praha 2001, s. 44.

používání takového zákona v praxi.¹⁶⁴ Jan Filip z toho bezprostředně po přijetí euronovely Ústavy ČR a plně v souladu s textem nové úpravy dovozoval, že *podle Ústavy ČR po euronovele už neexistuje možnost použít mezinárodní smlouvu z hlediska abstraktní ani konkrétní kontroly ústavnosti*.¹⁶⁵ V podstatě to odpovídá i porovnání konečného textu euronovely s původním vládním návrhem, který předpokládal zachování možnosti kontroly norem Ústavním soudem skrze referenční kritérium „*ustanovení o lidských právech a základních svobodách v mezinárodní smlouvě*“. Uvedený názor, po přijetí euronovely Ústavy ČR zřejmě všeobecně sdílený, byl však částečně narušen nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01, vyhlášeným pod č. 403/2002 Sb., a to ve vztahu k „bývalé“ kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Ústavní úprava po euronovele Ústavy ČR nicméně již nepočítá s touto zvláštní kategorií lidskoprávních mezinárodních smluv a jejich speciálním postavením v českém právním řádu. Neznamená to však, že by tato kategorie mezinárodních smluv z právního řádu po euronovele Ústavy ČR zcela vymizela. I když odhlédneme od již zmíněného nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb., ani pak se pojem „*mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách*“ z právního řádu zcela nevytratil. S pojmem mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách nadále pracuje trestní řád.¹⁶⁶ Podobně například zákon o rodině pojednává, byť nikoli ve výslovné

¹⁶⁴ Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech ..., s. 931

¹⁶⁵ Filip, J: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR..., s. 5.

¹⁶⁶ § 2 odst. 4 trestního řádu, ve znění zákona č. 265/2001 Sb., mj. stanoví: „*Trestní věci musí projednávat co nejrychleji a s plným šetřením práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána; při provádění úkonů trestního řízení lze do těchto práv osob, jichž se takové úkony dotýkají, zasahovat jen v odůvodněných případech na základě zákona a v nezbytné míře pro zajištění účelu trestního řízení.*“

vazbě na mezinárodní smlouvu, o ustanoveních zaručujících základní lidská práva.¹⁶⁷

Ústava ČR v návaznosti na novou úpravu postavení mezinárodních smluv podle čl. 10 stanoví v čl. 95 odst. 1, že soudce (obecného soudu) je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Takovou mezinárodní smlouvou je v souladu s dikcí čl. 10 Ústavy každá vyhlášená mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament a kterou je Česká republika vázána. Soudce přitom je, jak rovněž stanoví čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR *in fine*, oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. V tomto případě se však jedná o posouzení toliko v aplikační rovině, nevyplývá z něj oprávnění obecných soudů rušit tento zákon nebo jiný podzákoný právní předpis, a to ani pro vrcholné orgány soudní moci.¹⁶⁸ Jiný právní předpis, u něhož by shledal jeho rozpor se zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR, by tak soudce při rozhodování konkrétní věci nepoužil. V případě rozporu takového jiného právního předpisu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, by takový závěr navíc *a maiore ad minus* vyplýval též z čl. 10 Ústavy ČR *in fine*. Právě podle čl. 10 Ústavy ČR *in fine* soudce rovněž může, a to opět bez jakýchkoli derogáčnických účinků vůči zákonu či jeho jednotlivému ustanovení, přiznat aplikační přednost mezinárodní smlouvě, která je součástí právního řádu, před zákonem. V obou uvedených případech by soud rozhodl zcela autonomně a bez přerušení řízení a předložení věci k posouzení Ústavnímu soudu. Obec-

¹⁶⁷ Viz § 62a zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění zákona č. 91/1998 Sb., v němž se upravuje oprávnění nejvyššího státního zástupce podat návrh na popření otcovství, „je-li to ve zřejmém zájmu dítěte a v souladu s ustanoveními zaručujícími základní lidská práva“. Těmito ustanoveními je nesporně třeba rozumět i příslušná ustanovení mezinárodních smluv, přičemž zdaleka nemusí jít pouze o ustanovení Úmluvy o právech dítěte.

¹⁶⁸ Zakonodárce nevyužil možnosti danou mu Ústavou ČR podle čl. 87 odst. 3 písm. a) a nepřenesl na Nejvyšší správní soud pravomoc Ústavního soudu rušit jiné právní předpisy pro jejich rozpor s (běžným) zákonem (nikoli s ústavním pořádkem).

ný soud by totiž byl podle Ústavy ČR povinen věc předložit Ústavnímu soudu k posouzení pouze v případě, kdyby dospěl k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, nikoliv tedy s mezinárodní smlouvou. Na to navazuje, respektive by měla navazovat i zákonná úprava v zákonech upravujících soudní řízení. Její novelizace však doposud neproběhla důsledně, takže některá ustanovení zůstala nenovelizována a odpovídají úpravě před euronovelou Ústavy ČR, kdy se článek 10 Ústavy ČR vztahoval pouze na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, což takovou úpravu pochopitelně činí protiústavní a ve svém důsledku neaplikovatelnou.¹⁶⁹

5.3. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR

Vedle obecného inkorporačního ustanovení čl. 10 Ústava ČR po euronovele vytváří i jednu zvláštní, v ústavních předpisech dříve neznámou kategorii mezinárodních smluv, a to v novém článku 10a Ústavy ČR. Právě toto ustanovení vytváří základ euronovely, která měla přede-

¹⁶⁹ Podle § 224 odst. 5 trestní řádu platí: „*Soud přeruší trestní stíhání, má-li za to, že zákon, jehož užití je v dané trestní věci rozhodné pro rozhodování o vině a trestu, je v rozporu s ústavním pořádkem a předloží věc Ústavnímu soudu.*“ Do uvedené podoby, která koresponduje s dikcí čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, bylo toto ustanovení změněno teprve novelou provedenou zákonem č. 41/2009 Sb. s účinností od 1. ledna 2010, a to v souvislosti s přijetím nového trestního zákoníku. Až do 31. prosince 2009 naopak trestní řád obsahoval obsolentní úpravu, která byla v rozporu přinejmenším s úpravou podle novelizovaného čl. 10 Ústavy ČR *in fine*, a sice že „*soud má přerušit trestní stíhání i tehdy, dospěje-li k závěru, že zákon, kterého má být použito, je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem.*“ Uvedená změna se však již nepromítla do § 255 odst. 2 trestního řádu, který i po novele provedené zákonem č. 41/2009 Sb. stanoví: „*Odvolací soud přeruší trestní stíhání, má-li za to, že zákon, jehož užil v dané trestní věci soud prvního stupně při rozhodování o vině a trestu, je v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem; v tomto případě předloží věc Ústavnímu soudu.*“ Tato úprava je tedy nadále v rozporu s čl. 10 Ústavy ČR *in fine* a jako taková je ve vztahu k mezinárodním smlouvám neaplikovatelná.

vším vytvořit předpoklady pro vstup České republiky do Evropské unie, k němuž došlo od 1. května 2004. Souhlas k ratifikaci přístupových smluv však byl dán nikoliv Parlamentem, nýbrž v referendu.

Ustanovení čl. 10a Ústavy ČR se člení do dvou odstavců a stanoví, že

1. mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci,
2. k ratifikaci uvedené mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

Podle souvisejícího čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR potom platí, že k souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR je třeba, stejně jako k přijetí ústavního zákona, souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Ustanovení čl. 10a Ústavy ČR má tedy jako samostatné ustanovení význam ve dvojí rovině, a to jednak kvůli samotnému ústavnímu vymezení této specifické kategorie mezinárodních smluv, které odráží vůli ústavodárce pro intenzivnější zapojení České republiky do rozvíjejících se struktur mezinárodních organizací či institucí, a dále kvůli vytvoření předpokladů odlišné procedury pro přijímání takových specifických mezinárodních smluv. Úprava čl. 10a Ústavy ČR je plně v duchu Preambule Ústavy ČR, pojednávající o občanech jako o součásti rodiny evropských a světových demokracií.

Ustanovení čl. 10a Ústavy ČR, ačkoliv primární motivací k jeho přijetí byl vstup České republiky do Evropské unie, je formulováno obecně, což je jeho výhodou oproti četným zahraničním ústavám. Zcela záměrně tak Ústava ČR nikde nepoužívá pojem „Evropská společenství“ ani „Evropská unie“. Článek 10a Ústavy ČR je koncipován tak, aby se dal aplikovat na přenesení některých pravomocí orgánů České republiky v podstatě na jakoukoliv mezinárodní organizaci nebo instituci.¹⁷⁰ Mezinárodní smlouvou podle čl. 10a Ústavy ČR je totiž právě i Římský

¹⁷⁰ Rychetský, P.: Teze k přezkumu Lisabonské smlouvy, in: Gerloch, A., Wintř, J. (eds.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR, Aleš Čeněk, Plzeň 2009, s. 11–12.

statut Mezinárodního trestního soudu.¹⁷¹ Podobně se jako vhodná jeví možnost přenést některé pravomoci jak na mezinárodní organizaci, tak i na jinou mezinárodní instituci. V případě právě zmíněného Mezinárodního trestního soudu půjde spíše o instituci, v případě Evropských společenství se jednalo o typickou mezinárodní organizaci. Z povahy věci by se ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR mělo jednat o mezinárodní organizaci ryze vládní povahy. Pokud by se jednalo o řešení vzájemných vztahů mezi státy, aniž by jejich pravomoc měla vykonávat mezinárodní organizace nebo instituce, typicky v trestněprávní oblasti, pak taková mezinárodní smlouva uzavíraná mezi státy pojmově nemůže spadat do režimu čl. 10a Ústavy ČR.

Ústava prostřednictvím článku 10a tedy umožňuje, aby Česká republika mezinárodní smlouvou přenesla na mezinárodní organizaci některé atributy výkonu své působnosti svrchovaného státu. Přenesení těchto atributů však neznamená přenesení svrchovanosti jako takové, přenáší se vždy pouze určitá, omezená a přesně vymezená část pravomocí, které by jinak vykonávaly orgány státní moci. Přenos se může týkat některých pravomocí moci zákonodárné, výkonné i soudní. Limity pro přenos pravomocí jsou dány ústavním pořádkem České republiky, především pak materiálním ohniskem vyjádřeným v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, tj. zákazem změny podstatných náležitostí demokratického právního státu.¹⁷² Zdrojem suverenity přenášené moci nadále zůstává lid

¹⁷¹ Shodně Malenovský, J.: Důvody pro použitelnost čl. 10a Ústavy ČR při ratifikačním procesu Římského statutu v ČR, in: Sborník z příspěvků ze Semináře o Mezinárodním trestním soudu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. října 2007, Praha 2007, s. 23–29; Gerloch, A.: Zamyšlení nad implementací Římského statutu do českého ústavního pořádku, in: Sborník z příspěvků ze Semináře o Mezinárodním trestním soudu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. října 2007, Praha 2007, s. 30–31. K samotnému Římskému statutu Mezinárodního trestního soudu viz Šturma, P.: Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva, Karolinum, Praha 2000, s. 113 an.

¹⁷² Viz „lisabonský“ nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08, vyhlášený pod č. 446/2008 Sb.

České republiky a jejím nositelem Česká republika. Tomu odpovídá také možnost přenést pouze některé, byť Ústavou ČR blíže nespecifikované pravomoci, respektive přenést výkon pouze některé působnosti českých orgánů. Navíc je přenos pravomocí vždy podmíněný, nevzniká jím žádná nová či i jen sdílená suverenita a Česká republika se může kdykoliv rozhodnout, opět na základě vůle lidu a v souladu s mezinárodním právem, že si pravomoci, které přenesla na mezinárodní organizaci nebo instituci, opět vezme zpět a začne je vykonávat sama prostřednictvím svých orgánů.

V obecné rovině lze konstatovat, že i mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR budou spadat do obecného režimu článku 10 Ústavy ČR, tedy že budou součástí právního řádu a bude jim přiznána aplikační přednost před zákonem. Tyto smlouvy, označované někdy – *cum grano salis* – jako smlouvy integrační, totiž v podstatě vykazují atributy mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR. Jediná obtíž může nastat v případě, kdy souhlas k ratifikaci nebyl dán Parlamentem, nýbrž v referendu, neboť v takovém případě není formálně splněn požadavek čl. 10 Ústavy ČR, aby se jednalo o smlouvu, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament. Tento problém však jistě lze překonat výkladem. Pokud Ústava předpokládá možnost konat o smlouvách podle čl. 10a referendum, pak se jedná o *lex specialis* vůči obecné úpravě podle čl. 10 a 49 Ústavy ČR. V případě jiných smluv, než jsou smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, ústavodárce možnost konání referenda nepředpokládal, i když ji samozřejmě nelze vyloučit na základě nepřímé novely Ústavy ČR.¹⁷³ Uvá-

¹⁷³ Podobné případy nepřímých novel Ústavy ČR představují zejména ústavní zákony o zkrácení volebního období, kterými jsou ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, a ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Již první z těchto ústavních zákonů vyvolal ostré kritiky odborné veřejnosti a úvahy o přípustnosti takového řešení – viz např. Holländer, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce... Podobně i druhý z těchto ústavních zákonů vyvolal polemiku a nakonec byl Ústavním soudem zrušen jako protiústavní ústavní zákon. Viz monotematické číslo časopisu *Jurisprudence*, roč. 2010, č. 1.

žíme-li, že ke konání referenda by bylo nutné přijetí ústavního zákona, *ad hoc* či obecného, pak z toho lze za požití argumentu *a minore ad maius* dovodit, že i smlouva, k jejíž ratifikaci by dal namísto Parlamentu souhlas lid v referendu, bude součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR. Nelze totiž opomenout, že zdrojem veškeré státní moci je lid a orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní jsou pouze vykonavatelé této moci.¹⁷⁴

5.4. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách ve světle nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.

Po přijetí euronovely Ústavy ČR se zdálo, že se zvláštní kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách stala z hlediska platného ústavního textu překonanou a v podstatě obsolentní kategorií, která bude vzbuzovat zájem toliko právní historie. Pokud odhlédneme od mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR, jimiž jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, pak lze konstatovat, že Ústava ČR po materiální ani procesní stránce nečiní žádného rozdílu mezi jednotlivými kategoriemi mezinárodních smluv, které jsou podle čl. 10 Ústavy ČR inkorporovány do právního řádu. Také s ohledem na skutečnost, že v rámci euronovely nebylo přijato původně vládou navržené přechodné ustanovení, bylo zřejmé, že ani v rámci intertemporálních účinků Ústavy ČR po euronovele již nikterak nerozlišuje mezi lidskoprávními a ostatními mezinárodními smlouvami.¹⁷⁵ O to větší rozčarování od-

¹⁷⁴ Článek 2 odst. 1 Ústavy ČR.

¹⁷⁵ Původně navržené přechodné ustanovení k euronovele Ústavy ČR mělo stanovit: „(1) Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které se staly pro Českou republiku závaznými přede dnem účinnosti tohoto ústavního zákona, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.

(2) Jiné mezinárodní smlouvy, které se staly pro Českou republiku závaznými přede dnem účinnosti tohoto ústavního zákona, mají přednost před zákonem, pokud zákon tuto přednost stanoví.“

Viz čl. II sněmovního tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2000).

borné veřejnosti vyvolal Ústavní soud svým nálezem Pl. ÚS 36/01, vyhlášeným ve Sbírce zákonů pod č. 403/2002 Sb., jímž samostatnou kategorií mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách spolu s jejich specifickým postavením v českém právním řádu „vrátil zpět do hry“, a to v souvislosti s reinterpretací a extenzí pojmu ústavní pořádek.

Pojem „ústavní pořádek“, který žádné dřívější ústavní předpisy nepoužívaly, zavedla Ústava ČR hned od svého přijetí dne 16 prosince 1992, přičemž lze říci, že nově zavedený pojem se u odborné veřejnosti nesetkal s přílišným nadšením.¹⁷⁶ V článku 112 odst. 1 Ústavy ČR je vymezen tak, že „*ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992*“. S nově zavedeným pojmem ústavního pořádku se nicméně v Ústavě ČR původně pracovalo velmi nedůsledně, když byl kromě zmíněného článku 112 odst. 1 použit již pouze v článku 3 Ústavy ČR, a to v souvislosti s Listinou základních práv a svobod. Teprve euronovela Ústavy ČR rozšířila používání pojmu ústavní pořádek do dalších ustanovení Ústavy ČR, a to konkrétně do čl. 87 odst. 1 písm. a), b), čl. 87 odst. 2, čl. 88 odst. 2 a čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR,¹⁷⁷ tedy do ustanovení týkajících se Ústavního soudu. Vymezení pojmu ústavní pořádek obsažené v článku 112 odst. 1 Ústavy ČR přitom zůstalo euronovelou zcela nedotčeno. Již bylo naznačeno, že samotný pojem ústavní pořádek nebyl zřejmě ústavodárcem zvolen příliš šťastně. Teorie totiž pro označení téhož používá

¹⁷⁶ Srov. Hřebejk, J.: Ústavní pořádek České republiky, Právník, roč. 1993, č. 5.

¹⁷⁷ I zde však lze hovořit o určité nedůslednosti při práci s pojmem „ústavní pořádek“. Srov. např. čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR. Odhlédněme též od toho, že čl. 112 odst. 1 hovoří o „ústavním pořádku České republiky“, zatímco na ostatních místech Ústavy, která článek 112 Ústavy ČR předchází, se hovoří pouze o „ústavním pořádku“.

pojmu „ústavní řád“, zatímco ústavní pořádek zahrnuje nejen ústavní zákony, ale i další právní předpisy a rovněž i faktické vztahy ve společnosti existující.¹⁷⁸ Podobně v minulosti měl pojem právní pořádek širší význam než právní řád.¹⁷⁹ Pro srovnání lze uvést, že trestní zákon v souvislosti s trestnými činy proti republice operuje s pojmem „ústavní zřízení“.¹⁸⁰

Až do roku 2002 se v odborné literatuře nikde neobjevil názor, že by výčet předpisů tvořících ústavní pořádek ve smyslu Ústavy ČR nebyl výčtem taxativním. Nikdy nebylo zpochybněno, že se jedná o *numerus clausus*. Právě tento argument byl také často používán v dřívějších diskuzích o právní síle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Přitom vymezení tohoto pojmu je v Ústavě ČR, jak vyplývá z výše uvedeného, dostatečně určité. Z návrhu euronovely Ústavy ČR lze bez větších problémů dovodit, že ani vláda jako předkladatel neměla pochybnost, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách nejsou součástí ústavního pořádku. Historický výklad vzniku euronovely Ústavy ČR nám stejný názor potvrdí i u samotného ústavodárce.¹⁸¹ Přesto se však od roku 2002 nazírání na obsah pojmu ústavní pořádek výrazně změnilo.

V odůvodnění nálezu č. 403/2002 Sb. využil Ústavní soud příležitost

¹⁷⁸ Hřebejk, J.: Ústavní pořádek České republiky..., s. 441–442; Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky, 4. vyd., Prospektrum, Praha 2002, s. 70.

¹⁷⁹ Srov. ústavní dekret presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnově právního pořádku.

¹⁸⁰ Srov. § 92, 93, 93a, 95, 96, 97 trestního zákona. V souvislosti s trestným činem vyzvědačství podle § 105 navíc trestní zákon hovoří o „ústavnosti“. Pojem „ústavní zřízení“ v souvislosti s trestnými činy proti republice používá také nový trestní zákoník, účinný od 1. ledna 2010, a to v ustanovení §§ 310–312 a 314–316.

¹⁸¹ Je však pravdou, že historický výklad mnohdy s plynutím času ztrácí svou váhu a že obsah, význam a smysl právní normy se s ohledem na společenské poměry může v průběhu času měnit, i když samotný psaný text konkrétního ustanovení nedoznal žádných změn.

k vyjádření svého názoru na praktické důsledky euronovely Ústavy ČR. Rozhodně tím ale nepřispěl k ujasnění některých sporných momentů euronovely Ústavy ČR, naopak vyvolal jen další otázky, a to nejen ohledně euronovely samotné, ale o ústavních limitech výkladu ústavy vůbec.¹⁸² V odůvodnění nálezu Ústavního soudu se mimo jiné uvádí: „*Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními účinky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.*“

Ústavní soud se tedy jednoznačně vyjádřil, že výčet ústavního pořádku provedený v Ústavě ČR považuje toliko za demonstrativní a že součást ústavního pořádku tvoří nejenom ústavní zákony vypočtené v čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR, včetně Listiny základních práv svobod, ale rovněž mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, inkorporované do českého právního řádu již podle dřívější právní úpravy. Toto vpravdě přelomové rozhodnutí odůvodňuje Ústavní soud mimo jiné odkazem na článek 9 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná. Ústavní soud v této souvislosti uvádí: „*V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již*

¹⁸² Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? ..., s. 199 an.

dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.“ Nález Ústavního soudu se posléze vyjadřuje též k výkladu článku 95 odst. 2 Ústavy ČR, upravujícího vázanost soudců obecných soudů zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, když uvádí, že je „*nutno čl. 95 odst. 2 Ústavy interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách*“. Jinými slovy, podle Ústavního soudu nemohou obecné soudy, a to ani ty vrcholné, dospějí-li k závěru, že právní předpis, který by jinak byl pro rozhodnutí ve věci použitelný, je v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, vyjít z úpravy aplikační přednosti a věc posoudit a rozhodnout samy. Ústavní soud předpokládá, že obecné soudy budou postupovat stejně, jako by shledaly rozpor s ústavním zákonem, tedy že věc předloží k posouzení Ústavnímu soudu. V literatuře jsou přitom zdokumentovány případy, kdy uvedený názor Ústavního soudu, vyslovený v nálezu č. 403/2002 Sb., nebyl akceptován, a kdy obecný soud dovedl aplikační přednost lidskoprávní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, aniž by věc předložil Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.¹⁸³

K uváděným názorům Ústavního soudu, které bezprostředně vyvolaly velice ostrou polemiku s většinou odmítavou reakcí odborné ve-

¹⁸³ Pavel Molek uvádí přinejmenším rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. března 2004, č. j. 5 A 145/2001-58, týkající se aplikační přednosti evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 4. srpna 2005, č. j. 2 Azs 343/2004 - 56, týkající se aplikační přednosti ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 – viz Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace, Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*, Auditorium, Praha 2006, s. 210.

řejnosti,¹⁸⁴ lze mít značné výhrady. Za prvé nelze *a priori* předpokládat, že obecné soudy nebudou samy schopny zajistit účinnou ochranu základních práv a svobod podle mezinárodních smluv a že tudíž dojde k omezení procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.¹⁸⁵ Ústavní soud dále argumentuje, že na základě argumentu *reductionis ad absurdum* nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely vůli vytvořit ničím neodůvodněnou procedurální nerovnost mezi základními právy a svobodami podle Listiny základních práv a svobod na straně jedné a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách na straně druhé. Stejně tak lze argumentovat i obráceně, protože není ani důvod, proč by se měla ústavodárci připisovat vůle založit rozdílnou procedurální ochranu závazků podle mezinárodních smluv lidskoprávních a jiných. Úplné odstranění ochrany základních práv a svobod podle mezinárodních smluv by zcela jistě založilo rozpor s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, ale přenesení takové ochrany z Ústavního

¹⁸⁴ Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? ...; Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 11; Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR, in: Deset let Ústavy České republiky, Eurolex Bohemia, Praha 2003; Malenovský, J.: Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, in: Deset let Ústavy České republiky..., Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, in: Deset let Ústavy České republiky..., Holeček, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR, in: Deset let Ústavy České republiky..., Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník, roč. 2004, č. 5; Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář ...

¹⁸⁵ Pochybuje snad Ústavní soud o kvalitě obecných soudů, resp. jejich soudců? Z nálezu č. 403/2002 Sb. nepřímo vyplývá, že ano. Tato pochybnost zřejmě navíc musí být velmi závažná, když by podle Ústavního soudu přenesení ochrany základních práv a svobod podle mezinárodních smluv na obecné soudy ohrozilo samotné ústavní základy České republiky a znamenalo by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, tím spíše v situaci, kdy procedurální, či spíše kompetenční aspekty zajištění ochrany těchto práv v rámci soudní moci členských států nejsou obsahem daných mezinárodněprávních závazků ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

soudu na soudy obecné nelze považovat za porušení podstatných náležitostí právního státu. Taková změna by se nedotkla obsahu ochrany poskytované základním právům a svobodám, která jsou *ex constitutione* pod ochranou soudní moci, ale pouze způsobu této ochrany, který by nutně nemusel být horší než dosavadní způsob. I Ústava ČR v článku 4 stanoví, že lidská práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci jako celku, tedy nejen samotného Ústavního soudu. Samotný rozsah pravomocí Ústavního soudu nelze považovat za podstatnou náležitost demokratického právního státu, tedy za součást materiálního ohniska ústavy, jemuž Ústava ČR zaručuje absolutní rigiditu. Podstatnou náležitostí podle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nesporně bude sama existence ústavního soudnictví bez ohledu na konkrétní rozdělení kompetencí v rámci soudní moci při jeho realizaci.¹⁸⁶ Kritériem bude pouze účinné fungování soudní kontroly ústavnosti. Uvedené platí i pro vnímání nového čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Ani zde totiž přenesení procedurální ochrany na obecné soudy nevytváří prostor pro nerespektování závazků vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodního práva.

Jiří Malenovský postup Ústavního soudu obhajuje a v souvislosti s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR uvádí: „*Preventivnost jeho zásahu (Ústavního soudu) spočívá v tom, že je oprávněn ke svému derogačnímu zákroku již ve chvíli, kdy on sám dospěje k závěru, že mezinárodně právní závazek ČR byl porušen, nikoli, až k takovému názoru (závaznému či doporučujícímu) dospěje mezinárodní soud či parajudiciální orgán, jenž je povolán rozhodovat o porušení na základě mezinárodního práva. Je přitom nepochybné, že Ústavní soud bude při svém konstatování o porušení mezinárodního závazku vycházet z ustálené judikatury těchto orgánů,*

¹⁸⁶ Oproti vágnímu vyjádření v Ústavě ČR je mnohem konkrétnější např. Základní zákon SRN, jehož čl. 79 odst. 3 zní: „*Změna tohoto zákona, která by se dotkla rozdělení Spolku na země, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v článcích 1 a 20 je nepřípustná.*“ Viz Jirásková, V.: Dokumenty k ústavním systémům, Karolinum, Praha 1996, s. 111.

konečný úsudek si v dané věci učiní ale sám.¹⁸⁷ S tím se v zásadě lze ztotožnit. Uvedený výklad Ústavního soudu tím však rozhodně není obhájěn. Rovněž další soudci Ústavního soudu závěr vyplývající z nálezu č. 403/2002 Sb. obhajují, což je logické, protože v dané věci nebylo uplatněno žádné separátní vótum. Lze odkázat například na statě Pavla Holländera, Miloše Holečka či Elišky Wagnerové.¹⁸⁸

Nelze ale opomenout, že souhlas s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách již podle Ústavy ČR nebude vyslovován „ústavní“ třípětinovou většinou. Ačkoliv tedy tvoří, jak rozhodl Ústavní soud, součást ústavního pořádku, v Parlamentu se o nich bude rozhodovat většinou prostou. Nebo se současně i posune výklad ustanovení čl. 39 odst. 2 a 4 Ústavy ČR? To asi bude stěžejí možné, protože odchylky od většiny nutné k přijetí usnesení podle čl. 39 odst. 2 může stanovit pouze a jedině Ústava ČR. Podle odstavce 4 téhož článku je pak kvalifikovaná „ústavní“ většina kromě vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou, kterou se přenášejí pravomoci českých orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci, nutná už jen k přijetí ústavního zákona. Mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách přitom nelze považovat v žádném případě za ústavní zákon. V této souvislosti stojí za pozornost též např. čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR. Ta podle tohoto ustanovení nemůže být doplňována či měněna žádnými mezinárodními smlouvami ani nálezy Ústavního soudu, ale pouze ústavními zákony. Nelze nic vytknout názoru Jana Filipa, podle *kterého lidsko-právní mezinárodní smlouvy do ústavního pořádku nepatřily ani předtím a nyní po euronovele už vůbec ne.*¹⁸⁹

¹⁸⁷ Malenovský, J.: Euronovela Ústavy – „Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, in: Deset let Ústavy České republiky..., s. 187–188.

¹⁸⁸ Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, in: Deset let Ústavy České republiky..., s. 122–139; Holeček, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR, in: Deset let Ústavy České republiky..., s. 18–22.

¹⁸⁹ Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavní soudem ...

Specifickým problémem pak je otázka zpětné působnosti euronovely Ústavy ČR, která vyvstala v souvislosti s absencí přechodného ustanovení.¹⁹⁰ Pokud Ústavní soud byl veden snahou potvrdit, že inkorporační účinky novelizovaného čl. 10 Ústavy ČR se vztahují i na lidskoprávní smlouvy, i tak mohl celou situaci vyřešit jinak, méně radikálně. Navíc se o těchto motivech v nálezu vůbec nezmiňuje,¹⁹¹ ač by se tím vyřešily i sporné otázky postavení ostatních, tj. jiných než lidskoprávních smluv, v českém právním řádu. Ostatně celé odůvodnění lze vzhledem k jeho zásadnímu významu považovat přinejmenším za velmi stručné.¹⁹² Je pravdou, jak Ústavní soud dále zdůrazňuje, že v systému, ve kterém není pramenem práva soudní precedens, by rozhodnutí kterékoli soudní instance nemohlo nabýt faktických derogačních účinků. Na druhou stranu ale ani tento argument neobstojí jako dostatečný důvod k uvedenému extenzivnímu výkladu pojmu ústavní pořádek.

Pokusím se nyní rozebrat zmíněné aspekty euronovely Ústavy ČR bez ohledu na rozhodnutí Ústavního soudu. Jazykový výklad Ústavy ČR je jednoznačný, s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách se jako s privilegovanou skupinou smluv nadále nepočítá. Ještě markantnější je to při podpůrném použití historického výkladu. Ze záznamů jednání Parlamentu¹⁹³ je evidentní, že si ústavo-

¹⁹⁰ Pavlíček, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb, in: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001, s. 87– 94.

¹⁹¹ Rovněž Jan Kysela a Zdeněk Kühn se domnívají, že „vzhledem k tomu, že Euronovela a novela zákona o Ústavním soudu neobsahují přechodná ustanovení, měl Ústavní soud především zvážit uplatnění procesních norem na takovéto situace a případně vytvořit relevantní intertemporální principy“. Viz Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?... , s. 200.

¹⁹² Jan Filip dokonce hovoří o obiter dictu „razance vodíkové pumy“ – viz Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem..., s. 12 an.

¹⁹³ Viz elektronickou knihovnu na internetových stránkách obou komor Parlamentu, <http://www.psp.cz> u Poslanecké sněmovny a <http://www.senat.cz> u Senátu.

dárce nepřál zachování takové privilegované skupiny mezinárodních smluv, aniž by tím ovšem zamýšlel oslabení ochrany lidských práv jako celku, pouze část této pravomoci přenesl na obecné soudy.¹⁹⁴ Tím se rozhodně nic nezměnilo na skutečnosti, že Česká republika je „*demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka a občana*“ (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Totéž platí při subjektivním teleologickém výkladu, vycházejícím ze sledování původních intencí ústavodárce, což se děje zpravidla sledováním přístupných dokumentů z projednávání konkrétního předpisu.

Ústavní soud se však přiklonil k výkladu systematickému, který byl výše zpochybněn, a k výkladu teleologickému objektivnímu. Přitom Ústavní soud vycházel z představy racionálního zákonodárce.¹⁹⁵ S ohledem na absolutní rigiditu podstatných náležitostí demokratického právního řádu nelze, jak Ústavní soud uvádí, racionálnímu zákonodárci přisuzovat vyřazení lidskoprávních smluv jako referenčních norem pro Ústavní soud, potažmo z celého právního řádu. Rovněž pak lze předpokládat, že by racionální ústavodárce konzistentně v reakci na euronovelu Ústavy ČR změnil také související právní předpisy. Tento argument, se kterým se bezvýhradně ztotožňuji, neboť opomenutí zákonodárce zde bylo nesporné, se týká především občanského soudního řádu a trestního řádu, které v době vydání nálezu Ústavního soudu a ještě řadu let po euronovele Ústavy ČR počítaly s tím, že obecný soud přeruší řízení a věc postoupí Ústavnímu soudu vždy, shledá-li možný nesoulad zákona s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních

¹⁹⁴ Opačný názor zastává Jiří Malenovský, viz Malenovský, J.: Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, in: Deset let Ústavy České republiky..., s. 182: „*Nesdílím především tvrzení o jasném a jasně vyjádřeném úmyslu ústavodárce.*“ J. Malenovský zde poukazuje na to, že neexistuje názorová kontinuita ústavodárce ohledně projednávání sněmovních tisků č. 208 a č. 884.

¹⁹⁵ Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, in: Deset let Ústavy České republiky..., s. 130 an.

svobodách.¹⁹⁶ Tento problém se však zdaleka netýkal a netýká jen soudních řádů. Navíc je nutno poznamenat, že i zde by se celý problém dal vyřešit výkladem, a to použitím pravidla *lex superior derogat legi inferiori*. Ústavní soud však možnosti věci v právnícké veřejnosti (a nejen tam) tak samozřejmě, jako je výklad právních předpisů podle obecných zásad právní teorie, zcela přehlédl. Ještě markantněji se to ukazuje, uvážíme-li, že čl. 10 Ústavy ČR, na rozdíl od soudních řádů a dřívější ústavní úpravy, nehovoří explicitně o přednosti před zákonem.

Nepochybují o tom, že Ústavní soud byl při svém rozhodnutí veden snahou o zachování stávajícího systému a rozsahu ochrany lidských práv, který se v minulosti, pokud jde o aplikaci mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách přímo Ústavním soudem, osvědčil. Nepochybují ani o tom, že pokud Ústavní soud své stanovisko v budoucnu nezmění, a to je poměrně pravděpodobné, tento jeho extenzivní výklad, který se prosazuje i v dalších judikátech Ústavního osudu, zůstane nezměněn.¹⁹⁷ V důsledku rozhodnutí Ústavního soudu je třeba v praxi na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách hledět pragmaticky jako na součást ústavního pořádku.¹⁹⁸ Tento pragmatický přístup ale nic nemění na zásadním nesouhlasu s takovým výkladem. Je třeba současně připomenout, že Ústavní soud spolu s extenzí pojmu ústavního pořádku provedl současně i extenzi vlastních

¹⁹⁶ Ve skutečnosti se však jednalo nejenom o tyto smlouvy, nýbrž o všechny mezinárodní smlouvy, „které mají přednost před zákonem“. Občanský soudní řád byl do podoby slučitelné s novým postavením mezinárodních smluv v českém právním řádu uveden teprve zákonem č. 7/2009 Sb. s účinností od 1. července 2009. V případě trestního řádu se tak stalo, a to navíc ne zcela vyčerpávajícím způsobem, teprve novelou provedenou zákonem č. 41/2009 Sb. s účinností od 1. ledna 2010.

¹⁹⁷ Shodně Ústavní soud judikoval i v nálezu Pl. ÚS 44/02, vyhlášeném pod č. 210/2003 Sb., nebo v nálezu I. ÚS 752/02.

¹⁹⁸ Jak ale praví Jan Kysela, a lze s ním jen souhlasit, „nemá ... valného smyslu bít se v prsa a po léta volat, že Ústavní soud se mýlí. Či přesněji, smysl to má jako upozornění na možnost jiné, než zvolené cesty...“ – viz Kysela, J.: Stykový zákon jako popření, nebo naplnění Ústavy?, Právní zpravodaj, roč. 2008, č. 9, s. 9.

pravomocí,¹⁹⁹ a to by se mělo stát opravdu pouze v mezních situacích, kdy by byl jiný přístup zcela neefektivní, nebo v situaci, kdy by ústavnost byla opravdu velmi vážně ohrožena. Jan Filip k nálezu č. 403/2002 Sb. uvádí: „*Nemyslím si, že by Parlament a obecné soudy byly tak zanedbatelnými partnery a Listina již tak vyčerpaným právní předpisem, že by bylo nutno sáhnout k výkladu, o který se Ústavní soud pokusil.*“²⁰⁰ To nakonec potvrzuje i minulá zkušenost, kdy rušení právních předpisů pouze pro rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, aniž by byla současně porušena i Listina základních práv a svobod, je případem zcela výjimečným. Jinými slovy, v případě protiústavnosti by v drtivé většině případů zůstala posledním korektivem právě Listina základních práv a svobod, aplikovaná v řízení před Ústavním soudem. V takovém řízení by pak zcela jistě i Ústavní soud mohl při výkladu Listiny základních práv a svobod přihlédnout i ke znění lidskoprávní smlouvy, jak to již mnohokrát učinil v minulosti.

Nabízí se srovnání s některými přístupy německého Spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsgericht*). Právě tento soud ve svých rozhodnutích vedle samotného ústavního textu poměrně výrazně akcentuje také tzv. „nadústavní“ principy, vyvoditelné z ústavy. Výrazné je to především u otázek týkajících se lidských a občanských práv. Spolkový ústavní soud přitom došel tak daleko, že prohlásil za pravomoc ústavního soudu možnost zkoumat a rozhodovat otázku ústavnosti ústavně-právních norem.²⁰¹ To je možné tehdy, odporuje-li „neústavní ústavní

¹⁹⁹ Nejednalo se o první případ „autoextenze“ kompetencí Ústavního soudu. Již v nálezu Pl. ÚS 33/2000, vyhlášeném pod č. 78/2001 Sb., dospěl Ústavní soud k závěru, že v konkrétních věcech je oprávněn podávat závazný výklad Ústavy ČR tam, kde jedná na základě své kompetence.

²⁰⁰ Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem..., s. 15.

²⁰¹ Blahož, J.: Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled, ASPI, Praha 2001, s. 321–322. Odkazuje se zde na rozhodnutí Gleichberechtigung, BVerfGE 3, s. 225 an.

dodatek“ hmotněprávně strukturální jednotě a systému hodnot ústavy,²⁰² respektive jejímu materiálnímu ohnisku.

Lze si klást otázku, kdo pak bude posuzovat případné protiústavní nálezy Ústavního soudu, tedy nálezy, které půjdou proti obecným ústavním hodnotám nebo proti podstatným náležitostem demokratického právního státu. Přiznávám, že odpověď na takovou otázku neznám a netroufám si o ní ani spekulovat. Přitom, jak uvádí Václav Pavlíček, „každá nelimitovaná a nekontrolovaná moc může být nebezpečná pro demokracii a ústavní stát. Nebezpečím může být i taková moc Ústavního soudu,“ dodává.²⁰³

5.5. Mezinárodní právo v České republice – otázky k řešení

Mezinárodní a vnitrostátní právo se po celé 20. století střetávají na území jednotlivých států. Nelze tvrdit, že by se vývoj ubíral ve všech státech stejným směrem. V některých státech byl již od 19. století poměr mezi oběma normativními systémy veden v monistickém duchu, řada jiných států setrvala a setravá na dualistickém přístupu k mezinárodnímu právu do dnešní doby (např. Spolková republika Německo). Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva byl na československém území po celou dobu 20. století velmi výrazně ovlivněn politickými poměry, kdy zejména období komunismu ukázalo, že setrvání na zásadách demokracie a principech předválečného Československa nebylo pro komunistickou doktrínu přijatelné. V období 50. let 20. století se projevovalo názorové neukotvení nejvýrazněji, kdy byl zprvu postoj k mezinárodnímu právu založen na monistické teorii, a to zejména s přihlédnutím k adoraci OSN jako potenciálního kolbiště pro ideové střetávání se západu a východu. Teprve reálné odhalení slabosti OSN jako

²⁰² tamtéž, s. 361 an.

²⁰³ Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR, in: Deset let Ústavy České republiky..., s. 85.

mezinárodní organizace „bez moci“ vedlo komunistické Československo od 60. let 20. století k příklonu k dualistické teorii, která přetrvávala až do pádu komunismu.

Období vývoje Československa a České republiky v letech 1989 – 2002 je klasickým příkladem trendu, kdy mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách byly ústavněprávně chápány jako nejvýznamnější zdroje mezinárodního práva, kdy jako by ústavodárce přehlížel jiné mezinárodně smluvní dokumenty, jejichž vnitrostátnímu ukotvení napomohla až euronovela Ústavy ČR, která nabyla účinnosti 1. června 2002. Ovšem ani euronovela Ústavy ČR nemohla přehlédnout, že jakékoliv prostupování mezinárodního práva se nemůže uskutečnit bez zohlednění existence státní suverenity jako nejvyššího měřítka přenosu některých pravomocí at již ve prospěch integračních uskupení, tak i mezinárodních organizací či institucí mezinárodněprávní povahy.²⁰⁴

Vývoj na poli ústavního práva po roce 1989 v Československu ukazuje, že se rozšiřuje okruh společenských vztahů, které v komunistickém období spadaly do sféry *domaine réserve* vnitrostátního práva. Nejvýrazněji se to ukazuje u lidských práv a základních svobod.²⁰⁵ Snahou samostatné České republiky byla obnova českého státu jak na podkladě územním, tak i na podkladě ústavním,²⁰⁶ s čímž jednoznačně souvisela i snaha o vnímání České republiky jako spolehlivého a demokraticky smýšlejícího subjektu mezinárodního práva. Demokracie a právní stát jsou totiž oněmi činiteli, které utvářejí svobodný ústavní stát, který

²⁰⁴ Některé legislativní návrhy z období samostatné České republiky se ovšem pokoušely zakotvit, že přístupem ke společenství států dochází k podstatnému omezení svrchovanosti České republiky, což vyvolávalo dojem, jako by tento proces byl nevratný. Viz návrh poslanců Jaroslava Ortmana a dalších na vydání ústavního zákona o lidovém hlasování o přípustnosti podstatně omezit svrchovanost České republiky – sněmovní tisk č. 1851 (Poslanecká sněmovna, I. volební období, 1995).

²⁰⁵ Wagner, A.: První Ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva, Právník, roč. 1994, č. 3, s. 205.

²⁰⁶ Pavlíček, V.: Poznámky k úpravě občanských práv a osudu Československa, Právník, roč. 1993, č. 3, s. 233.

chrání důstojnost člověka a základní lidská a občanská práva jednotlivce a jež institucionalizuje účast na politickém životě.²⁰⁷

Politicky se proměnil po roce 1989 také postoj k respektování zásady *pacta sunt servanda*, kdy se Československo snažilo v souladu s Chartou OSN bez výhrady dostát svým mezinárodním závazkům. Pokud jde o mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, pak význam inkorporace mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobod, které získaly přednost před zákonem, do vnitrostátního právního řádu byl mimořádně pozitivní a sehrál významnou roli při transformaci práva nedemokratického státu v právní řád, který respektuje práva a svobody jednotlivce a zásady demokratického právního státu. V roce 1991 byla tato speciální inkorporace lidskoprávních smluv (spolu s přijetím Listiny základních práv a svobod) jasným odmítnutím praxe komunistického Československa, ve kterém byla lidská práva ve velkém rozsahu porušována, a výrazem přirozenoprávního vnímání lidských práv. Toto politicky i právně mimořádné, avšak nepříliš praktické řešení převzala koncem roku 1992 i Ústava ČR, přestože již tehdy byly dostatečně známy problémy plynoucí z takové úpravy. Především nedostatek času při její přípravě způsobil, že navrhovaná recepce také ostatních mezinárodních smluv nebyla ústavodárcem akceptována. Problémy a diskuze tedy přetrvávaly.

Až v roce 2001 vše vyústilo v novelu Ústavy ČR, která provedla recepci všech mezinárodních smluv (vyjma smluv vládních a rezortních). Dříve privilegovaná kategorie smluv o lidských právech a základních svobodách ovšem s účinností od 1. června 2002 nesplyvá s ostatními mezinárodními smlouvami v jedno. Přestože lze z postoje ústavodárce s úspěchem dovozovat opak, Ústavní soud vyslovil v zájmu zachování dosavadní úrovně ochrany lidských práv ve svém nálezu Pl. ÚS 36/01, vyhlášeném pod č. 403/2002 Sb., názor, podle kterého tvoří mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách součást ústavního

²⁰⁷ Jentsch, H.-J.: Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti. Právník, roč. 1994, č. 9-10, s. 791.

pořádku České republiky. Opačný postup by totiž podle Ústavního soudu jejich postavení oslabil a tím by se logicky mohlo zhoršit i postavení jednotlivce. Mimo jiné i proto poznatky a závěry ohledně původního článku 10 Ústavy ČR²⁰⁸ neztrácejí nic na svém významu a nestávají se tak pouze právní historií.

Stěžejní pro vymezení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva je analýza jednotlivých znaků, které musí být splněny u mezinárodních smluv, které mají mít aplikační přednost před vnitrostátními zákony. Při zkoumání těchto definičních znaků lze dospět k závěru, že právě na poli vyhlásování vykazuje Česká republika nejvýraznější deficit, kdy do dnešní doby nebyly některé ze smluv prezidentského typu na našem území řádně vyhlášeny, a to dokonce ani v souladu s ústavněprávní úpravou platnou v době jejich ratifikace. Jedná se zejména o mezinárodní smlouvy, jejichž signatářem se stalo Československo v 50. letech 20. století. Samozřejmě nelze opominout ani rozbor přímé použitelnosti mezinárodních smluv, byť tento definiční znak není v Ústavě ČR výslovně uveden. Nicméně lze bez větších námitek konstatovat, že souhlas Parlamentu s ratifikací, ratifikace, závaznost pro Českou republiku a vyhlášení mezinárodní smlouvy nemohou samy o sobě zajistit efektivní naplnění dalšího předpokladu, kterým je aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem. Doktrína proto hovoří ještě o požadavku tzv. samovykonatelnosti mezinárodní smlouvy, tedy o požadavku, aby mezinárodní smlouva, respektive její ustanovení, byla povahy *self-executing*, neboli způsobilá k přímé aplikaci vnitrostátními orgány.

U mezinárodních smluv je nutné více než u jiných pramenů práva se zabývat také problematikou sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, včetně stanovení působností a kontrolních mechanismů. Jde především o vymezení „správné praxe“ sjednávání mezinárodních smluv na úrovni výkonné moci, která svou povahou dost dobře ani nemůže být upravena obecně závazným právním předpisem, a to nejen samot-

²⁰⁸ Blíže Malenovský, J.: Glosy k výkladu článku 10 Ústavy České republiky v praxi ústavních orgánů, Právník, roč. 1996, č. 9, s. 797–813.

nou Ústavou ČR, ale ani na úrovni běžného zákona. Při sjednávání mezinárodních smluv je nutné se vypořádat i s kvalifikačními kritérii používanými pro rozlišení, zda se jedná o mezinárodní smlouvu prezidentského, vládního nebo resortního charakteru, neboť to je zcela klíčové pro nastavení procedur jejich schvalování v rámci České republiky. Nelze zastírat, že v mnoha případech byly mezinárodní smlouvy prezidentského typu z určité pohodlnosti výkonnou mocí kvalifikovány jako vládní smlouvy, aniž by kdokoliv na tento negativní přístup upozorňoval. V posledním období, zejména po přijetí euronovely Ústavy ČR, se ovšem klasifikace mezinárodních smluv v rámci výkonné moci zpřísnila a v případě pochybností je rozhodováno ve prospěch prezidentského charakteru mezinárodní smlouvy, aby se zabránilo pochybnostem, zda je taková mezinárodní smlouva součástí českého právního řádu. Nicméně není vyjasněno, jak řešit případy z minulosti, kdy nebyl ústavní způsob sjednávání mezinárodních smluv dodržen a kdy se teoreticky i aplikačně s těmito smlouvami zachází jako se součástmi právního řádu. Tato „*Pandořina skříňka*“ je obecně známa, ale řešení tohoto problému je oddalováno či spíše odloženo *ad acta*.

Ústavní rozbor vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se nemůže obejít ani bez zhodnocení pravomocí ústavních orgánů, které požívají „mezinárodních“ pravomocí. Jedná se zejména o postavení prezidenta republiky a vlády při sjednávání mezinárodních smluv a pravomoci Parlamentu ČR, pokud jde o vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy. Ústavní pohled na prezidenta republiky jako hlavu státu má racionální základ v tom, že pravomoci hlavy státu se v rámci československých ústav a stávající Ústavy ČR příliš neodlišovaly. Prezidentovi republiky český ústavodárce svěřil výraznou pravomoc sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. Přiřazení této pravomoci prezidentovi republiky ovšem v českých ústavních poměrech nemá výrazného opodstatnění, neboť prezident republiky nemá dostatečný odborný aparát, který by mohl být prezidentovi republiky při sjednávání mezinárodních smluv nápomocen. Důsledkem toho jsou prezident republiky a vláda jako ústavní orgány povinovány k vzájemné spolupráci,

a to nejenom z hlediska koncepce Ústavy ČR, kdy je prezident republiky považován za součást moci výkonné, ale spíše na základě naplňování principu odpovědnosti ústavních orgánů. Odpovědný výkon ústavních funkcí je nezbytný i pro akceptaci politiky širokou veřejností. Zahraněční politika navíc přitahuje vzhledem k pohnutým československým a českým ústavním dějinám více pozornosti, než je tomu v jiných státech. Všechny ústavní orgány by měly být při sjednávání (v širším významu slova) mezinárodních smluv vedeny vyššími zásadami, než pouze snahami o posílení mocenského postavení mezi ústavními orgány. Těmito vyššími zásadami by mělo být dodržování elementárního pravidla mezinárodního práva *pacta sunt servanda* a vytváření zahraniční prezentace České republiky jako solidního partnera.

Na závěr je třeba kriticky přiznat, že některé otázky vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v České republice zůstávají neřešeny. Problém není ani tak v nevyjasněnosti právní úpravy, ale spíše v aplikačních nevyjasněnostech, kdy například není zřejmé, jak chápat řízení o preventivním přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy, zda jako řízení sporné či nesporné, byť Ústavní soud se přiklonil k první variantě, což ovšem může komplikovat dokončení ratifikačního procesu zejména u těch mezinárodních smluv, které vyvolávají nikoliv převážně ústavněprávní otázky, ale spíše politické emoce. Není také jasné, jak naložit s mezinárodními smlouvami, které nebyly řádně vyhlášeny, na něž ovšem jak správní, tak i soudní praxe hledí jako na mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, byť nebyly dodrženy ústavní kautely v době jejich sjednávání a ratifikace.

Na řadu otázek nelze autoritativně odpovědět. Odpověď lze naznačit, ale nikoliv prohlásit za jednoznačnou a nezpochybnitelnou, a to zejména v situaci, kdy se rozcházejí nejenom doktrinální názory, ale ani aplikační praxe není v postoji k těmto otázkám jednotná. Je otázkou času, kdy se podaří nalézt odpověď na tyto otázky, neboť je třeba mít na paměti, že renesance mezinárodního práva v České republice je v mnohém ještě na samém počátku, kdy řada účastníků tohoto procesu teprve hledá své postoje a kdy řada otázek nebyla ani předmětem soudního řízení.

Teprve několik budoucích dekad ukáže, zda je vývoj, který byl po roce 2002 ve vztahu k postavení mezinárodního práva v českém právním řádu nastaven, správný, nebo zda bude muset být modifikován.

Na interpretaci čeká také ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, které hovoří o povinnosti České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Toto ustanovení samo o sobě nemá normativní význam a lze jej považovat za programové prohlášení České republiky o povinnosti dostát zásadě *pacta sunt servanda*. Obdobné ustanovení se objevuje i v řadě ústav jiných států, nicméně bývá formulováno pregnanterněji, když např. stanoví, že stát je povinen dodržovat obecně uznávané zásady mezinárodního práva. Judikatura ústavních soudů např. v Německu a Rakousku nepovažuje takové programové prohlášení za součást ústavního práva a nestaví obecně uznávané zásady mezinárodního práva naroveň ústavním zákonům, v důsledku čehož jim ani nepřiznává derogatorní účinky ve vztahu k vnitrostátním právním předpisům.²⁰⁹ Ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR nemá normativní povahu a jen na jeho základě nemůže Ústavní soud zrušit právní předpis pro rozpor s ústavním pořádkem. Nicméně jeho význam, být takový názor v literatuře není zcela rozšířen, lze spatřovat ve spojení s čl. 10a Ústavy ČR. Právě spojením proklamativního čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR o dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva a normativního čl. 10a Ústavy ČR umožňujícího přenos pravomocí na nadnárodní společenství je do českého právního řádu inkorporováno sekundární komunitární právo, kdy povinnost vnitrostátně jej dodržovat zprostředkovává právě čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Tento názor samozřejmě vychází z toho, že primární právo nelze považovat za součást ústavního pořádku, protože jinak by povinnost dodržovat sekundární komunitární právo vyplývala již ze zakládacích smluv, tj. z primárního práva. Lze přitom odkázat i na judikaturu Ústavního soudu, který na jedné straně odmítá přezkoumávat soulad komunitárního práva transponovaného do

²⁰⁹ Haller, H.: Die Prüfung von Gesetzen, Ein Beitrag zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle, Springer-Verlag, Wien - New York 1979, s. 137–141.

českého vnitrostátního práva s ústavním pořádkem, ale na druhé straně odmítá přiznat primárnímu právu charakter součásti ústavního pořádku.

Otázek k řešení je, jak vidno, ještě příliš mnoho.

Závěrem lze parafrázovat Montesquieovu tezi, že i *při nejlepších zákonech, mezinárodních smlouvách a jiných obecných pravidlech je nezbytné, aby lidé, kterým jsou tato pravidla určena, byli natolik duševně vyspělí, aby svoboda, kterou skrze tyto normy nabyli, se jim časem nezdála jako něco nesnesitelného a jako něco, s čím neumějí zacházet.*²¹⁰

6. Tvorba právních předpisů z pohledu územní samosprávy

6.1. Obecně k tvorbě právních předpisů územní samosprávou

Tvorba právních předpisů územní samosprávou je nedílnou součástí moderního demokratického právního státu. Tím více, že má oporu jak v Ústavě, tak v Evropské chartě místní samosprávy. Na základě tvorby práva na úrovni obcí a krajů je umožněno občanům, aby prostřednictvím volených zástupců realizovali jeden z podstatných rysů práva na samosprávu. *„Ústava tím, že určuje, co je vyhrazeno zákonodárci a nemůže tak tvořit předmět odvozené normotvorby, naznačuje nutné, ale i rozumné meze zákona, jeho oproštění od normálních vztahů, jejichž úprava vyžaduje množství změn, od nepodstatných věcí, technických podrobností apod. I když žádnou hranici v tomto směru výslovně nestanoví, je zřejmé, že požaduje po zákonodárci, aby upravoval formou zákona věci hlavní a zdržel se především úprav, které by mohly fakticky měnit „vyváženost“ zákonodárné a výkonné moci.“* Ústava právotvorbu obcí a krajů „předpokládá, považuje ji nejen za možný (jak bývá často

²¹⁰ Montesquieu, Ch. L.: O duchu zákonů, Aleš Čeněk, Dobrá voda 2003 (reprint původního vydání z roku 1947), s. 338.

trochu jednoznačně zdůrazňováno), ale především za nutný atribut výkonné moci. Nařizovací pravomoc vyžaduje relativně samostatné postavení a odpovědnost veřejné správy. I prostřednictvím vlastní normotvorby veřejná správa uskutečňuje povinnost aktivně vykonávat zákony, naplňuje zásadu legality²¹¹

Princip subsidiarity je uplatnitelný i v průběhu tvorby právních předpisů. Při přípravě právního předpisu je vhodné také posuzovat otázku, zda není možné danou oblast právní úpravy neopustit na vůli územních samospráv (ať na úrovni obce nebo kraje) a v příslušném právním předpise tak nevytvořit jen „prostor“ pro takovou budoucí úpravu v území.

V praxi se tak otevírá otázka, „kdy a v jakém rozsahu má být veřejná moc vykonávána (v našem konkrétním případě vydávání právních předpisů) státem a kdy územní samosprávou. Řešení otázky, kdy má být veřejná moc vykonávána státem a kdy územní samosprávou, je přitom zásadního charakteru. Zde je třeba říci, že není žádného důvodu, proč se v oblasti právo tvorby odchylovat od obecného principu. I při tvorbě práva platí, že řešení postavené na zásadní centralizaci veřejné moci jako principu je třeba v Evropě na počátku 21. století již zcela odmítnout. Za odpověď na položenou otázku tak lze (alespoň v obecném duchu) opět považovat důsledné uplatnění principu subsidiarity“.²¹²

Řešení, aby v případech kdy je to vhodné, byl vytvořen prostor pro právní úpravu územní samosprávou, předpokládá Ústava. Podle článku 79 odst. 3 Ústavy „*ministerstva, jiné právní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*“. *V tomto případě jde o právní předpisy obcí a krajů, které jsou vydávány v přenesené působnosti. Vydávat právní předpisy obcí a krajů v samostatné působnosti je možné na*

²¹¹ Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část, 7. vyd., C. H. Beck, Praha 2009, s. 68.

²¹² Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2003, s. 50 an.

základě čl. 104 odst. 3 Ústavy, kdy „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“.

Rozdíly mezi těmito ustanoveními Ústavy jsou zřejmé. V přenesené působnosti mohou obce a kraje vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona pouze v případě, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. K vydání právního předpisu územní samosprávnou v přenesené působnosti se tak vyžaduje výslovné zmocnění v zákoně. Oproti tomu u právních předpisů územních samospráv vydávaných v samostatné působnosti se takové výslovné zmocnění nevyžaduje. Ústavní omezení je nastaveno tak, že právní předpisy může územní samospráva v samostatné působnosti vydávat v mezích své působnosti.

Jinými slovy řečeno, územní samosprávné celky mohou záležitosti, které spadají do jejich samostatné působnosti upravovat bez výslovného zákonného zmocnění. Musí jim však být k této úpravě vytvořen prostor, tzn. že taková oblast nemůže být výslovně (rozuměj detailně) upravena zákonem nebo zákon nemůže vytvořit prostor pro budoucí úpravu vyhláškou ministerstva (jiného ústředního správního orgánu) respektive nařízením vlády.

V případě právních předpisů vydávaných územní samosprávnou v přenesené působnosti je situace méně složitá, protože Ústava ČR vyžaduje výslovné zmocnění v zákoně a mohou tak být poměrně jednoznačně stanoveny meze takové úpravy.

Na tomto místě je vhodné zmínit také Nález Ústavního soudu ČR (Pl. ÚS 45/06) ve věci tzv. Jirkovské vyhlášky. V tomto nálezu „Ústavní soud konstatoval, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek.“²¹³

Ústavní soud ve výše zmiňovaném nálezu stanovil podmínky, které

²¹³ Holländer, P.: Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. (eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Masarykova univerzita, Brno 2008, s. 321.

otevívají prostor pro vlastní právní úpravu obcí (výkladem lze obdobně dojít i k mezím pro kraje). „Obce tak mohou obecně závaznou vyhlášku upravovat záležitosti v zájmu obce a občanů obce. Musí jít vždy o místní záležitost nikoliv o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejichž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy. Právní předpis obce (potažmo kraje) se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek se zákonem (zásada *lex superior derogat inferiori*)“. Podle Ústavního soudu odpověď na otázku, „zda obec nepřekročila své meze zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí (rozuměj i kraje), pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.“

Na tvůrce právních norem, tedy na legislativce, je tak kladen složitý úkol. Při tvorbě právních předpisů pokud možno cítit zásadu subsidiarity, tedy posoudit, zda by v regulovaném případě nebylo vhodnější, aby konkrétní právní úprava byla řešena na úrovni kraje nebo obce. Pokud by tomu tak mělo být, vytvořit pro územní samosprávu takový prostor, který umožní efektivní místní nebo regionální regulaci.

Oporu k takovému požadavku lze najít také v Evropské chartě místní samosprávy (č. 181/1999 Sb.). „Tvorbu právních předpisů je třeba v duchu preambule Charty vnímat jako jeden z projevů nejpřímější účasti občanů na chodu věcí veřejných. Stejně tak je třeba poukázat na to, že tvorba práva skutečně odpovědnými místními společenstvími vede ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká.“²¹⁴

V čl. 4 odst. 3 Charty se klade důraz na uplatňování principu subsi-

²¹⁴ Kadečka, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2003, s. 61.

diarity v jednotlivých smluvních státech. *Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponosou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.*

Na uplatňování principu subsidiarity není v současných Legislativních pravidlech vlády kladen odpovídající důraz. Do budoucna lze uvažovat, zda by posuzování také těchto otázek nemělo být standardní součástí procesu přípravy právního předpisu.

6.2. Účast územní samosprávy na tvorbě právních předpisů

6.2.1. Zákonodárná iniciativa kraje

Vedle vlády, poslance, skupiny poslanců a Senátu, může návrh zákona podle čl. 41 odst. 2 Ústavy podat také zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku, tedy zastupitelstvo kraje a hlavního města Prahy. Uvedená ústavní pravomoc kraje je konkretizována v § 35 odst. 2 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (§ 59 odst. 2 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů) kde je stanoveno, že ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva kraje (Prahy, dále již jen kraje) je právo předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně.

Právo na předložení návrhu na návrh zákona k projednání na úrovni kraje má člen zastupitelstva kraje, skupina členů zastupitelstva kraje nebo rada kraje. Zákonem o krajích není podrobný postup pro projednávání návrhu zákona připravovaného na úrovni kraje stanoven. Zákonodárná iniciativa kraje patří do jeho samostatné působnosti. Legislativní pravidla vlády, která mimo jiné upravují požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů, jsou vydávána formou usnesení vlády a nejsou tak pro kraje závazná. Mohou však sloužit jako doporučení k postupu při přípravě návrhu zákona. Legislativní pravidla vlády nezavazují při předkládání návrhů zákonů ostatně ani

poslance, skupinu poslanců nebo Senát, kteří se řídí při předkládání návrhů zákonů zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů potažmo zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

Postup pro předkládání návrhu zákona krajem Poslanecké sněmovně tak bude obdobný jako v případě návrhů zákonů předkládaných poslancem/poslanci nebo Senátem. Podrobný popis této problematiky je uveden v kapitole 3. této publikace: *Zákonodárny proces v Parlamentu*. Podívejme se tedy pouze na určité zvláštnosti návrhů zákonů předkládaných kraji.

Každý kraj podává návrh zákona sám za sebe. Více krajů se tedy nemůže dohodnout, že předloží společný návrh. Každý takový návrh by musel být následně posuzován samostatně. Nic však nebrání tomu, aby návrh jednoho kraje byl „politicky“ podpořen také zastupitelstvy nebo pouze radami jiných krajů. Na proces projednávání to však bude mít „pouze“ tento politický dopad.

Při předložení krajského návrhu zákona se postupuje podle procesu, který stanoví zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (viz kapitola 3). Návrh zákona je zařazen jako jeden z bodů na jednání pléna Poslanecké sněmovny kde je, dikcí zákona, uveden zpravidla navrhovatelem. Není tedy vyloučeno, aby návrh byl uveden kteroukoliv jinou osobou s právem vystupovat na plénu Poslanecké sněmovny, pokud však má vystoupit přímo zástupce navrhovatele, § 57 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny vyžaduje, aby za kraj vystupoval pouze člen zastupitelstva kraje, který k tomu byl zastupitelstvem kraje zvlášť pověřen. Zákon tak požaduje zvláštní pověření pro člena zastupitelstva kraje. Nemůže tedy na plénu Poslanecké sněmovny vystoupit například hejtman bez tohoto speciálního pověření zastupitelstva kraje, tedy jen z pozice své funkce. Požadavek na speciální pověření člena zastupitelstva kraje zaznívá opakovaně také v § 86 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Stejně jako pro všechny ostatní předkladatele návrhů zákonů platí i pro návrhy z dílny krajů, že návrh zákona se předkládá písemně a musí

obsahovat přesné znění toho, na čem se má Poslanecká sněmovna usnést. Současně s návrhem zákona se předkládá i stejnopis návrhu zákona na technickém nosiči dat. Součástí každého návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva musí obsahovat také předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.

Navrhovatel může vzít svůj návrh zpět (více viz kapitola 3.). Jelikož je navrhovatelem zastupitelstvo kraje, může vzít návrh zpět opět zase pouze zastupitelstvo kraje jako celek prostřednictvím osoby, která za něj jedná. Nemůže tak vzít návrh zpět osoba pověřená jednat za zastupitelstvo bez předchozího usnesení zastupitelstva kraje, které by rozhodlo o zpětvzetí návrhu zákona. Takový výklad je zcela logický, protože stejně tak nemůže vzít zpět návrh v případě návrhu Senátu senátor pověřený zastupovat Senát nebo poslanec zastupující skupinu poslanců.

Diskutabilní je otázka, zda může zástupce navrhovatele bez předchozího usnesení zastupitelstva kraje požadovat, aby ve smyslu § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny Poslanecká sněmovna s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení, pokud by takové usnesení nebylo součástí usnesení zastupitelstva kraje, kterým se schvaluje návrh zákona a jeho podání. Vzhledem k tomu, že jde o značný zásah do procesu projednávání návrhu zákona, který je navíc dopředu předpokládátný, výslovné usnesení zastupitelstva kraje s žádostí o vyslovení souhlasu již v prvním čtení, je zde na místě.

Je-li návrh zákona vrácen zastupitelstvu kraje k dopracování, musí být přepracovaný návrh zákona opět schválen zastupitelstvem kraje. Bez tohoto opětovného schválení by nebylo možné považovat přepracovaný návrh za návrh zákona předložený zastupitelstvem kraje.

V ostatních (procesních) otázkách typu prodloužení lhůty pro jednání ve výborech (§ 91 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sně-

movny) může pověřený zástupce navrhovatele jednat dle svého uvážení, pokud zmocnění pověřeného zástupce není zastupitelstvem kraje formulováno natolik úzce, že by si musel vyžádat usnesení zastupitelstva kraje také k těmto dílčím (procesním) otázkám. Záležet tedy bude na formulaci pověření ze strany zastupitelstva kraje. Pokud bude postaveno široce, tedy obecně k zastupování zastupitelstva kraje při projednávání návrhu zákona, pak se lze domnívat, že takový zástupce bude zmocněn ke všem procesním otázkám spojeným s projednáváním návrhu zákona, s výjimkou jejího zpětvzetí a případně požadavku na projednání již v prvním čtení, protože v opačném případě by tak bylo popřeno ústavou zakotvené a krajským zřízením upravené právo zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku předkládat návrhy zákonů (a tím rozhodnout s ohledem na konkrétní situaci i o jeho zpětvzetí).

V praxi se bohužel většinou návrhy předložené jednotlivými kraji vyznačují nízkou kvalitou zpracování. To lze přičíst nezkušenosti krajských úředníků a zastupitelů s přípravou návrhů zákonů, které nespádají do běžné agendy krajských úřadů. Nejen s tím je pak spojena nízká úspěšnost při schvalování návrhů zákonů předložených zastupitelstvy vyšších územních samosprávných celků. V posledních letech lze navíc vysledovat spíše klesající tendenci počtu krajských návrhů.²¹⁵

6.2.2. Obce a kraje jako připomínková místa

Všechny kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí s celostátní působností jsou podle čl. 5 odst. 1 písm. c) Legislativních pravidel vlády tzv. povinnými připomínkovými místy. To znamená, že vláda jakožto

²¹⁵ Srovnej Mocek, M.: K působnosti samosprávného kraje v České republice na úseku tvorby právních předpisů a výkonu dozorové činnosti na tomto úseku, Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2010 str. 44 „Opětovně lze konstatovat, že není dostatek kvalifikovaných legislativců na úrovni krajů. Tuto činnost není schopna kvalitně zajistit ani řada advokátních kanceláří, kterými se snaží shora uvedený nedostatek kraje řešit. Uvedenému konstatování ostatně nasvědčuje poměrně významný počet zamítnutých či stažených návrhů zákonů předložených samosprávnými kraji.“

vrcholný orgán moci výkonné nařizuje svým usnesením ministerstvům a jiným ústředním orgánům státní správy, aby orgán, který věcný záměr zákona, návrh zákona, návrh vyhlášky nebo návrh nařízení vlády vypracoval, jej prostřednictvím elektronické knihovny rozeslal také výše uvedeným připomínkovým místům se sdělením lhůty k připomínkám.

Zakotvení krajů a sdružení obcí s celostátní působností mezi povinná připomínková místa není samoučelné. Podle § 15 odst. 1 krajského zřízení je „kraj oprávněn vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají působnosti kraje. Státní orgány jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s krajem opatření dotýkající se působnosti kraje.“ Obdobné ustanovení nalezneme také v obecním zřízení, konkrétně v ustanovení § 13 odst. 1, podle kterého „státní orgány a orgány kraje jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce.“

K tomuto ustanovení v komentáři k obecnímu zřízení (§13 odst. 1) publikovaném v systému ASPI Prof. Průcha uvádí: „*Samosprávy obcí a jejího výkonu se zákonitě dotýkají mnohá opatření, jejichž přijímání a výkon, v rámci systému organizace veřejné moci, přísluší budto krajům nebo dokonce státu. Vlastní podstata samosprávy, čemuž odpovídá i její právní vyjádření, nepřipouští přímou organizační podřízenost samosprávy obce ani samosprávě kraje, ani přímému výkonu státní moci. Na druhé straně však efektivní výkon samosprávy obcí, a to ve spojení s požadavkem na efektivní výkon veřejné moci v celém jeho strukturovaném systému, nezbytně vyžaduje potřebnou koordinaci vzájemně souvisejících činností a postupů. Právě pro tento účel zákonná úprava předepisuje povinnost orgánů krajů a orgánů státu projednávat s obcemi, a to předem, ta opatření, která se přímo týkají samosprávy obcí. Takové „projednání“ má však jen konzultační charakter, přičemž ani orgány kraje, ani orgány státu nejsou příp. konkrétními stanovisky obcí při tomto projednávání vázány.*“

Určitě nelze na základě uvedených ustanovení obecního a krajského zřízení dojít k závěru, že kraje a obce mají vymahatelný nárok být připomínkovým místem v rámci procesu přípravy právních předpisů na

centrální úrovni, nicméně lze to považovat za projev otevřené a „komunikativní“ veřejné správy.

Uvedená ustanovení jsou inspirována čl. 4 odst. 6 Evropské charty místní samosprávy, podle kterého „se s místními společenstvími, pokud to lze, včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají“.

Jelikož není možné, vzhledem k velkému množství obcí, projednávat návrh právního předpisu v rámci legislativního procesu s každou jednotlivou obcí, požadují Legislativní pravidla vlády, aby byly návrhy zasílány sdružením obcí s celostátní působností, což jsou v současné době zejména Svaz měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv České republiky.

Legislativní pravidla vlády dávají jednotlivým připomínkovým místům lhůtu pro vypracování a odeslání připomínek v délce 15 dnů, kterou lze obecně označit za přiměřenou. Své připomínky musí připomínková místa formulovat jednoznačně a konkrétně, musí být řádně odůvodněny a je-li požadováno nahradit určitý text jiným textem, musí být navržena nová formulace.

Pokud kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí s celostátní působností považují některou z připomínek za podstatnou, musí vyjádřit takovou skutečnost slovním obratem „tato připomínka je zásadní“. Pokud orgán, který návrh předložil, s takovou připomínkou nesouhlasí, stává se připomínka předmětem rozporu, který by měl být následně vypořádán, nebo předložen k dalšímu projednávání se zdůrazněním takového rozporu.

Jednotlivým připomínkovým místům lze jen doporučit, aby nedocházelo k nadužívání označování připomínek za zásadní. Na druhou stranu je nutné také konstatovat, že k připomínkám, které takto nejsou označeny, se mnohdy přistupuje pouze formálně a předkladatel nemá tendenci se s připomínkou důsledně vypořádat.

6.3. Normotvorba obcí a krajů

Normotvorba územní samosprávy je velmi významnou, často ovšem, jak teorie a praxe ukazuje, spornou a složitou součástí kompetence obcí a krajů.²¹⁶ Odborné diskuze se vedou již k samotné právní povaze normotvorby obcí a krajů. Uvedené lze ilustrovat např. na prvorepublikové polemice F. Weyra a J. Hoetzela.²¹⁷ F. Weyr uvádí „*tomu, kdo si přeje silný ústřední stát s pevně konsolidovaným právním řádem, nebude vítáno divadlo, které by poskytovaly úřady a orgány téhož jednotného státu a právního řádu vzájemně se handrkující před naším soudním tribunálem veřejného práva o nějaké své „originární kompetence“, jež jim prý přísluší jako „právo“ následkem jejich tzv. veřejnoprávní subjektivity*“²¹⁸. J. Hoetzel mu oponuje, když uvádí: „*Přímé nebezpečí vidím ve Weyrových výkladech o zemích a okresech, podle zákona o organizaci správy č. 125/1927 Sb. ... Jako občan i země musí mít možnost bránit se proti zásahům zvenčí, kterým by se ono právo na působnost popíralo neb omezovalo. To jsou běžné a nutné představy, např. také u obce. Co by znamenala samostatná působnost obce, kdyby někdo vyšší (okres, země, stát) mohl prohlásit, že ty a ty věci nepatří do samostatné působnosti a obec by byla bezbranná, nemohla by se bránit? ... Nebylo by pravé samosprávy, kdyby měla být omezena jen na subjektivitu majetkovou. To by znamenalo nebezpečný krok zpět. ... Weyr se podivuje obrazu, který skýtá vzájemný boj různých státních orgánů. Takový boj je zcela všedním zjevem i ve vlastní sféře státu.*“²¹⁹

²¹⁶ Srovnej Mates, P. Olšová, P.: K některým otázkám pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek, in: Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice – Sborník příspěvků z workshopu, Aleš Čeněk, Plzeň 2006.

²¹⁷ Podrobněji Gerloch, A. a kol. Teorie a praxe tvorby práva ..., s. 120 an.

²¹⁸ Weyr, F.: O veřejnoprávní subjektivitě, in: Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy, Právnická fakulta University Komenského, Bratislava 1932, s. 251.

²¹⁹ Hoetzel, J.: Veřejnoprávní subjektivita, in: Mildchuh, V., Valina, F., Basch, A. (eds.): Pocta k sedmdesátým narozeninám prof. Dr. Cyrila Horáčka, Sborník věd právních a státních, Praha 1932, s. 44.

V současnosti již nikdo nepochybuje o možnosti obcí a krajů „bojovat se státem“ především před Ústavním soudem za právo na samosprávu realizované mimo jiné prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Odborná diskuze se přesunula především k možnosti ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí bez konkrétního zákonného ustanovení či pouze na základě zákona a v mezích zákona při zachování základních práv a svobod dle čl. 4 odst. 1 Listiny. Blíže k tomu v následující kapitole.

Praktické potíže při normotvorbě obcí jsou spojeny především s nedostatečným odborným aparátem na menších obcích, kde samospráva má sice vůli upravit určitý okruh problémů obecně závaznou vyhláškou, nedisponuje ovšem často ani základními právními, natož legislativně technickými znalostmi. Nutno zároveň přiznat, že se zákonností či ústavností posuzovaných vyhlášek ve světle judikatury Ústavního soudu si nejsou v určitých situacích jisti ani specialisté na Ministerstvu vnitra²²⁰ a těžko tak spravedlivě požadovat odbornou právní erudici od představitelů obcí. V této situaci hraje důležitou roli Ministerstvo vnitra²²¹, které prostřednictvím své metodické a dozorové činnosti napomáhá obcím při celém procesu tvorby právních předpisů obce. Je zároveň ovšem otázkou, zda v extrémním případě, kdy obec bez fakticky jakékoliv vlastního přizpůsobení vyhlášky na podmínky obce, z důvodu vyhnutí se případným problémům, přebírajíce vzorové vyhlášky předpřipravené Ministerstvem vnitra, můžeme stále hovořit o autonomní originální nor-

²²⁰ K tomu blíže Šele, M.: Otazníky nad aktuální judikaturou Ústavního soudu ve vztahu k výkonu dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová.(eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Masarykova univerzita, Brno 2008, s. 349.

²²¹ Srovnej webové stránky Odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra www.mvcr/odk, kde je uveřejněna řada metodických materiálů k normotvorbě obcí a krajů, včetně vzorů prakticky všech v úvahu přicházejících právních předpisů obce.

motvorbě obce.²²² Není tak sporu o tom, že spolu s právem na samosprávu i v oblasti normotvorby, jde ruku s rukou nutnost kompetentnosti představitelů obce v této oblasti, neboť jinak ztrácí v praktické rovině možnost autonomní normotvorby svůj smysl.

6.3.1. Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů

Právní základ pro vydávání právních předpisů obcemi a kraji v oblasti samostatné působnosti nalezneme v čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle něhož mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Obcím a krajům je tak přímo ústavou svěřeno upravovat právními předpisy záležitosti, které jsou svěřeny pod jejich správu. Ústava zároveň zakotvuje název právních předpisů obcí a krajů v samostatné působnosti – obecně závazná vyhláška, na rozdíl od nařízení obce či kraje, které je upraveno teprve zákonem o obcích a o krajích.

Na zákonné úrovni je uvedená ústavní norma provedena především v § 10 zákona o obcích:

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

²²² Uvedené navíc může vyústit v absurdní situaci dokumentovatelné na nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 25/06 ve věci ústavnosti obecně závazné vyhlášky města Ostrova č. 7/2004, Požárního řádu města Ostrova, kdy Ministerstvo vnitra (ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR) vydalo metodické doporučení ke zpracování požárních řádů pro obce a posléze Ministerstvo vnitra podalo návrh Ústavnímu soudu na zrušení i části vyhlášky města Ostrova, jež se řídilo jeho metodickým doporučením.

- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Jak již bylo uvedeno, z pohledu územní samosprávy je podstatné v jakých mantinelech se při tvorbě právních předpisů může pohybovat, a to zejména v možnosti ukládat v obecně závazné vyhlášce povinnosti bez výslovného zákonného zmocnění. Zásadní posun v judikatuře ústavního soudu znamenal náleží Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 45/06 tzv. Jirkovský náleží, který je některými odborníky považován za Kopernikovský obrat v judikatuře.²²³

Před uvedeným náleží se Ústavní soud z ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy dovedl zmocnění k originální normotvorbě, ovšem pro uložení povinností obecně závaznou vyhláškou požadoval výslovné zákonné zmocnění.²²⁴ Ústavní soud v náleží uvedl důvody, které ho vedly k formulování dosavadní restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu, spočívající především v historických souvislostech formo-

²²³ Srovnej Holländer, P.: Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová.(eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy ..., s. 320.

²²⁴ Srovnej např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 17/02: „Ústavní soud zde považuje za potřebné zdůraznit, že z ústavního pořádku a zákona o obcích plyne, že pro vydání obecně závazné vyhlášky potřebuje obec zákonné zmocnění, musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého“.

vání územní samosprávy v devadesátých letech 20. století.²²⁵ Ústavní soud dovedil, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož díkce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou

²²⁵ „Ústavní soud k tomu poznamenává, že tuto doktrínu formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality se systémem hierarchicky budovaných národních výborů na principu sovětů musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy v právním prostředí České republiky znovu a trpělivě objevován a prosazován. Kromě toho, v Ústavě České republiky nenalezneme konkrétnější obrysy práva na samosprávu; Ústava např. neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu územních samosprávních celků může uplatnit (na rozdíl např. od rakouské ústavy, srov. čl. 118 odst. 3 B-VG), a svěřuje tyto otázky až na výjimky zákonné úpravě (srov. čl. 104 odst. 1 Ústavy). Zákodárce na počátku 90. let minulého století přitom v zákonech upravujících územní samosprávu dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit [srov. např. § 16 a později též § 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který s mnoha novelizacemi platil po celá 90. léta 20. století], a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonů zmocnění konstruovaných podobně jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány (viz například zmíněný § 17 zákona č. 367/1990 Sb. nebo např. § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, či z pozdější doby § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů). Ústavní soud proto v tomto období a za daného právního stavu, byv současně konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřípustné partikularizace právního řádu České republiky (srov. obsah mnohých obecně závazných vyhlášek, které musel Ústavní soud v tomto období posuzovat a jejichž vydáváním si mnohé obce přisvojovaly pravomoc Parlamentu na poli úpravy trestního práva, svobody projevu aj.), musel formulovat restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném smyslu“.

ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.

Pro právní praxi při normotvorbě obcí včetně dozorové činnosti Ministerstva vnitra, se pro odpověď na otázku, zda byla obecně závazná vyhláška přijata v souladu se zákonem a neodporuje ani ústavnímu pořádku zažil algoritmus přezkumu stanovený Ústavním soudem. V rámci tohoto algoritmu je postupně zkoumáno, (1.) zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, (2.) zda se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*), (3.) zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně (4.) zda obec přijetím napadeného ustanovení jednala zjevně nerozumně. Kromě toho Ústavní soud musí vždy zkoumat, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná. Obecně závazné vyhlášky musí být samozřejmě vydány v souladu s ústavním pořádkem a nesmí odporovat platným zákonům. I pro obecně závazné vyhlášky, stejně jako pro jiné právní předpisy, platí nutnost jejich obecné povahy. Mají se tedy vztahovat na neurčitý počet subjektů a na neurčitý počet případů stejného druhu, které v budoucnu nastanou nebo mohou nastat – tedy vymezovat obecnou skutkovou podstatu a ne řešit konkrétní případ.

Obec tak má v rámci své samostatné působnosti vymezeny (vyhrazeny) vztahy, které může svými právními předpisy upravovat. Lze konstatovat, že uvedený prostor je relativně široký a v čase stabilní, což lze považovat za pozitivum. Další rozšiřování prostoru pro obecně závazné vyhlášky je třeba provádět citlivě, neboť již nyní lze slyšet řadu kritických hlasů, ohledně příliš širokého oprávnění obcí ukládat povinnosti na svém území, ohrožující ve svém důsledku předvídatelnost právního postihu. Uvedené lze ilustrovat např. na obecně závazných vyhláškách zakazujících konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, kdy návštěvník obce či města, který chce na náměstí vypít lahev piva, by se měl

nejprve informovat na obecním či městském úřadě, zda mu to zde není zakázáno.

Schvalování obecně závazných vyhlášek patří do kompetence zastupitelstva obce. Samotný okamžik přijetí návrhu vyhlášky obecním zastupitelstvem není (to stejné platí pro nařízení obce a jeho schválení radou obce) z hlediska platnosti vyhlášky jako právního předpisu podstatné. Usnesení obecního zastupitelstva nebo obecní rady je platné jeho přijetím, v případě obecně závazných vyhlášek (i nařízení obce) platí zvláštní procedura. Zákon o obcích požaduje, aby právní předpisy byly podepsány starostou a místostarostou (pokud tyto podpisy chybějí, nemá to ale vliv na platnost právního předpisu obce) a následně vyhlášeny.

Obecně závazná vyhláška musí být vyhlášena, což je podmínkou její platnosti. Vyhlášení se provede tak, že se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Zákonem o obcích není výslovně řešeno, zda obecně závazná vyhláška nabývá platnosti již prvním dnem vyvěšení na úřední desce (vyhlášením) či až uplynutím 15 dnů po vyhlášení. Lze se přiklonit k názoru, že obecně závazná vyhláška nabývá platnosti teprve patnáctým dnem po jejím vyvěšení, s výjimkou vyhlášek u nichž to vyžaduje naléhavý obecný zájem, které mohou nabýt účinnosti a logicky i platnosti již dnem vyhlášení. Stejně jako každý jiný dokument zveřejňovaný na úřední desce, musí být i na obecně závazné vyhlášce vyznačeno datum vyvěšení a datum sejmutí z úřední desky²²⁶.

Obce mají povinnost vést evidenci právních předpisů, které vydaly a zákon stanoví i základní parametry této evidence. Důvodem je skutečnost, že neexistuje žádná úřední sbírka právních předpisů obce a fakticky není možné, aby byly všechny právní předpisy obce zpřístupněny po celou dobu jejich platnosti na úřední desce obecního úřadu. Poté co právní předpis nabude účinnosti je z úřední desky sňat. Právní předpisy obce však musí být všem přístupné u obecního úřadu v obci, která jej

²²⁶ Podle § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v platném znění.

vydala. Zákon umožňuje evidenci právních předpisů obce jak v listinné podobě, tak v elektronické podobě. Evidence právních předpisů obce musí obsahovat číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení příslušným orgánem obce, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, případně i datum pozbytí jeho platnosti. V evidenci jsou tedy vedeny i právní předpisy, které již platnosti pozbyly.

U právních předpisů kraje je situace přehlednější, neboť tyto jsou zveřejňovány ve Věstníku právních předpisů kraje. Věstník se vydává v postupně číslovaných částkách označených pořadovými čísly. Právní předpisy kraje se ve Věstníku označují pořadovými čísly. Číselná řada právních předpisů kraje, jakož i číselná řada jednotlivých částek Věstníku, se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku. Věstník musí být každému přístupný na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra.²²⁷

6.3.2. Nařízení obcí a krajů

Zákon o obcích a o krajích používá pro právní předpisy vydávané v rámci státem delegované státní správy název „nařízení obce či kraje“. Za předchozího zákona o obcích (367/1990 Sb.) i současná nařízení obce nesla označení obecně závazná vyhláška. Uvedené umožňuje čl. 79 odst. 3 Ústavy, na základě něhož mohou orgány územní samosprávy vydávat na základě a v mezích zákona právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny, kdy ústava tyto právní předpisy nijak neoznačuje názvem. Lze se však přiklonit k tomu, že název nařízení vystihuje přesněji jejich právní postavení.²²⁸

²²⁷ § 18 zákona o krajích.

²²⁸ K tomu srovnej Hendrych. D. a kol.: *Správní právo – Obecná část*, 7. vyd. ..., s. 68: „Nařízení je obecnou formou normotvorby veřejné správy, výrazem jí svěřené pravomoci upravovat obecně závaznými normami společenské vztahy. Je pojmem teoretickým, proto se nemusí krýt terminologicky s názvoslovím konkrétního právního řádu. V českém právu nacházíme označení nařízení pro právní předpisy vlády a právní předpisy územních samosprávných celků v oblasti výkonu státní správy (přenesené působnosti; nařízení vydávali také okresní úřady, které ovšem byly zrušeny k 31. 12. 2002. Jinak se v praxi nařízení obvykle označují jako vyhlášky.“.

Nařízení obce či kraje je na rozdíl od obecně závazných vyhlášek, které jsou jako autonomní normotvorba projevem samosprávy, jednou z forem činnosti státní správy. K vydání nařízení je vyžadováno výslovné zákonné zmocnění a jejím prováděno určité konkrétní zákonné ustanovení. Pro obecně závaznou vyhlášku je vytvořen prostor a záleží na vůli samosprávy, zda jej vyhláškou vyplní. Pro nařízení je naopak typické, že se s jeho vydáním v rámci výkonu státní správy počítá.

Zákon o obcích stanoví, že obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Čl. 79 odst. 3 Ústavy ovšem hovoří o orgánech územní samosprávy, které jsou oprávněny vydávat právní předpisy v oblasti státní správy. Obec jistě není orgánem územní samosprávy, nýbrž veřejnoprávní korporací, která má své orgány a terminologie zákona o obcích tak nekoresponduje s Ústavou. Uvedená terminologická nepřesnost je ovšem snadno překlenutelná přes ustanovení zákona o obcích²²⁹, která jednoznačně určují orgány obce příslušné k vydání nařízení obce. Naopak zákon o krajích světuje vydávání nařízení kraje radě²³⁰ a je tak terminologicky souladný s Ústavou.

Zákon o obcích počítá s nařízením, které vydává obec s rozšířenou působností nejen pro své území, ale s širší územní působností pro celý správní obvod obce s rozšířenou působností. Tato nařizovací pravomoc vznikla v souvislosti s ukončením činností okresních úřadů na konci roku 2002, a obec s rozšířenou působností tak může na základě zákona a v jeho mezích a je-li k tomu zmocněna vydávat nařízení pro správní obvod stanovený vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Přiznání zvláštní normotvorné pravomoci v oblasti

²²⁹ Dle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích vydává nařízení obce rada obce a dle § 84 odst. 3 není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo.

²³⁰ Dle § 7 zákona o krajích na základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje.

svěřené státní správy je částí odborné veřejnosti vnímáno negativně²³¹, neboť postrádá demokratickou legitimitu vzhledem k tomu, že na přijímání těchto právních předpisů se podílejí členové rady zvolení zastupitelstvem pouze jedné obce, kdy jejich působnost se vztahuje i na obce jiné.

Pro nařízení obcí a krajů stejně jako pro obecně závazné vyhlášky platí, že takováto kompetence má kladný vliv nejen pro její činnost, ale legislativu obecně. Vzhledem k tomu, že ústava svěřuje územní samosprávě řešení vztahů, které vyžadují specializaci a operativnost spolu se znalostí místních poměrů, jež navíc často vyžadují změny, je zákonodárce oproštěn od z jeho pohledu nepodstatných podrobností a umožňuje mu se soustředit na věci zásadního významu.

7. Veřejný ochránce práv a legislativní proces

7.1. Obecně k postavení veřejného ochránce práv v legislativním procesu

Veřejný ochránce práv je typově klasickým ombudsmanem moci zákonodárné. Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně (k čemuž existují zákonné pojistky i ve vztahu k Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR), nicméně institucionálně je spjat právě s mocí zákonodárnou, které je také odpovědný²³². Ve vztahu k moci výkonné je pak jeho nezávislost úplná a naopak jednotlivé složky moci výkonné mají vůči ochránci stanovenou řadu povinností²³³. Tato nezávislost se plně projevuje i ve vztahu ochránce k vládě.

²³¹ Srovnej Kadečka, S.: Právotvorba místní (a regionální) samosprávy, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová. (eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy ..., s. 310.

²³² Ustanovení § 5 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

²³³ Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv – komentář, C. H. Beck, Praha 2000, s. 36.

Vláda je v rámci tradiční koncepce dělbou moci vrcholným orgánem moci výkonné (čl. 67 Ústavy). Z hlediska složení se jedná o kolektivní orgán, který rozhoduje ve sboru (čl. 76 Ústavy) a z povahy věci tedy potřebuje určitá vnitřní pravidla stanovící mechanismus tvorby vůle. Ta obsahuje především jednací řád vlády. Jednací řád vlády je vnitřním předpisem zavazujícím jakožto usnesení vlády pouze členy vlády, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy a ostatní správní úřady. Není závazný pro veřejného ochránce práv, a to dokonce ani v těch případech, kdy se ochránce v rámci výkonu své působnosti na vládu obrací.

Veřejný ochránce práv se zapojuje do všech fází legislativního procesu. Činí tak na základě zjištění, která získává ze své činnosti při prošetřování úřadů a institucí v oblasti veřejné správy, dohledu nad místy nad omezováním svobody a ochrany před diskriminací. Kromě připomínkových řízení tak činí prostřednictvím svého zvláštního oprávnění²³⁴, které mu umožňuje doporučit vládě změnu, zrušení či vydání právního předpisu. V případě vyhlášek navrhuje jejich změnu, zrušení či vydání příslušnému ministerstvu. Zákon o veřejném ochránci práv mu současně umožňuje činit legislativní doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a to prostřednictvím čtvrtletních zpráv a informací i prostřednictvím každoroční zprávy o činnosti. Vedle toho má ochránce právo kdykoliv vystoupit na schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (jak na schůzi pléna tak jednotlivých výborů).

Ochránce rovněž navrhuje Ústavnímu soudu zrušení jiného právního předpisu²³⁵. Je také oprávněn stát se vedlejším účastníkem v řízení o zrušení jiného právního předpisu²³⁶. Ve výjimečných případech vystupuje

²³⁴ Ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (tzv. zvláštní oprávnění ochránce vůči vládě).

²³⁵ Ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁶ Ustanovení § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

jako „amicus curie“, je-li Ústavním soudem takto osloven, poskytuje své stanovisko k projednávané věci.

7.2. Zvláštní oprávnění ochránce

Jestliže veřejný ochránce práv v rámci své činnosti zjistí, že by bylo vhodné vydat, změnit nebo zrušit právní předpis, může využít svého tzv. zvláštního oprávnění dle § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a doporučit příslušnou legislativní úpravu. Jedná-li se o zákon nebo nařízení či usnesení vlády, adresuje své doporučení vládě, u jiných právních předpisů doporučení adresuje úřadu, jehož působnosti se týká.

Obvykle se bude jednat o problematiku veřejné zprávy, dohledu nad místy, kde se nacházejí osoby omezené na osobní svobodě či rovného zacházení a boje s diskriminací. Protože však z dikce zákona v tomto směru neplyne žádné omezení, nelze vyloučit ani iniciativy k závažné otázce soukromoprávní, resp. k širším otázkám ochrany základních lidských práv a svobod. Veřejný ochránce práv při uplatnění oprávnění podle ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv není limitován § 1 (obdobně takto není limitován ani při uplatnění oprávnění podle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu – viz dále). Hodnocená ustanovení si nekonkurují.²³⁷

Důvodem mohou být opakované podněty v určité oblasti práva (nejčastěji nezamýšlené důsledky vyplývající z aplikace nové právní úpravy, kompetenční spory způsobující nečinnost apod.), nereflektování doporučení veřejného ochránce práv obsažené v souhrnné zprávě o činnosti, neakceptování zásadní připomínky ochránce v připomínkovém řízení, ustálená judikatura nejvyšších soudů, Ústavního soudu nebo Evropského soudu pro lidská práva, která stále nenalézá odraz v právní úpravě.

7.2.1. Doporučení ochránce vládě

V případě, kdy ochránce doporučuje vydání, změnu nebo zrušení

²³⁷ Němečková, O.: Zvláštní oprávnění ochránce – vybrané otázky, Sborník z mezinárodní konference Působení ombudsmana v demokratické společnosti, Brno.

zákona (popřípadě nařízení vlády nebo usnesení vlády), směřuje své doporučení vůči vládě České republiky. Nejedná se však formálně o materiál legislativní povahy²³⁸ předkládaný dle Legislativních pravidel vlády, byť doporučení ochránce směřuje do legislativní oblasti.

Doporučení je opět pouze iniciačním podnětem a záleží na úvaze vlády, zda uloží příslušnému rezortnímu ministrovi přípravu legislativní změny standardním legislativním procesem (v případě doporučení k zákonu, či k nařízení vlády), zda sama přijme navrhovanou úpravu vnitřního předpisu (v případě doporučení k usnesení vlády), či zda doporučení ochránce vůbec nezohlední. Doporučení ochránce při využití jeho zvláštního oprávnění bývá tedy formulováno jako požadavek uložit rezortnímu ministrovi přípravu legislativní úpravy²³⁹ (zákon nebo nařízení vlády) nebo přímo přijmout úpravu vnitřního předpisu (usnesení vlády).

Ochránce v případě uplatnění svých oprávnění se účastní jednání vlády, resp. té části schůze, kdy je materiál projednáván, jím předkládaný materiál nepodléhá připomínkovému řízení a zařazuje se pod materiály typu B. Vláda sdělí své stanovisko k předloženému doporučení ochránci do 60 dnů. Pokud by tak neučinila, ochránce může informovat veřejnost.²⁴⁰ Vedle toho je ochránce povinen informovat o předložených doporučeních vládě Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR (viz dále).

Od 2. června 2004²⁴¹ došlo k vyřešení některých vztahových otázek mezi veřejným ochráncem práv a vládou. Do tohoto data Jednací řád vlády a zejména praxe Úřadu vlády nerefleктоvala právní úpravu obsaženou v zákonu o veřejném ochránci práv, která nabyla účinnosti

²³⁸ Čl. II odst. 8 Jednacího řádu vlády.

²³⁹ Pozn. Jako příklad lze uvést doporučení, aby vláda uložila ministrovi vnitra přípravu změny správního řádu, jejímž cílem je ... (zda v takovém doporučení ochránce uvede i přímo návrh paragrafového znění záleží na jeho možnostech a uvážení).

²⁴⁰ Ustanovení § 22 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 20 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 2. 6. 2004 č. 538.

28. 2. 2000.²⁴² Současně se zvykově ustálila určitá forma a způsob komunikace mezi vládou a veřejným ochráncem práv, která respektuje nezávislé postavení ochránce (viz výše) a která Jednací řád doplňuje.

Ochránce je řádným předkladatelem uvedeným v čl. II. odst. 5 Jednacího řádu vlády a sám formuluje svá doporučení, či vyrozumění, přičemž se z praktických důvodů pokouší přiblížit formální i grafické stránce, jakou pro materiály předkládané vládě stanoví Jednací řád vlády. Materiál obsahuje návrh usnesení, jímž vláda bere doporučení ochránce na vědomí a ukládá příslušnému ministrovi zpracování změny právní úpravy a její předložení vládě ve stanoveném termínu, stručnou předkládací zprávu, doporučení veřejného ochránce práv včetně podrobné právní argumentace a aktuální vyjádření příslušného ministerstva k doporučení ochránce.

Své zvláštní oprávnění veřejný ochránce použil úspěšně například v roce 2004, kdy vláda přijala usnesení, kterým zavázala ministryni zdravotnictví, aby předložila změnu právní úpravy, která zaručí právo na nahlížení do zdravotnické dokumentace pozůstalým. V poslední době veřejný ochránce práv požádal vládu například o změnu právní úpravy spočívající ve změně věcné příslušnosti silničních správních úřadů z obcí (tzv. jedniček) na obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. dvojek) nebo o změnu zákona o správních poplatcích, která by zajistila přiměřené zpoplatnění pořizování kopií ze správních spisů a odstranila kompetenční spor mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem pro místní rozvoj.

Část z textu usnesení vlády ze dne 13. ledna 2003 (č. 61 + P), kterým schválila první legislativní doporučení ochránce:

„*Vláda*

I. bere na vědomí Vyrozumění a doporučení Veřejného ochránce práv vládě České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) a § 22

²⁴² Ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (tzv. zvláštní oprávnění ochránce vůči vládě).

odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv ve věci S., obsažené v části III materiálu č. j. 1745/02 (dále jen „vyrozumění ochránce“);

II. *schvaluje stanovisko vlády k vyrozumění ochránce, uvedené v příloze tohoto usnesení;*

III. *ukládá ministryni zdravotnictví předložit vládě do 30. června 2003 návrh změny zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby zaručoval právo blízkých osob zemřelého pacienta na přístup k veškerým informacím shromážděným ve zdravotnické dokumentaci vedené o jeho osobě a v jiných zápisech, které se vztahují k jeho zdravotnímu stavu a příčinám a okolnostem jeho úmrtí, s výjimkou případů, kdy pacient vyjádřil za svého života nesouhlas se zpřístupněním informací,*

2. *místopředsedovi vlády, ministru spravedlnosti a předsedovi Legislativní rady vlády zajistit informování rodičů pana F. S. o příčinách jeho úmrtí a postupovat v obdobných případech stejně;*

IV. *pověřuje místopředsedu vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje informovat o stanovisku vlády uvedeném v bodě II tohoto usnesení Veřejného ochránce práv.“*

Vláda se kromě usnesení k jednotlivým věcem předloženým veřejným ochráncem práv podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv také vyjadřuje k legislativním doporučením ochránce, která předkládá ochránce každoročně jako součást své zprávy o činnosti (tzv. Zevšeobecnění) a podává zprávu Poslanecké sněmovně, jak s doporučeními ochránce naložila (viz dále).

Část z textu usnesení vlády ze dne 29. března 2010 (č. 237), ke Zprávě o využití doporučení Veřejného ochránce práv na změny právní úpravy, uvedených v Souhrnné zprávě o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2007 a v Souhrnné zprávě o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2008:

„*Vláda*

I. schvaluje Zprávu o využití doporučení Veřejného ochránce práv na změny právní úpravy, uvedených v Souhrnné zprávě o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2007 a v Souhrnné zprávě o činnosti Ve-

řejného ochránce práv za rok 2008, obsaženou v části III materiálu č. j. 276/10 (dále jen „Zpráva“);

II. ukládá ministryni spravedlnosti, aby provedla revizi předpisů Vězeňské služby České republiky upravujících podmínky a způsob zacházení s odsouzenými umístěnými do uzavřených oddělení, samovazby a oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením, posoudila soulad těchto předpisů s ustanovením čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a informovala o výsledcích svého šetření do 31. prosince 2010 ministra pro lidská práva a Veřejného ochránce práv;

III. pověřuje

1. předsedu vlády předložit Zprávu předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky,

2. ministra a předsedu Legislativní rady vlády odůvodnit Zprávu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.“

7.2.2. Doporučení ochránce ministerstvům

Nejčastěji ochránce adresuje doporučení k vydání, změně či zrušení jiného právního předpisu (obvykle vyhlášek) ministerstvům. Ve své praxi toto doporučení obvykle činí v souvislosti s konkrétním šetřením a označuje je jako opatření k nápravě.²⁴³ Doporučení však ochránce může učinit i bez předchozího šetření. Jedná se o jeho zvláštní oprávnění, jehož uplatnění není závislé na zahájení šetření podle zákona o veřejném ochránci práv.

Z poslední doby stojí za zmínku stanovisko veřejného ochránce práv, v němž formuloval pochybnosti o ústavnosti vyhlášky č. 182/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, upravující mimo jiné podmínky pro přiznání příspěvků na pořízení zvláštních pomůcek pro zdravotně postižené, a žádal po Ministerstvu práce a sociálních věcí její zrušení. „Pokud úřady argumentují vyhláškou MPSV č. 182/1991 Sb., a dovozují z ní, že je pouze na správním uvážení úřadu v jaké výši a zda příspěvek po-

²⁴³ Pozn. Demonstrativní výčet opatření k nápravě obsahuje ustanovení § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

skytne, nelze takový výklad akceptovat. Každé správní uvážení by se mělo pohybovat v zákonných mezích, v tomto případě však je problém především v tom, že zákon pro tyto dávky meze neurčuje. Nároky jsou upraveny pouze podzákonným předpisem. Ač tedy zákon zmocňuje Ministerstvo práce a sociálních věcí k úpravě „podrobností“, vyhláška č. 182/1991 Sb. pro tyto případy stanoví veškerá pravidla. Ministerstvo práce a sociálních věcí by proto mělo zvážit, zda celou vyhlášku č. 182/1991 nezrušit. Z Národního plánu vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010–2014 je zřejmé, že si ministerstvo uvědomuje zastaralost vyhlášky a nutnost nové právní úpravy, ovšem s návrhem věcného řešení zákonné úpravy se v plánu počítá až na konci roku 2014. Takový časový horizont je pro ochránce neakceptovatelný. Pokud by ke změně nemělo dojít v kratším čase, zváží ochránce možnost obrátit se na Ústavní soud s návrhem na zrušení uvedené vyhlášky.²⁴⁴

Jedná se o typický příklad, kdy se vyšetřovací oprávnění a zvláštní oprávnění k legislativnímu doporučení podle zákona o veřejném ochránci práv spojují s pravomocí k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu podle zákona o Ústavním soudu (viz dále).²⁴⁵

Ochránce může využít své zvláštní oprávnění k odstranění zvláštního druhu legislativní nečinnosti spočívající v **nevydání vyhlášky, jejichž existenci předpokládá zákon**. Tato nečinnost často v praxi způsobuje neaplikovatelnost samotné právní úpravy.

K odstranění tohoto druhu legislativní nečinnosti neexistuje jiný praktický, přímý a nezávislý mechanismus než právě zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv, na základě kterého doporučuje ministerstvu vydání vyhlášky.

Ministerstva jsou ve všech případech povinna sdělit ochránci stano-

²⁴⁴ Blíže *Tisková zpráva veřejného ochránce práv „Pomoc státu zdravotně postiženým není jen pro nemajetné“* ze dne 19. ledna 2011, <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2011/pomoc-statu-zdravotne-postizenym-neni-jen-pro-nemajetne/>.

²⁴⁵ Ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších právních předpisů.

visko k předloženému doporučení ve lhůtě 60 dnů. Neučiní-li tak, ochránce informuje o nečinnosti vládu²⁴⁶. Současně může informovat veřejnost. O předložení doporučení je ochránce povinen informovat Poslaneckou sněmovnu (viz dále).

7.2.3. Účast ochránce v připomínkových řízeních

Účast ochránce v připomínkových řízeních je specifickou formou využití jeho zvláštního oprávnění podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

Veřejný ochránce práv se účastní připomínkových řízení u vybraných právních nebo vnitřních předpisů, které se týkají jeho působnosti. Uplatňuje připomínky, které vkládá do databáze „eKlep“ spravované Úřadem vlády, účastní se vypořádání připomínek i rozporů.

Podle Jednacího řádu vlády č. II. odst. 1, se veřejnému ochránci práv předkládá materiál pro jednání schůze vlády ke stanovisku v případě, že se týká jeho působnosti. Právě uvedené platí i pro materiály legislativní povahy a to i přes absenci výslovné úpravy veřejného ochránce práv jako připomínkového místa podle čl. 5 Legislativních pravidel vlády. Z čl. II odst. 3 Jednacího řádu vlády vyplývá, že ochránce může uplatněné připomínky, které považuje za podstatné, označit za připomínky zásadní. Pokud předkladatel materiálu pro jednání schůze vlády takto označeným připomínkám nevyhoví, stávají se předmětem rozporu. Nepodaří-li se rozpor odstranit na úrovni náměstků, řeší rozpor člen vlády nebo vedoucí jiného orgánu, který je předkladatelem materiálu pro jednání schůze vlády, jednáním s členem vlády nebo vedoucím jiného orgánu, který zásadní připomínku uplatnil.

Při uplatnění zásadních připomínek ochránce dbá zejména na:

- ochranu základních práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod včetně šetření jejich podstaty (nejčastěji se jedná o právo vlastnické a práva sociální),

²⁴⁶ Ustanovení § 22 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 20 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.

- naplňování závazků České republiky vyplývajících z mezinárodních smluv,
- soulad s právem Evropské unie,
- neštěpení dozorových pravomocí mezi více dozorových orgánů,
- souladnost nově upravených procesních institutů ve zvláštních předpisech s instituty upravenými správním řádem,
- přezkoumatelnost a předvídatelnost správního rozhodování.

7.3. Ochránce a Ústavní soud

Ústavní soud při abstraktní kontrole ústavnosti vystupuje jako tzv. „negativní zákonodárce“. V tomto smyslu je na místě popsat také oprávnění ochránce vyplývající ze zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Ochránce se ve vztahu k Ústavnímu soudu nachází nejčastěji v pozici tzv. **vedlejšího účastníka** v řízeních o návrzích na zrušení jiných právních předpisů (obvykle obecně závazných vyhlášek obcí).²⁴⁷ Výjimečně využívá svého oprávnění podat Ústavnímu soudu **návrh na zrušení jiného právního předpisu**.²⁴⁸ Současně je ochránce v některých případech žádán Ústavním soudem o sdělení svého právního názoru v řízeních o návrzích na zrušení zákonů (zde ochránce nemá pozici účastníka řízení a vystupuje jen jako tzv. **amicus curiae**)²⁴⁹. Ochránce sice disponuje oprávněním podávat návrhy na zrušení právních předpisů, avšak pouze u jiných právních předpisů, při své činnosti se však setkává s řadou zákonných ustanovení, u nichž existují důvodně pochybnosti o jejich souladu s ústavním pořádkem. V takové případě může poskytnout Ústavnímu soudu stanovisko pouze jako „amicus curiae“.

²⁴⁷ Ustanovení § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁸ Ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁹ Ustanovení § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Veřejný ochránce práv se účastní jednání u Ústavního soudu buď sám, nebo může pověřit účastí na jednání své asistenty.²⁵⁰

7.3.1. Vedlejší účastenství

Ústavní soud informuje ochránce o podaných návrzích na zrušení jiného právního předpisu (zejména obecně závazných vyhlášek). Ochránce se ve stanovené lhůtě vyjadřuje, zda se připojuje jako vedlejší účastník či nikoliv a zasláá soudu své stanovisko.²⁵¹ U obecně závazných vyhlášek ochránce vystupuje buď na straně navrhovatele Ministerstva vnitra, nebo naopak na straně obce. Ochránce je jako vedlejší účastník oprávněn se vyjádřit k návrhu na zahájení řízení, dávat podání Ústavnímu soudu, nahlížet do spisu s výjimkou protokolu o hlasování, činit si z něho výpisy a opisy, účastnit se ústního jednání ve věci, navrhopvat důkazy a být přítomen při dokazování prováděném mimo ústní jednání.

V letech 2008 až 2010 vystupoval ochránce, jako vedlejší účastník v řízení o zrušení jiného právního předpisu před Ústavním soudem v patnácti případech.

7.3.2. Návrhy na zrušení jiného právního předpisu

Ochránce se obrací na Ústavní soud taktéž na základě vlastních zjištění vyplývajících z šetření, které vede, nebo jiné své činnosti, jako navrhovatel. Návrh ochránce na zrušení jiného právního předpisu se týká také obvykle obecně závazných vyhlášek. Jako navrhovatel má stejná procesní oprávnění jako v případě vedlejšího účastenství (viz výše).

V letech 2008 až 2010 se ochránce jako navrhovatel obrátil na Ústavní soud dvakrát.

²⁵⁰ Ustanovení § 25 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších právních předpisů: „...Jednat jménem ochránce v příslušném řízení před soudem nebo Ústavním soudem však mohou pouze asistenti.“

²⁵¹ Ustanovení § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů: „Soudec zpravodaj neprodleně zašle návrh na zahájení řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy také Veřejnému ochránci práv, pokud se nejedná o jeho návrh, jenž může Ústavnímu soudu do 10 dnů od doručení návrhu sdělit, že vstupuje do řízení; učiní-li tak, má postavení vedlejšího účastníka řízení.“

V minulosti se například veřejný ochránce práv obrátil na Ústavní soud také s návrhem na zrušení ustanovení položky č. 5 (Nájem bytu), položky č. 6 (Služby poskytované s užíváním bytu) části I. oddílu A a položky č. 9 (Nájem bytu kromě nájmu podle položky č. 5 části I. a č. 10 části II. tohoto výměru) části II. výměru MF č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále jen „výměr č. 01/2002“). Tento výměr byl vydán dne 28. listopadu 2001, uveřejněn v Cenovém věstníku dne 5. prosince 2001 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 2002. Ochránce mimo jiné namítal, že výměr č. 01/2002 je z formálně-právního hlediska právním předpisem a vykazuje atributy normativního právního aktu jak z formálních (způsob přijetí, publikace, platnost a účinnost), tak především z obsahových hledisek (regulativnost, obecná právní závaznost). Poukázal přitom na závěry Ústavního soudu, podle kterého je třeba klasifikaci pramenů práva odvíjet od materiálního pojetí právní normy, stejně jako na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (např. rozhodnutí Špaček, s. r. o., v. Česká republika), podle níž nutno chápat pojem zákona v materiálním, a nikoli ve formálním smyslu. Ochránce jako navrhovatel dále uvedl, že regulace nájemného je natolik podstatným zásahem do právního postavení vlastníků bytů a nájemců, že nemůže být upravena formou cenového výměru, bez ohledu na to, zda je svou povahou aktem aplikace práva či pramenem práva. Ústavní soud rozhodl o zrušení výměru č. 06/2002, kterým se stanoví maximální nájemné v bytě a mění výměr MF č. 01/2002.²⁵²

²⁵² Pl. ÚS 8/02 „... Obsah cenového rozhodnutí je vymezen tak, že se jím rozhoduje o zařazení blíže definovaného zboží (§ 5, § 6 a § 8 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách) do seznamu zboží a stanoveným způsobem určuje jeho cena (§ 4 zákona o cenách). Jeho posláním není regulace chování jiným než tímto zákonem určeným způsobem ve vazbě na § 877 o. z. Zákon o cenách umožňuje regulovat chování zákonem určených subjektů pouze tím, že se jim uloží povinnost sjednávat úředně stanovené nebo věcně usměrněné ceny konkrétního zboží vymezeného v cenovém rozhodnutí formou pěti zákonem definovaných způsobů cenové regulace (§ 4 zákona o cenách). Výměr z tohoto hlediska stanoví pravidla chování stran nájemní smlouvy způsobem, který se neslučuje s posláním cenové regulace a který je vyhrazen úpravě zákonem za podmínky stanovených Listinou nebo je přenechán smluvní volnosti stran v souladu s ústavním principem autonomie vůle subjektů soukromého práva.“

7.3.3. Ochránce jako „amicus curiae“

Jako „amicus curiae“ ochránce poskytuje Ústavnímu soudu vyjádření k návrhům na zrušení zákona, pokud ho o to soud požádá. Jako příklad lze uvést vyjádření ochránce k návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Ústavní soud se na ochránce obrátil s žádostí o sdělení stanoviska. Na základě uvedené výzvy se ochránce k návrhu vyjádřil a podpořil jej. *„Podle názoru ochránce předmětné ustanovení vylučovalo rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu, což nekonvenovalo s mezinárodními závazky v oblasti ochrany základních práv a svobod, které pro Českou republiku vyplývají z evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ochránce uvítal nálezk Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 26/07), kterým bylo ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zrušeno. Podle tohoto ustanovení se cizinci, kteří se nacházeli na území České republiky neoprávněně, nemohli soudní cestou bránit proti rozhodnutí o vyhoštění. Ústavní soud dospěl shodně s veřejným ochráncem práv k závěru, že uvedené ustanovení je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kde se říká, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Listina přitom nerozlišuje, zda se cizinec na území České republiky zdržuje oprávněně či neoprávněně. Na jeho základní práva a svobody by to nemělo mít vliv.“*²⁵³

7.4. Ochránce a Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

7.4.1. Zprávy a informace

Zákon o veřejném ochránci práv ukládá ochránci povinnost předkládat Poslanecké sněmovně doporučení podle ustanovení § 22 odst. 1, pokud jde o právní předpisy. Sněmovna je tak informována o všech

²⁵³ Blíže Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, s. 27, www.ochrance.cz.

legislativních doporučení ochránce, které adresoval vládě nebo ústředním správním úřadům (obvykle ministerstvům)²⁵⁴.

Jazykový i teleologický výklad nasvědčuje tomu, že vláda má na doporučení ochránce aktivně reagovat.

Doporučení vládě v sobě implicitně obsahuje možnost iniciování komunikace vláda–poslanecká sněmovna/poslanecká sněmovna–vláda. Poslanecká sněmovna plní vůči vládě roli kontrolní, která může být uplatněna na základě předložené zprávy ochránce o legislativních doporučeních adresovaných vládě. Poslanci mohou na základě předložené zprávy ochránce interpelovat členy vlády. Ochránce je oprávněn se interpelací účastnit a kdykoliv promluvit²⁵⁵.

Poslanecká sněmovna si může doporučení osvojit a předložit ke stanovisku vládě formou poslaneckého návrhu na změnu, zrušení, vydání právního předpisu. Shrnuto, ochránci nepřísluší vynucovat na vládě konkrétní řešení či volbu postupu řešení nastolené legislativní otázky, svým doporučením vládě a zprávou Poslanecké sněmovně však iniciuje kontrolní roli sněmovny vůči vládě.

Vedle toho ochránce čtvrtletně podává Poslanecké sněmovně průběžnou informaci o své činnosti. Její pravidelnou součástí je informace o zásadních připomínkách, které ochránce uplatnil, avšak mu nebylo vyhověno a rozpor nebyl odstraněn ani na ministerské úrovni. Kromě stručné argumentace ochránce obsahuje informace sněmovně odkaz na sněmovní tisk. Čtvrtletní zprávy projednává pouze Petiční výbor.

Nejdůležitější legislativní doporučení za uplynulý rok ochránce zevšeobecnuje a doporučuje sněmovně schválení, přijetí nebo zrušení vybraných zákonů. Toto zevšeobecnění je součástí souhrnné zprávy o činnosti, která je sněmovní publikací.²⁵⁶ Zprávu projednává kromě pléna Petiční výbor. Poslanecká sněmovna tradičně přijímá usnesení, kterým bere zprávu na vědomí a současně jím žádá vládu, aby se zabývala

²⁵⁴ Ustanovení § 24 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv.

²⁵⁵ Ustanovení § 24 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv.

²⁵⁶ Ustanovení § 23 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

legislativními podněty obsaženými v zevšeobecnění a předložila Poslanecké sněmovně zprávu o využití těchto podnětů ve stanoveném termínu. Uvedený výčet popisuje doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR za uplynulé tři roky.

Doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR

2008

- Zákon o hornické činnosti
- Nová koncepce Úřadu pro mezinárodní ochranu dětí
- Sirotčí důchody
- Oddělení se zesíleným stavebně technických zabezpečením
- Pravidelnost soudního přezkumu při odnětí dítěte
- Kamerové systémy v azylových střediscích
- Místní poplatky v útulcích pro psy
- Nový zákon o památkové péči
- Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení)
- Zákonné ručení rodičů za platbu místního poplatku za komunální odpad
- Aktualizace harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury
- Staré hlukové zátěže
- Nevýhodné postavení osamělých rodičů s dětmi v systému dávek pomoci v hmotné nouzi
- Zákaz pořízení kopií dokumentů ze správních spisů
- Výše poplatku za kopie dokumentů ze správních spisů
- Režim připoutání v novém zákoně o policii
- Lhůta pro rozhodování o ochranném léčení
- Opožděné vyplácení odměn za nutnou obhajobu, znalečného, tlumočného
- Souhlas pacienta s léčbou v psychiatrických léčebnách
- Změna právní úpravy trvalého pobytu
- Zánik smluv o spotřebitelském úvěru
- Regulační poplatky pro žadatele o azyl
- Užívání stavby s kolaudačním rozhodnutím, oznámením o užívání stavby či kolaudačním souhlasem
- Ochrana osobních údajů v Národním zdravotnickém informačním systému
- Stanovení nezabavitelné částky na bankovním účtu pro případ exekuce

2009

- Autorizovaný inspektor
- Památková péče
- Sjednocení plateb za poskytování kopií dokumentů
- Sankční snížení částky na živobytí u osob vykonávajících veřejnou službu a osob invalidních ve III. stupni bez nároku na ID
- Nedostupnost veřejné služby při dávkách pomoci v hmotné nouzi
- Používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních

- Souhlas pacienta s léčbou v psychiatrických léčebnách
- Státní občanství
- Rodičovské příspěvky
- Snížení příspěvku na provoz motorového vozidla
- Standardy pro posuzování registrace nestátních zdravotnických zařízení
- Sankce vůči nestátním zdravotnickým zařízením
- Evidence nakládání s odpady
- Zánik smluv o spotřebitelském úvěru
- Zákaz rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách
- Nárok na sirotčí důchod po osobách, které převzaly dítě do péče nahrazující péči rodičů

2010

- Postup ministerstev při vyřizování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup úřadů
- Sirotčí důchody
- Autorizovaný inspektor
- Změna působnosti silničních správních úřadů
- Památková péče
- Změna zákona o zaměstnanosti
- „Komerční spisovny“
- Používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních
- Odškodnění za majetek zanechaný na Podkarpatské Rusi

7.4.2. Účast na schůzích pléna a výborů PSP ČR

Ochránce je oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti, i když schůze nebo její část byla prohlášena za neveřejnou. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno.²⁵⁷

Působnost ochránce upravuje ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv a zahrnuje zjednodušeně řečeno oblast veřejné správy, dohledu nad místy, kde se nachází osoby omezené na svobodě a ochrany před diskriminací. Nejedná se tak vždy o veřejné právo, ale i právo soukromé.

O tom, zda bude ochránci slovo uděleno, Poslanecká sněmovna nehlasuje. Jedná se o jeho oprávnění vyplývající přímo ze zákona o veřejném ochránci práv. Avšak pověří-li ochránce, zpravidla pro schůzi

²⁵⁷ Ustanovení § 24 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

některého z výborů, vystoupením některého z právníků Kanceláře veřejného ochránce práv, výbor o jeho možnosti vystoupit se stanoviskem ochránce hlasuje.

Veřejný ochránce práv vystupuje nejčastěji na schůzích Poslanecké sněmovny a na schůzích Petičního výboru, Ústavně-právního výboru a Výboru pro sociální politiku. Pravidelně při projednávání jeho souhrnných zpráv o činnosti a čtvrtletních zpráv nebo k těm projednávaným sněmovním tiskům, v nichž na základě svých konkrétních aplikačních poznatků apeluje na Poslaneckou sněmovnu, aby vyslyšela jeho legislativní doporučení. Pokud se tak stane, osvojí si jeho doporučení formou pozměňovacího návrhu některý z poslanců či poslankyň, nebo příslušný výbor. Legislativní doporučení ochránce se může také promítnout do poslaneckého návrhu zákona.²⁵⁸

Co se týče formy legislativního doporučení ochránce, obsahuje označení, kterého sněmovního tisku se týká, návrh změny projednávaného návrhu zákona a odůvodnění včetně právní argumentace. V poslední době ochránce předložil Výboru pro sociální politiku, kde také osobně na podporu svých legislativních doporučení vystoupil, návrh na změnu zákona o důchodového pojištění spočívající v právní úpravě minimálního sirotčího důchodu, a návrh na změnu zákona o zaměstnanosti spočívající v právní úpravě výplaty podpory v nezaměstnanosti pro případ, že zaměstnavatel fakticky nevyplatil zaměstnanci odstupné, ač mu ze zákona náleželo. V prvním případě vyústil návrh ke zpracování analýzy Ministerstvem práce a sociálních věcí a předložení vládě s návrhem na akceptování doporučení ochránce v další připravované změně zákona o důchodovém pojištění, v druhém případě bylo doporučení osvojeno a promítnuto do pozměňovacího návrhu k projednávané změně zákona.

²⁵⁸ Čl. 41 odst. 2 Ústavy.

U obou legislativních doporučení ochránce argumentoval mimo jiné rozporem s ústavním pořádkem.²⁵⁹

Kromě vystoupení v Poslanecké sněmovně ochránce předkládá svá legislativní doporučení příslušným výborům mezi prvním a druhým čtením pouze písemnou formou prostřednictvím předsedy výboru s žádostí, aby s doporučeními seznámil členky a členy výboru, a ti aby zvážily jejich osvojení.

8. Vnitřní předpisy

Dosti často se v praxi setkáváme se snižováním a zlehčováním významu vnitřních předpisů, z tohoto důvodu jsme se v rámci projektu snažili zmírnit tento negativní trend.

Předkládaná kapitola, jejímž ústředním tématem jsou interní akty v právu, se systematicky zabývá tímto okruhem právní teorie a snaží se tuto teoretickou rovinu propojit s výkonnou praxí v této oblasti. To znamená nejen pouhé uspořádání zpracovávané materie do určitých kapitol odborného textu, ale zejména systematický přístup v členění tematických celků, definování základních pojmů a teorií.

Vlastní kapitola je rozčleněna do zcela tematických konkrétních celků – podkapitol, jejichž smyslem je uvést čtenáře do podstaty věci. Okruhy jsou voleny tak, aby v určitém systémovém pojetí na sebe navazovaly a vytvářely tak přímou cestu od teoretické části zpracovávané problematiky interních předpisů k praktickým výstupům a využívání interních právních aktů v praxi. Aspekty procesu tvorby interních předpisů, jak

²⁵⁹ Čl. 26 odst. 3: „Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.“, Čl. 30 odst. 1 „Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.“

po linii obecné tak speciálně vztažené k Ministerstvu vnitra a Policii České republiky, kdy jsem se snažil objasnit vlastní potřebu, vznik a funkční účel interních předpisů ve zmíněných subjektech veřejné správy.

V konkrétnosti jsme se zaměřili na obecné principy vnitřních předpisů, především na jejich vlastnosti, postavení, charakteristiku, legislativní proces apod., publikaci interních předpisů včetně jejich komparace s právními předpisy.

Z předchozích odstavců jsou dostatečně zřejmé vlastní cíle této kapitoly. K dosažení těchto cílů, resp. pro kompletaci zpracování této kapitoly, je využito jako stěžejní metody studium odborných dokumentů a textů. Extrahováním poznatků takto získaných po následné jejich analýze, jsou implementovány dle vlastního pojetí do zpracovávané odborné práce. Jako zdroje zde byly využívány zejména odborné právní prameny, literatura a legislativní normy. Hojně bylo využíváno i interních předpisů subjektů, o nichž je v této práci pojednáváno.

Rovněž byly využity poznatky získané z odborných zdrojů a institucí veřejné správy v globální síti internet.

Koncepce kapitoly je zpracována tak, aby tvořila pro teorii i praxi využitelnou základnu poznatků, která může sloužit jako komplexní zdroj informací pro odborníky v oblasti zpracovávané problematiky, případně jako studijní materiál nebo vodítko při tvorbě těchto interních aktů.

8.1. Obecná charakteristika, postavení, pojem, znaky

Interní akty řízení nejsou prameny práva. Jsou to předpisy, které mají zásadně interní (vnitřní) charakter. Orgány a také organizace je vydávají pro své zaměstnance a podřízené složky. Jsou závazné pouze pro tyto subjekty. Konkretizují oprávnění a povinnosti obsažené v právních předpisech, proto také není třeba zvláštního zákonného zmocnění pro

jejich vydávání. Obecné zmocnění k vydání je obsaženo v zákoníku práce²⁶⁰, kde je dáno vedoucímu zaměstnanci oprávnění stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a vydávat jim k tomuto účelu závazné pokyny.

Je třeba objektivně konstatovat, že každý organizační celek vyžaduje ke svému fungování určitá pravidla, která regulují jeho vnitřní chod a umožňují racionální využití všech zdrojů a plnění záměrů a úkolů navenek. Ve veřejné správě se to neobejde, nikde ve světě bez vnitřních organizačních předpisů, pracovních postupů, konkrétních instrukcí mezi pracovníky i mezi úřady a zařízeními.²⁶¹

Tyto vnitřní předpisy se označují různě, např. úřední instrukce, služební a organizační řády, pracovní postupy, rozkazy apod. a jsou závazné pro pracovníky institucí (organizací), jež tyto vydaly. Obecně platí, že interní nařízení nesmí být v rozporu s právními předpisy. Nemůže tedy upravovat věci bez přihlídnutí k právní úpravě nebo v rozporu s ní.

Vedle pojmu právní nařízení se lze zvláště ve starší literatuře setkat s termínem správní nařízení. Přestože se také jedná o abstraktní akt veřejné správy, formálně i obsahově jde však o něco jiného, od právního nařízení podstatně odlišného. Právní nařízení jsou ona nařízení, která obsahují právní pravidla, správními nařízeními ona nařízení, která se neobracejí k občanům a nezasahují do jejich právní sféry, nýbrž jsou spíše pouhými instrukcemi pro úřady. Projevuje se různost zavázaných adresátů a zpravidla odlišný způsob zprostředkování znalosti: právní nařízení se publikují, správní nařízení se většinou zprostředkují oběžníkem (per rollam). V současné době se převážně používá termín **vnitřní předpisy, příp. interní normativní instrukce**. V rámci kapitoly je využito pojmu **interní předpis**, čímž je myšlen analogicky i pojem

²⁶⁰ Ustanovení § 11 odst. 4 zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce, kde dále s pojmem vnitřní předpis nakládá např. ustanovení § 2 odst. 2,3, § 13, § 37 odst. 5.

²⁶¹ Bažil, Z., Staša, J. a kol.: Správní právo – texty II, 1. vyd., Aleko, Praha 1991, s. 83.

vnitřní předpis, interní směrnice, interní normativní směrnice nebo interní akt řízení.

K tomu, aby mohly být vydány, není potřeba žádného zvláštního zákonného zmocnění. Toto oprávnění se dovozuje od právního vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Půjde tady vždy o předpisy s omezenou působností na určité osoby (v určitém služebním postavení) nebo i instituce podřízené v uvedeném smyslu orgánu oprávněnému vydat interní nařízení.

Existence interních předpisů souvisí s existencí organizačního režimu správního práva. Interní předpisy zavazují výlučně v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti v určité organizaci (organizační struktuře):

- a) osoby uvnitř dané organizační jednotky;
- b) podřízené organizační jednotky;
- c) služebně podřízené zaměstnance;
- d) podřízené osoby, na něž byl delegován výkon veřejné správy.²⁶²

Nadmíru příznivé a nematoucí je, pokud právní předpis předpokládá vydání interního předpisu, a vydat jej je přímo povinnost (např.: ustanovení § 306 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce – vydání pracovního řádu).

Obecně ustanovení o vnitřních předpisech je také obsaženo v zákoníku práce, kde je dána možnost k vydání vnitřních předpisů, které stanovují mzdová nebo platová práva a ostatní práva v pracovněprávních vztazích.

Zvláštním druhem interního předpisu je také kolektivní smlouva.²⁶³ Jedná se o kolektivní vnitřní předpis vydávaný v případech nevytvoření odborové organizace.

Interní normativní akty nemusejí být veřejně vyhlášeny, postačí,

²⁶² Staša, J.: Úvod do českého správního práva, 1. vyd., Policejní akademie ČR, Praha 1994, s. 56.

²⁶³ Ustanovení § 22 a násl. Zákoníku práce.

jsou-li patřičným vhodným způsobem sděleny těm, jichž se týkají, tedy adresátům vnitřních předpisů.

Vnitřními předpisy lze zavazovat v příslušných věcech podřízené orgány a osoby ve vnitřních vztazích veřejné správy, ale také podřízené organizační složky státu, státní příspěvkové organizace nebo jiné státní organizace. Interní předpisy je také možno použít jako utajovaný materiál dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, tedy interní předpisy mohou obsahovat utajovanou informaci²⁶⁴ a nakládání s nimi se pak řídí speciálními postupy.

Zákoník práce konkretizuje některé povinnosti, které je možné vztáhnout jako obecné povinnosti pro přípravu, vydávání a závaznost vnitřních předpisů:

- vnitřní předpis musí být vydán písemně,
- nesmí být v rozporu s právními předpisy,
- nesmí být vydán se zpětnou účinností, jinak je zcela nebo v dotčené části neplatný, vydává se zpravidla na dobu určitou (je nadměru vhodné vydat vnitřní předpis na přesně stanovenou dobu, aby poté samovolně pozbyl účinnosti, tato praxe je ale málo využívána),
- vnitřní předpis je závazný i pro zaměstnavatele (pro tvůrce vnitřního předpisu) a pro všechny jeho zaměstnance (adresáty vnitřního předpisu),
- nabývá účinnosti dnem, který je v něm stanoven, nejdříve však dnem, kdy byl u zaměstnavatele vyhlášen,
- zaměstnavatel je povinen zaměstnance seznámit s vydáním, změnou nebo zrušením vnitřního předpisu (je vhodné např. nechat určitou legisvakanci lhůtu mezi platností a účinností vnitřního předpisu),
- vnitřní předpis musí být všem zaměstnancům zaměstnavatele přístupný,

²⁶⁴ Podle zákona o utajovaných informacích je možné interní předpisy kvalifikovat stupněm utajení přísně tajné, tajné, důvěrné nebo vyhrazené.

- zaměstnavatel (zpracovatel a vydavatel vnitřního předpisu) je povinen uschovat vnitřní předpis,²⁶⁵ a to i po skončení jeho platnosti.²⁶⁶

Vnitřní předpisy je možné rozdělit na předpisy:

- které je nutné přijmout, jelikož vycházejí z právního řádu České republiky (např. přijetí pracovního řádu podle § 306 zák. č. 262/2006 sb., zákoník práce),
- které je vhodné přijmout z důvodu vydávání závazných pokynů a úkolů (např. vnitřní předpis zakládající vypracování určitého úkolu),
- které mají povahu oznámení a jsou vydávány z důvodu informovanosti (např. organizační řád)

Znaky interního předpisu je možné dovozovat ze znaků právních norem:

1. Obecnost – právo platí pro všechny subjekty, které má interní předpis zavazovat. Měl by být dán rozsah zavazujících adresátů interních předpisů.
2. Právní závaznost – interní předpis je závazné pravidlo chování pro daný okruh adresátů, kteří jej musí dodržovat, chovat se a jednat podle něj.
3. Regulativnost – interní předpis je vydáván, aby v organizaci něco reguloval.
4. Vynutitelnost – tedy vynutitelnost v rámci dané závaznosti a okruhu adresátů.
5. Informovanost – nutná povinnost seznámit adresáty s obsahem interního předpisu.
6. Formální určitost – měla by být stanovena určitá srozumitelná forma.

²⁶⁵ Tato praxe vychází ze skutečností v soudních sporech, kdy jsou někdy vyžadovány vnitřní předpisy jako důkazní prostředky.

²⁶⁶ Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů.

Platnost i účinnost interního předpisu je aplikována obdobně jako u právních předpisů, tedy vychází z obecné teorie práva. Interní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení. Dnem vyhlášení interního předpisu je den jeho rozeslání nebo rozdání adresátům (zaměstnancům, podřízeným organizacím), tedy seznámení adresátů interního předpisu s jejich právy a povinnostmi v souladu s právními předpisy. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají interní předpisy účinnosti dnem vyhlášení, nebo lze využít patnácti denní lhůtu. Jedná se o možnou analogii u nabytí účinnosti zákona stanovené zákonem o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv.

Významným atributem vnitřních předpisů je také jejich závaznost. Závaznost interního předpisu je dána jeho původcem. Závaznost pro adresáty interního předpisu se odvíjí od funkce původce, neboli od postavení původce a možnosti úkolovat a nařizovat úkoly skupině osob. Stejně tak je možné přikazovat určitou povinnost interním předpisem prostřednictvím zmocnění pro určitého zaměstnance (vedoucí zaměstnance nižšího článku řízení). Na základě takového zmocnění může být vydán interní předpis, upravující podrobněji určitou problematiku, nebo je dána možnost úkolovat další adresáty v konkrétní problematice (vždy v rámci a rozsahu zmocnění).

8.2. Vnitřní předpis kontra právní předpis

Zásadním rozdílem mezi interním předpisem (interní normativní směrnici nebo instrukcí) a právním předpisem (normativním právním aktem) je jejich forma, závaznost a publikace (vyhlášení).

Interní předpisy nemusejí být vyhlášeny veřejně, postačí, pokud jsou vhodným způsobem sděleny těm, kterých se týkají. Oproti tomu normativní právní akty musejí být vyhlášeny veřejně, např. ve Sbírce zákonů.

Interními předpisy lze v příslušných věcech zavazovat podřízené orgány a osoby ve vnitřních vztazích veřejné správy. Interní předpisy

nejdou prameny práva a normy v nich obsažené nejsou právními normami.

Normativní právní akty jsou výsledkem normotvorné činnosti orgánů veřejné moci, obsahují právní normy a jsou obecně závazné. Lze jimi zavazovat kohokoliv.

Co se týče platnosti a účinnosti, lze uvést, že u interních předpisů je postupováno obdobně jako u právních předpisů. Platnost i účinnost vychází z obecné teorie práva. Interní předpis by neměl nabýt účinnosti zpětně, je tedy nutné stanovit termín nabytí účinnosti alespoň společně s platností vnitřního předpisu, tedy s termínem vyhlášení (publikací) interního předpisu. Pokud je stanovena určitá legisvakanní lhůta, např. patnácti denní²⁶⁷, je to jistě ve prospěch práv a povinností stanovených v interním předpisu.

8.3. Vnitřní předpisy v rámci práva České republiky

Každá organizační jednotka (úřad, škola, výrobní podnik) vyžaduje ke svému řádnému fungování existenci a platnost určitých pravidel, která regulují závazně její vnitřní chod a umožňují tak racionální využití všech zdrojů k plnění záměrů a úkolů, které má tato jednotka stanoveny nebo které si sama jako cíl předsevzala. Vnitřní předpisy (instrukce) jsou znakem formální organizace a prostředkem k jejímu efektivnímu chování.

Vnitřní předpis představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu. Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti: organizační řád, jednacích řád, spisový řád, služební předpis, pracovní postupy, ale také kon-

²⁶⁷ Jedná se o datum stanovené analogicky podle vydávání ve Sbírce zákonů, když není přímo stanovena účinnost právního předpisu. Je nutné brát toto datum jako vhodný návrh, rozhodně ne jako dogma.

kretizace úkolů vyplývajících z působnosti úřadů jako provedení předpisu úřadu vyššího apod.²⁶⁸

Lze říci, že za interní předpisy v rámci práva České republiky můžeme označit všechny abstraktní akty, které nemají povahu právních předpisů, ovšem určitým způsobem upravují práva a povinnosti podřízených osob, úřadů nebo orgánů. Za takové předpisy je možné označit: usnesení vlády, směrnice či instrukce ministerstev, spisové řády, služební předpisy, provozní (ústavní) řády apod.

8.3.1. Legislativní proces vnitřních předpisů

I u vnitřních předpisů se doporučuje vytvořit a dodržovat formalizovaná pravidla tvorby vnitřních předpisů. Jistě u menších a méně strukturovaných organizací je možné pravidla udržet pouze na úrovni dodržovaných postupů a určité formalizace, bez potřeby vydávání podrobných pravidel. Ovšem u větších subjektů je vhodné pravidla tvorby vnitřních předpisů stanovit též vnitřním předpisem. Samotný legislativní proces vnitřních předpisů je zahájen samotnou přípravou tvorby vnitřních předpisů věcným gestorem (osobou, útvarem k tomu v rámci organizace určenou), následně připomínkováním od dalších osob, útvarů a v konečné fázi se jedná o schválení příslušným subjektem, který je oprávněn vnitřní předpis schválit (např. vedoucí organizační složky státu, ředitel útvaru aj.).

8.3.1.1. Příprava (tvorba) vnitřních předpisů

Organizační část nebo celek organizace, osoba, nebo útvar, v jehož působnosti je zcela nebo převážně předmět úpravy vnitřního předpisu, zabezpečuje zpracování návrhu vnitřního předpisu a připomínkové řízení. Tento subjekt je označován gestorem, často věcným gestorem vnitřního předpisu. Tento gestor je povinen průběžně sledovat a vyhodnocovat, jsou-li vnitřní předpisy v jeho působnosti v souladu s návrhy

²⁶⁸ Hendrych, D. a kol., *Správní právo – obecná část*, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, s. 189–190.

právních předpisů projednávaných v legislativním procesu a návrhy vnitřních předpisů, o jejichž přípravě se prokazatelně doví.

Při zpracování návrhu vnitřního předpisu by měl gestor spolupracovat podle potřeby s organizačními částmi, celky nebo útvary organizace, jejichž působnosti se návrh vnitřního předpisu dotýká, zejména navazuje-li na tuto působnost nebo s ní jinak souvisí.

Gestor by měl zodpovídat za řádnou přípravu návrhu vnitřního předpisu, a konalo-li se připomínkové řízení, také za soulad návrhu vnitřního předpisu s jeho výsledky. Dále též zodpovídá za věcnou správnost a úplnost úpravy, která je předmětem vnitřního předpisu. A v neposlední řadě gestor předpisu musí zodpovídat za soulad vnitřního předpisu s právním řádem a dalšími vnitřními předpisy organizace.

Návrh vnitřního předpisu musí být koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně a musí být v souladu s právním řádem a vnitřními předpisy. Musí obsahovat pouze ustanovení normativní povahy a nesmí obsahovat opisy a výpisy právních a vnitřních předpisů. Návrh vnitřního předpisu by se mohl zpracovávat přiměřeně podle Legislativních pravidel vlády²⁶⁹.

Následně by návrh vnitřního předpisu měl být posouzen celou organizací, aby se mohli všichni k předpisu vyjádřit (jistě to z logiky věci neplatí při konkrétním pokynu, kde schvalovatel vnitřního předpisu předpis přímo schválí). Lhůta pro doručení připomínek by měla být stanovena podle rozsahu a složitosti návrhu vnitřního předpisu, což by mohlo odpovídat lhůtě ne kratší než 5 pracovních dnů (obdoba Legislativních pravidel vlády). Následně by měl gestor předpisu řádně do návrhu vnitřního předpisu všechny připomínky zapracovat či je určitým způsobem vypořádat. Následně je takto připravený návrh vnitřního předpisu připraven ke schválení.

²⁶⁹ Část sedmá přílohy Usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, o Legislativních pravidlech vlády, ve znění pozdějších předpisů.

8.3.1.2. Schválení vnitřních předpisů

Čistopis návrhu vnitřního předpisu předloží gestor příslušnému schvalujícímu orgánu ke schválení. Následně je nutné po souhlasu s vnitřním předpisem, seznámit příslušné subjekty se schváleným předpisem (publikovat jej) a distribuovat jej.

8.3.1.3. Seznámení se s vnitřními předpisy

Každý interní předpis při svém zpracovávání je koncipován pro určitý okruh adresátů (okruh zaměstnanců, podřízených, příslušníků bezpečnostních sborů). Těmto adresátům musí být interní předpis určitým způsobem doručen a adresát interního předpisu musí být s jeho obsahem seznámen. Bez možnosti seznámit se s obsahem vnitřního předpisu (seznámit se s povinnostmi v něm uloženými), není možné vyžadovat závaznost a vynutitelnost daného interního předpisu. Se seznámením těsně souvisí distribuce vnitřních předpisů.

8.3.2. Distribuce vnitřních předpisů

Významnou náležitostí vnitřních předpisů je jejich dostupnost. Každý interní předpis, který zakládá určitou povinnost a má být adresován určité skupině nebo jediné osobě, musí být dostupný.

Hlavním důvodem distribuce je seznámit s obsahem interního předpisu adresáty, kterým je určen. Jak již bylo výše uvedeno, v interním předpisu jsou dávána určitá práva vedoucímu zaměstnanci²⁷⁰ a ukládány povinnosti podřízeným zaměstnancům. Je tedy nutné s těmito právy a povinnostmi seznámit adresáty interního předpisu, aby mohl být vynutitelný konkrétní interní předpis.²⁷¹ Z tohoto důvodu je nutné vždy nastavit co nejefektivnější možnost distribuce interních předpisů.

Způsoby distribuce (seznámení) interního předpisu:

²⁷⁰ Určití „zákonodárci“ interního předpisu, kteří předpis schvalují a mají oprávnění zavazovat povinnostmi a dát práva adresátům interního předpisu.

²⁷¹ Jedná se o určitou dobu promulgace právních předpisů.

1. V listinné podobě

Stále je to nejvíce rozšířený systém distribuce interních předpisů, které jsou vytištěny, tedy které jsou v papírové (listinné) podobě.

- a) **Osobně** – často využíván osobní způsob distribuce, což není nic jiného než vlastní silou roznesený po organizaci opublikovaný interní předpis. Jedná se o klasický způsob, který je možný u menší organizace. Tento způsob je možné subsidiárně použít s dalším způsobem, např. rozesláním poštou, tedy zkombinovat systém osobního roznesení v budově a dále rozeslání poštou. Při tomto způsobu je také možné využít způsob koncentrace interních předpisů, tedy možnost kumulace všech vydaných interních předpisů na jednom místě a z takového místa informovat adresáty interního předpisu.
- b) **Poštou** – rozeslání poštou je efektivní způsob distribuce interních předpisů. Jedná se o rychlou distribuci směrem k adresátům interních předpisů v listinné podobě a nenáročnou distribuci pro organizaci. Tento způsob má určitá negativa, a to zejména existující možnost úniku informací a možnost ztracení zásilky.
- c) **Kurýrní službou** – nejhodnější je distribuce kurýrní službou, která je přímo zřízena v organizaci, která interní předpis vydala (např. vyčlenění jednoho zaměstnance na distribuci zásilek všeho druhu). Takovým způsobem je pak zmenšeno riziko úniku informací.

2. V elektronické podobě

Při předpokladu rozšířenosti výpočetní techniky se jedná o vysoce efektivní způsob distribuce. Výhodou je rychlost, nenáročnost a dostupnost. Nevýhodou je možnost „zhroucení“ systému interních předpisů při závadách na výpočetní technice a možnost úniku obsahu vnitřních předpisů – některé interní předpisy nelze zasílat v elektronické podobě.

- a) **Intranetem** (vnitřní uzavřenou sítí) - vlastní uzavřené sítě mají velkou výhodu, především z důvodu minimalizace úniku informací z materiálů zasílaných formou intranetové (vnitřní) sítě.
- b) **Internetem** – je to obdobný systém jako výše uváděný intranet, ale v rámci otevřené veřejné sítě, kde je možný únik informací.

c) **Informačním systémem** – dostupnost interních předpisů pomocí informačního systému, který může být vytvořen přímo pro publikaci vnitřních předpisů, nebo může být využit některý ze stávajících rozšířených právních informačních systémů (např. ASPI, EPI).

3. Slovně (přečtením)

Jedná se o jednu z možností, jak adresáty seznámit s vnitřním předpisem, dle našeho názoru je po slovním přečtení a seznámení nutné interní předpis distribuovat také v listinné podobě nebo elektronicky, zejména z důvodu, že právní předpis často vyžaduje publikaci vnitřního předpisu v písemné podobě (např. zákoník práce).

V této části je zmíněno o „zvláštním“ způsobu distribuce, ale také tvorby a publikace interních předpisů. Takový způsob se aplikuje při krizových stavech.²⁷²

Interní předpisy krizové lze z hlediska jejich obsahu a času, kdy jsou vydávány, rozdělit:

1. Interní předpisy, které upravují zejména přípravu na krizový stav. Tyto předpisy mají charakter „standardních“ interních předpisů, a pokud nejsou utajovány, jsou vydávány a distribuovány obvyklou formou a procedurou tak, jako jiné interní předpisy.

2. Interní předpisy, upravující průběh krizového stavu, a které jsou vydávány během situace, která není krizovou.

Takové interní předpisy lze označit za tzv. „spící“. Jsou aktivovány v případě krizové situace. Jsou vydávány a distribuovány stejně jako předpisy uvedené v bodě 1 s tím, že seznamování adresátů s takovými předpisy by mělo být skutečně pečlivé. Seznamování s jejich obsahem v průběhu krizové situace, která nastává zpravidla nečekaně, je velmi problematické. Adresáti, kteří jsou předurčení pro výkon činností při krizové situaci, by měli být k takovým před-

²⁷² Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění Ústavního zákona č. 300/2000 Sb., zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

pisům řádně školeni, aby měli jejich obsah zvládnutý a snadno jej aplikovali v praxi.

Dostupnost obsahu těchto vnitřních předpisů v případě krizové situace je nutné zabezpečit, protože je nutno počítat s omezenými možnostmi jejich distribuce.

3. Interní předpisy vydávané za krizové situace, upravující průběh krizového stavu.

Takovými předpisy se upravuje průběh krizové situace, která nastala a kterou je nutné řešit operativně. U těchto interních předpisů nemůže být zpravidla dodržena standardní procedura jejich přípravy (jako jsou připomínková řízení, schvalovací řízení, kdy je návrh předkládán k podpisu představitelům resortů). Za krizové situace může být tato procedura urychlena projednáním v krizovém štábu nebo projednána orgánem, který si takový krizový štáb pro tento účel zřídí.

Po schválení takového interního předpisu je nutné zajistit jeho distribuci adresátům, aby se s ním tito mohli seznámit ve velmi krátké době. Lze předpokládat, že za krizového stavu nemusí být funkční obvyklé komunikační kanály, proto budou informace o interním aktu řízení předávány prostřednictvím komunikačních nástrojů určených pro krizové řízení (např. rozkazy a pokyny ministrů nebudou vydávány ve věstnících, ale budou šířeny jiným způsobem).²⁷³

Odlišný způsob distribuce a nakládání s interními předpisy je při distribuci utajovaných informací. Oblast utajovaných informací upravuje zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti a jejich distribuce je upravena v prováděcím právním předpise, ve vyhlášce 529/2005 Sb., o administrativní bezpečnosti a o registrech utajovaných informací. Je nutné rozlišovat distribuci interních předpisů v jednotlivých stupních utajení, jiná manipulace je s interním

²⁷³ Více viz Vavera, F., Kaima, M., Novák, P.: Interní předpisy v krizovém řízení, 112, roč. 2006, č. 3, s. 27–29.

předpisem stupně utajení „VYHRAZENÉ“ a jiná je s interním předpisem stupně utajení „DŮVĚRNÉ, TAJNÉ, PŘÍSNĚ TAJNÉ“.

Není možné použít klasické výše uvedené možnosti distribuce. Veškerá manipulace je upravena v ustanovení § 7 až 25 uvedené vyhlášky.

8.4. Vnitřní předpisy v rámci veřejné správy

V rámci veřejné správy²⁷⁴ je tvořeno mnoho předpisů. Ústavní zákony jsou připravovány dle legislativního procesu²⁷⁵, zákonodárnou iniciativu má jak vláda (ústřední orgány státní správy), tak též vyšší územně samosprávné celky (zastupitelstva krajů). Nařízení vlády a vyhlášky ministerstev připravují Úřad vlády a jednotlivá ministerstva (ústřední orgány státní správy) a jsou schvalovány vládou, potažmo komisemi Legislativní rady vlády.²⁷⁶ Nesmíme zapomenout ani na vyhlášky a nařízení obcí a krajů.²⁷⁷ Jedná se o demonstrativní výčet²⁷⁸, ovšem základních právních předpisů vydávaných v rámci veřejné správy. Jde o obecně závazné předpisy, které zavazují kohokoliv (adresáty).

Vnitřní předpisy mají pro oblast veřejné správy zásadní význam. Na rozdíl od předpisů právních nemají obecnou závaznost, zavazují toliko služby a subjekty podřízené úřadu, který je vydal, k jejich vydání není třeba žádného (zákonného) zmocnění; právo je vydávat vyplývá ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti, často stanovených zákonem. Vnitřní

²⁷⁴ Státní správa a samospráva.

²⁷⁵ Jak již bylo zmíněno, upraveno zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních předpisů.

²⁷⁶ Legislativní pravidla vlády, (usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení vlády).

²⁷⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁸ Např. právní předpisy vydávané Českou národní bankou.

předpisy jsou tedy předpisy vydávané nadřízeným v rámci určité organizační jednotky a směřující vůči podřízeným, nemají povahu pramenů práva, zavazují pouze podřízené. Interní předpisy tedy nezavazují, resp. by neměly zavazovat externí subjekty stojící mimo určitou organizační strukturu (veřejné správy). Jak uvádí prof. D. Hendrych, vnitřní předpisy jsou interní akty abstraktní povahy, které především slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek veřejné správy nebo v zařízeních veřejné správy na základě právně zakotveného vztahu podřízenosti k vydavateli vnitřního předpisu.

Interní předpisy nutno považovat za relevantní formu činnosti (státní správy). Vydává se jich ohromující množství, neboť do značné míry zajišťují fungování veřejné správy, slouží především jako nástroj usměrňování výkonu státní správy jejími nižšími organizačními složkami. Označují se různě (směrnice, pokyny, rozkazy, příkazy atd. ...), neboť konkrétní forma (název) není zpravidla předepsána; většinou není upravena ani jejich publikace či platnost. Výjimkou jsou ovšem teprve poměrně nedávno (roku 2000) přijaté nové úpravy v oblasti komunálního práva. V ustanovení § 61 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a obdobně i v § 92 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů se stanoví, že podmínkou platnosti směrnice ministerstva a jiných ústředních správních úřadů je její publikace (u krajů výjimečně i registrace) ve Věstníku vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí.

Nejvýznamnějším, v oblasti veřejné správy hierarchicky nejvyšším interním předpisem je usnesení vlády, jehož závaznost pro podřízené subjekty (celou veřejnou správu) vyplývá ze zákona. Podle ustanovení § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů se ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy ve své veškeré činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. K povaze interních normativních předpisů se taktéž vyjádřil Ústavní soud:

Určujícím znakem interních instrukcí je, to že se jimi jen konkretizují

úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Vydáváním interních instrukcí se realizuje provánění řídit činnosti podřízených – i když se tak děje za účelem konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními předpisy – a tomuto oprávnění odpovídající povinnost řídit se vydávanými příkazy, povinnost, jež stejně jako oprávnění vyplývá z právní normy stanovící takový vztah nadřízenosti a podřízenosti. O obecně závazných vyhláškách naproti tomu platí, že sice mohou obsahovat i právní normy zavazující jen určitý okruh, tato závaznost nemá však nic společného s podřízeností orgánů, který předpis vydal. (nález č. 15/1994 Sb. ÚS, sv. 1).

Vydávání instrukcí je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnost vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti. Interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. (nález č. 29/1994 Sb., ÚS, sv. 1).

Pokud hovoříme o správních aktech, je nutné zmínit také individuální služební pokyny (interní individuální akty), které se správním aktům podobají především vztahem ke konkrétní věci. S jistou nadsázkou lze snad říci, že rozdíly mezi nimi jsou obdobné jako difference mezi nařízenými a interními normativními předpisy. Stejně jako vnitřní předpisy slouží jako prostředek řízení a fungování interních záležitostí veřejné správy. Jejich základem je také právem zakotvený vztah nadřízenosti a podřízenosti, liší se však tím, že nejde o pravidlo (normu), ale o individuální akt směřující ke konkrétnímu úředníkovi a vztahující se ke konkrétní věci. Forma ani podmínky jeho vydání nejsou zpravidla předepsané, může jít také o příkaz ústní.

Typické jsou zvláště jmenovací akty. Například podle zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ministr zemědělství jmenuje a odvolává ústředního ředitele Státní veterinární správy, ústřední ředitel Státní veterinární správy pak jmenuje a odvolává ředitele krajských veterinárních správ (ustanovení § 47 odst. 2, 3).

Právě pro ministerstva je typickou a rozsáhlou činností vydávání interních normativních instrukcí (zpravidla směrnic), zejména k usměrňování výkonu státní správy, určených pro podřízené subjekty. Podrobnější vymezení úkolu ministerstva (jeho věcné působnosti), zásady činnosti, vnitřní organizační uspořádání, příp. výčet podřízených subjektů apod. otázky upravují interní předpisy (statuty nebo organizační řády).

Z citace ustanovení § 1 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá závaznost zákoníku práce²⁷⁹. Z tohoto pohledu jsou tedy ustanovení zákoníku práce vztahující se k vnitřním předpisům závazná i pro úředníky územně samosprávných celků.²⁸⁰

Na některé zaměstnance, kteří mají zaměstnanecký poměr k územně samosprávnému celku, se zákon č. 312/2002 Sb., nevztahuje²⁸¹ a jejich vztah k územně samosprávnému celku vzniká přímo na základě zákoníku práce.

Úkoly zaměstnavatele v rámci obce plní starosta²⁸², tajemník, pokud

²⁷⁹ Zejména § 1 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., „na pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků se vztahuje zákoník práce, nestanoví-li tento zákon jinak“.

²⁸⁰ Územním samosprávným celkem je obec a kraj, tedy též hlavní město Praha, město, statutární město a městská část hlavního města Prahy. Úředníkem se rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.

²⁸¹ Viz ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb.

²⁸² Ustanovení § 103 odst. 4 písm. i) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dává pravomoc starostovi plnit obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu. Jedná se pouze o obdobné úkoly a z tohoto pohledu není dána pravomoc starostovi vystupovat k uvolněným členům zastupitelstva jako k podřízeným zaměstnancům, a to z důvodu neexistence zaměstnaneckého poměru.

je jeho funkce zřízena²⁸³, v rámci hlavního města Prahy²⁸⁴ ředitel magistrátu²⁸⁵ a v rámci kraje plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele ředitel krajského úřadu²⁸⁶. Na základě výše uvedených skutečností lze dovodit, že na nejvyšší úrovni územně samosprávného celku má možnost a někdy i povinnost vydávat vnitřní předpisy starosta obce, tajemník obce, ředitel magistrátu hlavního města Prahy, primátor hlavního města Prahy, ředitel krajského úřadu a hejtman kraje.

Tímto jistě není dotčena možnost, aby vnitřní předpisy vydávali další vedoucí zaměstnanci v rámci územně samosprávného celku, tedy vedoucí a ředitelé odborů a oddělení.

8.5. Vnitřní předpisy v rámci Ministerstva vnitra

V rámci veřejné správy je jedním s největších (co do struktury, početnosti i působnosti) resortů Ministerstvo vnitra. Z tohoto důvodu ve zkratce popíšeme tvorbu vnitřních předpisů v rámci Ministerstva vnitra.

²⁸³ Ustanovení § 103 odst. 4 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Tajemníkovi je jako statutárnímu orgánu zaměstnavatele dána povinnost vydávat spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada obce (§ 110 odst. 4 písm. e) zákona o obcích).

²⁸⁴ Dle ustanovení § 72 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů má primátor obdobné postavení jako hejtman kraje.

²⁸⁵ § 81 odst. 5 písm. d) a e) zákona o hlavním městě Praze: ředitel magistrátu plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům hlavního města Prahy zařazeným do Magistrátu a vydává svým nařízením zejména pracovní řád, spisový řád a skartační řád Magistrátu.

²⁸⁶ Ustanovení § 69 odst. 2 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Ovšem z § 61 odst. 3 písm. h) citovaného zákona plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva a řediteli, hejtman kraje. Jedná se pouze o obdobné úkoly a z tohoto pohledu není dána pravomoc hejtmanovi, potažmo primátorovi hlavního města Prahy, vystupovat k uvolněným členům zastupitelstva jako k podřízeným zaměstnancům, a to z důvodu neexistence zaměstnaneckého poměru.

Ministerstvo vnitra²⁸⁷ je ústředním organem státní správy pro vnitřní věci, zejména pro:

- a) veřejný pořádek a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti ve vymezeném rozsahu, včetně dohledu na bezpečnost a plynulost silničního provozu,
- b) jména a příjmení, matriky, státní občanství, občanské průkazy, hlášení pobytu, evidenci obyvatel a rodná čísla,
- c) sdružovací a shromažďovací právo a povolování organizací s mezinárodním prvkem,
- d) veřejné sbírky,
- e) archivnictví a spisovou službu,
- f) zbraně a střelivo,
- g) požární ochranu,
- h) cestovní doklady, povolování pobytu cizinou a postavení uprchlíků,
- i) územní členění státu,
- j) státní hranice, jejich vyměřování, udržování a vedení dokumentárního díla a zřizování, uzavírání a změny charakteru hraničních přechodů,
- k) státní symboly,
- l) volby do zastupitelstev územní samosprávy, do Parlamentu České republiky a volby do Evropského parlamentu konané na území České republiky,
- m) krizové řízení, civilní nouzové plánování, ochranu obyvatelstva a integrovaný záchranný systém,
- n) oblast elektronického podpisu,
- o) informačních systémů veřejné správy.

Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení, správního trestání a spisové služby, v oblasti výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy, v oblasti služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a v neposlední řadě plní koordinační úlohu pro informační a komunikační technologie.

Ministerstvo vnitra též zajišťuje komunikační síť pro Policii České

²⁸⁷ Viz. § 12 zák. č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

republiky, složky integrovaného záchranného systému a územní orgány státní správy a provozuje informační systém pro nakládání s utajovanými informacemi mezi orgány veřejné moci.

Z uvedeného výčtu působnosti ministerstva je zřejmé, že takovýto rozsah kompetenčního záběru, a tím i organizaci činností podřízených institucí i vlastního organizačního celku ministerstva a pracovníků a příslušníků se na výkonu jeho kompetencí podílejících včetně příslušníků bezpečnostních sborů nelze řešit bez využití interních předpisů.

Ministerstvo vnitra vypracovává vládní návrhy v oboru své působnosti, proto je důležité respektovat kromě legislativních pravidel také Nařízení Ministerstva vnitra č. 63/2000, kterým se stanoví postup při přípravě návrhů právních předpisů v působnosti Ministerstva vnitra a dalších materiálů určených k projednání ve vládě, ve znění Nařízení Ministerstva vnitra č. 69/2001, tzv. „vnitřní legislativní pravidla“. Tímto nařízením se upravuje postup útvarů Ministerstva vnitra při plánování legislativních úkolů, při přípravě a projednání návrhů právních předpisů zpracovaných v působnosti Ministerstva vnitra, při přípravě připomínek a stanovisek Ministerstva vnitra, k návrhům právních předpisů zpracovávaných ostatními ministerstvy a jinými správními úřady a při přípravě a posuzování dalších materiálů určených vládě.

K základním interním aktům řízení, které se vztahují na zaměstnance Ministerstva vnitra, patří nařízení Ministerstva vnitra, kterým se vydává organizační řád Ministerstva vnitra.

K velmi významnému internímu aktu řízení vztahujícímu se na zaměstnance Ministerstva vnitra patří především nařízení Ministerstva vnitra č. 90/1999, kterým se stanoví pravidla pro přípravu a vyhlášení interních aktů řízení v oboru působnosti Ministerstva vnitra, ve znění pozdějších předpisů. Toto nařízení bylo čtyřikrát novelizováno, a to nařízením Ministerstva vnitra č. 5/2000, č. 46/2001, č. 77/2001 a č. 47/2003. Nařízení upravuje postup útvarů vnitra, organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací zřízených ministerstvem k plnění úkolů v oboru jeho působnosti a útvarů Policie České

republiky při přípravě, vyhlásování a evidování interních aktů řízení vydávaných v oboru působnosti resortu vnitra. Dle tohoto nařízení se postupuje v zájmu sjednocení postupů přiměřeně i při přípravě, vyhlásování a evidování meziresortních dohod, pokud není zvláštními předpisy stanoveno jinak.

Interní akty Ministerstva vnitra:

- Nařízení Ministerstva vnitra,
- Pokyn ministra vnitra,
- Pokyny vedoucího zaměstnance,
- Akty metodického usměrňování (metodický návod, oznámení).

Do roku 1998 byl interním aktem řízení Rozkaz ministra vnitra, což bylo dáno tím, že na Ministerstvu vnitra do tohoto roku pracovali příslušníci Policie České republiky. V současné době je to výše uváděný pokyn ministra vnitra.

Nařízením Ministerstva vnitra se zejména upravují:

- časově neomezená nebo dlouhodobá opatření a úkoly, vztahující se na blíže neurčitý okruh zaměstnanců,
- vztahy a činnosti související s pracovním poměrem zaměstnanců,
- vztahy a činnosti útvarů ministerstva,
- organizace ministerstva,
- řízení a součinnost útvarů policie a její organizace,
- postup při plnění úkolů v jednotlivých oblastech činnosti ministerstva a police,
- činnost související s výkonem působnosti na úseku požární ochrany.

Pokynem ministra vnitra se upravují zejména:

- úkoly ukládané náměstkům ministra vnitra, ředitelům útvarů a ředitelům organizačních složek státu a ředitelům státních příspěvkových organizací,
- úkoly ukládané policejnímu prezidentovi a ředitelům policie,
- jednorázová opatření týkající se vymezeného okruhu zaměstnanců,
- úkoly útvarů ministerstva, organizačních složek státu, státních pří-

spěvkových orga-nizací a úkoly Policejního prezidia České republiky.

Pokyn vedoucího zaměstnance se vydává k zabezpečení plnění úkolů v rámci vymezené věcné a osobní působnosti.

Metodickým návodem se doporučují účelné způsoby postupu při plnění určitých úkolů nebo v určitých vztazích.

Oznámením se zveřejňují informace o různých opatřeních nebo skutečnostech, které mají význam pro činnost útvarů Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky.

Pokud je interní akt řízení schválen ministrem vnitra (nebo jeho zmocněným zástupcem), je závazný pro všechny adresáty, kteří jsou v něm uvedeni. Pokud je interní akt (pokyn vedoucího zaměstnance) schválen vedoucím zaměstnancem, který je zmocněn ministrem vnitra k určitým úpravám, je poté tento interní akt závazný pro všechny pracovníky Ministerstva vnitra. Pokud tomu tak není, jsou interní akty řízení vedoucího zaměstnance závazné pro jím řízený útvar a pro ostatní útvary mají pouze charakter metodického návodu.

Návrh interního aktu řízení Ministerstva vnitra zpracovává útvar, do jehož působnosti patří zcela anebo převážně upravovaná problematika, nebo útvar, který byl přípravou pověřen.

Součástí návrhu je důvodová zpráva, která musí obsahovat zdůvodnění nezbytnosti vydání navrhovaného interního aktu; cíle, které jsou připravovanou úpravou sledovány a dále organizační, ekonomické a personální požadavky související s přijetím navrhovaného interního aktu řízení Ministerstva vnitra.

Návrh interního aktu řízení Ministerstva vnitra je zpracovatel povinen projednat s odborem legislativy Ministerstva vnitra a dohodnout s ním rozsah připomínkového řízení a formu interního aktu řízení Ministerstva vnitra. Návrh textu interního aktu řízení Ministerstva vnitra, včetně důvodové zprávy, zasílá zpracovatel k připomínkám útvarům Ministerstva vnitra a Policie ČR v rozsahu, který byl dohodnut s odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra.

Zpracovatel stanovuje k zaujetí stanoviska přiměřenou lhůtu (nejméně 15-ti denní, kterou ale může v naléhavých případech výjimečně zkrátit, maximálně však na 5 dnů).

Připomínkový útvar ve stanovisku posuzuje návrh interního aktu řízení Ministerstva vnitra zejména po stránce obsahové, přičemž se zaměřuje na zpracování problematiky, která spadá do jeho působnosti. Připomínky, které útvar považuje za zásadní, musí takto označit. Povinnou součástí takových připomínek je jejich zdůvodnění a návrh, jak by měl napadený text znít.

Uplatněné připomínky zpracovatel vyhodnotí. Nejasné připomínky a zásadní připomínky, ve kterých připomínkový útvar zaujme odlišné stanovisko, projedná zpracovatel s tímto útvarem. V případě, že se tyto dva subjekty nedohodnou, dojde k rozporu. Takový rozpor zpracovatel předloží spolu se svým stanoviskem k rozhodnutí nejbližší společnému nadřízenému.

Návrh interního aktu řízení Ministerstva vnitra upravený dle výsledku připomínkového řízení předloží zpracovatel k právnímu posouzení a legislativně – technické úpravě odboru legislativy a koordinaci předpisů Ministerstva vnitra.

Pro případ novelizace interního aktu řízení Ministerstva vnitra se postupuje stejně jako při jeho novém vypracování.

Interní akt řízení Ministerstva vnitra se ruší derogačním ustanovením v nově vydávaném interním aktu řízení Ministerstva vnitra nebo derogačním interním aktem řízení Ministerstva vnitra.

Interní akty řízení Ministerstva vnitra jsou publikovány ve Věstníku Ministerstva vnitra. V jeho první části se v plném znění uveřejňují interní akty řízení – nařízení a pokyn.

V druhé části věstníku se uveřejňuje meziresortní dohoda, opatření ministra vnitra k volbám do zastupitelstev v obcích, pokyn, metodický návod, oznámení náměstků ministra vnitra na základě jejich žádosti, pokyn, metodický návod nebo oznámení ředitelů útvarů Ministerstva vnitra, které mají význam pro činnost útvarů Ministerstva vnitra nebo Policie ČR a pokud o to ředitelé útvarů Ministerstva vnitra požádají, a to

bud' v plném znění, nebo se uveřejní pouze informace o schválení těchto interních aktů řízení. Ve druhé části věstníku se také uveřejňují opravy tiskových chyb.

Ve věstníku mohou být uveřejněna také jiná rozhodnutí Ministerstva vnitra nebo opatření jiných ministerstev, správních úřadů a státních orgánů, která se dotýkají působnosti Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky. Interní akty řízení náměstků a ředitelů útvarů jsou uveřejňovány ve Sbírkách interních aktů řízení náměstků nebo ředitelů.

Odbor legislativy Ministerstva vnitra distribuuje Věstníky intranetem, internetem, nebo přímo v písemné podobě. Zvláštní postavení zaujímají interní akty řízení označené „Pro vnitřní potřebu“. Takové akty řízení nelze zasílat internetem. Tato zvláštní úprava samozřejmě platí také u utajovaných interních aktů řízení, a to již ve fázi zpracování, úpravy a distribuce. Tyto interní akty řízení nelze zasílat internetem, ani intranetem nebo faxem. Distribuce těchto aktů probíhá výhradně v písemné podobě.

8.6. Vnitřní předpisy v rámci bezpečnostních sborů

V České republice působí několik veřejných sborů, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o služebním poměru“) hovoří o bezpečnostních sborech, kam podle něho patří Police ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, Celní správa ČR, Vězeňská služba ČR, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace. Nepochybně můžeme k takovým sborům přiřadit ozbrojené síly, vojenskou policii, vojenské zpravodajské orgány (v rámci služebního poměru spadající do kategorie zákona č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů) a obecní policii. Všechny tyto sbory lze patrně shrnout pod označení veřejné sbory (pro zdůraznění jejich veřejnoprávního charakteru). Příslušníci těchto sborů (příp. i ve skupině pod jednotným velením) se mohou v různé míře, adekvátní poslání sboru, a za podmínek a způsobem stanoveným zákonem, podílet na činnosti

veřejné správy, resp. být vykonavatelí veřejné (státní) správy. Jedná se především o služební úkony a bezprostřední zásahy.

Právě zákon o služebním poměru řeší nejen služební poměry zvláštní skupiny zaměstnanců státu, ale i úpravu řady dalších významných institutů. V neposlední řadě se jedná o problematiku, které je věnována tato publikace, tedy problematiku interních předpisů.

Zákon o služebním poměru za základ interní úpravy, která je přijímána uvnitř bezpečnostního sboru, považuje služební předpis. Podle § 5 citovaného zákona tento předpis vymezuje zejména rozsah oprávnění příslušníků řídicích výkon služby jiných příslušníků (je pro ně založena zkratka „vedoucí příslušník“) dávat podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby. Příkladem uvedený možný obsah služebního předpisu je toliko dílčí částí problematiky, která je zákonem o služebním poměru svěřena tomuto druhu interní úpravy. Platí, že služebním předpisem lze upravovat i další otázky související s problematikou služebního poměru.

Dalším typem interní úpravy, jejíž vydávání zákon o služebním poměru předpokládá, jsou interní akty (srov. § 48 odst. 2). Přehlížet nelze ani rozkazy, které mohou být za určitých podmínek považovány za interní předpis.²⁸⁸ Uvedené interní předpisy zákon o služebním poměru z formálního hlediska nevymezuje.

Služební předpis stanoví zejména rozsah oprávnění příslušníků, kteří řídí výkon služby dalších příslušníků, dávat podřízeným rozkazy k výkonu služby. Služební funkcionář je povinen zajistit vedení

²⁸⁸ Zákon o služebním poměru chápe rozkazy jako instrumenty sloužící k zajištění výkonu služby. Jsou nositelem služebních povinností. Obecně by bylo lze dovozovat, že rozkaz není interním předpisem (tj. formalizovaným normativním aktem zaměřeným na neurčitý počet příslušníků s abstraktním předmětem) - viz například rozkaz k podrobení se zjištění, zda konkrétně určený příslušník není pod vlivem alkoholu nebo jiných návykových látek. Na druhou stranu zákon ukládá bezpečnostnímu sboru vytvářet podmínky pro seznamování se příslušníka s rozkazy za obdobných podmínek, jako je tomu u služebního předpisu. Nepředpokládá však nahlížení do rozkazů, na rozdíl od nahlížení do služebních předpisů.

přehledu platných služebních předpisů a tento přehled průběžně aktualizovat. Služební předpis je pro příslušníky závazný.

Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení zjišťujeme, že zákon vymezuje obsah služebního předpisu jako interního aktu řízení ředitele bezpečnostního sboru a dalších služebních funkcionářů, jímž se budou upravovat některé vztahy vyplývající ze zákona. Výslovně se zakotvuje závaznost služebního předpisu. Povinnost bezpečnostního sboru seznamovat příslušníky se služebními předpisy je stanovena v § 77 zákona.

Z příslušného ustanovení zákona č. 361/2003 Sb., vyplývá, že bezpečnostní sbor je povinen vytvářet podmínky pro řádný a pokud možno bezpečný výkon služby. Za tím účelem zajišťuje pro příslušníky zejména²⁸⁹ seznamování se služebními předpisy, nahlížení do nich a obstarávání jejich opisů na svůj náklad podle potřeby, jakož i seznamování s rozkazy a s informacemi potřebnými k výkonu služby.

Interní předpis slouží jako nosič služebních povinností nebo podrobností k zákonné úpravě.

Obsah služebního předpisu, interního aktu a rovněž rozkazu nesmí překročit hranice dané zákonem o služebním poměru. Služební funkcionář nesmí v rámci interního předpisu upravovat věci *praeter legem* či *contra legem*. Důsledkem nesplnění této povinnosti je neplatnost dotčeného interního předpisu.

Nejen v rámci služebního poměru platí, že služební předpis/interní předpis, který je vydán na nižší řídicí úrovni, nesmí být v rozporu se služebním předpisem vydaným na vyšší řídicí úrovni. Obdobné platí i o rozkazech a interních aktech.

Interní předpis vydaný podle zákona o služebním poměru je pro příslušníka závazný za podmínky, že tento příslušník je jeho adresátem a s interním předpisem byl seznámen.

Nesplnění pro příslušníka závazného interního předpisu má za důsledek porušení služební kázně. To však neplatí absolutně. V případě právně nekonformního rozkazu je příslušník povinen vedoucího při-

²⁸⁹ Ustanovení § 77 odst. 11 písm. c) zákona o služebním poměru.

slušníka na tuto skutečnost upozornit. Jestliže vedoucí příslušník na splnění rozkazu trvá, je příslušník oprávněn žádat o jeho písemné vydání. Této žádosti musí být vyhověno, umožňují-li to okolnosti výkonu služby. V případě, že to okolnosti výkonu služby neumožňují, vedoucí příslušník tak učiní, bez zbytečného odkladu poté, co překážky bránící písemnému vydání rozkazu pominou. Příslušník je povinen takový rozkaz splnit a oznámit tuto skutečnost bez zbytečného odkladu nadřízenému vedoucího příslušníka. Příslušník však v žádném případě nesmí splnit rozkaz, jehož splněním by zřejmě spáchal trestný čin.

Vnitřní předpisy v rámci bezpečnostních sborů lze dělit podle vícero hledisek (např. podle subjektu, který jej vydává, ředitel bezpečnostního sboru, služební funkcionář, dále pak podle toho, zda zákon o služebním poměru předpokládá vydání služebního předpisu (např. podle ustanovení § 48 zákona o služebním poměru povolení další výdělečné činnosti) či nikoliv.

Interní předpis lze dále dělit podle upravované problematiky – podle stádia služebního poměru:

- před vznikem služebního poměru,
- v průběhu služebního poměru,
- v souvislosti s ukončením služebního poměru,
- podstatné věci pro výkon služby,
- požadavky související s výkonem služby,
- bezpečnost a ochrana zdraví při výkonu služby,
- správa písemností,
- hospodaření – nakládání s prostředky,
- nebo související se vzděláváním.

Porušení interního předpisu může mít, jak již bylo naznačené výše, důsledek nejen kázeňské, ale i trestně právní.

Kázeňským důsledkem může být například uložení trestu za kázeňský přestupek. Odpovědnost za kázeňský přestupek je jiným typem odpovědnosti, než je odpovědnost správně trestní. V případě kázeňského přestupku je podmínkou odpovědnosti mj. zaviněné protiprávní

jednání. Služební funkcionář musí při rozhodování o určení druhu kázeňského trestu přihlédnout k závažnosti kázeňského přestupku. Tedy přihlédne zejména ke způsobu jeho spáchání, dále k významu a také k rozsahu následků tohoto přestupku, k okolnostem, za nichž byl kázeňský přestupek spáchán. Dále přihlédne k míře zavinění a k pohnutkám. Přehlízet nemůže ani dosavadní přístup příslušníka k plnění služebních povinností a také skutečnost, zda již byl či nebyl kázeňsky trestán.

Trestní zákoník umožňuje postihnout příslušníka bezpečnostního sboru, který odepře provést nebo úmyslně neprovede rozkaz. Trestní zákoník založil navíc samostatné skutkové podstaty trestných činů, jejichž subjektem je příslušník bezpečnostního sboru. V rámci úpravy je možné postihnout příslušníka, který ke škodě bezpečnostního sboru nesplněním uložené služební povinnosti, byť i z nedbalosti, podstatně snížil použitelnost výzbroje, výstroje nebo jiných věcných prostředků. Trestně právní postih hrozí i tomu, kdo bez oprávnění užije věcného prostředku větší hodnoty k účelu, pro který není určen, nebo k takovému užití dá souhlas, nebo kdo zneužije nebo umožní zneužití podřízených nebo nižších k mimoslužebním úkonům. Dále nový trestní zákoník výslovně stanoví, že na příslušníky bezpečnostního sboru se vztahují i ustanovení o trestných činech neuposlechnutí rozkazu, neuposlechnutí rozkazu z nedbalosti, urážka mezi vojáky, urážka mezi vojáky násilím nebo pohrůžkou násilí, urážka vojáka stejné hodnosti násilím nebo pohrůžkou násilí, násilí vůči nadřízenému, porušení povinnosti strážní služby a porušení povinnosti dozorčí služby.

Porušení interních předpisů může navodit i jiné právní důsledky. Příkladem lze uvést možnost založenou zákonem o služebním poměru, kdy se bezpečnostní sbor zproští odpovědnosti za škodu, prokáže-li, že příslušník škodu způsobil porušením interního předpisu.

Z hlediska samotné úpravy vnitřních předpisů byl policejní prezident nařízením Ministerstva vnitra č. 90/1999, kterým se stanoví pravidla pro

přípravu a vyhlášení interních aktů řízení v oboru působnosti Ministerstva vnitra, zmocněn k úpravě a vydávání interních aktů řízení ve své působnosti.²⁹⁰

Policejní prezident svým Závazným pokynem policejního prezidenta stanovil pravidla vnitřní normotvorby v působnosti Policie České republiky, s tím že interními akty řízení jsou:

- závazný pokyn policejního prezidenta,
- rozkaz policejního prezidenta,
- pokyn vedoucího pracovníka,
- rozkaz vedoucího pracovníka.

Závazným pokynem policejního prezidenta se stanovují zejména pravidla činnosti pracovníků prezidia, útvarů a organizačních článků k zajištění úkolů vyplývajících z právních předpisů a interních aktů řízení v působnosti ministerstva, časově neomezená či dlouhodobá opatření nebo úkoly vztahující se zpravidla k pracovníkům prezidia, útvarů a organizačních článků, jichž se upravovaná problematika věcně týká.

Rozkazem policejního prezidenta se vydávají organizační řády, systematizace pracovních míst a dohody, ukládají se úkoly vedoucím pracovníkům a stanovují se časově omezená opatření týkající se vymezeného okruhu pracovníků.

Pokyn vedoucího pracovníka upravuje zejména pravidla vnitřní organizace práce a způsoby a postupy činností k plnění úkolů v rámci problematik nebo teritorií.

Rozkazem vedoucího pracovníka se zejména vydávají organizační řády a dohody, ukládají úkoly podřízeným pracovníkům, stanoví časově omezená opatření týkající se vymezeného okruhu pracovníků.

Publikačním prostředkem Policejního prezidia je Sběrka interních aktů řízení Policejního prezidia České republiky. V první části Sběrky

²⁹⁰ Čl. 22, odst. 1, nařízení Ministerstva vnitra č. 90/1999 – Pravidla pro přípravu a vyhlášení interních aktů řízení služebních funkcionářů v oboru působnosti policie, vyjma útvarů řízených ministrem vnitra, stanoví policejní prezident.

se vyhláší interní akty řízení - závazný pokyn policejního prezidenta a rozkaz policejního prezidenta v plném znění.

8.7. Závěr

Jak již ze samotného tématu vyplývá, je zde pojednáváno o určité specifické skupině norem, která není v obecném pojetí závazná pro širokou cílovou základnu subjektů, avšak svým významem v oblasti práva má nezastupitelné místo zejména v oblasti veřejné správy.

Podstata těchto aktů spočívá zejména v jejich významu pro samotný chod úřadů, orgánů a organizací, zejména v oblasti subjektů veřejné správy, řízení a subordinaci jejich zaměstnanců a rovněž úpravou vztahů mezi samotnými institucemi.

Zde opět můžeme zdůraznit potřebu existence těchto aktů, jejich identifikaci a rovněž proces vzniku těchto norem. Tato kapitola, zaměřená především na interní předpisy a jejich tvorbu v rámci působnosti Ministerstva vnitra a Policie České republiky, jednoznačně dokazuje již zmíněnou podstatu potřeby takovéto interně formální úpravy činností, neboť vezmeme-li v úvahu, že by tyto formální okolnosti činností a vztahů útvarů, interní vymezení kompetencí a úředních postupů policie a ministerstva byly zakotvovány standardními obecně závaznými předpisy, muselo by zákonitě dojít ke zhroucení už tak někdy chaotického systému práva upravujícího kompetence zmiňovaných výkonných policejně-bezpečnostních subjektů. Vycházeje ze zjištění, na jejichž základě jsem činil tyto závěry, musím konstatovat, že interní akty řízení – interní předpisy i nadále musí být platnými směrnicemi chodu organizací, neboť bez nich by nebylo možno sjednocovat, systematicky členit či stanovovat postupy a směry činností útvarů či jednotlivých osob. U jednotně řízené instituce je nadmíru žádoucí, aby každá osoba této formální skupiny postupovala nejen v souladu se zákonem, ale rovněž i interními akty, které mnohé obecné právní normy „svým způsobem“ oživují.

Na závěr tohoto krátkého pojednání chceme zmínit několik okruhů

vnitřních předpisů, které by bylo vhodné přijmout (některé je nutné přijmout, např. pracovní řád, spisový řád), aby upravovaly určité vztahy, zadávaly úkoly a informovaly adresáty, a to též pro územně samosprávné celky. Jedná se např. o:

- Předpis, kterým by byla stanovena pravidla pro přípravu a vyhlášení interních aktů řízení;
- Předpis, kterým se stanoví organizace (organizační řád);
- Předpis, kterým se vydává pracovní řád;
- Předpis, kterým se vydává spisový řád, skartační řád;
- Kolektivní smlouva (tedy následné vydání informativního charakteru o podpisu kolektivní smlouvy), tedy smlouva mezi odborovou organizací (odborovými organizacemi) a zaměstnavatelem (pokud nepůsobí u zaměstnavatele odborová organizace, může vnitřní předpis stanovit mzdová nebo platová práva a ostatní práva v pracovněprávních vztazích);
- Předpis, kterým se upravuje problematika utajovaných informací.

Na závěr je nutné konstatovat a upozornit, že si každý vedoucí zaměstnanec ve veřejné správě, ať již ministr či tajemník obecního úřadu, musí uvědomit důležitost vnitřních předpisů. Interní předpisy někoho zavazují či informují, někdo se jimi má řídit a zejména z tohoto pohledu je nutné jim přikládat patřičný zřetel. Lze doufat, že tímto krátkým textem jsou dána určitá doporučení, připomenuty zásady a systematizována charakteristika vnitřních předpisů.

II. PRAKTICKÉ ASPEKTY TVORBY PRÁVA

9. Elektronizace legislativního procesu

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

O elektronizaci legislativního procesu a zejména elektronické publikaci právních předpisů se hovoří a diskutuje již delší dobu. První informační systémy obsahující databáze právních předpisů byly vyvíjeny již v osmdesátých letech 20. století. Na začátku let devadesátých však došlo k pozastavení těchto aktivit v rámci veřejného sektoru a vývoj právních informačních systémů se stal doménou soukromých společností. Při tvorbě zákona o Sbírce zákonů v roce 1999²⁹¹ však byla otázka zveřejňování právních předpisů v elektronické podobě znovu diskutována a na základě schválené úpravy byla stanovena povinnost pro Ministerstvo vnitra zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup stejnopis Sbírky zákonů vydávané po 4. květnu 1945 a Sbírky mezinárodních smluv. Právě Ministerstvo vnitra²⁹² vydává Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv a zajišťuje jejich tisk a distribuci, neboli je kompetentním orgánem pro publikaci právních předpisů a zastupuje Českou republiku v této oblasti i v rámci probíhající mezinárodní spolupráce.

Ministerstvo vnitra již od roku 2005 resp. 2007 připravuje projekty elektronické Sbírky zákonů a elektronického legislativního procesu. Připravilo řadu podkladů, studií a analýz, jejichž vyústěním bylo zpracování Koncepce elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu, kterou vláda schválila usnesením č. 975 ze dne 27. července 2009 a následně pak věcného záměru právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické

²⁹¹ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹² V rámci resortu vnitra je gesčním útvarom odbor legislativy a koordinace předpisů.

tvorby právních předpisů (dále jen „věcný záměr“), který byl předložen a po projednání vládou dne 4. srpna 2010 schválen usnesením č. 554. Cílem věcného záměru je usnadnit přístup k pramenům platného práva, umožnit snazší orientaci v právním řádu České republiky a zkvalitnit a zefektivnit tvorbu práva. Věcný záměr připravilo Ministerstvo vnitra České republiky ve spolupráci s útvary Úřadu vlády řízenými předsedou Legislativní rady vlády. Vychází z dlouholeté spolupráce na půdě Evropského fóra úředních listů, na jehož založení a odborné činnosti v oblasti elektronizace tvorby a vyhlášení právních předpisů se odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra podílí již od vzniku této mezinárodní platformy v roce 2004.

V současné době zná český právní řád, jak vyplývá ze zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, pouze model závazné listinné podoby Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv. Tato listinná podoba je přístupná široké veřejnosti, ať již formou koupě jednotlivé částky Sbírky zákonů, či za využití bezplatné služby, kdy je v pracovních dnech možno seznámit se s listinou podobou Sbírky na úřadech územních samosprávných celků.

Vyhlášený text právních předpisů obsahuje buď novou právní úpravu, nebo novelizace stávající právní úpravy formou novelizačních bodů. Vedle vydávání závazné listinné podoby Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv zveřejňuje, jak již bylo zmíněno výše, Ministerstvo vnitra elektronicky i stejnopis částek Sbírky zákonů vydaných po 4. 5. 1945 a stejnopis částek Sbírky mezinárodních smluv. Tento stejnopis se nepovažuje za Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv a má pouze informativní povahu. Ministerstvo vnitra také na stránkách Portálu veřejné správy České republiky v sekci „Zákony“ zpřístupňuje informativní aktuální úplná znění právních předpisů.

Hodnotíme-li stávající podobu přístupu k pramenům platného práva, listinná podoba Sbírky je pouze omezeně dostupná a pro každodenní práci jen obtížně využitelná. Holým faktem pak je, že současné dostupnost právních předpisů (zejména novel právních předpisů), je dosti pro-

blematická (zejména ve směru vyhledávání a dalšího využití .pdf formátu). Informaci o aktuálním a právně závazném znění právního předpisu z ní lze získat pouze velmi obtížně a za cenu zdoluhavého skládání jednotlivých novel, kterých mohou být v některých případech desítky i stovky, navíc s relativně vysokými náklady za pořízení všech potřebných částek Sbírkky. Absence oficiálního portálu právních informací, který by spojil konsolidované texty právních předpisů s dokumenty osvětlujícími jejich obsah a vzájemné souvislosti pak ztěžuje jejich pochopení a správnou aplikaci.

V kontrastu se situací v České republice je v zemích Evropské unie standardem vyhlášovat právní předpisy v elektronické podobě²⁹³. Některé země, například Rakousko, Maďarsko či Dánsko, zcela opustily vydávání závazné listinné verze a listinnou verzi vydávají pouze jako informativní. Jiné státy vydávají paralelně závaznou elektronickou i listinnou verzi. Postupující elektronizace tvorby právních předpisů vede k tomu, že se prosazuje stále více přednost elektronické podoby právního předpisu před jeho podobou listinnou.

Zavádění závazné elektronické publikace právních předpisů doprovází zpřístupnění moderních oficiálních portálů právních informací. Ty vedle nepřetržitého a bezplatného přístupu k závazné elektronické verzi platných právních předpisů nabízejí minulá i aktuální konsolidovaná znění právních předpisů spojená s judikaturou vyšších soudních instancí, s právem Evropské unie, s dokumenty osvětlujícími obsah právních předpisů a s metodickými dokumenty.

Aktuální trend v zemích Evropské unie představuje postupné prosazování se právně závazného vyhlásování úplných (konsolidovaných) znění právních předpisů. Vychází z jednoznačné uživatelské preference úplných znění právních předpisů, která svou podobou mnohem lépe

²⁹³ Podle informací jednotlivých národních publikačních úřadů více než polovina členských států Evropské unie (16) zavedla do svých národních právních řádů závazné elektronické vyhlásování právních předpisů, přičemž v osmi dalších, počítaje v to i orgány Evropské unie samotné, se jeho zavedení připravuje.

odpovídají potřebám právní praxe než forma základních předpisů a jejich novel.

Pokud jde o současný stav tvorby práva, dosavadní diskuse se soustředily spíše na otázky historické, procedurální či organizační. V současnosti neexistuje jednotná podoba legislativního dokumentu. V různých jeho stádiích je jí buď podoba listinná, nebo podoba elektronická, přičemž dokument je opakovaně konvertován z jedné podoby do druhé. Tyto změny přes odbornou péči vedou k častému výskytu nezamýšlených změn v návrzích předpisů.

Autor právního předpisu nemá v současné době k dispozici ani nástroj pracující se strukturovanou podobou právního předpisu a doprovodných dokumentů ani základní automatizovanou zpětnou vazbu k legislativně-technickým aspektům právního předpisu. 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.

Autor současně nemá k dispozici ani ověřený elektronický zdroj informací o textu vyhlášených právních předpisů, včetně jejich účinného či platného znění. To jednak zvyšuje časovou náročnost legislativní práce, jednak vede k využívání různých zdrojů konsolidovaného elektronického textu právních předpisů, ze kterých jsou do textu legislativních návrhů zanášeny chyby či subjektivní interpretace.

Absence moderního nástroje tvorby práva dopadá i na projednávání a schvalování návrhů právních předpisů. Komplikuje posuzování dopadů navrhovaných změn, formulaci připomínek a posouzení jejich dopadů na text navrhovaného předpisu. Jejich absence vystupuje do popředí zejména při 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 či kolize.

Překážku systematické legislativní práci představuje i neexistence jed-

notného systému elektronického oběhu legislativních dokumentů. Systém elektronické knihovny Úřadu vlády přinesl sice určité zefektivnění, neposkytuje ale moderní nástroje potřebné pro tvorbu a projednání návrhů právních předpisů. Mimo jiné tak není možné přesně sledovat kdo, z jakého důvodu a jaké změny v textu právního předpisu v průběhu celé jeho tvorby a projednávání provedl.

Důležitá je i otázka formy, ve které je právní předpis tvořen, projednáván a schvalován. Tvorba návrhu právního předpisu probíhá v tradiční izolované podobě základního předpisu a jeho bodových novel. Tato podoba legislativní práce odpovídá podmínkám, 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 ovšem výjimkou několik novelizací téhož předpisu v průběhu jednoho roku a existence právních předpisů s více než stovkou novelizací. Za této situace se legislativní práce často obrací k využívání konsolidovaných znění, která umožňují systematickou práci s právním předpisem jako celkem, včetně různých rovin jeho platných či účinných znění. Konsolidovaná znění ovšem mohou být za stávající právní úpravy pouze pomocným nástrojem, nikoli samotným textem návrhu právního předpisu. Navíc schází nástroj pro práci s nimi a není k dispozici ověřený zdroj dat o textu právního předpisu.

Samostatnou oblast představují pravidla tvorby právních předpisů. Pro tvorbu vládní legislativy 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 těm nejobecnějším či žádným pravidlům. Podmínkou kvalitní normotvorby je přitom celistvá koncepce tvorby práva a její jasná a jednotná pravidla.

Situace v ostatních členských zemích Evropské unie se oproti naší výrazně liší. Aktéři tvorby právních předpisů mohou téměř ve všech zemích těžit z výhod specializovaných elektronických prostředků. Ty umožňují pracovat s právním předpisem jako s dokumentem, který má specifickou strukturu, pravidla tvorby, vnitřní i vnější vazby a který se

v čase mění. Jsou propojeny s oficiálním zdrojem elektronických textů právních předpisů, včetně jejich konsolidovaných znění, takže umožňují vyhnout se chybám vznikajícím při využívání neověřených pramenů.

Samostatnou kapitolu tvoří oblast odůvodňování právních předpisů. Zatímco v České republice nejsou odůvodnění právních předpisů obvykle dostupná (vyjma právních databází komerčních subjektů, které umožňují odůvodnění právních předpisů využít jako literaturu), jako v případě prováděcích právních předpisů, nebo v podobě, která často neodpovídá schválenému znění právního předpisu, což se týká zejména zákonů, řada členských států Evropské unie i Evropská unie samotná považují obecně srozumitelný popis obsahu právního předpisu za jeho nedílnou součást a zároveň jako podmínku pro jeho pozdější aplikaci.²⁹⁴

9.2. Projekty eSbírka a eLegislativa – modernizace tvorby práva a přístupu k právu ČR a EU

Ministerstvo vnitra již od zmiňovaného roku 2007 (kdy byla zpracována, téměř „na koleni“ několika zaměstnanci odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, základní koncepce elektronické Sbírky zákonů a elektronického legislativního procesu, následně nazvané eSbírka a eLegislativa) připravuje projekty elektronické Sbírky zákonů a elektronického legislativního procesu. Cílem projektů eSbírka a eLegislativa je usnadnit občanům přístup k pramenům platného práva, umožnit snazší orientaci v právním řádu České republiky a zkvalitnit a zefektivnit tvorbu práva v celém legislativním procesu.

Ministerstvo vnitra usiluje o to, aby se adresáti práva (občané, podnikatelé, veřejná správa) mohli s platným právem seznamovat prostřednictvím systému dostupného ze sítě Internet, ve formě právně závazných elektronických úplných znění a ve spojení s vysvětlujícími dokumenty. Adresáti práva tak právní předpisy snáze naleznou, lépe poznají

²⁹⁴ Více viz Gola, A.: Věcný záměr právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů, Správní právo, Legislativní příloha, ročník III, číslo I/2011.

a pochopí jejich obsah a budou moci bez omezení sledovat změny právního řádu. Tvorba práva prostřednictvím systému eLegislativa zabrání vzniku řady zbytečných chyb, umožní tvorbu kvalitnějších právních předpisů, zefektivní legislativní proces a důsledným zaznamenáním autorů všech změn návrhů právních předpisů zajistí vyšší transparentnost tvorby práva. Vyšší transparentnost tvorby práva, jeho dostupnost a srozumitelnost usnadní kontrolu legislativního procesu a výkonu veřejné správy občany. Vzhledem k tomu, že kvalitní legislativa je základem kvalitní veřejné správy, dostupné, srozumitelné a kvalitní právo bude zároveň občany snáze a více dodržováno, a zvýší se tak jeho vymahatelnost. Realizace projektů umožní i zapojení České republiky do výměny právních informací v rámci EU, a zvýší tak konkurenceschopnost českých podnikatelských subjektů.

Právní řád prošel v průběhu posledních 20 let zásadní proměnou. Jejimi nejvýznamnějšími rysy jsou rapidní nárůst množství právních předpisů, jejich složitosti a vzájemných vazeb, a to jak mezi právními předpisy České republiky navzájem, tak i směrem k právu Evropské unie. Právo České republiky je v tomto ohledu typickým příkladem práva moderní společnosti počátku 21. století, které v sobě nese navíc stopy široké palety často vzájemně protichůdných politických změn. Vzhledem k objemu a počtu právních norem klade na své adresáty a tvůrce poměrně vysoké nároky.



Graf ukazuje enormní nárůst objemu platného práva od roku 1990

Jednou z možností, jak tvůrcům a adresátům práva pochopení práva a jeho tvorbu usnadnit, je poskytnout jim efektivní a uživatelsky příznivé nástroje. Hodnotíme-li stávající podobu státem poskytovaného přístupu k informacím o právním řádu České republiky, shledáme, že je založena na tradiční listinné podobě právního předpisu, systému původních právních předpisů a jejich novelizací. Přes dílčí zlepšení, například zpřístupňování stejnopisů částek Sbírkou zákonů a Sbírkou mezinárodních smluv ve formátu .pdf či zavedení systému eKlep, neodpovídá požadavkům a ani možnostem moderní informační společnosti počátku 21. století. Adresáti práva postrádají zejména závaznost elektronické podoby právních předpisů, dostupnost a závaznost jejich bezchybných úplných znění, úplnou, přesnou a bezplatně přístupnou databázi současných a minulých úplných znění právních předpisů, provázanost na zdroje informací o právu Evropské unie, informování o změnách v právním řádu a v neposlední řadě dostatečný popis obsahu právních předpisů a moderní systém vyhledávání. Tvůrci práva pak volají po nástrojích, které umožní vytvářet právní předpis v grafické podobě finálního textu, bez legislativně-technických chyb, a poskytnou možnost v reálném čase promítat a posuzovat změny do platné či účinné podoby právního předpisu. Tvůrci i adresáti by shodně přivítali možnost spojit odůvodňující a vysvětlující dokumenty přímo s textem právního předpisu, čímž by se výrazně usnadnilo a zpřehlednilo jeho projednávání, výklad a aplikace.

Srovnáme-li naši situaci se zahraničím, shledáme, že obdobné problémy, se kterými se potýká Česká republika, řešily či v současnosti řeší i ostatní členské státy Evropské unie. V těchto státech zcela jednoznačně převládá přesvědčení o prospěšnosti přijetí elektronické formy závazného vyhlášení právních předpisů. 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 8 dalších (počítaje v to i orgány Evropské unie samotné) se jeho zavedení připravuje. Novější trend v legislativní úpravě elektronického vyhlášení právních předpisů představuje právně závazné vyhlášení

dříve pouze pro informaci poskytovaných úplných znění právních předpisů.

Zavádění závaznosti elektronického znění právních předpisů je v evropských zemích spojeno s celou řadou dalších opatření, která jednak mají usnadnit občanům seznamování se s jejich právy a povinnostmi, jednak usnadnit a zefektivnit tvorbu práva. Vedle základního zpřístupnění závazných elektronických znění poskytují prostřednictvím oficiálních právních databází možnost vyhledávání v textu právních předpisů, minulé i současná úplná znění, metodické dokumenty a laicky srozumitelný základní popis obsahu právního předpisu. Standardem tvorby práva se rychle stává tvorba prostřednictvím specializovaných nástrojů pokrývajících celý legislativní proces probíhající v elektronické podobě, a za co nejširšího využití úplných znění právních předpisů.

9.2.1. Projekty eSbírka a eLegislativa

Projekty eSbírka a eLegislativa, připravované Ministerstvem vnitra ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti a Legislativní radou vlády a dalšími účastníky legislativního procesu, nabízejí řešení všech těchto nedostatků. Řešení je založeno na využití moderních informačních technologií pro zpracování právního textu, které položí základy systému pro tvorbu práva (systém eLegislativa) a systému pro přístup k informacím o právních předpisech a jejich obsahu (systém eSbírka). Zároveň vyžaduje přijetí legislativních opatření, která zakotví novou a elektronickou podobu právního předpisu založenou na konsolidovaném (či jinak řečeno „úplném“) znění zákona a promítne potřebné změny i do právní úpravy legislativního procesu.

Projekty eSbírka a eLegislativa vycházejí z dlouhodobé koncepce elektronizace tvorby a vyhlášení práva. Ta je zakotvena ve Strategii realizace Smart Administration v období 2007-2015, v usneseních vlády č. 975/2009 a 545/2010 a v Programovém prohlášení vlády. Její naplnění zajišťuje Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti a Legislativní radou vlády (tedy zejména myšleno se sekcí Legislativní

rady vlády) za úzké spolupráce se zástupci jednotlivých ministerstev, Parlamentu České republiky, Ústavního soudu a s odborníky z oblasti práva i informačních technologií.

Navrhované úpravy jsou součástí širších změn, které představují jednu z priorit současné vlády. Patří mezi ně eliminace tzv. „přílepků“ k návrhům zákonů, které účelově spojují věcně nesouvisející návrhy legislativních změn a činí právní řád nepřehledným, povinnost předkladatele každého návrhu právního předpisu vyhodnotit možné varianty právní úpravy, možné náklady s nimi spojené, jejich efektivitu a budoucí dopady a vyhodnotit následně nezbytnost nové právní úpravy a vybrat nejlepší z variant. Zároveň bude u každého návrhu právního předpisu důsledně posuzováno, zda návrh právního předpisu nepřináší nová korupční rizika. Uvedená opatření by spolu se zavedením nových postupů při tvorbě práva měla v budoucnu přinést výrazné zkvalitnění právního řádu, jeho očistění od zbytečných norem a snížení rizika korupce spojené s výkonem veřejné správy i s legislativní činností.

9.2.2. Legislativní změny

Nedílnou součástí obou projektů je přijetí legislativních změn, které umožní modernizovat nástroje legislativní práce a vytvořit předpoklady pro lepší dostupnost a srozumitelnost právních předpisů a mezinárodních smluv.

Klíčovou změnu představuje zavedení právně závazného elektronického vyhlášení právních předpisů a dalších aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Součástí vyhlášeného znění právního předpisu bude v případě novely i úplné znění právního předpisu. Právní předpis tak bude nepřetržitě dostupný v podobě, ze kterého bude nejsnáze možné pochopit, jaké znění jeho uživatele zavazuje. Současně bude zachována i závazná listinná podoba aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv.



Projekty e-Sbírka a e-Legislativa přinesou občanům právo v podobě, ve které se v praxi nejčastěji užívá – ve formě úplných znění platných či účinných ke zvolenému okamžiku

Předkládání aktů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv k vyhlášení bude nadále možné pouze v elektronické podobě a ve stanoveném formátu prostřednictvím nástrojů systému eLegislativa. V souvislosti se zcela novou právní úpravou vyhlásování 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 dokumentu 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.

S ohledem na jednotnost právního řádu a jednotně využívané nástroje jeho tvorby zákon zakotví obecné základní zásady tvorby právních předpisů, podobu právního předpisu, jeho členění a způsob tvorby novel, které se stanou nedílnou součástí šablony pro tvorbu právních předpisů. Podrobná legislativně-technická a procesní pravidla budou součástí pravidel tvorby právních předpisů přijatých formou usnesení vlády či formou usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu. Pravidla tvorby právních předpisů doplní metodické dokumenty. 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.

Vedle změn vyplývajících z nové povahy legislativní práce bude nově upraveno odůvodňování návrhů právních předpisů a připomínek a pozměňovacích návrhů k těmto návrhům. Povinnost připravit odůvodnění popisující obsah navrhovaných změn bude zakotvena jednotně pro všechny účastníky legislativního procesu zákonem. Odůvodnění právních předpisů bude aktualizováno po dokončení každé etapy legislativního procesu. K textu právního předpisu připojí navíc jeho autor obecně srozumitelný popis jeho obsahu. 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.

9.2.3. Systémy eSbírka a eLegislativa

Systémy eLegislativa a eSbírka budou založeny na využití nástrojů pracujících s úplným zněním právního předpisu, které je pro adresáta práva jeho nejsrozumitelnějším zobrazením. Umožní právní předpis tvořit v úplném znění, zobrazovat jeho úplné znění ke zvolenému časovému okamžiku či ve znění libovolné změny. Zároveň umožní dokument převést do různých elektronických formátů nebo vytisknout v listinné podobě bez jakýchkoli textových odchylek.

Oba systémy budou dále 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 změn uzamčených proti změnám a odrážejících provedené změny, propojených s textem připomínek, pozměňovacích návrhů a odůvodnění a s jednoznačnou identifikací původce změny. Zvolené řešení tak zajistí bezpečnost a autenticitu právního předpisu a zvýší

transparentnost procesu tvorby práva. Oba systémy zároveň vytvoří uzavřený systém oběhu legislativních dokumentů, který umožní sledovat jejich změny, garantovat autenticitu a rychle předávat legislativní dokumenty mezi účastníky legislativního procesu. Díky úzkému vzájemnému propojení bude jejich provoz spojen s nižšími náklady. Oby systémy budou sloužit zároveň jako zdroj právních dat pro systém Registr práv a povinností.

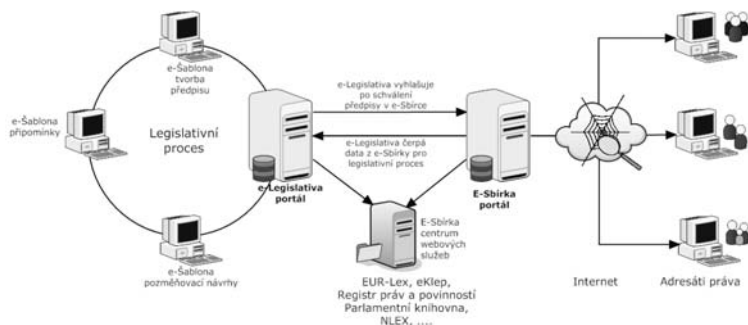


Schéma systémů e-Sbírka a e-Legislativa
- komplexního a navzájem propojeného systému

System eSbírka bude místem pro závazné elektronické vyhlášení Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, tzv. portál eSbírky, kde budou vyhlášována závazná elektronická znění dokumentů Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Ta budou dostupná nepřetržitě, v elektronické podobě a ve formátu PDF/A. Závazná elektronická podoba právního předpisu bude opatřena prostředky umožňujícími adresátu práva ověřit autenticitu dokumentu a bude v rámci eSbírky archivována, čímž bude trvale zachována její právní hodnota. Součástí systému eSbírka bude moderní právní databáze, která poskytne přístup k textům právních předpisů, k jejich minulým i aktuálním úplným zněním a k souvisejícím odůvodňujícím a metodickým dokumentům. Propojí právní předpisy s právními předpisy Evropské unie a umožní pokročilé vyhledávání v jejich textu založené na bohatém popisu jejich struktury a obsahu.

Vytvoření databáze úplných znění bude časově i finančně nejnáročnější částí realizace obou projektů, neboť vyžaduje zpracování velkého objemu právního textu, jeho popis, klasifikaci, přesné zpracování do podoby úplných znění a propojení s popisnými a odůvodňujícími texty.

Druhý ze systémů, systém eLegislativa, 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. Základními funkcionalitami, které systém eLegislativa poskytne, jsou jednak editor pro tvorbu a projednání právních předpisů (eŠablona) v úplném znění, který bude využívat texty úplných znění právních předpisů z eSbírky a zpracuje pravidla tvorby formy a obsahu právního předpisu a kontroly jejich dodržování, právní tezaurus CzechVoc a dále systém pro předkládání, oběh, podepisování a vyhlášení návrhu právního předpisu a pro předkládání schváleného právního předpisu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv k vyhlášení. Používání těchto nástrojů se stane nedílnou součástí legislativní práce v průběhu celého legislativního procesu. Systém eLegislativa a jeho jednotlivé nástroje budou koncipovány tak, aby umožnily rychle změnit své nastavení v reakci na eventuální změnu legislativních pravidel. Systém eLegislativa poskytne v neposlední řadě nástroje, které umožní občanům účastnit se snáze na legislativním procesu a lépe jej kontrolovat.

9.2.4. Přínosy projektů

Projekty eSbírka a eLegislativa usnadní každodenní život prakticky všem skupinám obyvatel.

- **Občané** – Občané získají formálně i obsahově lepší, srozumitelnější a bezplatně dostupné právo. Budou lépe informováni o nové právní úpravě, na jejíž tvorbě se budou moci snáze podílet. Díky vyšší transparentnosti tvorby práva a jeho lepší srozumitelnosti se zvýší jejich reálná možnost kontrolovat a ovlivňovat výkon veřejné moci.

- **Odborníci působící v oblasti práva** (advokáti, státní zástupci, soudci, vědci atd.) získají bezplatný a nepřetržitý přístup k platnému právu České republiky, Evropské unie a jejích členských zemí a k možnosti jejich srovnávání. Zároveň budou moci bezplatně využívat zdroj dokumentů s českým i unijním právem souvisejícím, včetně historických dokumentů. Budou informováni o nových právních předpisech České republiky či Evropské unie, a to jak obecně, tak i specificky o právní úpravě regulující oblast, na kterou se specializují.
- **Podnikatelé** získají formálně i obsahově lepší, srozumitelnější a bezplatně dostupné právo. Budou lépe informováni o nové právní úpravě, na jejíž tvorbě se budou moci snažit podílet a ovlivňovat pravidla, která budou řídit jejich podnikatelskou činnost. Rovněž získají bezplatný a nepřetržitý přístup k platnému právu a možnost být upozorňováni na nové právní předpisy České republiky či Evropské unie, a to jak obecně, tak i specificky o právní úpravě regulující oblast, ve které podnikají. Propojení eSbírky se systémem Evropské unie poskytne podnikatelům přístup k právu členských zemí Evropské unie a usnadní přeshraniční podnikání. Lepší regulační prostředí povede k vytvoření příznivějších podmínek pro podnikání a ke snížení administrativní zátěže spojené s podnikáním.
- **Územní samosprávné celky** získají bezplatný a nepřetržitý přístup k pramenům platného práva. Zároveň bude snížena jejich administrativní zátěž o administrativně náročnou a nákladnou povinnost umožnit v pracovních dnech nahlížení do Sbírky zákonů spojené s odběrem listinné Sbírky zákonů a její archivace, kterou nahradí výrazně méně zatěžující povinnost zajistit v pracovních dnech asistovaný přístup do eSbírky. V budoucnu budou moci využít systémy eSbírka a eLegislativa pro tvorbu a vyhledávání svých právních předpisů.
- **Orgány státní správy** budou moci kvalitněji plnit úkoly na poli tvorby právních předpisů a implementace předpisů Evropské unie. Díky systému eLegislativa zefektivní jejich legislativní činnost

a sníží její administrativní náročnost. Prostřednictvím systému eSbírka budou moci adresátům práva poskytovat metodickou pomoc a usnadní porozumění právu a jeho dodržování. Získají dále ověřený zdroj právních informací pro legislativní i rozhodovací činnost.

- **Orgány moci zákonodárné** budou moci využívat efektivní nástroje pro tvorbu právních předpisů a administraci legislativního procesu, který je zbaví náročné administrativy a umožní více se soustředit na obsah jednotlivých projednávaných návrhů. V případě komplikovaných novel či velkého množství pozměňovacích návrhů umožní poznat jejich skutečné dopady a projednat je ve všech souvislostech.

9.3. Navrhovaná právní úprava

Je zřejmé, že nová podoba tvorby a vyhlásování práva se musí vyrovnat s celou řadou výzev. Vzhledem k počtu platných právních předpisů a jejich novelizaci je třeba hledat odpovídající postupy, které umožní bezplatný, nepřetržitý přístup k platnému právu, který právní předpis představí v podobě, která odráží změny provedené v jeho textu. Zároveň se jako vhodné jeví poskytnout adresátu práva vodítka v podobě odůvodňujících a souvisejících dokumentů pro snazší pochopení obsahu právního předpisu.

Také nástroje a některé pracovní postupy při tvorbě práva neodpovídají požadavkům, které na legislativní práci klade dynamicky se měnící právní řád. Jejich zavedení, resp. změna by vedlo k odstranění řady chyb, ke kterým dochází při jejich tvorbě, zpřehlednilo by proces projednávání a schvalování právních předpisů a legislativním pracovníkům by umožnilo více se soustředit na obsahovou stránku právního předpisu. To platí i pro možné zavedení jednotných standardů tvorby a odůvodňování právních předpisů, které může přispět k jejich vyšší kvalitě a srozumitelnosti pro ty, kterým je právní předpis určen – pro adresáty práva.

Věcný záměr schválený vládou v roce 2010 se proto soustředí především na opatření, která mohou přinést lepší dostupnost a srozumitelnost platného práva, vyšší kvalitu právních předpisů a jejich efektivnější a transparentnější tvorbu a projednávání, a umožní tak dostát požadavkům na tvorbu a vyhlášení práva formulovaným judikaturou Ústavního soudu České republiky²⁹⁵. S ohledem na dlouhodobou koncepci elektronizace tvorby a vyhlášení práva zaměřuje svou pozornost na oblast tvorby a vyhlášení celostátně závazných právních předpisů a předpokládá, že opatření v oblasti novotvorby územních samosprávných celků naváží na výsledky dosažené při jeho realizaci.

Nejdůležitější změnou v oblasti právní úpravy legislativního procesu, kterou by opatření navržená ve věcném záměru přinesla, je zavedení konsolidovaného znění jako hlavního nástroje legislativní práce a zároveň jako součásti vyhlášeného textu právního předpisu. Text novely právního předpisu bude obsahovat jak text novelizačních bodů, tak i konsolidované znění předpisu ve znění provedených změn. V této podobě bude povinně předkládán, projednáván, schvalován i vyhlášen. V případě, že bude souběžně novelizováno několik právních předpisů (typicky změnové zákony), budou tyto změny obsaženy v samostatných návrzích právních předpisů. Jejich projednávání, schvalování a podepisování bude probíhat společně.

Zásadní změny čekají i oblast vyhlášení práva a státem poskytovaný přístup k právním informacím. Nejpodstatnější z nich představuje zavedení vyhlášení závazné elektronické verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Závazná elektronická verze bude vyhlášována prostřednictvím elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (eSbírka). Elektronická verze bude chráněna elektronickým podpisem a bude tak zaručena její nezměnitelnost a možnost si ověřit, že jejím původcem je skutečně Ministerstvo vnitra. S elektronickou verzí bude možné se seznámit nejen na internetových stránkách eSbírky, ale i na úřadech obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního

²⁹⁵ Nález Ústavního soudu č. j. Pl. ÚS 77/06.

města Prahy, a městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst prostřednictvím informačních kiosků.

Vedle závazné elektronické verze zároveň zůstane zachováno vydávání závazné listinné verze jednak pro archivační účely, jednak na objednávku pro ty osoby, které preferují listinnou podobu dokumentů před podobou elektronickou. Úředně ověřený stejnopis elektronické verze Sbírký by pak mělo být možno získat i na kontaktních místech CZECHPOINT.

Text novely, bude obsahovat vedle novelizačních bodů i konsolidované znění právního předpisu včetně vyznačení změn, které vstoupí v účinnost teprve v budoucnosti. Publikovaná závazná verze právního předpisu bude podávat v závazné, a tudíž v řízení před úřady či soudy přímo použitelné podobě přehled o znění právního předpisu, které adresáta práva v tom kterém okamžiku zavazuje. Stejně tak i nálezy Ústavního soudu, kterými se zrušuje právní předpis či jeho část, budou vedle výroku nálezu obsahovat i konsolidované znění dotčeného právního předpisu ve znění rozhodnutí Ústavního soudu.

Mělo by rovněž dojít ke sloučení stávajících Sbírký zákonů a Sbírký mezinárodních smluv do jednotné Sbírký zákonů a mezinárodních smluv. Jednotná oficiální sbírka bude lépe odpovídat koncepci stávajícího čl. 10 Ústavy, který do značné míry smazává hranici mezi vnitrostátním a mezinárodním právem.

Výše uvedená opatření zajistí, že právní předpisy a mezinárodní smlouvy budou občanům dostupné bezplatně, nepřetržitě, na jednom místě (tzn. jednom internetovém portálu) a v právně závazné a zároveň snáze srozumitelné podobě, přičemž bude nadále možné využívat jejich závaznou listinnou podobu.

Zavedení závazného elektronického vyhlásování právních předpisů a souběžná existence elektronické a listinné verze vyžaduje legislativní řešení souvisejících otázek, kterými jsou vztah obou verzí a úprava platnosti a účinnosti právních předpisů.

Právní předpis vyhlásováný podle budoucí právní úpravy vstoupí v platnost okamžikem jeho vyhlášení v systému eSbírka, tedy ke kon-

krétně určenému dni hodině a minutě. Tento systém zároveň umožní rozšířit paletu možných způsobů nabytí účinnosti. Preferovaným zůstává stanovení konkrétního dne nabytí účinnosti. Nebude-li nabytí účinnosti výslovně upraveno v textu právního předpisu, právní předpis nabude účinnosti počátkem 15. dne od jeho vyhlášení.

V ostatních aspektech, zejména rozsahu vyhlásováných dokumentů, odpovědnosti za správnost textů předložených k vyhlášení a jazyka vyhlásováných mezinárodních smluv, nedochází k podstatným změnám.

V navrhovaném řešení je rovněž pamatováno na možnost, že by byla síť Internet, případně elektronické prostředky tvorby a vyhlásování práva vyřazeny po delší dobu v provozu (např. v důsledku mimořádné události či přírodní pohromy). V takovém případě by bylo možné na základě rozhodnutí vlády po omezenou dobu tvořit nebo vyhlášovat právo v listinné podobě, přičemž veškeré provedené změny by byly po obnovení řádného stavu do systémů eSbírka a eLegislativa zpětně zaneseny.

Velkou pozornost věnuje návrh nového systému publikace právních předpisů požadovaným vlastnostem systémů eSbírka a eLegislativa. Oba systémy musí být uživatelsky příznivé, přístupné pro handicapované osoby, zabezpečené proti neoprávněným změnám, musí umožnit zjistit původce provedených změn, chránit důvěrnost pracovních verzí dokumentů a zároveň poskytnout možnost pokročilého vyhledávání. Nástroje obou systémů musí být konstruovány natolik pružně, aby byly schopny reagovat na vývoj pravidel tvorby a vyhlásování právních předpisů a aby se v budoucnu mohli stát platformou pro tvorbu a vyhlásování právních předpisů územních samosprávných celků. Systémy budou propojeny se souvisejícími zdroji právních informací, jakými jsou Elektronická knihovna eKlep, Parlamentní knihovna České republiky a systémy Evropské unie EUR-Lex a N-Lex.

Důležitou roli ve vztahu k adresátům práva bude vykonávat systém eSbírka. Ten kromě vyhlásování závazné elektronické verze právních předpisů a poskytování dat pro systém eSbírka i pro připravovaný Registr práv a povinností zpřístupní i databázi právních informací pro

širokou veřejnost. Její součástí budou mimo jiné strukturovaná konsolidovaná znění platných právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů po 4. 5. 1945. Tato konsolidovaná znění budou založena na přesném a ověřeném prepisu listinné Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv, umožní zobrazovat platný či účinný text právního předpisu k libovolnému okamžiku, budou propojena se souvisejícími právními předpisy, s odůvodněními, se souvisejícími předpisy práva Evropské unie a terminologickým tezaurem českého práva.

Účinnost budoucí právní úpravy je předpokládána (možná trochu optimisticky ve vztahu k současnému procesu prosazování projektů) k 1. 1. 2014. Zákon zároveň počítá s přechodným obdobím, po které bude možné předkládat a projednávat návrhy právních předpisů podle stávající právní úpravy. Toto přechodné období bude spojené s pravidlem, že zvolí-li předkladatel režim nové právní úpravy, bude právní předpis projednáván výlučně za využití systému eLegislativa včetně aplikace veškeré právní úpravy. Bez ohledu na zvolenou formu projednání bude právní předpis vždy vyhlášen podle nové právní úpravy, tedy v závazné elektronické i listinné podobě.

Závěrem je nezbytné zdůraznit, že tyto svým charakterem spíše technické změny doprovodí i širší změny systémové, které představují jednu z priorit současné vlády. Jejich součástí jsou připravovaná omezení zákonodárné iniciativy a zákaz tzv. „přílepků“ k návrhům zákonů, které účelově spojují věcně nesouvisející návrhy legislativních změn a činí právní řád nepřehledným. Předkladatel každého návrhu právního předpisu bude dále povinen důsledně vyhodnotit možné varianty právní úpravy, možné náklady s nimi spojené, jejich efektivitu a budoucí dopady, vyhodnotit.

10. Hodnocení dopadů regulace (RIA)

10.1. Úvod

V rámci této publikace je možná s podivem, že se kapitola týkající se věcného posouzení právní předpisů též dostala do této publikace o legislativním procesu. Ministerstvo vnitra a některé další ústřední orgány (např. Úřad vlády) dokončily proces věcného posuzování právních předpisů, zejména jejich dopadů, a na úrovni státní správy byla uložena v roce 2007 v rámci přípravy legislativního procesu povinnost hodnotit dopady regulace právních předpisů.

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

Proces hodnocení dopadů regulace nenahrazuje politické rozhodování, pouze vytváří předpoklady pro jeho kultivaci (Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválené usnesením vlády č. 877/2007). RIA má být zdrojem srozumitelně podávaných informací, měla by se vyhýbat technickým pojmům, které jsou pro neodbornou veřejnost nejasné. Měla by tak tvořit pouze podklad pro rozhodnutí, které však zůstává na politikách. Implementace procesu RIA do legislativního procesu vyžaduje silnou politickou podporu na překonání byrokratické strnulosti.

Kvalitně provedené hodnocení dopadů regulace je jasné, stručné a přiměřené povaze problému, který se snaží hodnotit, používá srozumitelný jazyk, vyhýbá se technickým pojmům pro neodbornou veřejnost nejasným a používá nejlepší informace dostupné v době zpracovávání. Je samostatným dokumentem, který dokáže problém jasně vysvětlit, na-

stínit možné alternativy k přijetí regulace bez potřeby odkazovat se na další dokumenty.

Smyslem hodnocení dopadů není pouze jejich číselné vyjádření, ale především diskuze, která je vedena při hledání různých variant řešení, a to včetně řešení problému jiným způsobem, než přijetím nové regulace. Důležité je vždy stanovit cíl a výsledky, kterých chceme dosáhnout. V závěru posuzování různých variant je vybráno takové řešení, které naplňuje stanovený cíl a jeho přínosy převyšují náklady. Teprve na základě této analýzy a nalezení nejvhodnějšího způsobu řešení je připraven návrh právního předpisu. Dojde tak k zamezení zbytečného vynakládání prostředků na neefektivní řešení. Nový přístup k tvorbě návrhů právních předpisů na úrovni vlády by z tohoto důvodu měl přispět ke kvalitnějšímu právnímu prostředí v České republice zejména tím, že vláda nebude přijímat návrhy právních předpisů, které zbytečně zatěžují jednotlivé společenské skupiny, aniž by přínosy převažovaly nad zátěží z nich plynoucí. Studie provedené v zahraničí ukazují, že dochází rovněž k podpoře hospodářského růstu a zlepšení výkonnosti ekonomiky, jelikož uspořené prostředky mohou být investovány efektivněji. V neposlední řadě se očekává, že vláda získá kvalitnější podklady pro své rozhodování, a dojde tím k minimalizaci neočekávaných dopadů navrhovaných právních předpisů.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů je první kapitolou důvodové zprávy k právním předpisům (Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), usnesení vlády č. 877/2007). Důvodové zprávy k předpisům, které projednala vláda, jakož i předpisy samotné a kompletní přehled připomínek z vnějšího připomínkového řízení, je možné nalézt na stránkách elektronické knihovny vlády.

Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace RIA (dále jen „obecné zásady“) byly schváleny usnesením vlády č. 877/2007 jako jeho příloha. V souvislosti se zavedením hodnocení dopadů byla současně novelizována Legislativní pravidla vlády (články 2, 4, 9 a 14), která byla přijata usnesením vlády č. 816/2007.

Obecné zásady jsou koncipovány jako popis po sobě jdoucích kroků,

kteře musí být učiněny v rámci hodnocení dopadů. Obecné zásady definují obecný postup, jehož jednotlivé kroky budou postupně a podle potřeby upřesňovány zpracováváním „příruček“ pro vyhodnocování jednotlivých typů dopadů nebo pro využívání analytických metod včetně příkladů. V současné době je již zpracováno:

- metodika pro určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů verze 1.2,
- metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy.

Součástí Obecných zásad jsou rovněž procesní pravidla pro provádění hodnocení dopadů regulace. Pro hodnocení dopadů je stanoven dvoustupeňový proces. RIA bude uplatňována buď ve zkrácené podobě (malá RIA), nebo v případě očekávaných rozsáhlých dopadů či ohrožení realizace některé státem podporované politiky bude provedena hlubší analýza (velká RIA). Současně jsou stanoveny některé výjimky, kdy se RIA neprovádí vůbec nebo kdy se provádí pouze malá RIA, ačkoliv by dle stanovených kritérií měla být provedena velká RIA (např. v případě valorizace důchodů, stanovení výše sociálních dávek kdy nedojde ke změně jejich struktury). Jednodušší mechanismus pro provádění RIA byl zvolen rovněž pro implementaci legislativních aktů Evropského společenství. Cílem tohoto přístupu je minimalizovat zátěž rezortů při zpracovávání RIA.

Z důvodu zajištění jednotné struktury jsou v příloze obecných zásad uvedeny šablony pro zpracování Závěrečné zprávy RIA. Závěrečná zpráva RIA bude vždy součástí věcného záměru zákona nebo obecné části důvodové zprávy zákona nebo odůvodnění nařízení vlády či vyhlášky. Obecné zásady budou přezkoumány z pohledu jejich účinnosti a efektivnosti celého procesu RIA do konce roku 2008 a tato zpráva bude předložena vládě.

Postup při vytváření RIA

Konkrétní kroky v rámci provádění RIA jsou následující:

- definice problému;

- identifikace, pochopení a popis problému a dotčených skupin, zdůvodnění potřeby konat;
- navržení variant řešení, variant politik včetně uvažování varianty nulové (která většinou tvoří funkci určitého benchmarku);
- zhodnocení možných dopadů navrhovaných řešení, konzultace jako součást procesu vyhodnocení nákladů a přínosů, výběr varianty.

V rámci této části procesu RIA dochází k identifikaci veškerých přínosů na straně jedné a možných rizik a nákladů na straně druhé. Tyto dopady jsou determinovány pro všechny dotčené skupiny – občany, podniky, životní prostředí atd. – a jsou analyzovány s využitím řízených konzultací vedených s dotčenými skupinami. Zmíněné přínosy a náklady jsou pokud možno kvantifikovány (nejlépe v peněžních jednotkách). K vyčíslení dopadů je často využíváno kvantitativních modelů (modelů všeobecné ekonomické rovnováhy, sektorových modelů, makroekonomických modelů, mikrosimulačních modelů, modelů hodnocení dopadů na životní prostředí apod.) Dalším krokem následujícím po zhodnocení možných dopadů je výběr konečné varianty. Při výběru nejvhodnější varianty lze využít metod jako analýza nákladů a přínosů (Cost Benefit Analysis) či vícekriteriální analýza. Základním pravidlem pro výběr varianty by měla být zásada, že náklady, které regulace přinese, by neměly převyšovat užitek z ní plynoucí).

Klíčovou součástí procesu RIA jsou konzultace s dotčenými stranami. V tomto směru s sebou institucionalizace procesu hodnocení dopadů regulace přináší významné rozšíření možnosti konzultovat problémy se zainteresovanými stranami. Tento krok může přilákat soukromé subjekty k tomu, aby se podílely na tvorbě legislativy. Oslovení širokého okruhu dotčených stran v rámci průběhu konzultací a pečlivé zpracování, zhodnocení a zohlednění relevantních komentářů a návrhů výrazně zvýší kvalitu současné regulace ve směru vyšší transparentnosti (otevřenosti, jednoduchosti a dobré použitelnosti), odpovědnosti autorské strany (vláde a parlamentu, uživatelům a veřejnosti), adekvátnosti s ohle-

dem na riziko, konzistentnosti (předvídatelnosti) a cílenosti (zaměření se na problém s minimalizací vedlejších efektů).

10.2. Počátky RIA v České republice

Koncepce RIA vychází z evropského trendu (tzv. EURORIA), tedy se jedná o evropský trend, který ČR nařizují mezinárodní závazky (ne právního charakteru) v určité podobě (ČR koncepci RIA zavedla v rozsáhlém a širokém pojetí při závaznosti pro státní správu), např. posudek českého regulatorního prostředí zpracovaný Organizací pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (mezivládní organizace sdružující nejrozvinutější státy světa, zkratka OECD) v roce 2000.

Základním krokem k implementaci procesu RIA v České republice bylo vydání doporučení OECD ke zkvalitnění vládní regulace. Naplňování tohoto doporučení se stalo hlavním obsahem usnesení vlády ČR ze dne 27. září 2000 č. 950. Toto usnesení uložilo zpracovat do 31. prosince 2000 v rámci reformy ústřední státní správy návrh způsobu zajištění administrativních kapacit pro analýzu dopadů a kontrolu kvality regulace.

Usnesením vlády ze dne 25. června 2001 č. 650 byla vzata na vědomí Analýza doporučení OECD pro další postup regulatorní reformy v ČR. Následovala úprava Legislativních pravidel vlády. Dne 17. března 2004 přijala vláda svým usnesením č. 237 materiál „Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy, obsahující vyřešení gesce a organizačního uspořádání“, který obsahuje mimo jiné projekt „Reforma regulace“.

Na závěr celého procesu vláda usnesením č. 420 ze dne 13. dubna 2005 schválila postup začlenění metody pro hodnocení dopadu regulace na podnikatelské prostředí do procesu přípravy regulace (RIA).

Následný proces implementace hodnocení dopadů regulace v České republice prochází několika etapami. V první fázi, končící rokem 2006, došlo ke schválení návrhu Směrnice pro hodnocení dopadů regulace.

V tomto období jsou již vybrané právní předpisy připravovány v souladu s návrhem této směrnice.

V průběhu druhé fáze byly schváleny Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), usnesením vlády č. 877/2007 dochází k zavedení povinnosti provádět hodnocení dopadů metodou RIA od 1. 11. 2007, u některých vybraných již platných právních norem jsou vyhodnocovány dopady. Třetí etapa měla zahrnovat přehodnocení funkčnosti systému hodnocení dopadů regulace k 31. 12. 2008 a jeho případnou úpravu. V rámci čtvrté fáze bude zvažováno rozšíření aplikace metody RIA i na zákony vzešlé z poslancecké iniciativy, popřípadě na pozměňovací návrhy překládané členy Parlamentu v průběhu projednávání zákona.

Povinnost zpracovat RIA se vztahuje na všechny návrhy právních předpisů připravované na úrovni ústřední státní správy. Platí rovněž pro implementaci předpisů ES/EU. Výjimku tvoří pouze zvláštní případy stanovené legislativními pravidly vlády, právní předpisy, jejichž obsahem jsou pouze změny technického charakteru, které nemají dopad na věcnou stránku právního předpisu, dále obecné procesní předpisy (správní řád, občanský soudní řád, trestní řád apod.), krizové situace a naléhavé případy, kdy hrozí citelné ekonomické či jiné ztráty.

Vláda na svém jednání dne 16. září 2009 vzala na vědomí Zprávu o účinnosti Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace v roce 2008.

Vláda na svém jednání dne 16. února 2011 schválila usnesením č. 121 Návrh na zvýšení efektivity procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) a zajištění procesu hodnocení korupčních rizik (CIA) a uložila místopředsedovi vlády a ministru vnitra předložit vládě do 30. září 2011 návrh na změnu Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace, schválených usnesením vlády ze dne 13. srpna 2007 č. 877.

10.3. Institucionální zabezpečení RIA

Proces hodnocení dopadů regulace je institucionálně zabezpečen na několika úrovních. Ústřední správní úřady nesou odpovědnost za pro-

vádění RIA a kvalitu zpracování závěrečné zprávy RIA, soulad závěrečné zprávy RIA a návrhu právního předpisu či zveřejňování všech provedených RIA na webových stránkách. V rámci institucionální základy RIA zajišťuje Ministerstvo vnitra (zejména metodicky). Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu zaujímá stanoviska k legislativním návrhům z hlediska zhodnocení jejich dopadu, včetně způsobované byrokratické zátěže a schvaluje výjimky z provedení RIA.

Ministerstvo vnitra poskytuje metodickou pomoc při provádění RIA a administrativně a organizačně zajišťuje činnost Grémia. Ostatní subjekty se mohou procesu RIA účastnit v rámci konzultací. Konzultace by měly probíhat již v průběhu zpracovávání malé, poté i velké RIA. V případě velké RIA pak musí být uskutečněny závěrečné veřejné konzultace, kdy musí být dokument zveřejněn minimálně po dobu 4 týdnů na webových stránkách úřadu. Připomínkové řízení lze také chápat jako zvláštní formu konzultací. V závěrečné fázi musí být návrh právního předpisu zveřejněn na Portálu veřejné správy (v souladu s legislativními pravidly vlády) s možností pro veřejnost se k návrhu jako celku, včetně závěrečné zprávy RIA, vyjádřit.

Dále byl vytvořen Výbor pro kontrolu kvality hodnocení dopadu regulace, který kontroluje úplnost a správnost hodnocení dopadu legislativních návrhů předkládaných vládě v souladu s Obecnými zásadami. Výbor má své stránky na webu Ministerstva vnitra.

10.4. Kdy je RIA aplikovaná

Aplikace RIA by měla ve svém důsledku eliminovat vytváření nové regulace, která není bezprostředně nutná. Z tohoto důvodu je nutné aplikovat metodu RIA co nejdříve, tzn. v samém počátku úvah o řešení vzniklého problému. Doporučuje se využít RIA již v okamžiku, kdy rezort začne uvažovat o zařazení legislativního úkolu do plánu legislativních prací vlády.

RIA je uplatňována u:

- všech obecně závazných právních předpisů připravovaných ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady podle Legislativních pravidel vlády včetně implementace práva ES/EU, které představuje významnou část připravovaných právních předpisů
- s výjimkou:
 - o státního rozpočtu a státního závěrečného účtu podléhajících zvláštnímu režimu,
 - o zvláštních případů (Legislativní pravidla vlády část čtvrtá, čl. 17 až 19). Platí-li stav legislativní nouze, RIA se vynechá též u souvisejících podzákoných právních předpisů,
 - o krizových situacích.
 - o návrhů právních předpisů, jejichž obsahem jsou pouze změny technického charakteru nemající žádný dopad na věcnou stránku právního předpisu (nemá dopad na žádnou cílovou skupinu ani oblast),
 - o obecných procesních předpisů (správní řád, občanský soudní řád, trestní řád, zákon o kontrole),
 - o ostatních naléhavých případů, zejména pokud hrozí citelné ekonomické či jiné ztráty. Tato výjimka se uděluje pouze na základě řádně zdůvodněné písemné žádosti předsedou Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu.

V případě, že je využita některá z výše uvedených výjimek, musí být toto v návrhu právního předpisu výslovně uvedeno v důvodové zprávě, v případě zákonů, nebo v části odůvodnění, v případě návrhů nařízení vlády či vyhlášky. Závěrečná zpráva RIA bude v těchto případech obsahovat minimálně důvod předložení.

Pro provádění RIA byl zvolen dvoustupňový proces. RIA bude podle předpokládaných dopadů uplatňována buď ve zkrácené podobě (malá RIA), nebo v případě očekávaných rozsáhlých dopadů či ohrožení některé ze státem podporované politiky bude provedena hlubší analýza (velká RIA).

V případě, že přípravě návrhu zákona předchází zpracování věcného

záměru zákona, využije se pro návrh zákona závěrečná zpráva RIA, která byla zpracována pro účely věcného záměru zákona, případně může být doplněna a upřesněna. Cílem tohoto přístupu k hodnocení dopadů je minimalizovat zátěž úřadů při zpracování RIA v souladu s principem přiměřenosti. Ve velké RIA jsou uvedeny povinné části hodnocení dopadů a shrnutí všech požadovaných částí, které musí být uvedeno v závěrečné zprávě RIA. Pro závěrečnou zprávu je vypracována šablona, která musí být použita. Tato šablona je součástí elektronické knihovny Úřadu vlády ČR.

10.5. Malá RIA

Bude povinně provedena u všech návrhů obecně závazných právních předpisů připravovaných podle Legislativních pravidel vlády s výjimkami uvedeným výše.

Obsah:

1. Důvod předložení

- Název

Uveden je název právního předpisu, pro jehož účely se RIA zpracovává. Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností. Zhodnocení současného stavu a identifikace problému, který má být řešen včetně zhodnocení platného právního stavu. Stanovení cíle (žádoucího stavu), který má být dosažen řešením problému. Zhodnocení rizik, která jsou spojena s neřešením problému.

2. Návrh variant řešení

- Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“

Návrh různých variant řešení problému, které by mohly vést ke stanovenému cíli. Součástí možných řešení je i varianta nulová, s výjimkou práva EU, nebo kdy již právní předpis vyšší právní síly ukládá vydat právní předpis. Navržena mají být rovněž alternativní řešení. Jedná se o taková řešení, která nevedou k vytvoření nové

regulace (rozuměj ve smyslu právního předpisu), ale problém řeší samoregulací, spoluregulací apod.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

- **Identifikace nákladů a přínosů všech variant**
Identifikují se pravděpodobné náklady a očekávané přínosy. Identifikovány musí být jednotlivé skupiny a subjekty, jichž se návrh dotýká.
- **Konzultace**
Souhrn konzultací, které byly v průběhu zpracovávání RIA realizovány. Zaznamenávají se i ty náměty, které nebyly zapracovány, včetně zdůvodnění.
- **Implementace a vynucování**
Návrh implementace doporučeného řešení včetně harmonogramu a stanovení způsobu kontroly naplňování stanovených požadavků včetně navrhovaných sankcí. Součástí návrhu musí být vždy informace, že jsou zajištěny prostředky pro implementaci navrhovaného řešení. Zvláštní pozornost je třeba věnovat zajištění prostředků na výkon činností, které stát přenáší na obce a kraje.
- **Přezkum účinnosti**
Stanovení měřítek a indikátorů, podle kterých bude dále posuzováno, že navrhované řešení je účinné a splňuje stanovené cíle včetně termínu, kdy bude přezkoumání provedeno, případně stanoven konec účinnosti právního předpisu.

4. Návrh řešení

- **Závěrečné shrnutí**
Obsahuje stanovení „plusů“ a „mínusů“ jednotlivých variant, pokud to je možné, podložené kvantifikovanými ukazateli. Jedna varianta se doporučí k dalšímu řešení. Doporučená varianta vždy obsahuje vyčíslení předpokládaného finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty včetně způsobu jejich pokrytí.

5. Kontakty

Uvedeny budou kontaktní údaje na zaměstnance, který zpracoval

závěrečnou zprávu RIA a bude kontaktní osobou pro případné připomínky a dotazy.

10.6. Velká RIA

Velká RIA vychází z malé RIA a je jejím rozšířením. Bude provedena vždy, když malá RIA identifikuje alespoň jeden z následujících kvantitativních nebo kvalitativních dopadů:

Kvantitativní:

- významné jednorázové dopady ve výši alespoň 30 mil Kč za (i) rok nebo (ii) na jednu skupinu subjektů,
- kumulované dopady (opakované nebo součet několika jednorázových) ve výši alespoň 140 mil Kč.

Kvalitativní:

- dopady mající za důsledek znevýhodnění některé sociální skupiny a její uplatnění ve společnosti,
- dopady na hospodářskou soutěž,
- zásadním způsobem pozmění podmínky fungování trhu/ napravit selhání trhu.

Velká RIA bude dále zpracována u všech návrhů právních předpisů, u kterých to stanoví vláda s ohledem na své priority, a to formou usnesení k jinému souvisejícímu dokumentu. Případně může být tato skutečnost zohledněna v plánu legislativních prací vlády na příslušné období.

Výjimky:

Velká RIA se neuplatňuje v případech, kdy, ačkoliv byly splněny kvantitativní či kvalitativní ukazatele pro její provedení, se jedná o:

- změny sazby daně, nebo se jedná o vyšší regulovaných cen nebo se upravuje výše dávek, pojištění nebo důchodů, aniž by docházelo ke změně struktury daně, ceny, dávky, pojištění nebo důchodu.
- návrh právního předpisu, který implementuje právo ES/EU.

V těchto uvedených příkladech se vždy provede pouze malá RIA,

kteřá bude obsahovat kvantitativní zhodnocení dopadů, zejména na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty.

Obsah:

1. Důvod předložení

- **Název**
Uveden je název právního předpisu, pro jehož účely se RIA zpracovává.
- **Popis problému**
Navazuje na malou RIA. Identifikovány budou problémové body navrhovaného řešení, které mají být podrobeny podrobnější analýze.

2. Návrh variant řešení

- **Návrh možných variant řešení**
Může být řešena pouze jedna doporučená varianta, která byla určena v rámci malé RIA jako nejvhodnější s tím, že mohou být posuzovány pouze různé způsoby implementace, nebo může být podrobněji posuzováno více variant, které vedou ke stanovenému cíli, ale mají různé dopady. Opět se zkoumá, zda je možné použít i jiný způsob řešení problému, než je přijetí právního předpisu. Pokud toto bylo již v malé RIA vyloučeno, zvaží se alespoň, zda má být problém řešen přijetím samostatného právního předpisu, nebo zda budou upraveny předpisy, kterých se daný problém týká.
- **Dotčené subjekty**
Identifikovány jsou všechny dotčené subjekty a skupiny, kterých se problém přímo či nepřímo dotýká a jehož řešení na ně bude mít pravděpodobně nějaké dopady.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

- **Hodnocení dopadů jednotlivých variant**
Porovnány musí být pravděpodobné náklady a přínosy všech posuzovaných variant pro jednotlivé skupiny a subjekty. Při zpracování analýzy nákladů a přínosů nesmí být opomenuti kromě ve-

řejného sektoru a podnikatelů také spotřebitelé a občané, ale i ekonomika jako celek (makroekonomické ukazatele).

Pro porovnání nákladů a přínosů se použije alespoň jedna z níže uvedených metod, případně jejich kombinace, nebo jiná metoda podle uvážení zpracovatele mající ovšem obdobný efekt.

Základní metody pro porovnávání dopadů: analýza nákladů a přínosů, analýza nákladové efektivity, multikriteriální analýza a analýza rizika. Tyto metody je vhodné doplnit analýzou citlivosti k ověření stability výsledků.

- **Konzultace**

Konzultace jsou povinnou součástí velké RIA. Probíhají jak konzultace za účelem získání dat, tak povinné konzultace formou zveřejnění dokumentu na webových stránkách. Vyhodnocení konzultací je součástí závěrečné zprávy RIA a obsahuje rovněž souhrnnou informaci o podnětech, které nebyly zapracovány včetně zdůvodnění.

- **Implementace a vynucování každé varianty**

Pro každou z navrhovaných variant bude vytvořen plán implementace a vynucování. Tento plán je rovněž argumentem pro rozhodování o nejvhodnější variantě řešení.

4. Návrh řešení

- **Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

Obsahuje závěrečné shrnutí a stanovení nejvhodnější varianty k řešení definovaného problému. Odráží všechny zjištěné skutečnosti v průběhu zpracování RIA. Vybraná varianta bude rozpracována do návrhu právního předpisu. Varianta, která byla rozpracována do návrhu právního předpisu, vždy obsahuje vyčíslení předpokládaného finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty včetně způsobu jejich pokrytí.

- **Přezkum účinnosti**

Stanovení měřítek a indikátorů, podle kterých bude dále posuzováno, že navrhované řešení je účinné a splňuje stanovené cíle včetně

termínu přezkoumání a případně stanovení konce účinnosti právního předpisu.

- **Kontakty**

Uvedeny budou kontaktní údaje na zaměstnance, který zpracoval závěrečnou zprávu RIA a který bude kontaktní osobou pro případné připomínky a dotazy.

10.7. Směřování RIA

Hlavním cílem směřování a aplikace hodnocení dopadů regulace (RIA) je zejména následná aplikace právních předpisů bez zbytečné byrokratické zátěže, optimalizace přípravy právních předpisů a nacházení i jiných než legislativních způsobů řešení existujících problémů. Nově se připravuje zvýšení efektivity procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) a zavedení hodnocení korupčních rizik (CIA) do procesu přípravy návrhů právních předpisů.

Hodnocení dopadů regulace je součástí procesu přípravy vládních návrhů právních předpisů od 1. listopadu 2007. Pro jednotný postup při hodnocení dopadů byly vytvořeny Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace, bylo rozhodnuto o zřízení Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu. Následně byla gesce za RIA převedena z Úřadu vlády ČR na Ministerstvo vnitra. Z hlediska institucionálního zajištění hodnocení dopadů regulace je nejvyšším orgánem „Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu“, které na základě návrhu Výboru pro kontrolu kvality hodnocení dopadů regulace zaujímá konečná stanoviska k návrhům právních předpisů z hlediska vyhodnocení jejich dopadů a způsobované byrokratické zátěže. Grémium je složeno ze zástupců jmenovaných jednotlivými členy vlády na úrovni náměstků, vedoucími ostatních ústředních správních úřadů na úrovni zástupců vedoucích úřadů, Asociace krajů ČR, Svazu měst a obcí ČR a Hospodářské komory ČR. Organizačně a metodicky je celý proces posuzování kvality hodnocení dopadů regulace zajišťován Ministerstvem vnitra.

Dosavadní poznatky z praxe přípravy legislativních materiálů získané v letech 2008 až 2010 obsahují určitá problematická místa. Především jde o následující nedostatky:

- Zpracování hodnocení dopadů regulace nepředchází rozhodnutí o zpracování návrhu právního předpisu,
- Formální přístup ke zpracování možných variant řešení problému, popisu rizik, provedení konzultačního procesu,
- Mechanické používání struktury RIA bez ohledu na charakter návrhu právního předpisu a reálné možnosti variantního řešení,
- Absence hodnocení dopadů regulace u materiálů koncepční povahy a legislativních návrhů dalších subjektů zákonodárné iniciativy,
- Hodnocení dopadů regulace RIA postihuje v současné době pouze návrhy nových právních předpisů, ačkoliv podstatná část byrokratické zátěže je obsažena v existujících předpisech.

Cílem navrhovaných opatření je, aby hodnocení dopadů regulace přinášelo více užiteků a současně byla snížena administrativní zátěž spojená s jeho realizací. Usiluje se o to, aby hodnocení dopadů regulace bylo prováděno před rozhodnutím o věcných řešeních a poskytovalo dobré argumenty pro jejich odůvodnění. Základní změny by měly být následující:

- Zpracovat metodiku pro hodnocení korupčních rizik (CIA) jako součásti hodnocení dopadů regulace (RIA),
- Rozšířit povinnou aplikaci Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) na koncepční materiály s legislativními dopady,
- Rámcovou informaci o prvotním provedení hodnocení dopadů regulace a hodnocení korupčních rizik zpracovat současně s návrhem na zařazení úkolu do Plánu legislativních prací vlády,
- Doplnit Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) v částech zpracování variant, hodnocení rizik, konzultace,
- Zavést nový obligatorní typ – jednoduchá RIA,
- Rozšířit povinnou aplikaci Obecných zásad pro hodnocení dopadů

regulace (RIA) a hodnocení korupčních rizik (CIA) na návrhy jiných subjektů zákonodárné iniciativy,

- Doporučit efektivnější způsob organizačního zajištění hodnocení dopadů regulace a hodnocení korupčních rizik na ministerstvech a jiných ústředních orgánech státní správy,
- Upravit systém výjimek z provedení hodnocení dopadů,
- Navrhnout řešení v oblastech vzdělávání a publicity RIA a CIA,
- Navrhnout systém periodického provádění revize korupční, regulační a byrokratické zátěže vyplývající z existujících právních předpisů.²⁹⁶

RIA má své klady, ale i zápory. Rozhodně pozitiva předčí zápory a určité problematické okruhy RIA.

Pozitiva RIA

- Určité věcné posouzení právních předpisů,
- Určitá regulativnost při zpracovávání a schvalování návrhů právních předpisů a posuzování stávajících právních předpisů,
- Určité další posouzení návrhů právních předpisů z vícera pohledů,
- Možnost začlenění principů do celkového legislativního procesu (zákonným ukotvením),
- Popis výkonu agend pomocí procesních map a jasná definice problémů a cílů,
- Posouzení dopadů napříč společností.

Problematická místa a negativa RIA

- V určitých případech zbytečně zatěžující systém,
- Dlouhodobý proces – nutný důraz na poskytnutí kapacit v institucích,
- Nerovnoměrné ukotvení (závazné pouze pro státní správu),
- V některých případech nesprávný, až zatěžující proces pro zpracovatele návrhů právních předpisů.

²⁹⁶ Více viz materiál Ministerstva vnitra schválený usnesením vlády České republiky ze dne 16. února 2011 č. 121 Návrh na zvýšení efektivity procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) a zajištění procesu hodnocení korupčních rizik (CIA).

Cílem všech navrhovaných opatření je snížit administrativní zátěž spojenou s realizací hodnocení dopadů regulace a zvýšit jeho užitek a zajistit, aby bylo prováděno před rozhodnutím o věcných řešeních a poskytovalo dobré argumenty pro jejich odůvodnění.

Cílem efektivnějšího systému hodnocení dopadů regulace by rozhodně mělo být snížení byrokratické zátěže při tvorbě právních předpisů se zpracováním RIA, na druhou stranu též odbourání mechanického zpracování RIA. Do RIA bylo již investováno mnoho finančních prostředků (v rámci několika projektů spolufinancovaných z fondů EU).

Spíše je nutné se zaměřit na kvalitnější a optimální proces hodnocení dopadů regulace s možností změny koncepce, tedy ne tak radikálního zavazování a nepřehlednosti (pro zpracovatele) systému.

Jako optimální se jeví zhodnocení celého procesu (zjednodušit celý systém pro zpracovatele) a snažit se zefektivnit legislativní proces celkově tímto směrem (např. koncepcí jednotného elektronického legislativního procesu tzv. eLegislativou).

10.8. Přílohy

Šablona malá RIA

Šablona velká RIA

Malá RIA

(Komentář: Musí být aplikována od okamžiku, kdy jsme se rozhodli řešit problém, tedy od okamžiku, kdy resort začne uvažovat o zařazení legislativního úkolu do plánu legislativních prací vlády. Je povinně prováděna u všech návrhů obecně závazných právních předpisů připravovaných podle Legislativních pravidel vlády (výjimky jsou uvedeny Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace – RIA)

1. Důvod předložení

1.1. Název

(vyplní věcně příslušný odbor)

Uveden je název právního předpisu, pro jehož účely se RIA zpracovává.

1.2. Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem legislativním)

Zhodnocení současného stavu a identifikace problému, který má být řešen včetně zhodnocení platného právního stavu.

(Komentář: Popište stávající situaci a zhodnotte ji tak, aby bylo zřejmé, kde je problém, který vyžaduje zásah na úrovni vlády/ústředního správního úřadu. Snažte se být co nejkonkrétnější, využijte empirická data, závěry analýz. Vymezte rozsah problému. Je nutné vyjádřit pravděpodobnost výskytu nějaké problémové situace a důsledky, které její výskyt přinese. Dále je třeba zmínit, zda jde o problém jednorázový nebo opakující se. V maximální možné míře je nutné uvedená tvrzení podpořit důkazy, jako například analýzou stávajících zkušeností, zprávami odborníků a vědeckých týmů, apod.

Je nutné zasadit problematiku do určitého kontextu. Proto je důležité zmínit, zda pro oblast, do které daný problém spadá, existuje vládní

politika (koncepce, strategie, národní program), popř. existuje-li již pro danou oblast nějaká regulace. Pakliže se existující regulace věnuje i řešení daného problému, je třeba uvést pravděpodobné příčiny vzniku problému navzdory existující regulaci. Existující regulaci je třeba popsat věcně, stručně a srozumitelně, nikoliv uvést pouze soupis příslušných paragrafů.)

Stanovení cíle (žádoucího stavu), který má být dosažen řešením problému.

(Komentář: Popište jasně, srozumitelně a co možná nejpřesněji stav, ke kterému by mělo vést řešení problému. Nutné je popsat skutečnou podstatu řešení, nikoli vyjmenovat paragrafy zákonů, které je třeba naplnit. Nelze zaměňovat cíle (důsledky) s nástroji pro jejich dosažení. V žádném případě není možné, abychom definicí cílového stavu již předurčovali způsob řešení. Pokud je to možné, vyjádřete cílový stav pomocí kvantifikovatelných ukazatelů. Doporučujeme uplatnit pravidlo SMART, tzn., že cíle mají být konkrétní (specific), měřitelné (measurable), akceptovatelné (accepted), realistické (realistic) a vázané na konkrétní termín (time-dependent). Při stanovování cílů je nutné rozlišovat cíle obecné, konkrétní a operativní, které jsou hierarchicky uspořádané. Obecné cíle se vztahují k politice, strategii prosazované v dané oblasti. Dosažení takových cílů je vždy závislé i na jiných činnostech a předpokladech, než kterých má být dosaženo připravovanou regulací. Příklad: Rozvoj podnikatelského prostředí. Konkrétní cíle mají již bezprostřední vazbu na připravovanou regulaci. Příklad: Zjednodušení vstupu do podnikání. Operativní cíle jsou pak vyjádřeny z hlediska výstupů, které by v důsledku naší aktivity měly být splněny. Příklad: Vytvoření centrálních registračních míst.)

Zhodnocení rizik, která jsou spojena s neřešením problému.

(Komentář: Existence problému ještě neznamená, že je třeba podniknout opatření, tím spíše na úrovni státní správy. Některé problémy mohou být spíše teoretické povahy a s nízkou pravděpodobností výskytu. Proto musí být hned v úvodní části dostatečně zdůvodněno, proč je pro řešení problému třeba zásahu státu a je-li to reálný problém. Nejpádnějšími důvody pro zásah státu jsou ohrožení zdraví či bezpečnosti osob nebo hrozba vzniku škod na životním prostředí. Zásah státu může být rovněž zdůvodněn dlouhotrvajícím „tržním selháním“ vzniklým např. nedostatečným nebo nevyváženým přístupem některých účastníků trhu k informacím, nedostatkem konkurence na trhu nebo vedlejšími účinky/externalitami. Zásah státu může být zdůvodněn také potřebou zajistit „veřejné blaho/veřejný statek“, který nemohou zajistit sami jednotlivci.)

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem ekonomických nástrojů a s odborem legislativním)

Návrh různých variant řešení problému, které by mohly vést ke stanovenému cíli. Součástí možných řešení je i varianta nulová, s výjimkou práva EU, nebo kdy již právní předpis vyšší právní síly ukládá vydat právní předpis.

Navržená mají být rovněž alternativní řešení. Jedná se o taková řešení, která nevedou k vytvoření nové regulace (rozměň ve smyslu právního předpisu), ale problém řeší samoregulací, spoluregulací apod.

(Komentář: Vždy musí být stanoveny minimálně 2 varianty. Pouze v případě, že se jedná o návrh právního předpisu, který pouze implementuje právní akty ES/EU a tyto akty neumožňují žádné odchýlení, zpracovává se v rámci hodnocení dopadů pouze jedna varianta.

Při hledání možností implementace navrhaného řešení do našeho

právního řádu posuzujte i to, zda je vhodnější přijmout samostatný zákon, nebo zda novelizovat související zákony.

Jednotlivé varianty dále popište tak, aby bylo jasné, jakým způsobem vedou k danému cíli. V této fázi je nutné provést konzultace s jednotlivými dotčenými subjekty, abychom získali maximum informací o dopadech navrhovaných variant, nechtěných a neočekávaných dopadech, rizicích spojených s implementací a vynucováním a nákladech na přizpůsobení se regulaci ze strany dotčených subjektů. Z toho vyplývá, že varianty se nesoustřeďují pouze na obsah řešení, ale také na způsob implementace a vynucování.

Závěrem této části hodnocení dopadů je vyřazení variant, které na základě jejich podrobného popisu nevedou zjevně ke stanoveným cílům. Varianty vedoucí ke stanovenému cíli pouze částečně se nevyřazují.)



2.2. Dotčené subjekty

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem ekonomických nástrojů a s odborem legislativním)

Identifikovány musí být jednotlivé skupiny a subjekty, jichž se návrh dotýká.

(Komentář: Dopady navrhovaných řešení by měly být vyhodnoceny jak z hlediska celé společnosti, tak i z hlediska jednotlivých společenských skupin, sektorů ekonomiky, firem podle velikosti, orgánů státní správy a samosprávy apod. Proto je nutné před započítáním samotné analýzy identifikovat skupiny a oblasti, na které bude mít navrhované řešení dopad. Vymezte vždy všechny skupiny, na které mohou mít jednotlivé varianty nějaký vliv. Pokud si nejste jisti, zda by se navrhované řešení mohlo nějaké skupiny dotknout, využijte konzultace, které vám pomohou ověřit, zda se jedná o dotčené skupiny.

Identifikování musí být jak ti, co návrhem „získávají“, tak ti, co návrhem „ztrácí“. Rozlišujte, zda se jedná o přímý dopad nebo nepřímý.

Příklad: návrh, jehož cílem je snížit emise, má přímý vliv na ty, kteří je produkuje, a z dlouhodobého pohledu nepřímý vliv na zdraví obyvatel.

Vymezte dotčené skupiny pro všechny posuzované varianty, pamatujte, že v rámci různých variant může být distribuce dopadů mezi jednotlivé dotčené skupiny různá.)

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1. Identifikace nákladů a přínosů všech variant

(vyplní odbor ekonomických nástrojů ve spolupráci s věcně příslušným odborem a odborem legislativním)

Identifikují se pravděpodobné náklady a očekávané přínosy. I v případě malé RIA musí být kvantifikovány dopady na veřejné rozpočty (mj. s využitím metodiky přijaté usnesením č. 878/2007) a dopady na podnikatelské prostředí (podle metodiky přijaté usnesením vlády č. 759/2007)

(Komentář: Náklady a přínosy musí být popsány u všech variant včetně varianty „nedělat nic“, v rámci jednoho hodnocení dopadů je nutné se zabývat všemi variantami stejně podrobně, aniž bychom jednu variantu již v této fázi upřednostňovali, náklady a přínosy se posuzují vždy na základě kvalifikovaného odhadu fungování navrhovaného řešení ve vztahu k současné situaci, v případě kvantifikace dopadů použijte peněžní vyjádření zohledňující inflaci, při posuzování nákladů nezapomeňte vzít v úvahu i související právní předpisy, které mají na řešený problém vliv, zvažujte rizika spojená s implementací, a jak ovlivňují výši nákladů a přínosů, užitečnou metodou pro určení dopadů je vytvoření kauzálního modelu, všechny náklady a přínosy pečlivě evidujte, abyste je nezapomněli začlenit do závěrečné zprávy RIA.)

3.2. Konzultace

(věcně příslušný odbor, odbor ekonomických nástrojů a případně odbor legislativní zajišťuje vypracování výsledků svých konzultací, které byly v průběhu zpracování RIA realizovány; odbor ekonomických nástrojů zajistí souhrnné vypracování výsledků všech konzultací)

Souhrn konzultací, které byly v průběhu zpracování RIA realizovány. Zaznamenávají se i ty náměty, které nebyly zpracovány, včetně zdůvodnění.

(Komentář: Konzultace s dotčenými stranami jsou základem RIA. Metoda RIA předpokládá, že není možné odhadnout veškeré možné dopady navrhované regulace od „stolu“. Široké konzultace s odbornou veřejností jsou rovněž v souladu se zásadou otevřenosti a transparentnosti procesů ve veřejné správě. V neposlední řadě zprůhlednění procesů přípravy regulace přispívá k boji proti korupci.

Výsledkem konzultací by měla být souhrnná informace o konzultovaných stranách, včetně jejich zásadních věcných připomínek a podnětů a souhrnné informace o jejich zapracování.

Připomínkové řízení lze pro účely RIA považovat za zvláštní formu konzultací.)



4. Návrh řešení

4.1. Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení – závěrečné shrnutí

(vyplní odbor ekonomických nástrojů ve spolupráci s věcně příslušným odborem a odborem legislativním)

Obsahuje stanovení „plusů“ a „mínusů“ jednotlivých variant, pokud to je možné, podložené kvantifikovanými ukazateli. Jedna varianta se doporučí k dalšímu řešení. Doporučená varianta vždy obsahuje vyčíslení předpokládaného finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty včetně způsobu jejich pokrytí.

(Komentář: Existuje množství kvalitativních a kvantitativních metod pro vyhodnocování nákladů a užitků. Pro porovnání a vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant by měla být využita alespoň jedna z těchto kvalitativních nebo kvantitativních metod. Dopady každé varianty by měly být shrnuty podle konkrétní oblasti dopadu (ekonomické, sociální a environmentální) nebo podle dílčích dopadů. Řešení by mělo být přijato pouze v případě, že přínosy převyšují náklady. Malá RIA je zaměřena na identifikaci nákladů a přínosů. Pokud mohou být peněžně nebo alespoň číselně vyjádřeny, musí zde být toto uvedeno (např. náklady v Kč, redukce o x %, počet zachráněných životů). Při posuzování nákladů a přínosů je vždy nutné brát v úvahu princip přiměřenosti.)

4.2. Implementace a vynucování

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem legislativním)

Návrh implementace doporučeného řešení včetně harmonogramu a stanovení způsobu kontroly naplňování stanovených požadavků včetně navrhovaných sankcí. Součástí návrhu musí být vždy informace, že jsou zajištěny prostředky pro implementaci navrhovaného řešení. Zvláštní pozornost je třeba věnovat zajištění prostředků na výkon činností, které stát přenáší na obce a kraje²⁹⁷.

(Komentář: Tato část je zpracovávána v případě malé RIA pouze pro vybranou variantu.

Je nutné popsat způsoby implementace vybrané varianty:

- *určit orgán veřejné správy, který bude odpovědný za implementaci regulace,*
- *uvést činnosti, které budou regulované subjekty nuceny provádět v důsledku implementace regulace, jako poskytování dodatečných informací, vyplňování formulářů atd.,*

²⁹⁷ Pro stanovení nákladů na implementaci se využije Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon veřejné správy.

- uvést výčet všech orgánů veřejné správy, které budou hrát úlohu při zavádění a vynucování regulace (včetně potřebných zdrojů),
- popsat jaké budou třeba informace pro administraci řešení a zda již mají některé orgány tyto informace k dispozici – případně návrhy na optimalizaci získávání takových informací (přidání „kolonky“ do existujících formulářů, vyžádání si informací od jiného orgánu veřejné správy apod.) Vždy posuzujeme, zda je možné využít informačních a komunikačních technologií (ICT) pro získání a nakládání s takovými informacemi,
- určit způsoby poradenství ze strany státu pro regulované subjekty.

Regulace si většinou klade za cíl stanovit pravidla nebo změnit určitým způsobem chování lidí, podnikatelů apod. Je však evidentní, že ne všichni se regulaci podřídí dobrovolně. Proto je třeba vytvořit procesy, které napomohou vynucování dané regulace, včetně sankcí za její nedodržení. Tyto postupy a sankce musí vycházet ze zákona a musí být jasně a srozumitelně definovány. U návrhů nových právních norem by tato část měla obsahovat:

- popis mechanismů pro zajištění dodržování právního předpisu ze strany regulovaných subjektů (včetně trestního stíhání, pokutování, opatření k nápravě, licencování, registrace či jiná schválení příslušným orgánem veřejné správy, apod.),
- popis nástrojů pro odhalování porušení pravidel stanovených právním předpisem (např. inspekční a monitorovací mechanismy),
- popis trestů za porušení pravidel stanovených právním předpisem (pokuty, odnětí svobody apod.).

U návrhů úprav existujících právních předpisů postačí popis případných změn, které nastanou v oblasti vynucování stávajícího právního předpisu po schválení úprav.)

4.3. Přezkum účinnosti

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem legislativním a odborem ekonomických nástrojů)

Stanovení měřítek a indikátorů, podle kterých bude dále posuzováno, že navrhované řešení je účinné a splňuje stanovené cíle včetně termínu, kdy bude přezkoumání provedeno, případně stanoven konec účinnosti právního předpisu.

(Komentář: Je třeba stanovit lhůtu od nabytí účinnosti právního předpisu, ve které musí být právní předpis přezkoumán. Vyhodnocení účinnosti právního předpisu musí být vždy prováděno ve spolupráci s dotčenými subjekty. Výsledkem přezkumu pak může být, prokáže-li neplnění stanovených cílů, návrh na úpravu či zrušení právního předpisu. V případě následného provádění úpravy právního předpisu nebo návrhu na jeho zrušení se opět provádí RIA.

Tato část je zpracovávána v případě malé RIA pouze pro vybranou variantu.)

4.4. Kontakty

(vyplní odbor ekonomických nástrojů)

Uvedeny budou kontaktní údaje na zaměstnance, který zpracoval závěrečnou zprávu RIA a bude kontaktní osobou pro případné připomínky a dotazy.

Velká RIA

(Komentář: Velká RIA vychází z malé RIA a je jejím rozšířením. Bude provedena vždy, když malá RIA identifikuje alespoň jeden z následujících kvantitativních nebo kvalitativních dopadů:

Kvantitativní – významné jednorázové dopady ve výši alespoň 30 mil Kč za rok nebo na jednu skupinu dotčených subjektů nebo kumulované dopady (opakované nebo součet několika jednorázových) ve výši alespoň 140 mil Kč.

Kvalitativní – dopady mající za důsledek znevýhodnění některé sociální skupiny a její uplatnění ve společnosti, dopady na hospodářskou soutěž, zásadním způsobem změny podmínky fungování trhu/ napraví selhání trhu.

Velká RIA bude dále zpracována u všech návrhů právních předpisů, u kterých to stanoví vláda s ohledem na své priority, a to formou usnesení k jinému souvisejícímu dokumentu (výjimky jsou uvedeny v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace –RIA). Velká RIA se soustředí především na podrobnou analýzu problému, který byl identifikován v malé RIA, tzn., že následuje po malé RIA, pokud vzniká alespoň jeden z uvedených dopadů.)

1. Důvod předložení

1.1. Název

(vyplní věcně příslušný odbor)

Uveden je název právního předpisu, pro jehož účely se RIA zpracovává.

1.2. Popis problému

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem legislativním)

Identifikace problémových bodů navrhovaného řešení, které mají být podrobeny podrobnější analýze.

(Komentář: Vychází z malé RIA)

2. Návrh variant řešení

(Komentář: Platí stejná pravidla jako u malé RIA).

2.1. Návrh možných variant řešení

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem ekonomických nástrojů a odborem legislativním)

Může být řešena pouze jedna doporučená varianta, která byla určena v rámci malé RIA jako nejvhodnější s tím, že mohou být posuzovány pouze různé způsoby implementace, nebo může být podrobněji posuzováno více variant, které vedou ke stanovenému cíli, ale mají různé dopady.

Opět se zkoumá, zda je možné použít i jiný způsob řešení problému, než je přijetí právního předpisu. Pokud toto bylo již v malé RIA vyloučeno, zvaží se alespoň, zda má být problém řešen přijetím samostatného právního předpisu, nebo zda budou upraveny předpisy, kterých se daný problém týká.

2.2. Dotčené subjekty

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem ekonomických nástrojů a odborem legislativním)

Identifikovány jsou všechny dotčené subjekty a skupiny, kterých se problém přímo či nepřímo dotýká a jehož řešení na ně bude mít pravděpodobně nějaké dopady.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1. Hodnocení dopadů jednotlivých variant

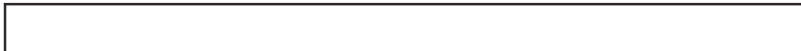
(vyplní odbor ekonomických nástrojů ve spolupráci s věcně příslušným odborem a odborem legislativy)

Porovnány musí být pravděpodobné náklady a přínosy všech posuzovaných variant pro jednotlivé skupiny a subjekty.

Při zpracování analýzy nákladů a přínosů nesmí být opomenuti kromě veřejného sektoru a podnikatelů také spotřebitelé a občané, ale i ekonomika jako celek (makroekonomické ukazatele).

Pro porovnání nákladů a přínosů se použije alespoň jedna z metod uvedených v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA), případně jejich kombinace, nebo jiná metoda podle uvážení zpracovatele mající ovšem obdobný efekt.

Základní metody pro porovnávání dopadů: analýza nákladů a přínosů, analýza nákladové efektivity, multikriteriální analýza a analýza rizika. Tyto metody je vhodné doplnit analýzou citlivosti k ověření stability výsledků.



3.2. Konzultace

(věcně příslušný odbor, odbor ekonomických nástrojů a případně odbor legislativní zajišťuje vypracování výsledků svých konzultací, které byly v průběhu zpracování RIA realizovány; odbor ekonomických nástrojů zajistí souhrnné vypracování výsledků všech konzultací)

Konzultace jsou povinnou součástí velké RIA. Probíhají jak konzultace za účelem získání dat, tak povinné konzultace formou zveřejnění dokumentu na webových stránkách.

Vyhodnocení konzultací je součástí závěrečné zprávy RIA a obsahuje rovněž souhrnnou informaci o podnětech, které nebyly zpracovány včetně zdůvodnění.

3.3. Implementace a vynucování každé varianty

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem legislativním)

Pro každou z navrhovaných variant bude vytvořen plán implementace a vynucování.

Tento plán je rovněž argumentem pro rozhodování o nejhodnějši variantě řešení.

(Komentář: Tato část je zpracovávána v případě velké RIA jako součást vyhodnocování dopadů každé z posuzovaných variant.)

4. Návrh řešení

4.1. Zhodnocení variant a výběr nejhodnějši řešení

(vyplní odbor ekonomických nástrojů ve spolupráci s věcně příslušným odborem a odborem legislativy)

Obsahuje závěrečné shrnutí a stanovení nejhodnějši varianty k řešení definovaného problému.

Odráží všechny zjištěné skutečnosti v průběhu zpracovávání RIA.

Vybraná varianta bude rozpracována do návrhu právního předpisu.

Varianta, která byla rozpracována do návrhu právního předpisu, vždy obsahuje vyčíslení předpokládaného finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty včetně způsobu jejich pokrytí.

4.2. Přezkum účinnosti

(vyplní věcně příslušný odbor ve spolupráci s odborem legislativy a odborem ekonomických nástrojů)

Stanovení měřítek a indikátorů, podle kterých bude dále posuzováno, že navrhované řešení je účinné a splňuje stanovené cíle včetně termínu přezkoumání a případně stanovení konce účinnosti právního předpisu.

(Komentář: Tato část je zpracovávána v případě velké RIA jako součást vyhodnocování dopadů každé z posuzovaných variant.)

4.3. Kontakty

(vyplní odbor ekonomických nástrojů)

Uvedeny budou kontaktní údaje na zaměstnance, který zpracoval závěrečnou zprávu RIA a který bude kontaktní osobou pro případné připomínky a dotazy.

11. Legislativní pravidla vlády

11.1. Úvod k Legislativním pravidlům vlády

Ač to není příliš optimistický začátek kapitoly, představa dokonalé normotvorby je fikcí. Špatné právní předpisy byly, jsou a budou. Důvody nízké kvality normotvorby mohou přitom být velmi různorodé. Pro kvalitní normotvorbu je stěžejní respektování ústavního pořádku a vysoká úroveň formální stránky právních předpisů. Každý právní předpis by měl být podroben analýze, zda je jeho přijetí skutečně nezbytné a zda se právní regulace neužívá tam, kde by ve skutečnosti měly být uplatněny jiné nástroje. Nedostatky v kvalitě právních předpisů souvisí často právě s tím, že analýza nezbytnosti právní úpravy nebyla provedena v dostatečném rozsahu a kvalitě a že právní předpis vznikl izolovaně od poznatků doktríny a zkušeností kvalifikované praxe.²⁹⁸

Velká část návrhů zákonů je již tradičně předkládána Parlamentu vládou.²⁹⁹ Je to tedy logicky především vláda, kdo je hlavním hybatelem změn v právním řádu, zejména pak tehdy, opírá-li se o většinu v Poslanecké sněmovně. Tomu odpovídá i význam dokumentů, které sama vláda pro regulaci legislativní procesu ve své sféře působnosti přijímá.

Současná Legislativní pravidla vlády z roku 1998³⁰⁰ vymezují svůj hlavní účel a předmět úpravy tak, že jednak upravují postup ministerstev

²⁹⁸ Maihofer, W.: *Gesetzgebungswissenschaft ...*, s. 29-30.

²⁹⁹ Pro ilustraci lze uvést, že v části 6. volebního období do 8. července 2011 (do tisku 426) bylo Poslanecké sněmovně předloženo celkem 209 návrhů zákonů, z nichž bylo 136 vládních návrhů, 49 poslaneckých návrhů, 12 senátních návrhů a 12 návrhů zastupitelstva kraje.

³⁰⁰ Legislativní pravidla vlády byla schválena usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a doposud změněna usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072, usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816 a usnesením vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 36.

a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednávání připravovaných právních předpisů, a dále vymezují požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů. Takto vymezený předmět úpravy je v podstatě srovnatelný s tím, co upravovala legislativní pravidla platná na našem území i v minulosti. Neplatí to však zcela bez výjimky, neboť některá z legislativních pravidel se zaměřovala pouze na obsahovou stránku tvorby práva a požadavky na právní předpisy, zatímco procedurální požadavky na projednávání návrhů právních předpisů ve sféře exekutivní stály často stranou zájmu legislativních pravidel.

Legislativní pravidla vlády z roku 1998 původně upravovala také činnost Legislativní rady vlády a stálých pracovních komisí, tato úprava však byla posléze z Legislativních pravidel přenesena do samostatných dokumentů – do Statutu Legislativní rady³⁰¹ a do Jednacího řádu Legislativní rady.³⁰²

11.2. Trocha historie legislativních pravidel

Základ obecných zásad pro tvorbu psaného práva, tedy jakýchsi „legislativních pravidel“, lze ve vztahu k našemu území vysledovat již v období kodifikace soukromého práva v dobách osvěcenského absolutismu Marie Terezie a Josefa II. V roce 1772 adresovala císařovna Marie Terezie zákonodárné komisi připravující soukromoprávní kodex list, ve kterém jejím členům stanovila limity pro jejich další kodifikační práci, a to v reakci na výtky, které směřovaly proti dosavadní podobě návrhu. Limity další legislativní činnosti byly obsaženy v následujících zásadách:

³⁰¹ Statut Legislativní rady vlády byl schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a doposud změněný usnesením vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009, usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158, usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148 a usnesením vlády ze dne 19. prosince 2007 č. 1438.

³⁰² Jednacího řádu Legislativní rady vlády byl schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a doposud změněný usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158 a usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148.

1. *Látku jest přehlédnouti a ze zákona vypustiti to, co patří do učebnice.*
2. *Jest se vyjadřovati, pokud možno, krátce a zbytečné podrobnosti, zejména ty, které jsou pro zákonodárce lhostejné, jest přejíti.*
3. *Jest se vystříhati dvojsmyslností, nejasností, zbytečného opakování a rozvláčnosti v nařízeních, o kterých žádný rozumný člověk nepochybuje.*
4. *Není se vázati na římské právo a jest za základ bráti přirozenou slušnost.*
5. *Není se pouštěti do subtilností a jest usilovat o jednoduchost.*³⁰³

Ačkoliv je tomu již přes 200 let, co byly uvedené zásady formulovány, nebude zřejmě pochybnosti o tom, že v nich obsažená pravidla jsou pro legislativní činnost aktuální do současnosti. Určitou paralelu ke každé z uvedených zásad by jistě bylo možné najít i v současných legislativních pravidlech, byť v podstatně méně subtilní formě.

Bližší pozornost si jistě zaslouhují pravidla regulující legislativní činnost přijímaná po vzniku Československa v říjnu 1918.

V dubnu roku 1923 byla usnesením vlády přijata Směrnice pro jednotnou techniku legislativní. Jak už sám název tohoto dokumentu napovídá, tato „legislativní pravidla“ patřila do oné první skupiny, co se obsahu týče, neboť jimi byly upraveny pouze požadavky na obsah právního předpisu, tj. ona jednotná technika legislativní, nikoliv však procedurální otázky, jak mají být návrhy právních předpisů ve sféře moci výkonné projednávány. Odhlédneme-li od obsahových požadavků, které byly vyvolány vícekolejností práva v nově vzniklém Českosloven-

³⁰³ Viz Rouček, F., Sedláček, J.: Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanskému právu platnému na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, svazek I., V. Linhart, Praha 1935 (reprint ASPI - Wolters Kluwer ČR), s. 4. Zásady cituje též např. Šín, Z.: Legislativní pravidla, svazek I., Univerzita Palackého, Olomouc 2006, s. 6.

sku a (do značné míry marnou) snahou ji postupně odstranit,³⁰⁴ lze všeobecné zásady na obsah právních předpisů podle vládní směrnice z roku 1923 shrnout do následujících obecných požadavků na obsah návrhů právních předpisů:

1. jasnost a srozumitelnost osnov,
2. jazyková čistota,
3. terminologická jednotnost, a to nejen v rámci jedné osnovy, ale v rámci všech osnov,
4. zákaz směšovat do jedné osnovy různorodé věci,
5. zákaz pojímat do předpisů přechodné povahy pravidla trvalé povahy,
6. zákaz zákonů na časově omezenou dobu, není-li to nutné,
7. zákaz zpětné platnosti (resp. účinnosti), není-li to odůvodněno povahou věci,
8. obezřetnost při odkazování na existující nařízení v návrzích zákonů, aby nevznikla pochybnost o inkorporaci pravidla z nařízení do zákona,
9. nenormativní ustanovení pojímat nikoliv do samotných návrhů, nýbrž toliko do důvodových zpráv, jejichž úplnosti a přesnosti má být věnována zvláštní pozornost,
10. požadavek, aby k jednomu zákonu bylo vydáváno pokud možno jediné prováděcí nařízení, nebrání-li tomu závažné důvody,
11. vyhýbání se návrhům s účinností již ode dne vyhlášení, zejména v případě trestních norem.

Již tehdy se přitom uvádělo, že mnohé z těchto zásad se budou zdát samozřejmými, ale jelikož proti nim v praxi bývá hřešeno, jsou do vládní směrnice zahrnuty, aby je zpracovatelé návrhů nespouštěli ze zřetele.³⁰⁵

Další ustanovení vládní směrnice z roku 1923 pak obsahovala pod-

³⁰⁴ Mezi všeobecnými zásadami byl – poněkud neorganicky – zahrnut i požadavek na sjednocování lhůt pro opravné prostředky.

³⁰⁵ Štín, Z.: *Legislativní pravidla*, svazek I. ..., s. 26.

robnější požadavky zejména na úpravu nadpisů, úvodních vět, ustanovení o účinnosti a zmocňovacích ustanovení, rozčlenění návrhů, zásady pro citace právních předpisů, jakož i požadavky na postup při novelizaci či zrušování právního předpisu. Marň bychom v ní však hledali úpravu projednávání právních předpisů v připomínkovém řízení.

V únoru roku 1933, tedy po necelých deseti letech od přijetí předchozí směrnice, byla, opět ve formě usnesení vlády, schválena nová Směrnice pro jednotnou legislativní techniku. Také tato nová „legislativní pravidla“, jež měla sloužit také jako direktiva k legislativním pracím na novém občanském zákoníku,³⁰⁶ se zaměřovala pouze na obsahové a formální otázky související s návrhy právních předpisů a oblast procedurální ponechávala stranou zájmu. Oproti legislativním pravidlům z roku 1923 nově upravovala např. otázky související s přípravou vyhlášek, jakož i otázku republikace novelovaných zákonů, tedy jakousi obdobu stávajících úplných znění zákonů.³⁰⁷ Z hlediska systematiky byla nová také ustanovení o důvodových zprávách, která však co do obsahu navazovala na předchozí vládní směrnici.

Již v červnu roku 1933 byla nová vládní směrnice doplněna Pokyny pro postup při legislativních pracích, které měly rovněž formu usnesení vlády a jež regulovaly doposud neupravené otázky procedurální, související s přípravou a projednáváním návrhů právních předpisů ve sféře exekutivy. Koexistencí směrnice a pokynů z roku 1933 byl položen základ stávající koncepci Legislativních pravidel vlády, jak je známe v současnosti, byť v podobě jediného dokumentu.

Nová Legislativní pravidla pak byla přijata v listopadu roku 1949 a bezprostředně je následovaly ještě Podrobnější předpisy k legislativním pravidlům. Kromě dobově nezbytných ustanovení o funkci právních

³⁰⁶ Viz Šín, Z.: *Legislativní pravidla*, svazek II., Univerzita Palackého, Olomouc 2006, s. 5.

³⁰⁷ Vládní směrnice předpokládala, že k vyhlášení takových úplných znění bude zmocněn v příslušné novele zmocněn buď konkrétní ministr, nebo vláda jako taková.

předpisů v lidově demokratickém státě³⁰⁸ či kupříkladu o účasti lidu na přípravě právních předpisů³⁰⁹ byla Legislativní pravidla z roku 1949 koncipována jako souborný dokument, upravující nejen otázky formálně obsahové, nýbrž i otázky připomínkového řízení a předložení osnovy vládě. Na druhou stranu však nelze přehlédnout, že tato úprava byla v Legislativních pravidlech upravena pouze rámcově a do podrobností byla rozvedena až v Podrobnějších předpisech k legislativním pravidlům. Zajímavé také je, že Legislativní pravidla zavedla do procesu přípravy právních předpisů výslovně prvek plánování, a to v podobě plánu legislativních prací (legislativního plánu), jenž měl být stanovován na každé kalendářní pololetí, a dále v podobě stanovení zásad, jež by z dnešního pohledu bylo možné označit jako věcný záměr budoucí právní úpravy a v nichž, vedle výsledku rozboru dosavadního stavu a jeho zhodnocení, měl být obsažen též návrh na novou právní úpravu v přesně formulovaných zásadách. Tato úprava doznala určitých změn v 50. letech 20. století.

V červnu roku 1967 došlo k vydání dalších Legislativních pravidel, která byla v řadě ohledů specifická. Novou byla forma, ve které byla Legislativní pravidla z roku 1967 přijata, neboť se v tomto případě nedjedalo o usnesení vlády, nýbrž o usnesení předsedy Vládní komise pro

³⁰⁸ Předpisy lidově demokratického státu se slovy tehdejších legislativních pravidel měly obsahem i formou odlišovat od právních předpisů „státu měšťáckého“, přičemž již nemělo být možné se „skrývatí za formalistické odbornictví“. Právní předpisy měly být nástrojem aktivně působícím při výstavbě socialismu, při jejich tvorbě mělo být využíváno i zkušeností ostatních lidových demokracií a socialistického státu - Svazu sovětských socialistických republik. Jasnými formulacemi právních předpisů mělo být „zabráněno jejich zneužití třídním nepřítelem“.

³⁰⁹ Legislativní pravidla z roku 1949 kupříkladu požadovala, bez stanovení konkrétního způsobu a formy, projednávání připravovaných zásad (tj. období současných věcných záměrů zákonů) a návrhů významnějších právních předpisů podle povahy věci s krajskými, popř. i s okresními a místními národními výbory a soudy, jakož i s masovými a zájmovými organizacemi pracujícího lidu, orgány podniků socialistického sektoru a orgány lidových družstev, vynikajícími pracovníky, úředníky a odborníky.

legislativu (a tehdejšího ministra spravedlnosti Aloise Neumana), vydané ovšem na základě usnesení vlády z března roku 1966. Také obsah Legislativních pravidel z roku 1967 doznal oproti předchozím pravidlům poměrně zásadních změn, neboť v nich byla věnována velmi malá pozornost otázkám legislativně technickým, o čemž svědčí i to, že příslušné partie legislativních pravidel vlády byly nadepsány jako „legislativně technické poznámky“. Větší pozornost byla naopak věnována otázkám postupu při vypracování návrhu právního předpisu, resp. vypracování zásad zákonů, tedy otázkám věcného vymezení budoucí právní úpravy.

Legislativní pravidla vlády z roku 1967 však neměla dlouhého trvání. V souvislosti s federalizací Československa byla nejprve v září 1971 přijata Legislativní pravidla vlády Československé socialistické republiky, bezprostředně následovaná Legislativními pravidly vlády České socialistické republiky z října 1971.³¹⁰ Na pravidla v obou případech navazovaly ještě legislativně technické pokyny. Přijetí legislativních pravidel v podmínkách federace předcházelo vytvoření Legislativní rady vlády jak na úrovni federace, tak i na úrovni obou republik, a to již v průběhu roku 1969. Na federální úrovni pak následovala Legislativní pravidla vlády ČSSR z prosince 1985 a po nich Legislativní pravidla vlády ČSFR z roku 1992. I po zániku federace se pak na úrovni České republiky postupovalo podle Legislativních pravidel české vlády z března roku 1987, která v novelizovaném znění³¹¹ zůstala v platnosti až do přijetí současných Legislativních pravidel vlády z roku 1998. Všechna legislativní pravidla vydaná po roce 1968 pak už opět měla formu usnesení vlády, a to buď federální, nebo příslušné republikové.

³¹⁰ Legislativní pravidla vlády Slovenské socialistické republiky byla vydána v lednu 1972.

³¹¹ Jednalo se pouze o jedinou změnu, obsaženou v usnesení ze dne 11. září 1991 č. 335, navíc ve formě nepřímé novely, v níž bylo uvedeno: „Kde se v Legislativních pravidlech vlády mluví o legislativním útvaru Úřadu vlády ČSR, rozumí se tím napříště legislativní sekce ministerstva spravedlnosti České republiky.“

11.3. Forma Legislativních pravidel vlády a důsledky pro jejich závaznost

Odhlédneme-li od krátké epizody Legislativních pravidel z roku 1967, jež byla na základě usnesení vlády přijata ve formě usnesení předsedy Vládní komise pro legislativu, pak je zřejmé, že všechna ostatní legislativní pravidla přijatá od vzniku Československé republiky v roce 1918 měla formu usnesení vlády. Nikdy se tedy nejednalo o obecně závazný právní předpis (zákon, nařízení vlády apod.). To má pochopitelně své výhody i nevýhody.

Podle kompetenčního zákona³¹² platí, že ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Vláda přitom činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje.³¹³ Usnesení vlády zavazují také ostatní orgány státní správy. Legislativními pravidly ve formě usnesení vlády tak vláda může regulovat legislativní činnost všech členů vlády, resp. ministerstev, ale i členů vlády bez portfeje, jakož i legislativní činnost ostatních orgánů státní správy. Praktické je to především ve vztahu k ústředním orgánům státní správy, což odpovídá i výslovně vymezenému okruhu působnosti stávajících Legislativních pravidel vlády. Naopak tímto způsobem nelze zavazovat jiné subjekty nadané normotvornou pravomocí, resp. zákonodárnou iniciativou. Legislativní pravidla vlády ve formě usnesení vlády nezavazují ani poslance či Senát, ani zastupitelstva vyšších územních samosprávných celků, realizují-li zákonodárnou iniciativu ve smyslu čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky, a to ani co se týče formálních požadavků na obsah návrhu zákona. Vzhledem k tomu, že naprostá většina návrhů zákonů je Poslanecké sněmovně předkládána vládou, lze tento stav považovat za vyhovující. Požadavky legislativních pravidel pochopitelně ani žádným způsobem nelimitují možnost uplatňování pozměňovacích návrhů

³¹² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³¹³ § 21 a § 28 odst. 1 kompetenčního zákona.

k již předloženému návrhu zákona, a to ani v případě, jedná-li se o návrh vládní. Případná omezení pro jiné předkladatele zákonů než vládu, popřípadě pro uplatňování pozměňovacích návrhů, nejsou-li stanoveny zákonem, vyplývají toliko z postulátu právního státu, rozvedeného do podrobností zejména judikaturou Ústavního soudu.³¹⁴

Mohlo by se tedy zdát, že forma pouhého usnesení vlády představuje pro legislativní pravidla vlády a pro naplňování jimi sledovaného cíle zkvalitňování právního řádu zásadní handicap. Ve skutečnosti to však až tak zásadním problémem není, neboť zdaleka ne vše, co normují legislativní pravidla vlády, je opravdu zásadní pro konečnou podobu normativního textu právního předpisu. Bude-li tedy zákon napsaný stylisticky a jazykově správně, bude jistě pro adresáty srozumitelný i tehdy, nebude-li například členěn na paragrafy, nýbrž na články apod. Dá se tedy říci, že pro adresáta je důležitější finální srozumitelnost právního předpisu, zejména jeho normativních ustanovení, které lze zpravidla docílit i při určitém odchýlení se od formálních (a často též formalistických) požadavků stanovených v legislativních pravidlech. Platí to tím spíše i z důvodu, že současná legislativní pravidla jsou v řadě věcí až příliš formalistická, aniž by tato pravidla byla pro širší vrstvy adresátů právních norem vůbec rozpoznatelná; obzvláště to platí v případě novel právních předpisů a formálních požadavků na jejich obsah, mezi něž patří kupříkladu i požadavky na formulaci novelizačních bodů. V této souvislosti nelze opomenout, že i samotná vláda se může kterýmkoliv usnesením od svých Legislativních pravidel odchýlit, což zřejmě nebude nikterak výjimečné zejména v případě usnesení, jimiž schvaluje konkrétní návrh právního předpisu (vládní návrh zákona či nařízení vlády). Nic na tom nemění ani fakt, že se tak zpravidla bude dít jaksi mimoděk. I bez zevrubnější analýzy přijatých nařízení vlády či vládních návrhů zákonů postoupených k projednání Poslanecké sněmovně jistě nebude zásadního sporu o tom, že by se našla řada příkladů, kdy právní předpis v některých, zejména formálních ohledech ne zcela respektuje poža-

³¹⁴ Zejm. nálezn. ÚS 77/06, vyhlášený pod č. 37/2007 Sb.

davky stanovené v Legislativních pravidlech vlády. V každém takové případě pak jednotlivé usnesení vlády, jímž vláda daný návrh právního předpisu schválila, pro konkrétní případ použití Legislativních pravidel vlády vlastně zčásti deroguje.³¹⁵ Pro ostatní nositele zákonodárné iniciativy než vládu je pak limitujícím pouze to, že jejich návrhy musí respektovat ústavní pořádek, zejména pak elementární požadavky na právo a jeho obsah v právním státě,³¹⁶ a požadavky stanovené zákonem.

Zásadní výhodou pro legislativní pravidla představuje jejich forma v oblasti procedurálních požadavků na projednání právního předpisu. Zatímco porušení procedury, která je stanovena v jednacích řádech komor Parlamentu, tím spíše pak v samotné Ústavě, může vést ke zrušení zákona Ústavním soudem, v případě porušení procedury podle legislativních pravidel vlády, mají-li formu toliko usnesení vlády, podobné riziko nehrozí.

11.4. Základní požadavky na obsah právního předpisu a některé prohrěšky proti nim

V současných Legislativních pravidlech vlády nejsou požadavky na obsah právního předpisu shrnuty do zvláštních základních ustanovení, srovnatelných například s úvodními články Směrnice vlády pro jednotnou legislativní techniku z roku 1923. Neznamená to však, že by tyto požadavky na právní předpisy v současné době neplatily, Legislativní

³¹⁵ V poslední době se vcelku pravidelně vládní návrhy od legislativních pravidel vlády odchyľují v otázce zrušovacíh ustanovení – dlužno dodat, že ku prospěchu věci. Příkladem mohou být zrušovací ustanovení ve vládním návrhu nového zákona o České národní bance (§ 78) (tisk 800, V. volební období) nového občanského zákoníku (§ 3046) (tisk 362, VI. volební období), v návrhu zákona o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek (§ 42) (tisk č. 399, VI. volební období) apod. Tato „staronová“ koncepce zrušovacíh ustanovení snad brzy nalezne svůj obraz i v novele Legislativních pravidel vlády.

³¹⁶ V nejobecnější rovině viz zejm. čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 1, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod.

pravidla vlády je pouze zvlášt' nezdůrazňují a jednotlivá pravidla jsou uvedena na různých místech Legislativních pravidel vlády, zpravidla v kombinaci s konkrétnějšími pravidly.³¹⁷

Pokusíme se to ilustrovat na příkladu požadavku na normativitu právního předpisu. Normativita je základním atributem, který by právní předpis a jeho jednotlivá ustanovení měla vykazovat. Znamená to, že právní předpis by měl obsahovat pouze ustanovení upravující pravidla chování vynutitelná státní mocí, nikoliv proklamace, deklarace či doporučení určitého chování či postupu.

Rovněž Legislativní pravidla vlády výslovně stanoví, že právní předpis obsahuje pouze ustanovení normativní povahy.³¹⁸ Užití jiných než normativních ustanovení je výjimečně přípustné, odpovídá-li to účelu, který je danou právní úpravou sledován. Právní řád totiž, podobně jako ústava,³¹⁹ není ani v demokratickém a právním státě hodnotově neutrální a ústavní úprava, jak potvrzuje i Ústavní soud, neupírá Parlamentu právo vyjádřit jeho vůli, jakož i morální a politická stanoviska, způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodný a přiměřený – a to případně i formou zákona.³²⁰ Taková nenormativní (či zcela normativní) ustanovení budou mnohdy obsažena v preambulích

³¹⁷ Např. požadavek na přehledné členění předpisu, jasnou a přesnou stylizaci a jazykovou bezvadnost předpisu je uveden v čl. 2 odst. 2, požadavek na terminologickou jednotnost v čl. 40, zákaz směšování nesouvisejících věcí je uveden v čl. 39 odst. 4, zákaz zpětné účinnosti v čl. 53, požadavek užívat ustanovení toliko normativní povahy v čl. 39 odst. 1 apod.

³¹⁸ Čl. 39 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

³¹⁹ Viz náleží Pl. ÚS 19/93, vyhlášený pod č. 14/1994 Sb.

³²⁰ Viz náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 19/93, vyhlášený pod č. 14/1994 Sb.: „Ústavní zřízení demokratického státu neupírá Parlamentu právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodný a přiměřený – a to, případně, i formou zákona, pokládá-li za vhodné a účelné touto právní formou aktu zdůraznit společenský význam a dosah svého prohlášení. Tak tomu bylo např. v zákoně, vydaném za První republiky, kterým se konstatovalo, že T. G. Masaryk se zasloužil o stát.“ Z novodobé historie může být příkladem takového zákona zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše.

právních předpisů, kde však mohou mít svůj význam jako výkladová pravidla pro aplikaci takto uvozeného právního předpisu jako celku, popřípadě i právních předpisů jiných.³²¹

V souvislosti s požadavkem na zásadně normativní obsah právního předpisu je třeba se vyhnout ustanovením, která pouze proklamují platnost či použitelnost jiných právních předpisů, a případné aplikační vazby mezi různými předpisy, jejichž zdůraznění je potřebné, by měly být vyjádřeny v rámci důvodové zprávy. Právní předpis by také neměl nabývat podoby metodického pokynu pro svou aplikaci, neboť zdánlivé zjednodušení aplikace ve skutečnosti vyvolává další, často podstatně závažnější právní problémy.

Příklady ustanovení nenormativní povahy se v právním řádu najde celá řada. Kupříkladu zákon č. 66/1986 Sb., o umělém přerušení těhotenství, v § 2 stanovuje, že „*nežádoucímú těhotenství se předchází především výchovou k plánovanému a odpovědnému rodičovství v rodině, ve škole a zdravotnických zařízeních, výchovným působením v oblasti so-*

³²¹ Typické to bývá v případě ústavních zákonů, jako je Ústava ČR a Listina základních práv a svobod. Jako příklad preambule „obyčejného“ zákona lze uvést zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, kde se v preambuli mj. uvádí, že „Parlament konstatuje, že Komunistická strana Československa, její vedení i členové jsou odpovědní za způsob vlády v naší zemi v letech 1948 - 1989, a to zejména za programové ničení tradičních hodnot evropské civilizace, za vědomé porušování lidských práv a svobod, za morální a hospodářský úpadek provázený justičními zločiny a terorem proti nositelům odlišných názorů, nahrazením fungujícího tržního hospodářství direktivním řízením, destrukcí tradičních principů vlastnického práva, zneužíváním výchovy, vzdělávání, vědy a kultury k politickým a ideologickým účelům, bezohledným ničením přírody“. Podle preambule zákona ze dne 20. července 2011 o účastnících odboje a odporu proti komunismu „Parlament České republiky, jsa veden vůlí vyjádřit úctu a vděčnost ženám a mužům, kteří v období komunistické totalitní moci s nasazením vlastních životů, osobní svobody i majetku aktivně bránili hodnoty svobody a demokracie, jsa odhodlán trvale připomínat ideály vlastnictví, cti, statečnosti a sebeobětování dalším generacím, vyslovuje hlubokou lítost nad nevinnými oběťmi teroru komunistického režimu“.

ciální a kulturní a využíváním prostředků k zabránění těhotenství“. Ustanovení je zcela evidentně nenormativní, navíc ani neodpovídá skutečnému společenskému stavu v době jeho vzniku, přičemž ani nemá žádný význam pro výklad zákona, který dle svého předmětu (opět zčásti nenormativně vymezeného), „*upravuje umělé přerušování těhotenství a se zřetelem na ochranu života a zdraví ženy a v zájmu plánovaného a odpovědného rodičovství stanoví podmínky pro jeho provádění*“. Jako takové by tedy v právním předpise obsaženo být nemělo.

Mnohdy se však v právních předpisech objevují ustanovení, mající zdánlivě nenormativní a proklamativní charakter, přesto však v daném právním předpise mají svůj význam. Tak například podle § 879 návrhu občanského zákoníku „*rodiče mají rozhodující úlohu ve výchově dítěte*“, přičemž „*mají být všestranně příkladem svým dětem, zejména pokud se jedná o způsob života a chování v rodině*“. Uvedená ustanovení totiž mohou mít význam jako hmotněprávní základ pro rozhodování soudů ve věcech péče o nezletilé.

Právní předpis by také neměl obsahovat ustanovení, která pouze deklarují platnost jiných právních předpisů a přitom neobsahují novou úpravu, ani by neměl přejímat či parafrázovat ustanovení jiných právních předpisů. Tak například ve školském zákoně je stanoveno, že ukládání dokumentace škol a školských zařízení upravují zvláštní právní předpisy,³²² s odkazem na zákon o archivnictví v poznámce pod čarou. Ustanovení tedy pouze deklaruje, že zde existuje jiný předpis, který upravuje ukládání dokumentů, aniž by věcně zavádělo jakoukoli novou (speciální) úpravu, a jako takové je nejen nenormativní, ale i nadbytečné. Odkaz v poznámce pod čarou tento problém také neřeší, neboť ani poznámka pod čarou nemá normativní povahu.³²³ Jediným vodítkem je zde to, že se má jednat o jakýsi právní předpis, který věcně upravuje ukládání dokumentů.

³²² Viz § 28 odst. 10 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

³²³ Viz např. náleží Ústavního soudu II. ÚS 485/98.

Jiným podobným příkladem může být ustanovení zákona o silničním provozu, v němž se provozovateli vozidla, popřípadě osobě, jíž provozovatel vozidlo svěřil, stanoví povinnost sdělit vybraným orgánům veřejné moci skutečnosti potřebné k určení totožnosti řidiče podezřelého z porušení tohoto zákona, a to s dovětkem, že „*tímto ustanovením není dotčeno ustanovení zvláštního právního předpisu*“.³²⁴ Specifikace tohoto nenormativního ustanovení, odkazujícího na blíže nespecifikované ustanovení blíže nespecifikovaného právního předpisu, je obsažena, byť nikoliv vyčerpávajícím způsobem, v taktéž nenormativní poznámce pod čarou, jež odkazuje na ustanovení zákona o přestupcích upravující právo odepřít podání vysvětlení. Pokud by ustanovení vůbec mělo nějaký smysl, muselo by být koncipováno tak, že by materiálně vymezilo, jaké právo nemá být uvedenou povinností dotčeno. S ohledem na obecnou povinnost podle procesních předpisů podat (s přesně stanovenými výjimkami) vysvětlení či svědeckou výpověď je však nadbytečné v podstatě celé toto ustanovení, nikoliv pouze jeho nenormativní dovětek.

Příkladem dalšího nadbytečného nenormativního ustanovení může být ustanovení zákona o přestupcích, které stanoví, že při přezkoumávání rozhodnutí o přestupku soudem se postupuje podle zvláštního předpisu.³²⁵ Zde je navíc zavádějící povaha zdůrazněna tím, že poznámka pod čarou neodkazuje na soudní řád správní, nýbrž ještě na ustanovení části páté občanského soudního řádu, která jsou na soudní přezkum rozhodnutí o přestupku nepoužitelná již od 1. ledna 2003. Ačkoliv od té doby již byly přijaty desítky novel zákona o přestupcích, toto ustanovení jimi zůstalo až do současné doby nedotčeno.

³²⁴ § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

³²⁵ § 83 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

11.5. Legislativní orgány podle Legislativních pravidel vlády

Legislativními orgány vlády jsou jednak Legislativní rada vlády, která má postavení poradního orgánu vlády, a dále pracovní komise Legislativní rady vlády. Význam legislativních orgánů vlády je pro legislativní činnost vlády, která představuje hlavní nástroj realizace vládní politiky a vládnutí, ať už v podobě přímé podzákonné normotvorby, nebo v podobě předkládání návrhů zákonů, mimořádně důležitý. O tom ostatně svědčí i relativně vysoký počet legislativních návrhů, které jsou legislativním orgánům vlády každoročně předkládány k projednání.³²⁶

11.5.1. Legislativní rada vlády

Legislativní rada vlády patří mezi ty poradní orgány vlády, jejichž existence je upravena přímo v zákoně.³²⁷ Postavení Legislativní rady

³²⁶ V roce 2010 bylo podle Výroční zprávy o činnosti Legislativní rady vlády předloženo Legislativní radě vlády, resp. jejím pracovním komisím, celkem 354 legislativních návrhů z dílny ministerstev či jiných ústředních správních úřadů, z toho 1 návrh ústavního zákona, 101 návrhů „běžných“ zákonů, 4 návrhy věcných záměrů zákonů, 62 návrhů nařízení vlády a 186 návrhů vyhlášek.

³²⁷ Poradními orgány vlády ze zákona jsou např. Rada vlády pro národnostní menšiny podle zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a Rada pro výzkum, vývoj a inovace podle zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů – jejich zřízení je však v těchto případech obligatorní a vláda je jako své poradní orgány zřídit musí. Zřízení jiných poradních orgánů sice někdy zákony předvídají, avšak jejich zřízení je toliko fakultativní a plně na úvaze vlády - viz např. § 21 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, podle kterého vláda může za účelem koordinace protidrogové politiky zřídit zvláštní poradní orgán a případně ho pověřit přímým výkonem některých činností.

vlády³²⁸ je konkrétně upraveno v § 28a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, kde je stanoveno, že vláda může zřídit jako svůj poradní orgán Legislativní radu.³²⁹ Ze zákonné dikce je zřejmé, že je pouze na rozhodnutí vlády, zda Legislativní radu jako svůj poradní orgán zřídí, respektive ji může i beze změny zákona kdykoliv zrušit. Je-li však Legislativní rada zřízena, platí, že v jejím čele stojí člen vlády.

Podrobnější úpravu postavení Legislativní rady vlády obsahuje Statut Legislativní rady,³³⁰ který stanoví, že „*Legislativní rada je poradním orgánem vlády pro legislativní činnost vlády*“, který „*vykonává svoji působnost prostřednictvím zasedání Legislativní rady vlády, předsedy Legislativní rady vlády a prostřednictvím pracovních komisí Legislativní rady vlády*“.³³¹

Legislativní rada vlády při výkonu své působnosti posuzuje legisla-

³²⁸ V posledních letech bylo publikováno k problematice významu a postavení Legislativní rady vlády několik statí: Mikule, V.: Některé otázky tvorby a kontroly právních předpisů v České republice, in: Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice, Aleš Čeněk, Plzeň 2005, s. 77 an.; Oehm, J.: Legislativní rada jako poradní orgán vlády, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie ..., s. 111 an.; Filip, J.: K postavení Legislativní rady vlády České republiky, in: Časopis pro právní vědu a praxi, sv. 15, č. 3, Brno 2007.

³²⁹ V materiálech, které vláda schválila svými usneseními ze dne 3. ledna 2001 č. 14, ze dne 2. května 2001 č. 422 a ze dne 20. února 2002 č. 175 se konstatuje, že Legislativní rada vlády má v soustavě poradních orgánů vlády zcela „zvláštní postavení“, které vyplývá z plnění jejího základního úkolu, podle něhož Legislativní rada vlády a její pracovní komise posuzují, zda navrhané právní předpisy nejsou v rozporu s ústavními principy ČR, s mezinárodními smlouvami a s předpisy Evropských společenství (resp. Evropské unie), kterými je ČR vázána, s jinými součástmi právního rádu České republiky a se závaznými pravidly legislativního procesu.

³³⁰ Viz usnesení vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, změněné usnesením vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009, usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158, usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148 a usnesením vlády ze dne 19. prosince 2007 č. 1438.

³³¹ Viz čl. 1 body 1 a 2 Statutu Legislativní rady vlády.

tivní návrhy (věcné záměry zákonů, návrhy zákonů a návrhy nařízení vlády) předložené vládě, a to z hlediska, zda jsou v souladu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,³³² a s právem Evropské unie. Legislativní rada vlády rovněž zkoumá předložené legislativní návrhy z hlediska, zda jsou ve všech svých částech i jako celek nezbytné, zda je jejich obsah srozumitelně a jednoznačně formulován, přehledně členěn a zda je v souladu s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu.

Členy Legislativní rady vlády jmenuje vláda. Legislativní rada vlády na návrh předsedy Legislativní rady vlády jmenuje a odvolává členy pracovních komisí a z jejich řad jmenuje předsedy a místopředsedy pracovních komisí a odvolává je.³³³ Rada se rovněž vyjadřuje k návrhu Legislativních pravidel vlády a k návrhům jejich změn.³³⁴ Činnost Legislativní rady vlády a jejích pracovních komisí zabezpečuje Úřad vlády České republiky, a to ve svých zařízeních. Uvedené zabezpečení činnosti Legislativní rady vlády a jejích pracovních komisí se uskutečňuje prostřednictvím Sekretariátu Legislativní rady vlády v souladu se Statutem a Jednácím řádem Legislativní rady vlády.

Zasedání Legislativní rady vlády se konají podle potřeby, zpravidla jednou za dva týdny. Svolává je předseda Legislativní rady vlády, který je rovněž řídí. Po dobu nepřítomnosti předsedy řídí zasedání Legislativní rady vlády některý z místopředsedů pověřený řízením. K projednání každého jednotlivého bodu programu zasedání Legislativní rady vlády je určen zpravodaj. V případech zvláště složitých legislativních před-

³³² Takto vymezený okruh mezinárodních smluv je výrazně širší, než je okruh mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR, a zahrnuje v sobě i mezinárodní smlouvy vládní a resortní. K tomu viz např. Mikule, V. Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy...

³³³ Viz čl. 2 písm. e) Statutu Legislativní rady vlády. K fungování Legislativní rady vlády viz blíže Oehm, J.: Legislativní rada jako poradní orgán vlády ... s. 111 an.

³³⁴ Viz čl. 2 písm. d) Statutu Legislativní rady vlády.

loh, popřípadě rozsáhlých a tematicky různorodě strukturovaných legislativních návrhů, jsou k těmto návrhům ustanovováni dva i více zpravodajů.

V kompetenci předsedy Legislativní rady vlády je pravomoc rozhodnout, že legislativní návrh nebude projednán Legislativní radou vlády a že k němu bude vypracováno stanovisko předsedy Legislativní rady vlády, jestliže jde o úpravu, která nemá formu komplexního zákona, nebo neobsahuje zásadní legislativní problémy, jejichž řešení si vyžaduje projednání Legislativní radou vlády, nebo je časově naléhavá. Předseda Legislativní rady vlády může rovněž rozhodnout, že příslušný návrh nebude Legislativní radou vlády projednán z důvodů jejích omezených kapacitních možností. Stanovisko Legislativní rady vlády ve vládě obhajuje předseda Legislativní rady vlády; i v případě vypracování stanoviska předsedy jsou ovšem využívána stanoviska zaujatá k legislativnímu návrhu příslušnými pracovními komisemi Legislativní rady vlády.

11.5.2. Pracovní komise Legislativní rady vlády

Zásadní podíl na legislativní činnosti vlády a jednotlivých ústředních správních úřadů mají pracovní komise Legislativní rady vlády. Co do objemu jimi projednávaných návrhů právních předpisů Legislativní radu vlády zcela překonávají, neboť zatímco Legislativní rada vlády neprojednává návrhy vyhlášek a zpravidla jí nejsou předkládány ani návrhy nařízení vlády či méně zásadní návrhy zákonů, pracovními komisím jsou – až na ojedinělé výjimky, odůvodněné zpravidla časovou tísní – předkládány k projednání všechny návrhy právních předpisů, včetně návrhů vyhlášek.

Postavení pracovních komisí Legislativní rady vlády, na rozdíl od Legislativní rady vlády jako takové, nevychází ze zákona, nýbrž je upraveno výlučně interními akty vlády – usneseními vlády. Statut Legislativní rady vlády stanoví, že se zřizují pracovní komise pro veřejné právo, pracovní komise pro soukromé právo a pracovní komise pro trestní právo. Jedná se však pouze o základní vymezení pracovních komisí.

Pracovní komise pro veřejné právo projednává legislativní návrhy obsahující úpravu právních vztahů s převahou ingerence orgánů veřejné správy a moci, nebo organizačních složek státu nebo územních samosprávných celků, s výjimkou trestních věcí. Pracovní komise pro soukromé právo projednává legislativní návrhy obsahující převážně úpravu právních vztahů mezi fyzickými či právnickými osobami navzájem. Pracovní komise pro trestní právo pak projednává legislativní návrhy obsahující převážně právní vztahy ve věcech trestních. Přesnější rozdělení druhy a počet pracovních komisí Legislativní rady vlády navrhuje předseda Legislativní rady.

V současné době (a již tradičně) existuje celkem šest pracovních komisí Legislativní rady vlády, jimž jsou:

1. pracovní komise pro veřejné právo I – komise pro správní právo č. 1,
2. pracovní komise pro veřejné právo I – komise pro správní právo č. 2,
3. pracovní komise pro veřejné právo II – finanční právo,
4. pracovní komise pro veřejné právo III – pracovní právo a sociální věci,
5. pracovní komise pro soukromé právo,
6. pracovní komise pro trestní právo.

Statut Legislativní rady vlády umožňuje předsedovi Legislativní rady vlády zřídit i subkomise pracovních komisí, tento institut se však v současné době nevyužívá.

Pracovní komise Legislativní rady vlády se skládá z předsedy, místopředsedy a dalších členů. Pracovní komise projednávají legislativní návrhy předložené vládě a Legislativní radě vlády a jejich závěry jsou součástí podkladů pro vypracování návrhu stanoviska Legislativní rady nebo předsedy Legislativní rady vlády. Projednávají rovněž návrhy vyhlášek.

11.6. Příprava návrhu věcného záměru zákona

11.6.1. Podmínky vypracování věcného záměru zákona

Věcný záměr se vypracovává pouze v případě zákonů, včetně zákonů ústavních. Nelze tedy předložit věcný záměr nařízení vlády či dokonce vyhlášky, lze jej případně nahradit toliko nelegislativním materiálem předloženým vládě mimo režim Legislativních pravidel vlády. Ani v případě zákonů však nebývá věcný záměr zpracováván ke všem později předkládaným zákonům. Legislativní pravidla vlády stanoví, že aby bylo možné předložit věcný záměr, musí být takový věcný záměr předem zařazen do plánu legislativních prací vlády na příslušné období, což je dokument, v němž vláda v zájmu plnění svého programu uvádí právní předpisy, které v určitém časovém období hodlá přijmout. Do plánu legislativních prací vlády se pak věcný záměr zákona zařadí pouze v případě, jestliže dosavadní zákon má být nahrazen koncepčně novou zákonnou úpravou, nebo jestliže obsah návrhu zákona má spočívat v úpravě věcí, které dosud nejsou v právním řádu upraveny. Věcný záměr se rovněž nevypracovává k návrhu zákona o státním rozpočtu a v tomto případě jej nahrazuje zpráva k návrhu státního rozpočtu na příslušný rok, jejíž projednání se neřídí Legislativními pravidly vlády.

Z právě uvedeného je zřejmé, že okruh návrhů zákonů, k nimž by měl být věcný záměr vypracován, je relativně úzký. Věcný záměr zákona vypracovávají ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady a předkládají jej k projednání vládě před vypracováním návrhu zákona.

11.6.2. Obsah věcného záměru zákona

Součástí návrhu věcného záměru zákona zpravidla bude především závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA). Věcný záměr obsahuje též způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu, z něhož musí být zřejmé,

- který zákon nebo zákony a jaká jejich ustanovení se navrhuje změ-

nit či zrušit, anebo zda se navrhuje vypracovat novou právní úpravu,

- jaká je základní představa o obsahu právních norem určených k provedení navrhovaného věcného řešení, vyjádřená stručně,
- zda navrhované právní řešení je v souladu s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii.

Pokud se závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad hodnocení dopadů regulace (RIA) v případě konkrétního věcného záměru zákona nevypracovává, potom součástí věcného záměru zákona musí vždy být

- přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže, základní zásady, které jsou do nich zapracovány, a účel, který je jimi sledován; pokud je záměrem upravit oblast vztahů, která dosud právními předpisy upravena není, uvede se do věcného záměru tato skutečnost spolu s vymezením této oblasti vztahů,
- zhodnocení stávající právní úpravy nebo její příslušné části, zahrnující rozbor skutečného stavu, anebo rozbor stavu v oblasti, která dosud právními předpisy upravena není,
- návrh věcného řešení, z něhož musí být zřejmé, že navrhované řešení navazuje na provedené zhodnocení, přičemž z vyhodnocení alternativních řešení, která byla při přípravě věcného záměru zvažována, a z vyhodnocení důsledků nepřijetí navrženého řešení vyplývá, že věc nelze řešit jinak než zákonnou úpravou,
- předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní 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,
- zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve

vztahu k rovnosti mužů a žen, je-li hlavním předmětem navrhované právní úpravy úprava postavení fyzických osob; zhodnocení musí obsahovat vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje, s využitím statistických a jiných údajů členěných na muže a ženy, jsou-li tyto údaje k dispozici.

Obsah věcného záměru zákona by měl být omezen pouze na základní okruhy budoucí právní úpravy, a to v pořadí podle jejich obecnosti a důležitosti.

Soulad navrhovaného řešení s ústavním pořádkem se prokazuje tím, že ve věcném záměru zákona se uvede, které součásti ústavního pořádku, respektive jejich ustanovení, se na danou oblast vztahují a jakým způsobem je v navrhovaném řešení jejich obsah a účel promítnut. Přitom se posuzuje rovněž soulad navrhovaného řešení s nálezy Ústavního soudu, které se k dané oblasti vztahují.

Soulad navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, se prokazuje uvedením, které mezinárodní smlouvy se na danou oblast vztahují, jaký je jejich hlavní obsah a účel a jakým způsobem je v navrhovaném řešení tento obsah a účel promítnut. Přitom se posuzuje soulad navrhovaného řešení zejména s mezinárodními smlouvami o lidských právech, zvláště pak s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, která se k dané oblasti vztahuje. Netýkají-li se navržené regulace žádné mezinárodní smlouvy, uvede se, že se mezinárodní smlouvy ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva na danou oblast nevztahují.

Soulad navrhovaného řešení se závazky vyplývajícími z členství v EU se prokazuje uvedením, které předpisy EU, judikatura soudních orgánů EU nebo obecné právní zásady práva EU, popřípadě i legislativní záměry EU, jsou ve věcném záměru zákona zohledněny, s uvedením implementačních lhůt. Je-li v návrhu věcného záměru zákona zohledněn určitý předpis EU pouze částečně, protože zbytek má být zohledněn v jiných návrzích, pak je nutné ve věcném záměru uvést, která konkrétní

ustanovení předpisů EU jsou ve věcném záměru zákona zohledněna. Rovněž se uvedou organizační nároky, jakož i ekonomické a institucionální důsledky připravované úpravy, není-li toto vyhodnocení součástí závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace, a dále i výsledky jednání a konzultací s orgány EU o věcech týkajících se zamýšlené úpravy, včetně závěrů a závazků, které z těchto jednání vyplynuly. Pokud se návrhu právo EU netýká, uvede se tato skutečnost.

Součástí materiálu, kterým se věcný záměr předkládá k projednání vládě, je i předkládací zpráva, jejíž obsah je přesně vymezen v Legislativních pravidlech vlády.

11.6.3. Projednání věcného záměru zákona v připomínkovém řízení

Věcný záměr zákona prochází připomínkovým řízením. Okruh připomínkových míst je stejný jako v případě návrhu zákona (viz níže). Lhůta pro sdělení připomínek k návrhu věcného záměru zákona činí zpravidla 15 pracovních dnů. Stejně jako v případě návrhů zákonů, jak bude níže přesně popsáno, mohou některá připomínková místa uplatnit k návrhu věcného záměru zákona tzv. „zásadní připomínky“, které se mohou stát předmětem tzv. rozporu a které potom podléhají zvláštnímu režimu projednání, stejně jako v případě rozporů u návrhu zákona.

11.6.4. Projednání návrhu věcného záměru zákona legislativními orgány vlády a vládou

Návrh věcného záměru zákona se poté, co je předložen vládě, projednává v legislativních orgánech vlády. V případě projednání pracovními komisemi Legislativní rady vlády je přítom pravidlem, že věcný záměr zákona bývá přeložen všem pracovním komisím Legislativní rady vlády, a to v zájmu vyřešení maximálního množství potenciálních problémů budoucí právní úpravy již v této fázi, ještě před vypracováním paragrafového znění návrhu zákona. Rovněž je v případě věcných záměrů zákonů pravidlem, že bývají projednávány i plénem Legislativní

rady vlády a že se v jejich případě nevyužívá institutu stanoviska předsedy Legislativní rady vlády. Z tohoto pohledu se bohužel jako neadekvátní jeví lhůta, kterou Legislativní pravidla vlády k projednání návrhu věcného záměru zákona Legislativní radou vlády stanoví. Tato lhůta je totiž pouze 30 dnů, tj. poloviční oproti lhůtám k projednání návrhů zákonů a nařízení vlády. Jakmile je vypracované stanovisko Legislativní rady vlády vloženo do elektronické knihovny Úřadu vlády ČR (eKlep), lze návrh věcného záměru zákona zařadit na program schůze vlády. Na základě vládou schváleného věcného záměru zákona vypracuje příslušné ministerstvo (člen vlády), popřípadě jiný ústřední správní úřad, návrh zákona (tzv. paragrafové znění).

11.7. Příprava návrhu zákona

11.7.1. Obsah návrhu zákona

Návrh zákona vypracovává příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad. Přípravě každého návrhu zákona musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu, jejíž součástí musí být též zhodnocení nezbytnosti navrhované změny právního řádu. Zpravidla jí bude též předcházet postup podle Obecných zásad hodnocení dopadů regulace (RIA), jimž je věnována samostatná kapitola. Náležitě hodnocení potřebnosti nové právní regulace se musí týkat každého návrhu zákona, tedy i takového, jehož vypracování nepředcházelo vypracování, projednání a schválení věcného záměru zákona, což je ostatně případ většiny nových zákonů.

Obligaturní součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která se dělí na obecnou a zvláštní část. Obsah důvodové zprávy je v obecné míře upraven přímo v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, kde je stanoveno, že v důvodové zprávě se hodnotí platný právní stav a vysvětlí se nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část), a to tak, aby důvodová zpráva obsahovala též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, ze-

jména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR a s ústavním pořádkem České republiky.³³⁵ Obsahu důvodové zprávy a požadavkům na její obsah je věnována samostatná kapitola.

Návrh zákona musí být též mimo jiné v souladu s obsahovými a legislativně technickými požadavky stanovenými Legislativním pravidly vlády.

Součástí materiálu, kterým se návrh zákona předkládá k projednání vládě a Legislativní radě vlády, je rovněž předkládací zpráva. Předkládací zpráva obsahuje zejména stručné vyjádření účelu návrhu, sdělení, zda a s kterými jinými ministerstvy (členy vlády), popřípadě jinými ústředními správními úřady byl návrh zákona vypracován ve spolupráci, pokud tuto spolupráci uložila vláda, sdělení o průběhu a výsledku připomínkového řízení, včetně popisu případných rozporů a stanoviska předkladatele k nim, a vymezení jiných připomínek podstatné povahy, které nemohou být předmětem rozporu s ohledem na to, kdo je uplatnil, s uvedením důvodu, proč jim nebylo vyhověno. Pokud vypracování návrhu předcházelo schválení věcného záměru zákona vládou a předložený návrh zákona se od věcného záměru schváleného vládou odchyľuje, uvede se v předkládací zprávě tato odchyľka a její odůvodnění.

Pokud návrh zákona obsahuje zmocnění k vydání prováděcího předpisu a tento prováděcí předpis má nabýt účinnosti současně se zákonem, je součástí materiálu též návrh prováděcího předpisu (návrh nařízení vlády nebo návrh vyhlášky), který bude posléze předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu v souladu s jejím jednacím řádem.³³⁶ Návrh prováděcího předpisu se v této fázi předkládá bez projednání v připomínkovém řízení a v pracovních komisích.

Jde-li o návrh novely zákona, součástí materiálu předkládaného vládě je též text novelizovaného zákona nebo jeho části v platném znění s vy-

³³⁵ § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁶ § 86 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

značením navrhovaných změn a doplnění.³³⁷ Jde-li o novelu rozsáhlou, která se týká převážné části zákona, je základem pro další zpracování textu celý zákon v platném znění. Nejde-li naopak o takto rozsáhlou novelu a novela se týká jen omezené části zákona nebo jen jeho jednotlivého paragrafu, je základem pro další zpracování textu část zákona nebo jeho jednotlivý paragraf v platném znění. Vždy to však musí být taková část zákona v platném znění, aby navrženou novelu bylo možno posoudit v souvislostech obsažených v novelizovaném zákoně. Navržená novela se do textu promítne tak, že nově doplňované nebo vkládané ustanovení, včetně jednotlivých slov, se vyznačí tučným písmem. Ustanovení, včetně jednotlivých slov, vypouštěné bez náhrady, se přeškrtně jednoduchou čarou. Dosavadní ustanovení, včetně jednotlivých slov, nahrazované jiným ustanovením, se přeškrtně jednoduchou čarou a bezprostředně za tímto textem se uvede tučným písmem nově navržené ustanovení.

11.7.2. Připomínkové řízení k návrhu zákona

Způsob projednání návrhu zákona v rámci jednotlivého ministerstva či jiného ústředního správního úřadu, který návrh vypracovává, tedy tzv. vnitroresortní připomínkové řízení, není upraveno ani Legislativními pravidly vlády a řídí se interními předpisy příslušného úřadu. Legislativní pravidla vlády tedy regulují legislativní proces až do okamžiku, kdy je návrh zákona předkládán k posouzení navenek. Platí, že návrh zákona se předkládá do připomínkového řízení v zásadě stejnému okruhu připomínkových míst, jako je tomu v případě návrhu věcného záměru zákona, a to buď prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády ČR (eKlep), jde-li o subjekty výslovně uvedené v Legislativních

³³⁷ Je-li již v legislativním procesu předložena jiná vládní novela téhož právního předpisu, která má nabýt účinnosti před nově předkládanou novelou, je praxe taková, že se pozdější novela včetně úplného znění s vyznačením navrhovaných změn koncipuje již na budoucí právní stav.

pravidlech vlády,³³⁸ nebo jakoukoliv jinou formou, jde-li o zapojení dalších subjektů do připomínkového řízení podle rozhodnutí předkladatele. Lhůta pro sdělení připomínek činí 20 pracovních dnů, nestanoví-li předkladatel lhůtu delší, resp. nemá-li předsedou Legislativní rady vlády udělenou výjimku ve smyslu Legislativních pravidel vlády. Pokud vypracování návrhu uložila vláda z důvodu naléhavosti v termínu, který neumožňuje dodržet lhůtu standardního připomínkového řízení, stanoví lhůtu pro sdělení připomínek sám předkladatel, a to tak, že tato lhůta nesmí být kratší než pět pracovních dnů. Speciální lhůta pro sdělení připomínek platí také v případě návrhu zákona o státním rozpočtu,

³³⁸ Návrh podle platného znění Legislativních pravidel vlády prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády ČR (eKlep) obdrží k připomínkám:

- a) ministerstva (ministři),
- b) jiné ústřední orgány státní správy, a dále Česká národní banka, Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Úřad pro ochranu osobních údajů, finanční arbitř České republiky, Akademie věd České republiky, Ústav pro studium totalitních režimů a zmocněnec vlády pro lidská práva, pokud se jich návrh týká z hlediska jejich působnosti nebo jako organizačních složek státu,
- c) kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí s celostátní působností, pokud se návrh týká samostatné nebo přenesené působnosti krajů, hlavního města Prahy nebo obcí,
- d) Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Nejvyšší kontrolní úřad, pokud se jich jako organizačních složek státu nebo jejich působnosti, mají-li postavení orgánů státu, návrh týká,
- e) Ústavní soud, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, pokud se jich jako organizačních složek státu, nebo jejich působnosti, anebo procesních pravidel, jimiž se řídí, návrh týká,
- f) Družstevní asociace České republiky, pokud se věcný záměr týká družstevnictví a Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky, pokud se návrh týká právní regulace podnikání,
- g) odborové organizace a organizace zaměstnavatelů, pokud se návrh týká důležitých zájmů pracujících, zejména hospodářských, výrobních, pracovních, mzdových, kulturních a sociálních podmínek (§ 320 odst. 1 zákoníku práce) a připomínková místa stanovená mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
- h) odbor kompatibility Úřadu vlády ČR.

a to s ohledem na lhůty stanovené pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu v rozpočtových pravidlech.³³⁹ Lhůtu v tomto případě stanovuje Ministerstvo financí, a to tak, aby nebyla kratší než 10 pracovních dnů.

Připomínky se uplatňují prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády ČR, jde-li o připomínky těch, jimž byl návrh touto cestou k připomínce předložen, nebo listinnou či elektronickou formou v ostatních případech. Po ukončení připomínkového řízení probíhá vypořádání uplatněných připomínek. Zvláštnímu režimu vypořádání přitom podléhají připomínky, jež jako „zásadní“ označí ministerstva (ministři), jiné ústřední orgány státní správy, popřípadě Česká národní banka, Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Úřad pro ochranu osobních údajů, finanční arbitr České republiky, Akademie věd České republiky, Ústav pro studium totalitních režimů, zmocněnec vlády pro lidská práva, kraje, hlavní město Praha, sdružení obcí s celostátní působností nebo odbor kompatibility Úřadu vlády ČR. Tento odbor posuzuje návrh zákona z hlediska jeho slučitelnosti s právem Evropské unie, avšak za slučitelnost návrhu s právem EU nese odpovědnost sám předkladatel návrhu.

Není-li připomínce uvedeny připomínkové místo, které byly označeny jako „zásadní“, vyhověno, stávají se předmětem rozporu. Následně musí proběhnout jejich projednání na vyšší úrovni, zpravidla na úrovni náměstků. Pokud ani to nevede k odstranění rozporu, řeší ho přímo člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, který má návrh zákona vládě předložit, jednáním s jiným členem vlády, s vedoucím jiného ústředního orgánu státní správy, s guvernérem České národní banky, s vedoucím dalšího orgánu, s hejtmanem, primátorem hlavního města Prahy nebo se statutárním orgánem sdružení obcí s celo-

³³⁹ Viz zejm. § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

státní působností. Pokud se ani poté nepodaří rozpor odstranit, předloží se rozpor k rozhodnutí vládě spolu s návrhem zákona.

Podléhá-li návrh zákona konzultaci na základě rozhodnutí Rady č. 98/415/ES o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů,³⁴⁰ zašle jej předkladatel Evropské centrální bance ke konzultaci poté, co jej upraví na základě výsledků připomínkového řízení. Informace o této skutečnosti a o výsledku konzultace se posléze doplní do obecné části důvodové zprávy. Výsledek konzultací je třeba do návrhu zákona promítnout. V případě, že se jedná o technický předpis, který ve smyslu nařízení vlády č. 339/2002 Sb.,³⁴¹ o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem, ve znění nařízení vlády č. 178/2004 Sb., podléhá notifikační povinnosti, je nutné jej před předložením vládě přepsaným způsobem notifikovat.

11.7.3. Předložení návrhu zákona vládě a Legislativní radě vlády

Návrh zákona se poté, co byl upraven podle výsledků připomínkového řízení, zašle k projednání vládě. Byl-li návrh notifikován jako technický předpis, popřípadě konzultován s Evropskou centrální bankou,

³⁴⁰ Orgány členských států konzultují Evropskou centrální banku ke všem návrhům právních předpisů, které podle Smlouvy o fungování Evropské unie spadají do oblasti její působnosti, a zejména v oblastech měnových záležitostí, platebních prostředků, národních centrálních bank, shromažďování, sestavování a šíření statistických údajů v oblastech měny, financí, bankovníctví, platebních systémů a platební bilance, dále v oblasti platebních a zúčtovacích systémů a pravidel pro finanční instituce, pokud významně ovlivňují stabilitu finančních institucí a trhů. Orgány členských států EU, které nepřijaly jednotnou evropskou měnu, tedy i orgány ČR, navíc konzultují Evropskou centrální banku ke všem návrhům právních předpisů, které se týkají nástrojů měnové politiky.

³⁴¹ Uvedeným nařízením vlády byla transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES o postupu poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů a pravidel pro služby informační společnosti, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/48/ES.

měl by v této fázi již být upraven na základě případných připomínek uplatněných Evropskou komisí, jednotlivými členskými státy Evropské unie, popřípadě Evropskou centrální bankou.

Návrh zákona se vládě předkládá prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády ČR (eKlep) a také v listinné podobě předsedovi vlády v počtu tří výtisků. Zároveň se tři listinné stejnopisy návrhu zasílají předsedovi Legislativní rady vlády. Jestliže byl návrh zákona vypracován jiným ústředním správním úřadem než ministerstvem, předkládá návrh vládě její člen, jehož vláda pověřila koordinační funkcí vůči tomuto jinému ústřednímu správnímu úřadu, a vedoucí takového ústřednímu orgánu je v tomto případě spolupředkladatelem návrhu.

Návrh posléze projednávají pracovní komise Legislativní rady vlády. Následně, zpravidla s využitím podkladů od pracovních komisí Legislativní rady vlády a od odboru vládní legislativy Úřadu vlády ČR, dojde buď k předložení návrhu Legislativní radě vlády, která k němu vypracuje své stanovisko s obecnými či zpravidla spíše s konkrétními připomínkami, anebo k návrhu bude vypracováno stanovisko pouze předsedy Legislativní rady vlády, pokud tak předseda Legislativní rady vlády rozhodne.³⁴²

Bezprostředně poté, co předseda Legislativní rady vlády obdrží návrh zákona, posoudí, zda jej projedná Legislativní rada vlády na svém plénu či zda k němu bude vypracováno toliko stanovisko předsedy Legislativní rady vlády. Současně je návrh podle svého věcného obsahu zařazen na program jednání příslušných pracovních komisí Legislativní rady vlády. Tato fáze je limitována lhůtou, do kdy musí Legislativní rada

³⁴² Podle čl. 4 bodu 3 Statutu Legislativní rady vlády může předseda Legislativní rady rozhodnout, že legislativní návrh nebude projednán Legislativní radou a že k němu bude vypracováno stanovisko předsedy Legislativní rady, jestliže jde o úpravu, která a) nemá, v případě věcného záměru zákona nebude mít, formu komplexního zákona (nikoliv novely zákona),
b) neobsahuje zásadní legislativní problémy, jejichž řešení si vyžaduje projednání návrhu Legislativní radou, nebo
c) je časově naléhavá.

vlády, popřípadě předseda Legislativní rady vlády, k návrhu zákona uplatnit své stanovisko. Tato lhůta činí 60 dnů ode dne předložení návrhu zákona předsedovi Legislativní rady vlády. Stanovisko Legislativní rady vlády nebo jejího předsedy se vkládá do elektronické knihovny Úřadu vlády ČR a současně se v počtu tří listinných stejnopisů předloží předsedovi vlády.³⁴³

11.7.4. Postup po projednání návrhu zákona vládou

Návrh zákona schválený vládou se stává tzv. vládním návrhem zákona. Jeho součástí je důvodová zpráva. Čistopis vládního návrhu zákona vyhotovuje orgán, v jehož čele je člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, který návrh zákona vládě předložil. Koordinující úřad postupuje při vypracování čistopisu vládního návrhu zákona v součinnosti s jiným ústředním orgánem, pokud je tento ústřední orgán zpracovatelem návrhu zákona předloženého vládě členem vlády. Vládní návrh zákona v pěti vyhotoveních vlastnoručně podepisuje člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, který návrh zákona vládě předložil. Takto podepsaný návrh se předloží k podpisu předsedovi vlády, a to zpravidla do pěti pracovních dnů ode dne, v němž vláda návrh schválila, není-li ve výjimečných případech vládou stanovena lhůta kratší. Vyžaduje-li si dopracování návrhu nebo důvodové zprávy provedení většího počtu změn, předloží se návrh k podpisu předsedovi vlády zpravidla nejpozději do deseti pracovních dnů. Přílohou je rovněž návrh prováděcího předpisu, má-li prováděcí předpis nabytí účinnosti současně se zákonem, a platné znění zákona nebo jeho části s vyznačením navrhovaných změn a doplnění, jde-li o návrh novely zákona, aby vládní návrh zákona plně vyhovoval požadavkům stanoveným jednacím řádem Poslanecké sněmovny.

³⁴³ Podle čl. 5 odst. 4 jednacím řádu vlády platí, že materiál legislativní povahy lze na program schůze vlády zařadit jen tehdy, je-li k němu vypracováno stanovisko Legislativní rady vlády nebo stanovisko předsedy Legislativní rady vlády a bylo-li toto stanovisko vloženo do elektronické knihovny Úřadu vlády ČR.

11.7.5. Vyhlášení úplného znění zákona

Parlament může v rámci novely zákona zmocnit předsedu vlády, aby zajistil vyhlášení úplného znění zákona ve Sbírce zákonů.³⁴⁴ Obsahuje-li zákon takové zmocnění, vypracuje úplné znění zákona orgán, který vypracoval vládní návrh novely zákona, jehož úplné znění má být vyhlášeno. V ostatních případech, tj. nešlo-li o vládní návrh zákona, vypracuje úplné znění zákona orgán, do jehož působnosti patří věci upravené tímto zákonem. V pochybnostech bude orgán příslušný k vypracování úplného znění zákona určen předsedou Legislativní rady vlády. Úplné znění zákona musí být vypracováno tak, aby bylo předsedovi Legislativní rady vlády doručeno nejpozději do třiceti dnů ode dne, kdy nabyl účinnosti zákon, v němž je uvedeno zmocnění k vyhlášení úplného znění novelizovaného zákona.³⁴⁵ Předseda Legislativní rady vlády předloží po kontrole správnosti toto úplné znění předsedovi vlády k podpisu a následně zajistí předání úplného znění redakci Sbírky zákonů k vyhlášení.

11.7.6. Postup vlády při neschválení vládního návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou

Vrátí-li Poslanecká sněmovna vládě vládní návrh zákona k dopracování nebo vládní návrh zákona zamítne, popřípadě s ním vysloví nesouhlas,³⁴⁶ pak podle Legislativních pravidel vlády platí, že příslušný člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, který návrh zákona vládě předložil, navrhne vládě další postup.

³⁴⁴ Viz § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv.

³⁴⁵ Tím však institut úplného znění do jisté míry ztrácí význam, neboť adresáti musí obsah zákona respektovat již od prvního dne jeho účinnosti a nemohou se dovolávat toho, že úplné znění zákona bylo uveřejněno až později.

³⁴⁶ Viz § 90 až 95 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

11.8. Příprava návrhu nařízení vlády

11.8.1. Právní rámec přípravy návrhu nařízení vlády

Podle čl. 78 Ústavy ČR je vláda k provedení zákona a v jeho mezích oprávněna vydávat nařízení. Na rozdíl od prováděcích právních předpisů podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR k tomu vláda nepotřebuje žádné zvláštní zmocnění a svou nařizovací pravomoc tak může realizovat již na základě samotného čl. 78 Ústavy ČR, který je přímo aplikovatelným právem. Tím je dán hlavní rozdíl mezi nařízením vlády a např. vyhláškami ministerstev, které jinak mají stejnou právní sílu. V praxi je však tento rozdíl relativizován tím, že celá řada zvláštních zákonů výslovně obsahuje zmocnění pro vládu, aby k provedení daného zákona vydala v určité věci nařízení. Fakticky je tedy nutné rozlišovat, zda k vydání nařízení vlády dochází na základě generálního zmocnění podle čl. 78 Ústavy ČR, nebo až na základě konkrétního zmocnění obsaženého v konkrétním zákoně.

11.8.2. Obsah návrhu nařízení vlády

Přípravě nařízení vlády musí, stejně jako v případě návrhu zákona, předcházet podrobná analýza nezbytnosti nové právní úpravy. Její součástí pochopitelně musí být i to, zda vůbec nařízení vlády lze v dané věci vydat, zejména pak tehdy, kdy je vydáváno na základě obecného zmocnění podle čl. 78 Ústavy ČR. V takovém případě musí být bezpečně zjištěno, že nařízení se bude ještě pohybovat v mezích zákona a že jej nebude namísto jeho provedení fakticky modifikovat či dokonce zčásti derogovat. Ústavnost nařízení vlády v uvedeném směru však musí být předem podrobena analýze i v případě, kdy zákon výslovně stanoví oprávnění k jeho vydání.

Součástí návrhu nařízení vlády je jeho odůvodnění, které plní obdobnou funkci, jakou v případě návrhu zákona má důvodová zpráva. Také odůvodnění návrhu nařízení vlády se obligatorně člení na obecnou

a zvláštní část, přičemž obecná část zpravidla bude tvořena závěrečnou zprávou hodnocení dopadů regulace (RIA).

V okamžiku předložení návrhu nařízení vlády vládě musí, vedle odůvodnění, jeho součástí být také předkládací zpráva, a v případě, že návrh spočívá v novelizaci nařízení vlády, také platné znění novelizovaného nařízení vlády s vyznačením navrhovaných změn.

11.8.3. Projednání návrhu nařízení vlády v připomínkovém řízení

Podobně jako návrh zákona, prochází i návrh nařízení vlády připomínkovým řízením, nebyla-li z něj výjimečně udělena výjimka předsedou Legislativní rady vlády. Okruh připomínkových míst je stejný jako v případě návrhu zákona a věcného záměru zákona. Lhůta pro sdělení připomínek k návrhu nařízení vlády činí zpravidla 15 pracovních dnů. V případě návrhů nařízení vlády, kterými se pro účely důchodového pojištění stanoví všeobecný vyměřovací základ, činí lhůta pro sdělení připomínek nejméně 5 pracovních dnů a v případě nařízení vlády zvyšujícího důchody nebo částky životního minima nejméně 10 pracovních dnů.

Také v případě návrhu nařízení vlády mohou táž připomínková místa, která mají tutéž možnost u návrhu zákona, uplatnit zásadní připomínky, jejichž neakceptováním se tyto připomínky stávají předmětem rozporu. Ten podléhá stejné proceduře projednání, jako rozpor v případě návrhu zákona.

Po ukončení připomínkového řízení, popřípadě po notifikaci ve smyslu nařízení vlády č. 339/2002 Sb. nebo konzultaci s Evropskou centrální bankou, se upravený návrh předkládá vládě a současně předsedovi Legislativní rady vlády, a to stejným způsobem, jakým se předkládá návrh zákona.

11.8.4. Projednání návrhu nařízení vlády legislativními orgány vlády a vládou

Návrh nařízení vlády je po předložení vládě a předsedovi Legislativní

rady vlády podroben projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády s ohledem na navržený předmět úpravy. V praxi se návrhy nařízení vlády zpravidla nepředkládají Legislativní radě vlády a bývá k nim zpracováváno pouze stanovisko předsedy Legislativní rady vlády. Na projednání návrhu nařízení vlády i v tomto případě, stejně jako v případě návrhu zákona, platí lhůta 60 dnů. Poté, co je stanovisko vypracováno a vloženo do elektronické knihovny Úřadu vlády ČR, může být návrh nařízení vlády předložen k projednání na schůzi vlády. Poté, co je návrh nařízení vlády vládou schválen, vypracuje orgán, který jej vládě předložil, čistopis nařízení vlády. Čistopis nařízení vlády vlastnoručně podepisuje člen vlády, který jej vládě předložil, a posléze předseda vlády. Předložil-li návrh nařízení vlády vládě vedoucí jiného ústředního správního úřadu, vypracovaný čistopis nepodepisuje a rovnou jej předkládá k podpisu předsedovi vlády.³⁴⁷ Předseda vlády však může být při podepisování nařízení vlády i zastoupen místopředsedou vlády nebo jiným pověřeným členem vlády v souladu s čl. 77 odst. 2 Ústavy ČR.³⁴⁸ Po podpisu se nařízení vlády předkládá redakci Sbírkvy zákonů k publikaci.

11.9. Příprava návrhu vyhlášky

11.9.1. Právní rámec přípravy návrhu vyhlášky

Příprava návrhu vyhlášky a její projednání před jejím vydáním ve Sbírce zákonů je v porovnání s jinými právními předpisy, včetně nařízení vlády, do značné míry specifické. Je to dáno především vymezením toho, kdo je oprávněn vyhlášku vydat. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR platí, že ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy,

³⁴⁷ To odpovídá čl. 78 větě druhé Ústavy ČR, kde je stanoveno, že nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.

³⁴⁸ Shodně Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl, 2. rozšíř. vyd., Aleš Čeněk, Plzeň 2009, s. 584.

jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Ve vztahu k předpisům orgánů územní samosprávy se sluší připomenout, že ustanovení se týká pouze předpisů vydávaných v přenesené působnosti (nařízení obce, resp. nařízení kraje), neboť vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti je regulováno jiným ustanovením ústavy, konkrétně článkem 104 odst. 3 Ústavy ČR.³⁴⁹ Jinak však tento okruh předpisů můžeme ponechat v zásadě mimo zájem naší pozornosti, neboť se příprava a projednání návrhu takového předpisu řídí specifickými pravidly a nespadá do působnosti Legislativních pravidel vlády. Stejně je tomu i v případě předpisů jiných než ústředních orgánů státní správy (např. nařízení krajských hygienických stanic).

Dále se tedy zaměříme na pouze na ty prováděcí právní předpisy, které na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR vydávají ministerstva a jiné ústřední správní úřady, neboť právě na ně dopadá úprava obsažená v Legislativních pravidlech vlády.

Z pohledu projednávání návrhu vyhlášky ve smyslu Legislativních pravidel vlády se jako relativně sporné jeví, zda ministerstvo či jiný ústřední správní úřad, resp. ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, mohou být limitováni postupy vymezenými pouze ve formě usnesení vlády, když jejich pravomoc vydávat právní předpisy má ústavní základ a v konkrétním případě se realizuje na základě zákona. Může vůbec vláda svým usnesením omezit normotvornou pravomoc ministerstva, která vyplývá ze zákona, a pokud ano, za jakých podmínek? Již bylo řečeno, základní podmínky pro vydávání prováděcích právních předpisů ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR jsou následující:

- musí existovat zákonné zmocnění k vydání prováděcího předpisu,
- prováděcí právní předpis musí být vydán na základě zákona a
- prováděcí právní předpis musí být vydán v mezích zákona.

³⁴⁹ Shodně Kněžínek, J., Mlsna, P., Vedral, J.: Příprava návrhů právních předpisů ..., s. 85; Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém, 2. vyd., Linde, Praha 1998, s. 266; Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl ..., s. 595 an., apod.

Vyjdeme-li tedy pouze z dikce čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, pak by se mohlo zdát, že vydání prováděcího právního předpisu na základě zákonného zmocnění je výsostným oprávněním ministerstva, resp. jiného správního úřadu, bez dalšího, takže limitovat vedoucího takového úřadu ještě usnesením vlády v podobě Legislativních pravidel vlády se může jevit tak, že stojí mimo ústavu, či s ní je dokonce v rozporu. Co ale vlastně znamená ona ústavní úprava, že vyhláška musí být vydána na základě zákona a v jeho mezích? Má se takovým zákonem na mysli pouze zákon, který je prováděn, nebo i jakýkoliv jiný zákon, s nímž vyhláška musí být v souladu? Je-li Ústavní soud oprávněn rušit prováděcí právní předpis pro rozpor s jakýmkoliv zákonem,³⁵⁰ pak zřejmě závěr o tom, že ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR se vztahuje pouze na zákon podzákonným předpisem (vyhláškou) prováděný, nemůže obstát. Vezmeme-li v potaz skutečnost, že prováděcí právní předpis musí být vydán v souladu s kterýmkoliv zákonem, nikoliv tedy jen pouze s tím, který přímo provádí, a v tomto směru nesmí vybočit ze zákonných mezí, pak nelze opomenout ustanovení kompetenčního zákona, podle kterého se ministerstva ve veškeré své činnosti, tedy včetně činnosti normotvorné, řídí nejen ústavními a ostatními zákony, ale i usneseními vlády.³⁵¹ A uvážíme-li, že vláda je podle Ústavy ČR vrcholným orgánem moci výkonné³⁵² a forma usnesení pro rozhodování vlády je rovněž předpokládána přímo v Ústavě ČR,³⁵³ pak by závěr o tom, že Legislativní pravidla vlády zavazují ministerstva (a ministry jako členy vlády) nejen politicky, ale i právně, nebyl zcela neodůvodněný. Přesto

³⁵⁰ Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.

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

³⁵² K tomu viz Mlsna, P.: *Vláda – její vývoj a proměny*, in: Suchánek, R., Jirásková, V. et alii: *Ústava České republiky v praxi, 15 let platnosti základního zákona*, Leges, Praha 2009, s. 186 an.

³⁵³ Čl. 76 odst. 2 Ústavy ČR.

však spíše převládá názor, že Legislativní pravidla vlády představují pro ministerstva a ústřední správní úřady, resp. pro osoby stojící v jejich čele, závazek spíše v rovině politické odpovědnosti než právní. Dlužno také dodat, že Legislativní pravidla vlády však, jak bude ještě uvedeno, pro prováděcí právní předpisy ministerstev a jiných ústředních správních úřadů stanoví odlišnou proceduru projednávání, jež garantuje při jejich vydávání výrazně větší volnost.

Z pohledu souladu vyhlášky, resp. jakéhokoli podzákonného právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů, s jakýmikoli zákony by jistě bylo zajímavé posoudit, nakolik byl v případě takových právních předpisů, nabyly-li účinnosti dříve než patnáctým dnem ode dne jejich vyhlášení, naplněn požadavek naléhavého obecného zájmu. Této otázce se v souvislosti účinností právních předpisů podrobněji věnujeme v jiné kapitole.

Pokud jde o název „vyhláška“, Ústava ČR takový název pro prováděcí právní předpisy ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR nezná a pojednává pouze o prováděcím právním předpise. Název vyhláška je pro ně zaveden až v zákoně o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, kde je stanoveno, že právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady se označují názvem „vyhláška“.³⁵⁴ Toto označení je pro uvedený druh prováděcích právních předpisů již tradiční.

Občas se vyskytují zákonná zmocnění, která opravňují vydat vyhlášku určitému ústřednímu správnímu úřadu pouze za předpokladu, že se tak stane ve spolupráci s ústředním správním úřadem jiným. K tomu lze obecně říci, že ustanovením zákonů, která zmocňují k vydávání vyhlášek „v dohodě“, „ve spolupráci“, „v součinnosti“ nebo „po projednání“

³⁵⁴ § 1 odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv.

s jinými institucemi,³⁵⁵ je třeba se, s výjimkou zvláště odůvodněných případů, vyvarovat. Výjimečně je takto koncipované zmocnění přípustné, ale pouze v případě vydávání vyhlášek „v dohodě“ dvou či více ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů nebo vydání společné vyhlášky. V opačném případě by totiž mělo být vydáno spíše nařízení vlády.

11.9.2. Projednání návrhu vyhlášky v připomínkovém řízení

Návrh vyhlášky vypracovává ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad na základě zákonného zmocnění, jde-li o věc spadající do jeho působnosti. Při přípravě návrhu vyhlášky je třeba posoudit, zda se nejedná o technický předpis, který ve smyslu nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem, ve znění nařízení vlády č. 178/2004 Sb., podléhá notifikační povinnosti.

Návrh vyhlášky podléhá projednání v připomínkovém řízení, s výjimkou případů, kdy předseda Legislativní rady vlády rozhodne na žádost člena vlády o udělení výjimky z připomínkového řízení.³⁵⁶ Připomínkové řízení přitom probíhá v zásadě obdobně, jako v případě

³⁵⁵ Např. § 12 odst. 2 vodního zákona donedávna stanovil, že „technická kritéria a způsob zpracování odborných podkladů pro rozhodování vodoprávního úřadu ... stanoví Ministerstvo životního prostředí „v dohodě“ s Ministerstvem zemědělství vyhláškou“; § 7 odst. 5 téhož zákona předpokládá vydání vyhlášky Ministerstvem dopravy (a spojů) „v dohodě“ s Ministerstvem životního prostředí „ve spolupráci“ s Ministerstvem zemědělství; podle § 10 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, platí, že „program statistických zjišťování stanoví Český statistický úřad vyhláškou, kterou vypracovává v součinnosti s ministerstvy a jinými správními úřady a vyhlásí vždy nejpozději do 30. listopadu předcházejícího roku“; § 35 odst. 4 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 186/2006 Sb., předpokládá, že k provedení určitých ustanovení vydá Ministerstvo dopravy (a spojů) vyhlášku „po projednání“ s Ministerstvem vnitra, apod.

³⁵⁶ Čl. 76 Legislativních pravidel vlády.

nařízení vlády či zákona, s některými dílčími odlišnostmi. Návrh vyhlášky se povinným připomínkovým místům, jejichž okruh je zásadě stejný jako u zákonů a nařízení vlády, předkládá elektronicky prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády ČR (eKlep). Lhůta pro sdělení připomínek činí v případě návrhu vyhlášky 15 pracovních dnů, nestanoví-li předkladatel lhůtu delší, resp. nemá-li lhůtu pro připomínky zkrácenu předsedou Legislativní rady vlády. Lhůta počíná běžet pracovním dnem, který bezprostředně následuje po dni, v němž byl věcný záměr do elektronické knihovny Úřadu vlády ČR vložen, a končí uplynutím posledního pracovního dne této lhůty.

V případě návrhu vyhlášky, kterou se provádí usměrňování tvorby cen (cenová regulace), nebo návrhu vyhlášky, kterou se pro účely poskytování cestovních náhrad stanoví výše sazeb stravného, výše sazeb základních náhrad za používání silničních motorových vozidel a výše průměrných cen pohonných hmot, platí speciální úprava lhůty, neboť tuto lhůtu stanoví sám orgán, který návrh vyhlášky k připomínkám předkládá, a to tak, aby nebyla kratší než 5 pracovních dnů.

Také v případě návrhů vyhlášek může předkladatel návrhu rozhodnout o tom, že jej předloží k připomínkám i jiným subjektům, než jsou ona povinná připomínková místa, považuje-li to za účelné. V takovém případě je forma předložení návrhu takovým připomínkovým místům volná, lze využít listinnou i elektronickou formu předložení návrhu.

Obligatorní součástí návrhu vyhlášky je jeho odůvodnění, které se zpravidla člení na obecnou a zvláštní část, na rozdíl od návrhu nařízení vlády však takové členění není povinné. Odůvodnění návrhu vyhlášky obsahuje

- a) vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy a odůvodnění jejích hlavních principů,
- b) zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je navržena, včetně souladu se zákonným zmocněním k jejímu vydání,
- c) zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy EU, judikaturou soudních orgánů EU a obecnými právními zásadami práva

- EU, pokud se na vztahy, jež mají být předmětem právní úpravy, vztahují, a to s uvedením těchto předpisů, judikatury a obecných právních zásad a jejich základní charakteristiky,
- d) zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění nezbytnosti jeho změny, je-li navrhována novela vyhlášky,
 - e) předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní 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,
 - f) zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen, je-li hlavním předmětem navrhované právní úpravy úprava postavení fyzických osob,
 - g) odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení vyhlášky, popřípadě jejich skupin, s vysvětlením jejich účelu, principů, nezbytnosti, případně i s uvedením srovnání s platným právním stavem.

Jsou-li dosah a dopady navrhované právní úpravy zhodnoceny podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA), obsahuje obecná část odůvodnění vyhlášky namísto požadavků uvedených výše pod písmeny a) a c) až e) závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace.

Povinná připomínková místa, jimž se návrh předkládá k připomínkám prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády ČR, sdělují své připomínky jejím prostřednictvím. Ostatní připomínková místa je sdělují v elektronické nebo v listinné podobě. Na rozdíl od připomínek k návrhu nařízení vlády Legislativní pravidla vlády nepředpokládají možnost uplatnění připomínek označených jako zásadní, respektive s jejich označením za zásadní nespojují žádné zvláštní důsledky. Je tomu tak z důvodu, že odpovědnost za konečnou podobu vyhlášky, včetně její věcné správnosti, přesnosti, srozumitelnosti apod., a včetně souladu se zákonným zmocněním, nese výlučně ten ústřední správní úřad, do jehož působnosti vydání vyhlášky na základě zákonného zmocnění spadá. Připomínka, ať už je v připomínkovém řízení uplatněna kýmko-

liv, se tedy ani nemůže stát předmětem rozporu, který by měl být řešen na úrovni náměstků, popřípadě ministrů či vedoucích jiných ústředních správních úřadů, či dokonce vládou.

Podléhá-li návrh vyhlášky konzultaci na základě rozhodnutí Rady č. 98/415/ES o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů,³⁵⁷ zašle jej předkladatel poté, co jej upraví na základě výsledků připomínkového řízení, ke konzultaci Evropské centrální bance. V takovém případě se posléze do odůvodnění vyhlášky uvede informace o tom, kdy konzultace k návrhu vyhlášky s Evropskou centrální bankou proběhla a s jakým výsledkem.

11.9.3. Projednání návrhu vyhlášky v legislativních orgánech vlády

Po ukončení připomínkového řízení a jeho vypořádání předkládá návrh vyhlášky ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, který jej vypracoval, k projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády. Zde je tedy dána další zásadní odlišnost oproti jiným legislativním dokumentům ve smyslu Legislativních pravidel vlády, neboť návrhy vyhlášek neprojednává a neschvaluje vláda, ani je neprojednává Legislativní rada vlády. K předložení pracovním komisím Legislativní rady vlády dochází opět prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády ČR (eKlep), a to při současném zaslání návrhu vyhlášky předsedovi Legislativní rady vlády v listinné podobě v počtu tří výtisků. Součástí takto

³⁵⁷ Orgány členských států konzultují Evropskou centrální banku ke všem návrhům právních předpisů, které podle Smlouvy o fungování Evropské unie spadají do oblasti její působnosti, a zejména v oblastech měnových záležitostí, platebních prostředků, národních centrálních bank, shromažďování, sestavování a šíření statistických údajů v oblastech měny, financí, bankovníctví, platebních systémů a platební bilance, dále v oblasti platebních a zúčtovacích systémů a pravidel pro finanční instituce, pokud významně ovlivňují stabilitu finančních institucí a trhů. Orgány členských států EU, které nepřijaly jednotnou Evropskou měnu, tedy i orgány ČR, navíc konzultují Evropskou centrální banku ke všem návrhům právních předpisů, které se týkají nástrojů měnové politiky.

předkládaného materiálu je vedle samotné vyhlášky a jejího odůvodnění i předkládací zpráva, obsahující též stručnou rekapitulaci připomínkového řízení a jeho výsledků, a v případě novely též příslušné části novelizované vyhlášky v platném znění s vyznačením navrhovaných změn, nejde-li o změny v případě rozsáhlých příloh převážně technické povahy.

Pracovní komise projednají návrh vyhlášky tak, aby k nim bylo jejich stanovisko sděleno předkladateli nejpozději do 45 pracovních dnů od předložení návrhu. Stanovisko pracovní komise a případně i stanovisko odboru kompatibility Úřadu vlády ČR, bylo-li vypracováno, má být vloženo do elektronické knihovny Úřadu vlády ČR. Ve stanovisku pracovní komise Legislativní rady vlády se uvede, zda komise doporučuje vydání vyhlášky v navržené podobě, popřípadě po zapracování konkrétních změn uvedených ve stanovisku pracovní komise, nebo zda vydání vyhlášky v navržené podobě na základě konkrétních důvodů nedoporučuje. K nedoporučení vydání vyhlášky může dojít v případě, došlo-li k překročení zákonného zmocnění k vydání vyhlášky nebo je-li návrh vyhlášky v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly, mezinárodní smlouvou, předpisem EU, judikaturou soudních orgánů EU nebo obecnými právními zásadami práva EU, popřípadě je-li nesrozumitelný nebo vnitřně rozporný, anebo při nedodržení legislativně technických požadavků podle Legislativních pravidel vlády. Pracovní komise tedy vyvíjejí svou činnost k ochraně právní stránky věci. Nemohou tedy ingerovat do věcného obsahu návrhu a z tohoto důvodu vydání vyhlášky zablokovat, je-li takový věcný obsah právně přípustný. Aby bylo garantováno, že připomínky pracovní komise nebudou opomenuty, může pracovní komise v rámci stanoviska požádat o předložení upraveného návrhu vyhlášky.

Legislativní pravidla vlády obsahují rovněž úpravu postupu pro případ, pokud by předkladatel se stanoviskem pracovní komise, popřípadě se stanoviskem odboru kompatibility Úřadu vlády ČR, nesouhlasil. Pro tento případ předpokládají v otázkách, pro které může pracovní komise vyhlášku nedoporučit k vydání, předložení věci ke stanovisku Legisla-

tivní radě vlády. V praxi však je takový postup naprosto výjimečný. Jestliže by předkladatel nesouhlasil ani se stanoviskem Legislativní rady vlády, byla by věc předložena ke stanovisku přímo vládě.

Poté, co je projednávání vyhlášky v legislativních orgánech vlády ukončeno a vyhláška upravena v souladu s uplatněnými připomínkami, lze ji předložit příslušnému ministrovi či vedoucímu jiného ústředního správního úřadu k podpisu a následně redakci Sbírky zákonů k publikaci. Součástí žádosti o publikaci vyhlášky má podle Legislativních pravidel vlády být i prohlášení předkladatele o tom, že projednání vyhlášky před legislativními orgány vlády proběhlo řádně a že předkládaná vyhláška je upravena v souladu s výsledkem takového projednání. Pokud je vyhláška vydávána na základě zákonného zmocnění, které vyžaduje, aby byla vydána například „v dohodě“ nebo „po projednání“ s jiným orgánem, uvede se v žádosti o její publikaci také prohlášení o tom, že tento požadavek byl splněn. Text vyhlášky určený k publikaci se v den, kdy je žádost o uveřejnění vyhlášky zaslána redakci Sbírky zákonů, současně vloží po souhlasu osoby, která stojí v čele orgánu, který návrh vyhlášky zpracoval, do elektronické knihovny Úřadu vlády ČR (eKlep).

12. Důvodová zpráva

12.1. Obecně k důvodové zprávě

Důvodová zpráva je v rámci legislativního procesu v České republice pevně spjata s návrhem zákona. Každý návrh zákona by měl obsahovat důvodovou zprávu. Důvodová zpráva k návrhu zákona tak má své pevné a nezastupitelné místo v rámci legislativního procesu, i když její význam je často opomíjen a není jí ze strany navrhovatelů zákonů věnována patřičná pozornost.

Podle Gerlocha je důvodová zpráva „*součástí návrhu zákona, odůvodňuje principy nové právní úpravy*“.³⁵⁸ Velmi obdobně vymezuje

³⁵⁸ Gerloch, A.: *Teorie práva*, 5. upr. vyd. ..., s. 84.

důvodovou zprávu i Šín,³⁵⁹ který doplňuje, že „*důvodová zpráva nemůže doplňovat předpis, může však vysvětlit a informovat o tom, jak návrhovač hodlá to nebo ono ustanovení provádět*“.

De lege lata je povinnost vyhotovovat důvodovou zprávu zakotvena v ustanovení § 86 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.³⁶⁰ Podle tohoto ustanovení platí, že „*součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy*“. Povinnost vyhotovovat důvodovou zprávu platí bez výjimky pro jakýkoli návrh zákona, tj. jak pro vládní návrh zákona, tak pro návrh poslance, skupiny poslanců, Senátu nebo zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku (kraje).

Ačkoliv je důvodová zpráva součástí návrhu zákona, nestává se poté, co je takový návrh přijat, součástí zákona a není publikována ve Sbírce zákonů. Z tohoto důvodu také nemůže být právně závazná, a to pro kohokoliv. Uvedené potvrzuje i Šín, když uvádí „*Důvodová zpráva není součástí zákonného textu a není pro aplikující orgán závazná*.“³⁶¹

Je tak patrné, že výše uvedené teoretické definice důvodové zprávy vycházejí z definice důvodové zprávy uvedené v zákonu o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Důvodovou zprávu je tak možné obecně vymezit jako **odůvodnění navrhované právní úpravy (návrhu zákona)**.

Význam důvodové zprávy spočívá zejména v tom, že z ní lze vyčíst argumenty zákonodárce, resp. navrhovatele zákona, proč byla daná právní úprava přijata, resp. navrhována. S ohledem na skutečnost, že důvodová zpráva bývá vypracována již na začátku legislativního pro-

³⁵⁹ Šín, Z.: Tvorba práva – pravidla, metodika, technika, 2. vyd., C. H. Beck, Praha 2009, s. 89–90.

³⁶⁰ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶¹ Šín, Z.: Tvorba práva ..., s. 90.

cesu, tj. pokud jde o vládní návrh zákona, již před předložením návrhu zákona do vnitřního připomínkového řízení, poskytuje důvodová zpráva i důležitý zdroj informací v průběhu samotného legislativního procesu. Například jednotlivá připomínková místa v rámci vnějšího připomínkového řízení či Legislativní rada vlády a její komise by bez důvodové zprávy těžko dokázaly porozumět a pochopit všechny detaily navrhované právní úpravy. V průběhu legislativního procesu tudíž důvodová zpráva hraje nezastupitelnou úlohu.

Význam důvodové zprávy spočívá rovněž v tom, že se po přijetí návrhu zákona může stát určitou pomůckou při výkladu tohoto zákona, a to výkladu historického. Historický výklad se zaměřuje na analýzu dokumentů, které provázely vznik právního textu.³⁶² A mezi těmito dokumenty zaujímá nejvýznamnější místo právě důvodová zpráva. Z důvodové zprávy je například možné obvykle zjistit účel zákona, důvody, které vedly k jeho přijetí atd.

Zákonodárce, resp. navrhovatel zákona, má tak možnost prostřednictvím důvodové zprávy částečně ovlivnit budoucí výklad navrhované právní úpravy. Tuto skutečnost však není možné přeceňovat, neboť na prvním místě při výkladu právního předpisu se používají standardní metody interpretace (tj. jazykový, gramatický a systematický výklad) a historický výklad právního předpisu by měl přicházet na řadu až sekundárně. Naopak je možné tvrdit, že právní předpis je tím kvalitnější, čím méně je ho nutné vykládat pomocí jiných než standardních metod interpretace.

Význam důvodové zprávy však snižuje jedna podstatná okolnost legislativního procesu, a to **nemožnost aktualizace důvodové zprávy** v jeho průběhu. Tato skutečnost znamená, že důvodová zpráva se v důsledku změn přijatých při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, příp. Senátu, stává neaktuální, neboť odůvodňuje právní úpravu původně navrhovanou a nikoliv změněnou. Do budoucna by

³⁶² Gerloch, A.: Heslo „Metody interpretace“, in: Hendrych, D. a kol., Právní slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, C. H. Beck, Praha 2009, s. 409.

jistě bylo vhodné, aby byla důvodová zpráva v průběhu legislativního procesu aktualizována, což však patrně bude možné až v souvislosti s elektronizací legislativního procesu. V současné době je ovšem velmi těžko dohledatelné, zda se důvodová zpráva skutečně vztahuje k textu zákona, který vyšel ve Sbírce zákonů, nebo zda je důvodová zpráva neaktuální.

12.2. Požadavky na důvodovou zprávu

Na základě poznatků z praxe lze vyvodit určité požadavky, které by měla splňovat každá důvodová zpráva. Jedná se o obecné požadavky, z nichž některé je možné označit jako povinné (např. zákonnost), jiné jako doporučující (např. stručnost).

Mezi požadavky, které by měla naplňovat každá důvodová zpráva, patří:

1. zákonnost

Požadavek na zákonnost důvodové zprávy je elementární. Aby byla důvodová zpráva v souladu se zákonem, musí obsahovat náležitosti stanovené zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Tyto zákonné náležitosti důvodové zprávy jsou uvedeny v ustanovení § 86 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

V prvé řadě se jedná o zhodnocení platného právního stavu a vysvětlení nezbytnosti nové právní úpravy v jejím celku i jednotlivých ustanovení. Dále pak předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na veřejné rozpočty. Konečně posledním zákonným požadavkem na důvodovou zprávu je požadavek na uvedení zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky³⁶³.

V případě, že se navrhovatel zákona rozhodne využít možnosti dané ustanovením § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, tj. současně s návrhem zákona navrhne Poslanecké sněmovně, aby s ná-

³⁶³ K pojmu ústavní pořádek viz ustanovení čl. 112 Ústavy České republiky.

vrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení, musí důvodová zpráva obsahovat i odůvodnění takového návrhu. Případy, kdy tak navrhovatel zákona může učinit, nejsou dány, tudíž teoreticky je možné, aby u jakéhokoli návrhu zákona navrhovatel zákona navrhl jeho schválení v prvním čtení.

Je nutné zdůraznit, že výše uvedené požadavky na zákonnost důvodové zprávy platí bez výjimky pro jakýkoli návrh zákona, tj. jak pro vládní návrh zákona, tak pro návrh poslance, skupiny poslanců, Senátu nebo zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku (kraje).

2. soulad s Legislativními pravidly vlády

Povinnost mít vypracovanou důvodovou zprávu v souladu s Legislativními pravidly vlády platí pouze u vládních návrhů zákonů. Nicméně fakultativně podle Legislativních pravidel vlády mohou postupovat i ostatní navrhovatelé zákonů. Důvodové zprávy k vládním návrhům zákonů často slouží jako vzor, ze kterého vycházejí při tvorbě své důvodové zprávy i ostatní navrhovatelé zákonů.

Legislativní pravidla vlády obsahují požadavky na důvodovou zprávu v ustanovení čl. 9. Tyto požadavky jsou popsány níže v části pojednávající o obsahu důvodové zprávy.

3. přehlednost

Každá důvodová zpráva by rozhodně měla být přehledná. Přehlednost zajistí, aby se čtenář v důvodové zprávě dobře orientoval a rychle dokázal vyhledat pasáž, která ho zajímá. Přehlednosti lze docílit vhodným strukturováním textu důvodové zprávy, zejména členěním důvodové zprávy, používáním vhodných a výstižných nadpisů a odrážek a číslování.

4. srozumitelnost a určitost

Požadavek na srozumitelnost a určitost důvodové zprávy je pochopitelný. Tento požadavek se týká jak důvodové zprávy jako celku, tak jednotlivých pojmů v ní použitých. Cílem tvůrce důvodové zprávy by měla být maximální seznatelnost myšlenek v důvodové zprávě obsaže-

ných. V případě, že nejsou dodrženy požadavky na srozumitelnost a určitost důvodové zprávy, snižuje se význam důvodové zprávy, neboť důvodová zpráva neplní své funkce (být vodítkem v rámci legislativního procesu či se stát pokladem pro historický výklad právního předpisu).

5. stručnost

Jako fakultativní požadavek na důvodovou zprávu lze označit požadavek na stručnost důvodové zprávy. Samozřejmě i obsáhlá důvodová zpráva, pokud bude splňovat výše uvedené požadavky, je možná, nicméně se domnívám, že stručnější důvodová zpráva je vhodnější, a to v duchu pravidla, že „méně znamená více“. Stručná důvodová zpráva totiž přispívá k tomu, aby důvodová zpráva byla přehledná, srozumitelná a určitá.

12.3. Členění důvodové zprávy

Základní členění důvodové zprávy vyplývá již ze zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Zhodnocení platného právního stavu a vysvětlení nezbytnosti nové úpravy v jejím celku tento zákon označuje jako **obecnou část** a vysvětlení jednotlivých ustanovení jako **zvláštní část**.³⁶⁴ V praxi je členění důvodových zpráv na obecnou a zvláštní část zcela běžné. Tato skutečnost vyplývá i z toho, že podle Legislativních pravidel vlády platí, že důvodová zpráva má obecnou část a zvláštní část.³⁶⁵ Důvodové zprávy k vládním návrhům zákonů se tak na obecnou a zvláštní část člení povinně.

Co se týká dalšího **členění obecné části**, tak žádné další členění není právními předpisy ani Legislativními pravidly vlády upraveno. Z toho vyplývá, že je na navrhovateli zákona, zda bude obecnou část důvodové zprávy dále členit, a pokud ano, tak jakým způsobem. Jak již bylo uvedeno, další členění důvodové zprávy lze jen doporučit, protože obecná část důvodové zprávy pak lépe naplňuje požadavky na její přehled-

³⁶⁴ Viz ustanovení § 86 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

³⁶⁵ Viz čl. 9 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

nost. V této souvislosti přichází v úvahu další členění obecné části důvodové zprávy podle jednotlivých písmen v ustanovení čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády. Obecná část důvodové zprávy by se pak členila takto:

1. Zhodnocení platného právního stavu,
2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy,
3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy,
4. Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem,
5. Soulad navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
6. Soulad navrhovaného řešení se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii,
7. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy,
8. Odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení.³⁶⁶

Ohledně **členění zvláštní části** důvodové zprávy právní předpisy mlčí, nicméně z jednacího řádu Poslanecké sněmovny lze dovodit, že zvláštní část důvodové zprávy by se měla členit podle jednotlivých ustanovení, která jsou v ní odůvodňována (tj. podle jednotlivých paragrafů, článků či bodů). Tuto skutečnost potvrzují Legislativní pravidla vlády, která v ustanovení čl. 9 odst. 4 stanoví, že zvláštní část důvodové zprávy se člení „*podle jednotlivých paragrafů navrhovaného zákona, nebo v případě novely zákona podle jednotlivých článků a jednotlivých bodů novely*“. V případě, že se jedná o novelu zákona, je vhodné k označení jednotlivých článků nebo bodů do závorky doplnit i **označení ustanovení** (např. uvedením paragrafu a odstavce), které je novelizováno. Nadpis zvláštní části důvodové zprávy pak zní například takto: „*K bodu 3 (§ 3 odst. 6):*“. Tato skutečnost velmi pomáhá orientaci ve zvláštní části důvodové zprávy, a to zejména v případě velmi rozsáhlých novel právních předpisů.

³⁶⁶ Pokud je tak navrhováno.

Legislativní pravidla dále doplňují, že výjimečně lze členit zvláštní část důvodové zprávy podle skupin paragrafů nebo podle skupin bodů novelty. Lze nedoporučit používání této výjimky, neboť zvláštní část důvodové zprávy tím ztrácí na své přehlednosti. Samozřejmě, že není nutné opakovat shodný text zvláštní části důvodové zprávy u všech paragrafů, článků nebo bodů, které spolu souvisí, nýbrž postačí například odkázat na paragraf či bod, u něhož je uvedena podstatná část zvláštní části důvodové zprávy.

12.4. Obsah obecné části důvodové zprávy

Z hlediska obsahu důvodové zprávy je nutné uvést, že důvodová zpráva musí splňovat náležitosti dané zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, které jsou uvedeny výše v textu této kapitoly. Tyto náležitosti rozvádějí Legislativní pravidla vlády, které požadavky kladené na obsah obecné části důvodové zprávy uvádějí v ustanovení čl. 9 odst. 2. Jednotlivé obsahové náležitosti obecné části důvodové zprávy jsou rozebrány níže v členění podle jednotlivých písmen uvedených v tomto ustanovení Legislativních pravidel vlády.

1. Zhodnocení platného právního stavu

Podle právní teorie má důvodová zpráva „*provádět hodnocení dosavadní právní úpravy ústící v argumenty pro přijetí změn*“.³⁶⁷ S tím lze jistě souhlasit, a proto na prvním místě obecné části důvodové zprávy by mělo být uvedeno zhodnocení platného právního stavu.

V této souvislosti je nutné vyjasnit, co se rozumí pojmem „**platný právní stav**“. Odpověď na tuto otázku souvisí s tím, kolik právní předpis (zákon) může mít platných právních stavů (tj. platných znění), zda pouze jeden či několik. S ohledem na skutečnost, že je velmi často od-

³⁶⁷ Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: Teorie a praxe tvorby práva ..., s. 207.

kládána účinnost novel právních předpisů, je namístě tvrdit, že zákon může mít více platných znění, tj. znění platné a účinné a znění platné a neúčinné. Pojem „platný právní stav“ je tak nutné vyložit v tom směru, že v důvodové zprávě by měla být zhodnocena veškerá platná znění dosavadní právní úpravy. To však může být problémem zejména u právních předpisů, které jsou velmi často novelizovány a u nichž je účinnost jednotlivých novel odkládána.

Součástí zhodnocení platného právního stavu má být i zhodnocení současného stavu ve vztahu k rovnosti mužů a žen, a to v rozsahu podle čl. 4 odst. 1 písm. f) Legislativních pravidel vlády. Z toho vyplývá, že toto zhodnocení musí obsahovat vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje, s využitím statistických a jiných údajů členěných na muže a ženy, jsou-li tyto údaje k dispozici. V praxi pak bude nejčastěji součástí důvodové zprávy tvrzení, že „*Současná právní úprava nemá dopad ve vztahu k rovnosti mužů a žen.*“, neboť právních předpisů, které v současné době mají dopad ve vztahu k rovnosti mužů a žen, bude minimum.

Lze doplnit, že zcela nadbytečné v této části důvodové zprávy jsou výčty jednotlivých novel právního předpisu, který se navrhuje novelizovat. Takový seznam nemá žádnou vypovídací hodnotu a je nadbytečný a zbytečně zatěžuje text důvodové zprávy.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

V této části obecné části důvodové zprávy by měly být uvedeny základní principy, na kterých spočívá navrhovaná právní úprava, a tyto následně odůvodněny. Rozhodně by neměla být odůvodňována jednotlivá navrhovaná ustanovení, neboť to je vyhrazeno zvláštní části důvodové zprávy.

Lze doporučit, aby byl maximálně dodržován požadavek na srozumitelnost, výstižnost a stručnost důvodové zprávy, neboť jedině tak bude moci důvodová zpráva plnit své funkce a jedině tak bude zřejmá podstata návrhu právního předpisu. Čtenář by se právě na tomto místě „v kostce“ měl dozvědět cíl a účel navrhovaného předpisu, tj. úmysly,

kterými byl navrhovatel veden. V souladu s tím Šín uvádí, že „*důvodová zpráva se má omezit na motivaci zákona*“.³⁶⁸

Součástí odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy má být i zhodnocení současného stavu ve vztahu k rovnosti mužů a žen, a to v rozsahu podle čl. 4 odst. 1 písm. f) Legislativních pravidel vlády. V tomto směru lze odkázat na to, co bylo uvedeno v předchozím bodě s tím, že obvyklým tvrzením bude, že „*Navrhovaná právní úprava nemá dopad ve vztahu k rovnosti mužů a žen.*“, neboť v současném právním státě by navrhování právní úpravy, která by měla rozdílný dopad na muže a ženy, nemělo mít místo.³⁶⁹

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Zařazením tohoto bodu je naplněn požadavek daný ustanovením § 86 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Nezbytnost navrhované právní úpravy lze chápat ve smyslu její nevyhnutelnosti, nutnosti, nepostradatelnosti a potřebnosti. V případě, že tyto premisy nejsou naplněny, nemělo by být přistupováno k navrhování nové právní úpravy, ale věc by měla být řešena jiným způsobem (např. metodicky vydáním interních právních předpisů).

Vysvětlit nezbytnost navrhované právní úpravy může být problém v případě, že tvůrce důvodové zprávy pouze realizuje politické rozhodnutí (např. vlády) a dospěje k závěru, že navrhovaná právní úprava není nezbytná. Nicméně i v tomto případě je nutné tuto část důvodové zprávy zpracovat s tím, že v takovém případě lze v důvodové zprávě uvést například rozhodnutí vlády, podle kterého je postupováno. Ovšem i v takovém případě by měly být v důvodové zprávě uvedeny relevantní a pravdivé informace, zda taková právní úprava je nebo není nezbytná.

³⁶⁸ Šín, Z.: Tvorba práva ..., s. 90.

³⁶⁹ A to i v případě, že by se jednalo o pozitivní diskriminaci jednoho z pohlaví.

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

Požadavek na zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky vyplývá ze zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a Legislativní pravidla vlády tento požadavek dále rozvádějí. Pojem ústavní pořádek je vymezen v ustanovení čl. 112 Ústavy České republiky a tvoří ho zejména Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod a ústavní zákony přijaté podle Ústavy České republiky.³⁷⁰

Legislativní pravidla vlády požadují, aby navrhovatel v této části obecné části důvodové zprávy uvedl:

- které právní předpisy, jež jsou součástí ústavního pořádku, a jejich ustanovení se na navrhovanou právní úpravu vztahují,
- jakým způsobem je v navrhované právní úpravě jejich obsah a účel promítnut a
- jak posoudil soulad navrhované právní úpravy s nálezy Ústavního soudu, které se k dané právní úpravě vztahují.

Z uvedeného vyplývá, že zhodnocení a posouzení souladnosti navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem by mělo být velmi podrobné, komplexní a mělo by být řádně zdůvodněno. V praxi je velmi časté, že navrhovatel uvede pouze jednu větu ve smyslu, že navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem. Takový postup je ovšem nesprávný a domnívám se, že rovněž nezákonný, protože není naplněna dikce zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, neboť i tento zákon požaduje uvedení „zhodnocení“, nikoliv pouhé uvedení závěru.

Je zřejmé, že pokud navrhovatel dospěje k závěru, že navrhovaná

³⁷⁰ Dále pak ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

právní úprava je protiústavní, neměl by vůbec takovou právní úpravu navrhopvat. Proto by si navrhovatel a tvůrce důvodové zprávy měl být vědom, že z důvodové zprávy by měly být patrné argumenty, které ho vedly k závěru, že navrhovaná právní úprava je ústavní. Nicméně i v případě, že navrhovatel podrobně právní úpravu z hlediska její ústavnosti zhodnotí a dospěje k závěru, že navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem, může se stát, že tato právní úprava před Ústavním soudem při testu ústavnosti neobstojí. Argumenty uvedené v důvodové zprávě pak mohou sloužit jako podklad pro vyjádření zákonodárce v rámci řízení před Ústavním soudem. Řádné odůvodnění ústavnosti je dokladem toho, že zákonodárce je veden snahou přijímat pouze právní předpisy, které jsou v souladu s ústavním pořádkem.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy z hlediska práva Evropské unie

S ohledem na skutečnost, že Česká republika je členem Evropské unie, by měla obecná část důvodové zprávy obsahovat i zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy z hlediska práva Evropské unie. V této souvislosti lze uvést, že zákonodárce po vstupu do Evropské unie novelizoval ustanovení § 86 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, které upravuje zákonné požadavky na důvodovou zprávu, tudíž nejedná se o výslovný požadavek zákona, nýbrž pouze o požadavek Legislativních pravidel vlády. Domníváme se, že v tomto případě je však na místě extenzivní výklad tohoto ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny spočívající v subsumpci slučitelnosti z hlediska práva Evropské unie pod zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami (viz níže), neboť závaznost práva Evropské unie vyplývá z mezinárodní smlouvy. I v případě jiných než vládních návrhů by tak měla obecná část důvodové zprávy obsahovat zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy z hlediska práva Evropské unie.

Podle Legislativních pravidel vlády se v rámci tohoto zhodnocení **primárně** hodnotí slučitelnost navrhované právní úpravy s

- předpisy Evropské unie; ve smyslu metodických pokynů³⁷¹ se jedná o primární a sekundární právo, mezinárodní smlouvy zavazující Evropskou unii a její členské státy nebo mezinárodní smlouvy uzavřené mezi Českou republikou a jinými státy za účelem plnění úkolů stanovených primárním právem a akty přijaté na základě těchto mezinárodních smluv,
- judikaturou soudních orgánů Evropské unie; v současné době se jedná o Soudní dvůr Evropské unie, který se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů (v současné době Soudu pro veřejnou službu)³⁷²,
- obecnými právními zásadami práva Evropské unie; ve smyslu metodických pokynů se jedná o principy uznané judikaturou, které zavazují orgány Evropské unie a členské státy při implementaci práva Evropské unie, zejména lidská práva a základní svobody a zásady vyplývající z koncepce právního státu (například zásada právní jistoty, zásada ochrany legitimního očekávání, zásada přiměřenosti a další).

Sekundárně by měl tvůrce důvodové zprávy hodnotit slučitelnost navrhované právní úpravy i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie. Ačkoliv se může zdát hodnocení z hlediska této připravované legislativy jako nadbytečné, opak je pravdou. Posouzení, zda navrhovaná právní úprava může obstát z hlediska její slučitelnosti s právními předpisy, které se v budoucnu stanou právem Evropské unie, může být důležité, neboť výsledkem takového posouzení může být zjištění, že navrhovaná právní úprava by mohla být platná a účinná pouze

³⁷¹ Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005, v platném znění.

³⁷² Metodické pokyny uvádějí, že se jedná o rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství, Soudu prvního stupně a Soudu pro veřejnou službu Evropské unie, což je však terminologie používaná před vstupem Lisabonské smlouvy v účinnost.

po krátkou dobu, neboť se pravděpodobně stane neslučitelnou s právem Evropské unie.

Legislativní pravidla vlády požadují, aby návrhové části obecné části důvodové zprávy uvedl buď:

- které předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie nebo obecné právní zásady práva Evropské unie, popřípadě i legislativní záměry a návrhy předpisů Evropské unie, jsou v návrhu zohledněny s tím, že není-li zohledněn celý předpis (protože je zohledněn v jiných právních předpisech), je nutné uvést konkrétní ustanovení, která jsou zohledněna,
- lhůtu, do které musí být dotčené předpisy Evropské unie implementovány v právním řádu České republiky, zejména lhůtu pro transpozici směrnic a
- výsledky jednání a konzultací s orgány Evropské unie o věcech týkajících se navržené právní úpravy, včetně závěrů a závazků, které z těchto jednání vyplynuly,

nebo, že předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie nebo obecné právní zásady práva Evropské unie se na danou právní úpravu nevztahují.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami

Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny požaduje, aby důvodová zpráva obsahovala zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky.³⁷³ Ohledně uvedení zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky lze doplnit, že od účinnosti tzv. euronovely Ústavy³⁷⁴ došlo k obsahovému rozšíření tohoto pojmu, tj. nejedná se pouze o ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy

³⁷³ Viz ustanovení § 86 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

³⁷⁴ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána.

Mezinárodními smlouvami podle tohoto článku Ústavy je třeba rozumět veškeré mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, tj. mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu.

Legislativní pravidla vlády požadují, aby návrhové části obecné části důvodové zprávy uvedl buď:

- které mezinárodní smlouvy se na danou oblast vztahují,
- jaký je jejich hlavní obsah a účel a
- jakým způsobem je v navrhovaném řešení obsah a účel mezinárodních smluv promítnut,

nebo, že mezinárodní smlouvy se na danou oblast nevztahují.

Legislativní pravidla vlády dále požadují, aby návrhové zvláštní zřetel bral na mezinárodní smlouvy o lidských právech, zvláště pak na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která se k dané právní úpravě vztahuje. Tento požadavek je v souladu s názorem³⁷⁵ Ústavního soudu vysloveným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, podle kterého na ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách je nutné hledět ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., tj. ve smyslu jejich bezprostřední závaznosti a přednosti před zákonem. Z uvedeného důvodu je potřeba se na tyto smlouvy při tvorbě důvodové zprávy zvláště zaměřit.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy

Uvedení hospodářského a finančního dosahu navrhované právní úpravy je velmi důležitou částí obecné části důvodové zprávy. Jedná

³⁷⁵ I když tento názor bývá často označován jako velmi kontroverzní – viz např. Gerloch, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*, s. 207 nebo také kapitola 5.4. této publikace.

se o promítnutí zásady rozpočtového práva označované jako **zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů**.³⁷⁶ Z hlediska rozpočtové hospodaření je totiž velmi významné, jaký dopad má navrhovaná právní úprava na veřejné rozpočty a zákonodárce by si toho měl být při přijímání právní úpravy vědom.

Je však zřejmé, že vždy se bude jednat o dopad předpokládaný, neboť přesné určení dopadu prakticky není možné. Navrhovatel právní úpravy by ovšem měl dbát na to, aby jeho předpoklad byl kvalifikovaný a podložený konkrétními skutečností a okolnostmi. Samozřejmě je možné využít obecných makroekonomických ukazatelů či jiných hodnot a ukazatelů, které jsou obecně dostupné.

Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v této souvislosti požaduje uvedení předpokládaného hospodářského a finančního dosahu navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí. Domnívám se však, že je nutné toto zákonné ustanovení vykládat extenzivně ve smyslu všech veřejných rozpočtů. Není totiž důvodu, aby důvodová zpráva neobsahovala i dopady na ostatní veřejné rozpočty (tj. například rozpočty dobrovolných svazků obcí, rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti nebo rozpočet České národní banky), pokud navrhovaná právní úprava na tyto veřejné rozpočty dopadá. Tento výklad potvrzují i Legislativní pravidla vlády, která požadují uvádět nároky na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty.

Legislativní pravidla vlády dále požadují, aby navrhovatel právního předpisu uvedl předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na podnikatelské prostředí České republiky³⁷⁷ a dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména

³⁷⁶ Blíže k této zásadě viz Marková, H., Boháč, R.: *Rozpočtové právo*, C. H. Beck, Praha 2007, s. 70.

³⁷⁷ K pojmům podnikatel a podnikání blíže viz zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny a dopady na životní prostředí.³⁷⁸

8. Odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, pokud se to navrhuje

Konečně Legislativní pravidla vlády požadují ve shodě se zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, aby v případě, že navrhovatel navrhuje, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, bylo součástí obecné části důvodové zprávy i odůvodnění takového návrhu. Zde je na navrhovateli, aby výstižně uvedl důvody, pro které požaduje tuto urychlenou legislativní proceduru.

K tomu je nutné doplnit, že podle ustanovení § 90 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny platí, že návrh, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, nelze projednat, vznesou-li proti němu před ukončením obecné rozpravy námitku nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců, anebo jde-li o návrh ústavního zákona, návrh zákona o státním rozpočtu nebo mezinárodní smlouvu podle čl. 10 Ústavy. V posledně uvedených případech je proto bezvýznamné takový návrh vůbec navrhovat a v důvodové zprávě odůvodňovat.

12.5. Obsah zvláštní části důvodové zprávy

Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny bližší požadavky na obsah zvláštní části důvodové zprávy neobsahuje. Jinak je tomu již v případě Legislativních pravidel vlády, podle jejichž ustanovení čl. 9 odst. 4 zvláštní část důvodové zprávy obsahuje:

- odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona,
- vysvětlení jejich účelu, principů, nezbytnosti,
- případně i srovnání s platným právním stavem.

Často se stává, že text zvláštní části důvodové zprávy je nedostatečný

³⁷⁸ K pojmu životní prostředí viz ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

a nemá žádnou vypovídající hodnotu. Za nedostatečné lze označit formulace typu „Upravují se přechodná ustanovení.“ nebo „Jedná se o legislativně technickou úpravu.“. Takové strohé formulace nenaplnují výše uvedené požadavky a snižují význam zvláštní části důvodové zprávy.

Další častou chybou je přepisování textu odůvodňovaného ustanovení právního předpisu do důvodové zprávy.³⁷⁹ Naopak žádoucí je uvedení navazujících ustanovení navrhovaného nebo jiných právních předpisů, které s odůvodňovaným ustanovením souvisí, včetně poukázání na jejich vzájemný vztah, tj. například, zda jsou daná ustanovení ve vztahu speciality nebo subsidiarity apod. Legislativní pravidla vlády dále požadují, aby do zvláštní části důvodové zprávy nebyl přejímán text ani argumentace obsažené v obecné části důvodové zprávy.

Konečně u odůvodnění ustanovení o nabytí účinnosti zákona Legislativní pravidla vlády požadují, aby v případě, že je navrhováno, aby zákon nabyl účinnosti dnem jeho vyhlášení, byly uvedeny důvody, které k tomu vedou. Podle ustanovení § 3 odst. 3 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv³⁸⁰ platí, že počátek účinnosti právního předpisu lze výjimečně stanovit dříve než patnáctým dnem po jeho vyhlášení, nejdříve však dnem vyhlášení, ovšem pouze v případě, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem. Ve zvláštní části důvodové zprávy je proto potřeba uvést, v čem navrhovatel spatřuje tento obecný zájem a zdůraznit jeho naléhavost.

12.6. Vztah důvodové zprávy a hodnocení dopadů regulace

V případě vládních návrhů zákonů je nutné ozřejmit vztah důvodové zprávy a závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace. Hodnocením dopadů regulace se zabývá jiná část této publikace, proto se zde za-

³⁷⁹ Tato skutečnost je v rozporu s Legislativními pravidly vlády (ustanovení čl. 9 odst. 4).

³⁸⁰ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

měříme pouze na její vztah k důvodové zprávě a na její místo v důvodové zprávě.

Podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA)³⁸¹ platí, že závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace je povinnou součástí návrhu právního předpisu a je začleněna do důvodové zprávy. Ustanovení čl. 9 odst. 3 Legislativních pravidel vlády pak stanoví, že jsou-li dosah a dopady navrhované právní úpravy zhodnoceny podle obecných zásad, obsahuje obecná část důvodové zprávy závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace namísto těchto obsahových náležitosti obecné části důvodové zprávy:

- a) zhodnocení platného právního stavu,
- b) odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy,
- c) vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku,
- d) předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy.

Domníváme se, že toto ustanovení Legislativních pravidel vlády není správné. Podle našeho názoru je vhodnější, pokud obecná část důvodové zprávy obsahuje jak závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace, tak výše uvedené obsahové náležitosti, které obsahem důvodové zprávy být nemají, pokud je jejím obsahem závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace, a to zejména z důvodu přehlednosti. Ze struktury závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace totiž vyplývá, že tato zpráva části výslovně označené podle čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády neobsahuje, a proto může být obtížné například zhodnocení platného právního stavu v této zprávě nalézt, a to včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k rovnosti mužů a žen, jak požadují Legislativní pravidla vlády v ustanovení čl. 9 odst. 1 písm. a). Proto se domníváme, že je vhodnější do obecné části důvodové zprávy zařadit jak zprávu z hodnocení obecných dopadů regulace, tak všechny obsahové náležitosti požadované čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, tj. ustanovení čl. 9 odst. 3 Legislativních pravidel vlády neaplikovat.

³⁸¹ Viz usnesení vlády č. 877/2007.

V této souvislosti vyvstává otázka, zda závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace zařadit na začátek nebo na konec důvodové zprávy. V praxi ve většině důvodových zpráv je tato zpráva zařazována na začátek obecné části důvodové zprávy, nicméně se domníváme, že nic nebrání tomu, aby tato zpráva byla zařazena až na jejím konci.

12.7. Odůvodnění nařízení vlády a vyhlášek

Pro úplnost pojednání o důvodové zprávě je nutné dodat, že nařízení vlády a vyhlášky neobsahují důvodovou zprávu, nýbrž odůvodnění. Nicméně i odůvodnění nařízení vlády a vyhlášek se člení na obecnou a zvláštní část s tím, že pro nařízení vlády je toto členění obligatorní a pro vyhlášky fakultativní.

Obsah obecné části odůvodnění upravuje ustanovení čl. 14 odst. 1 Legislativních pravidel vlády³⁸² s tím, že jednotlivé obsahové náležitosti jsou obdobné jako obsahové náležitosti obecné části důvodové zprávy.

Pro obsah zvláštní části odůvodnění nařízení vlády a vyhlášky se použije obdobně ustanovení čl. 9 odst. 4 Legislativních pravidel vlády upravující obsahové náležitosti zvláštní části důvodové zprávy.

13. Úvodní a zmocňovací ustanovení právních předpisů

13.1. Úvod

Úvodní a zmocňovací ustanovení právního předpisu mají v rámci právních předpisů své podstatné funkce, které jsou odlišné od čistě normativního charakteru standardních ustanovení právního předpisu. Ač tato ustanovení mají velmi často také normativní charakter, účel jejich existence spočívá nikoliv v přímé regulaci chování subjektů ve společ-

³⁸² Toto ustanovení platí jak pro nařízení vlády, tak pro vyhlášky – viz ustanovení čl. 16 odst. 4 Legislativních pravidel vlády.

nosti, ale slouží k vytvoření vhodné a fungující formy právního předpisu a ke správnému určení působnosti právního předpisu a jeho vlastních ustanovení obsahujících právní regulaci.

V této kapitole se budeme věnovat úvodním a zmocňovacím ustanovením nejen z teoretického pohledu, ale podstatnější prostor poskytneme příkladům vhodného i nevhodného použití a formulování těchto ustanovení, přičemž tyto příklady budou vybrány z konkrétních platných (ale i již také neplatných) ustanovení českého právního řádu.

Vzhledem k tomu, že tyto příklady vycházejí z existujícího pozitivního práva, a měly by tedy odpovídat legislativním požadavkům, jsme si vědomi, že některé naše názory a komentáře mohou být námětem k diskusi a nemusí s nimi každý legislativec souhlasit. Vyjadřujeme je však s cílem přispět ke zlepšení české normotvorby *pro futuro* a doufáme, že budou pro čtenáře této publikace podnětné.

13.2. Pojmy v právním předpise

Problematika právního pojmosloví je pro správnou normotvorbu velmi důležitá. Nejdůležitější základní pojmy je možné v širším smyslu označit jako „úvodní“ ustanovení právního předpisu, neboť jsou fundamentálním základem každého právního předpisu. Proto před výkladem o jednotlivých druzích úvodních a zmocňovacích ustanovení pojednáme o vymezení pojmů v právním předpise formou legálních definic a legislativních zkratek. Připojíme k tomu krátce i problematiku poznámek pod čarou, která s tímto tématem také úzce souvisí. Pro dosažení žádoucí právní stylistiky je totiž nutné vhodně formulovat právní pojmy a využívat správné legislativně-technické termíny a postupy.³⁸³

³⁸³ K problematice pojmů v právních předpisech srovnej: Šín, Z.: Tvorba práva ..., s. 152 an.

V běžném jazyce se cení bohatá slovní zásoba používaná v písemném projevu, stejně tak bohatá stylistika a tvorba košatých souvětí. V právním jazyce je naopak oceňovanou kvalitou jednoznačnost, přesnost formulací a obsahová shodnost pojmů.

Základní kvalitou právního textu musí být jeho srozumitelnost a seznatelnost pro adresáty. K tomu naopak přispívá systematické používání pojmů s obsahem totožným pro celý právní předpis, ideálně pak pro celý právní řád (jakkoliv je tato meta idealistická a v praxi obtížně dosažitelná). Vhodné je používání jednoduchých vět, pojmy by měly být užívány v jednotném čísle (pokud není z významového hlediska nutné použít množné číslo) a slovesa pak v čase přítomném.

13.2.1. Definice v právním předpise

Právně závazné definice uváděné v právních předpisech nazýváme jako právní či legální definice. Legální definice vymezují závazným způsobem pojmy, které jsou následně v právním předpise používány. Používáním legálních definic se zvyšuje přehlednost a srozumitelnost právních předpisů, když se předchází nadbytečným opakováním.

Rozlišujeme mezi legálními definicemi reálnými a nominálními. Jako reálné definice jsou používány pojmy, jejichž obecně přijímaný význam je shodný s významem, jak jej používá právní předpis, reálná definice tedy s právní závazností zpřesňuje obecně přijímaný význam určitého pojmu. Naproti tomu nominální legální definice s právní závazností stanoví význam určitého pojmu bez ohledu na jeho obecně přijímaný význam. Základním požadavkem na používání legálních definic je jejich normativní charakter, tedy právní závaznost.

V legislativní praxi bychom se ale měli vyvarovat přílišného používání legálních definic. Právní předpisy, které jsou vyložitelné pouze za soustavného používání „slovníčku“ legálních definic uvedeného na začátku právního předpisu, jsou pro adresáty právního předpisu obtížně srozumitelné.

Příkladem nevhodného použití legálních definic kvůli jejich velmi vy-

sokému počtu je například ustanovení § 3 zákona o pojišťovnictví³⁸⁴ nebo ustanovení § 2 vyhlášky o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry³⁸⁵. Tyto příklady dokládají, že dnes poměrně rozšířená praxe vymezování pojmů v úvodních ustanoveních právních předpisů, je velmi problematická. Lze doporučit vymezovat pojem až na tom místě právního předpisu, kam systematicky daný pojem patří a kde je nejvíce používán, tj. například v té části, hlavě či dílu, která nese název shodný s tímto pojmem.

13.2.2. Legislativní zkratky

Dalším nástrojem zvyšujícím kvalitu právních textů jsou vhodně zvolené a použité legislativní zkratky. Legislativní zkratky je vhodné používat u pojmů, které se v právním předpise opakují a jsou složeny z více slov. Forma legislativních zkratek je upravena v ustanovení čl. 44 Legislativních pravidel vlády.

Legislativní zkratku umísťujeme za pojmem, který nahrazuje, a to na místě, kde se vyskytuje poprvé, avšak podle Legislativních pravidel nikoliv v nadpise. Tento požadavek Legislativních pravidel není šťastný, neboť může být podle našeho názoru v rozporu se smyslem nadpisů. Pokud má nadpis části, hlavy, dílu, oddílu nebo pododdílu stručně a výstižně vyjádřit jejich obsah³⁸⁶, je to v řadě případů dosažitelné lépe za použití legislativní zkratky, která je zavedena až v dalším textu právního předpisu (nikoliv však její zavedení přímo v názvu). Bylo by tedy přehlednější použít již v nadpise legislativní zkratku, ač je vytvořena až níže v textu právního předpisu.

Legislativní zkratka nesmí obsahovat zkratky slov, ani se nesmí skládat z velkých písmen. Legislativní zkratka také nemůže být značkou v jazykovém slova smyslu. Počet slov, ze kterých se zkratka skládá, sice

³⁸⁴ Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁵ Vyhláška č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁶ Viz ustanovení čl. 30 odst. 3 Legislativních pravidel vlády.

není omezen, ale lze doporučit jejich co nejnižší počet, důležitá je nezaměnitelnost zkratky. V případě, že legislativní zkratku v právním předpise zavedeme, musíme přísně dbát na její následné užívání.

Příkladem vhodného vytvoření legislativní zkratky je ustanovení § 8 odst. 1 obchodního zákoníku³⁸⁷, neboť se jedná o vhodné zkrácení dvouslovného pojmu na pouhé jedno slovo.

Obchodní firma (dále jen „firma“) je název, pod kterým je podnikatel zapsán do obchodního rejstříku. Podnikatel je povinen činit právní úkony pod svou firmou.

Ač se tvorba legislativních zkratek může na první pohled zdát bezproblémovou, často se s ní v legislativní praxi vyskytují větší či menší potíže. Příkladem nesprávného umístění legislativní zkratky je například ustanovení § 5 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší³⁸⁸, kde je legislativní zkratka umístěna tak nevhodně, že není bez hlubšího bádání zřejmé, jaký pojem zkracuje a nahrazuje.

U stacionárního zdroje, který stanoví prováděcí právní předpis, může krajský úřad uložit provozovateli místo povinnosti dodržovat některé emisní limity povinnost plnit plán snížení emisí znečišťujících látek, případně opatření k omezování použití surovin a výrobků, z nichž vznikají emise znečišťujících látek, popřípadě pachových látek, (dále jen „plán snížení emisí“).

V ustanovení § 19 odst. 1 téhož zákona je pak nesprávně použita legislativní zkratka jako legální definice. Tento jev je v právních předpisech velmi častý, ovšem nesprávný, neboť význam a účel legislativní zkratky a legální definice je zcela odlišný.

³⁸⁷ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁸ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Provozovatelé zvláště velkých, velkých, středních a malých stacionárních zdrojů platí poplatky za znečišťování ovzduší, o jejichž výši rozhoduje krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo obecní úřad (dále jen „správce poplatku“). Poplatky, jejichž výše nedosahuje 500 Kč, se nevyměří.

Jednoznačně v rozporu s Legislativními pravidly vlády je vytvořena legislativní zkratka v ustanovení § 150 odst. 1 vyhlášky o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, neboť je to spíše značka, a nadto ještě tvořena velkými písmeny.

Pokud povinná osoba zná podkladové expozice fondu kolektivního investování na denní bázi, může pro tyto pozice používat standardizovaný přístup pro výpočet kapitálového požadavku k obecnému a specifickému úrokovému a akciovému riziku nebo přístup založený na vlastních modelech využívajících metodologii hodnoty v riziku (dále jen „VaR model“), je-li k tomu oprávněna.

13.2.3. Poznámky pod čarou

Aby nebylo potřeba přebírat ustanovení jiného právního předpisu do konkrétního právního předpisu, je možné použít odkazu na tento jiný právní předpis v poznámce pod čarou. Poznámka pod čarou může odkazovat na celý jiný právní předpis nebo jen na jeho určité ustanovení.

Tvorbu poznámek pod čarou v právních předpisech upravuje článek 47 Legislativních pravidel vlády. Text za označením poznámky pod čarou začíná paragrafovou značkou nebo velkým počátečním písmenem a končí tečkou. V poznámce pod čarou se uvádí úplná citace českého právního předpisu nebo název předpisu Evropské unie uvede v jeho českém znění tak, jak je uveden v Úředním věstníku Evropské unie.

U mnoha poznámek pod čarou užitých v platném právu je možné se

zamyslet nad účelem a zdůvodněním jejich existence v právním předpise. Obecně by podle našeho názoru měly být poznámky pod čarou využívány zřídka, neboť ačkoliv mají adresátovi napomáhat k orientaci v právním řádu, mnohdy je tomu právě naopak a poznámky pod čarou se stávají matoucími a nevhodnými. Je nutné si uvědomit, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu poznámky pod čarou nemají normativní charakter³⁸⁹, a proto jejich funkci může stejně, ne-li lépe, plnit kvalitně zpracovaná zvláštní část důvodové zprávy.

Příkladem nesprávně použité poznámky pod čarou může být poznámka pod čarou zavedená v ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu³⁹⁰, kde uvedené odkazy považujeme za nadbytečné, neboť pak by stejně tak mohly být uvedeny odkazy v poznámkách pod čarou i u ostatních v tomto ustanovení uvedených orgánů, což by bylo zcela bezdůvodné.

Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků¹⁾ a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

¹⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Nevhodně koncipovanou je také poznámka pod čarou v ustanovení § 124 odst. 2 správního řádu. S ohledem na nenormativnost poznámek pod čarou není zřejmé, o jaký zvláštní právní předpis se má jednat, zda pouze o předpisy uvedené v poznámce pod čarou nebo i předpisy jiné (například daňový řád).

³⁸⁹ Viz například nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 22/99.

³⁹⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Nevyzvedne-li si povinný movité věci u schovatele do 6 měsíců ode dne, kdy byly uschovány, prodá je exekuční správní orgán podle ustanovení o prodeji movitých věcí podle zvláštního zákona.³⁵⁾

³⁵⁾ Občanský soudní řád.

Zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění zákona č. 120/2001 Sb.

13.3. Úvodní ustanovení

Do skupiny úvodních ustanovení právního předpisu řadíme širokou skupinu ustanovení předcházejících vlastním normativním ustanovením právního předpisu. Do úvodních ustanovení tedy patří nadpis v právním předpise, úvodní věta právního předpisu, preambule, ustanovení o účelu právního předpisu, ustanovení o předmětu právního předpisu a ustanovení obsahující vyjádření základních zásad. V současnosti podstatnou skupinu úvodních ustanovení tvoří i ustanovení provádějící nebo promítající legislativu Evropské unie do českého právního řádu.

Základní požadavky kladené na obsah úvodních ustanovení právního předpisu lze nalézt v ustanovení čl. 48 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, jež stanoví: „*Pokud je do právního předpisu zařazeno úvodní ustanovení, musí i toto ustanovení mít normativní povahu. V úvodním ustanovení lze v případě potřeby například vymezit rozsah právní úpravy, její hlavní předmět, na který pak navazují další ustanovení právního předpisu, nebo vymezit pojmy, kterých se používá v řadě ustanovení právní úpravy. Jde-li o pojmy, kterých se v právní úpravě používá pouze ojedinele, je namíste vymezit je až v ustanovení, v němž jsou poprvé použity. Vymezení pojmu nelze zaměňovat s vymezením pravidla jednání*“.

Z uvedeného vyplývá základní podmínka spojená s úvodními ustanoveními právního předpisu, tedy nutnost normativní povahy takového ustanovení. V praxi se však setkáváme i s úvodními ustanoveními, které takový charakter nemají. Zejména preambule právního předpisu jsou

typické právě tím, že převážně nemívají normativní charakter, aniž by to bylo k újmě jejich významu v právním předpise. Je zřejmé, že právě například preambule mají odlišný účel své existence v právním předpise, než je zachycení závazného pravidla jednání. Ostatní druhy úvodních ustanovení právního předpisu by však normativní charakter mít měly.

13.3.1. Nadpisy v právním předpise

Nadpisy v právním předpise zahrnují jak vlastní nadpis právního předpisu, tak nadpisy části, hlavy, dílu, oddílu a pododdílu v rámci textu právního předpisu. Základním cílem nadpisů je ulehčit adresátům právního předpisu orientaci mezi právními předpisy a i v rámci každého z nich. Nadpisy v právním předpise jsou v Legislativních pravidlech vlády upraveny v ustanoveních čl. 30 až 35.

Samotný právní předpis začíná nadpisem právního předpisu, který je uveden nad vlastním textem právního předpisu a má být umístěn, co se týká formálního zarovnání, uprostřed stránky. Celý nadpis právního předpisu obsahuje označení druhu právního předpisu, datum přijetí právního předpisu a název právního předpisu.

Druh právního předpisu (zákon, nařízení vlády atd.) se přitom uvádí kapitálkami. Součástí nadpisu právního předpisu musí být název tohoto předpisu, který krátce a výstižně vyjadřuje obsah právního předpisu tak, aby adresát co nejlépe věděl, jaký obsah může v právním předpise očekávat. Legislativní pravidla vlády v případě, že název není možno vytvořit jako stručný a jasný, připouštějí uvést na konci názvu předpisu do kulatých závorek ještě velmi stručný, zkrácený název předpisu. Tato možnost by měla být využívána pouze v opravdu nezbytných případech, preferován by měl být stručný a jasný celý název právního předpisu. Nejen za nadpisem právního předpisu, ale ani za dalšími nadpisy v právním předpise se nepíše tečka.

Také části, hlavy, díly, oddíly a pododdíly právního předpisu musejí mít svůj název, paragrafy (články v případě ústavního zákona) nadpis mohou, ale nemusejí mít. V případě paragrafů (článků) je možné použít

také skupinového nadpisu pro několik následujících paragrafů (článků), v takovém případě se nadpis uvede nad prvním paragrafem (či článkem) z této skupiny. V ostatních případech se název uvádí vždy pod označení části, hlavy, dílu, oddílu, pododdílu, paragrafu či článku. Tyto názvy musejí být opravdu stručné, přitom však dostatečně výstižné, aby adresátovi právního předpisu umožňovaly jednoduchou orientaci v předpise.

Ohledně skupinových nadpisů Legislativní pravidla stanoví, že „*Pokud se od počátku právního předpisu nebo v jeho průběhu zvolí forma společného nadpisu, je třeba z uvedené funkce společného nadpisu vycházet až do paragrafu nebo článku, který je v právní úpravě poslední. Je-li právní předpis členěn na části, hlavy, díly, oddíly, pododdíly, v rámci nichž byl použit skupinový nadpis, funkce skupinového nadpisu umístěného nad skupinou paragrafů nebo článků, která je v části, hlavě, dílu, oddílu nebo pododdílu poslední, nepřekračuje toto členění právního předpisu, v rámci něhož byl skupinový nadpis použit.*“ Toto pravidlo lze označit jako velmi kontroverzní a v praxi velmi často nedodržované³⁹¹, a to domníváme se ku prospěchu věci. Bylo by mnohem vhodnější, aby platnost skupinového nadpisu končila rovněž tam, kde je uveden nadpis dalšího paragrafu či článku. Striktní dodržování výše uvedeného pravidla má totiž za následek existenci skupinových nadpisů pouze pro jeden paragraf či článek³⁹², aby byla formálně dodržena Legislativní pravidla vlády.

Za vhodně zvolený, stručný, jasný a výstižný název právního předpisu považujeme například název zákona o bankách³⁹³. Je však evidentní, že v legislativní praxi nebude vždy možné takto vhodně název právního předpisu zvolit.

³⁹¹ Jako příklad významného právního předpisu z poslední doby je možné uvést daňový řád.

³⁹² Tak tomu je například v případě ustanovení § 79 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném od 1. dubna 2011.

³⁹³ Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

ZÁKON
ze dne 20. prosince 1991
o bankách

Pokud je nutné použít delší název právního předpisu, nezbývá než použít na konci tohoto názvu stručný název v kulatých závorkách. Vhodně byl tento postup aplikován například v případě rozpočtových pravidel³⁹⁴.

ZÁKON
ze dne 27. června 2000
o rozpočtových pravidlech a o změně
některých souvisejících zákonů
(rozpočtová pravidla)

V legislativní praxi se však můžeme setkat také se stručným a výstižným názvem právního předpisu, který však měl jeho autor potřebu doplnit ještě odlišným stručným názvem uvedeným na konci názvu v kulatých závorkách. Takové použití, jaké například nacházíme u zákona o obcích nebo zákona o krajích³⁹⁵, nepovažujeme za vhodné a domníváme se, že ani u adresátů nenalezlo kladného přijetí, když ti v každodenní praxi používají téměř výhradně hlavní název zákona.

ZÁKON
ze dne 12. dubna 2000
o obcích (obecní zřízení)

Jako méně srozumitelné se jeví použití stručného názvu zákona uve-

³⁹⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

deného v kulatých závorkách za hlavní částí názvu, který však např. končí označením zákona měnícího jiný zákon ve znění novel, v uvedeném příkladě zákona o lihu³⁹⁶. Adresátům nemusí být zřejmé, k jakému zákonu se stručný název v závorkách vztahuje.

ZÁKON
ze dne 6. března 1997
o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb.,
o živnostenském podnikání (živnostenský zákon),
ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní
rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění
pozdějších předpisů, (zákon o lihu)

V současné době jsou v legislativní praxi vcelku časté právní předpisy, které hromadně mění celou řadu jiných právních předpisů. Laicky bývají nazývány jako „balíky“ či dokonce „batohy“. V případě těchto předpisů je nutné se zamyslet nad tím, zda namísto uvádění názvů jednotlivých měněných právních předpisů v názvu takového předpisu, není vhodnější zvolit výstižný a stručný osobitý název tohoto předpisu. Stalo se tak například v případě zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů³⁹⁷, kdy byl zvolen právě jen stručný a výstižný název, což v takovém případě považujeme za velmi vhodné.

ZÁKON
ze dne 19. září 2007
o stabilizaci veřejných rozpočtů

³⁹⁶ Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o lihu), ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁷ Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Dále pak jsou v současné době velmi často přijímány právní předpisy, zejména zákony, které bychom mohli řadit do skupiny tzv. změnových. Tyto předpisy jsou obvykle přijímány v souvislosti s přijetím konkrétního (hlavního) předpisu a slouží k provedení nutných souvisejících změn v jiných předpisech. Považujeme za vhodné, když je tento fakt v názvu právního předpisu uveden, jak je tomu například u zákona o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o pojišťovnictví.³⁹⁸

<p style="text-align:center">ZÁKON ze dne 22. července 2009 o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o pojišťovnictví</p>

V průběhu trvání existence právního předpisu v právním řádu může výjimečně dojít k situaci, kdy je nutné (či alespoň velmi vhodné) zamyslet se nad změnou názvu existujícího právního předpisu. Ač současná legislativní praxe tento druh změny převážně odmítá, domníváme se, že v odůvodněných případech je změna samotného názvu právního předpisu vhodná. Příkladem nade vše pochybnost vhodné změny samotného názvu právního předpisu je zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu³⁹⁹. Jeho dřívější název „o Komisi pro cenné papíry“ by vzhledem k neexistenci Komise pro cenné papíry v současné době byl silně zavádějící a nevyhovoval by legislativním požadavkům.

³⁹⁸ Zákon č. 278/2009 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o pojišťovnictví.

³⁹⁹ Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

13.3.2. Úvodní věta právního předpisu

Problematicku týkající se úvodní věty zákonů nepovažujeme za komplikovanou. Určité komplikace mohou nastat u podzákoných právních předpisů. Z úvodní věty právního předpisu vyplývá, který orgán tento předpis přijal, a u prováděcích předpisů pak také i odkaz na konkrétní ustanovení právního předpisu, které tento právní předpis provádí. Úvodní věty se uvádí ihned pod nadpisem právního předpisu. Legislativní pravidla vlády tuto problematiku upravují v ustanovení čl. 36, 37 a 38.

Příkladem zcela bezproblémové úvodní věty právního předpisu je například úvodní věta zákona o finančním zajištění⁴⁰⁰.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Diskutabilní otázkou je ale například novela úvodní věty původního právního předpisu. Příkladem může být novela občanského zákoníku⁴⁰¹ provedená zákonem č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník. Touto novelou bylo změněno označení orgánu, který občanský zákoník přijal, přitom již z čísla občanského zákoníku, pod kterým se tento nachází ve Sbírce zákonů, je zřejmé, že tímto orgánem nemohlo být „Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky“, jak lze v platném znění občanského zákoníku nyní nalézt. Takovýto druh novely nepovažujeme za vhodný.

⁴⁰⁰ Zákon č. 408/2010 Sb., o finančním zajištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰¹ Zákon č. 40/1964, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

509/1991 Sb.
ZÁKON
ze dne 5. listopadu 1991,
kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník
Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky
se usneslo na tomto zákoně:

Čl. I

Občanský zákoník č. 40/1964 Sb., ve znění ... a zákona č. 87/1991 Sb., se mění, doplňuje a upravuje takto:

1. Vypouští se preambule zákona a úvodní věta k zákonu zní:
„Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky
se usneslo na tomto zákoně.“.

U podzákoných právních předpisů může činit obtíže uvádění odkazů na konkrétní ustanovení právního předpisu, které tento právní předpis provádí. Problémy většinou nenastávají, pokud je odkazováno pouze na jedno konkrétní zmocňovací ustanovení v textu zákona, které nebylo novelizováno. Příkladem takové úvodní věty právního předpisu je úvodní věta vyhlášky o kolkových známkách.⁴⁰²

Ministerstvo financí stanoví podle § 163 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád:

Problémy mohou nastat v případě, kdy je v úvodní větě odkazováno na vícero ustanovení zákona a tato ustanovení již byla novelizována. Například v případě nařízení vlády o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření⁴⁰³ vydáváno podle ustanovení zákona o země-

⁴⁰² Vyhláška č. 383/2010 Sb., o kolkových známkách.

⁴⁰³ Nařízení vlády č. 79/2009 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů.

dělství⁴⁰⁴ k provedení jiného ustanovení tohoto zákona a dále podle ustanovení zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu⁴⁰⁵.

79/2007 Sb.
NAŘÍZENÍ VLÁDY
ze dne 11. dubna 2007

o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření
Vláda nařizuje podle § 2c odst. 5 zákona č. 252/1997 Sb.,
o zemědělství, ve znění zákona č. 85/2004 Sb., (dále jen „zákon“)
k provedení § 2c odst. 2 písm. b) zákona, a podle § 1 odst. 3
zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu
a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském
intervenčním fondu), ve znění zákona č. 441/2005 Sb.:

V této souvislosti je nutné upozornit, že podle ustanovení čl. 65 Legislativních pravidel vlády platí, že *cituje-li se jednotlivé ustanovení právního předpisu, který byl novelizován několikrát, uvedou se kromě původního právního předpisu jen ty novely, kterými bylo toto ustanovení novelizováno a v jejichž znění je citované ustanovení platné v době citace*. Vzhledem k tomu, že v úvodní větě podzákoného právního předpisu se cituje konkrétní ustanovení zákona, je aplikace tohoto ustanovení nevyhnutelná. Tato skutečnost by sama o sobě problémy nečinila. Problém ovšem lze spatřovat v tom, že ustanovení čl. 67 Legislativních pravidel vlády uvádí: „*V textu prováděcího právního předpisu stačí zpravidla prováděný právní předpis citovat jen výrazem označujícím druh tohoto předpisu, například „zákon“*“. V těchto případech se k úplné citaci zákona v úvodní větě prováděcího právního předpisu připojí v závorce zkratka: „*(dále jen „zákon“)*“. Jestliže je pro právní před-

⁴⁰⁴ Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁵ Zákon č. 256/2004 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů.

pis obvyklá slovní citace, je možno použít i této citace.“. Vložení legislativní zkratky „zákon“ do úvodní věty lze považovat za velmi nešťastné, neboť zkracuje tento zákon pouze ve znění, ve kterém je uvedeno jeho ustanovení, které je prováděno. Nicméně v dalším textu právního předpisu je velmi pravděpodobně potřeba tento zákon citovat „ve znění pozdějších předpisů“. Proto se domníváme, že je vhodné legislativní zkratku zavádět až v textu prováděcího právního předpisu, kde je poprvé uveden prováděný zákon „ve znění pozdějších předpisů“.

13.3.3. Preambule, její povaha a místo v právním předpise

Preambule má mezi úvodními ustanoveními zvláštní postavení, v právních předpisech bývá používána jen velmi výjimečně. Z teoretického hlediska je zajímavá její povaha a význam pro právní předpis. Preambule spíše vyjadřuje společenské či politické odůvodnění existence konkrétního právního předpisu, jeho východiska a také cíle. Z těchto důvodů se preambule používá nejčastěji u společensky a politicky nejvýznamnějších právních předpisů, kterými jsou například ústavy.

Právní norma bývá v preambuli obsažena jen zřídka. Je to dáno nejen povahou tohoto druhu úvodních ustanovení, ale také jeho umístěním na úplném začátku textu právního předpisu. Normativní povaha preambule však není zcela vyloučena, vždy tedy záleží na konkrétní preambuli. Spíše je možné z preambule vyčíst zásady, na kterých právní předpis spočívá.

Příkladem preambule u ústavních zákonů může být například preambule Ústavy Československé socialistické republiky z roku 1960⁴⁰⁶, kterou čtenářům doporučujeme k vyhledání pro její obsah odpovídající tehdejší době, nebo preambule současné Ústavy České republiky⁴⁰⁷, kterou všichni čtenáři jistě znají.

⁴⁰⁶ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění ke dni přijetí tohoto zákona.

⁴⁰⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zajímavá je však možnost použití preambule v případě „obyčejného“ zákona (u právních předpisů nižší právní síly se preambule nevyskytují). V platném pozitivním právu je možné preambuli najít například v zákoně o životním prostředí⁴⁰⁸, kde hodnotíme její použití jako vhodné.

Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, vycházejíc ze skutečnosti, že člověk je spolu s ostatními organismy neoddelitelnou součástí přírody, připomínajíc si přirozenou vzájemnou závislost člověka a ostatních organismů, respektujíc přitom právo člověka přetvářet přírodu v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, vědomo si své odpovědnosti za zachování příznivého životního prostředí budoucím generacím a zdůrazňujíc právo na příznivé životní prostředí jakožto jedno ze základních práv člověka, usneslo se na tomto zákoně:

Rozsáhlou preambuli v současné době obsahuje také zákon o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek⁴⁰⁹.

13.3.4. Účel právního předpisu

Každý právní předpis existuje pro dosažení určitého společenského účelu a současně každý právní předpis má v sobě tento účel obsažený. Účelem zákona je dosažení (a udržení) žádaného stavu ve společnosti. Je možné rozlišovat mezi bezprostředním účelem právního předpisu (konkrétní právo či povinnost subjektu) a vzdáleným účelem právního předpisu (žádaný stav ve společnosti)⁴¹⁰.

Právní předpisy často vyjadřují právě jen svůj vzdálený účel, naopak obvykle neuvádějí svůj bezprostřední účel. Bezprostřední účel bývá vy-

⁴⁰⁸ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁹ Zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 160/2008 Sb.

⁴¹⁰ Srov. Knapp, V.: *Teorie práva ...*, s. 33.

jádřen jen přímo ve formě příkazů, zákazů či dovolení určitého chování⁴¹¹ obsažených v právním předpise. V praxi však občas bývá účel právního předpisu formulován spíše jako předmět právního předpisu (viz dále). Domníváme se, že k tomuto dochází zejména proto, že výstižně a přesně formulovat účel právního předpisu je velmi obtížné. Proto použití vyjádření účelu právního předpisu by mělo být náležitě zvážena a samotný účel pak případně velmi precizně formulován.

Vhodnou formulaci účelu právního předpisu v platném právu nacházíme například v ustanovení § 1 lesního zákona⁴¹². Zde vyjádřený účel zákona je formulován jasně a přitom stručně.

Účelem tohoto zákona je stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm.

Příkladem předmětu právního předpisu, který je však označen jako účel zákona, nacházíme v ustanovení § 1 zákona o omezení plateb v hotovosti⁴¹³.

Tento zákon určuje, kdy jsou fyzické i právnické osoby (dále jen „osoby“) povinny provést platbu bezhotovostně prostřednictvím osoby oprávněné poskytovat platební služby nebo provozovatele poštovních služeb formou poštovního poukazu (dále jen „peněžní ústav“), a upravuje kontrolu dodržování této povinnosti.

⁴¹¹ Srov. Šín, Z.: *Tvorba práva ...*, s. 144.

⁴¹² Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹³ Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

13.3.5. Předmět právního předpisu

Velmi blízké k ustanovení o účelu právního předpisu je ustanovení o předmětu právního předpisu. V některých právních předpisech jsou samostatně vyjádřeny jak předmět, tak účel právního předpisu, v některých pak společně v jednom ustanovení, v některých se ale nachází pouze jedno z těchto ustanovení.

Předmětem práva jako takového je lidské chování, předmětem právního předpisu se rozumí vymezení skutečností, které jsou právním předpisem upraveny.

Standardní a jednoduché vyjádření předmětu právního předpisu nalezneme například v ustanovení § 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu⁴¹⁴.

Tento zákon upravuje působnost a pravomoci České národní banky při výkonu dohledu nad kapitálovým trhem a stanoví některá práva a povinnosti subjektů, které na tomto trhu působí.

Příkladem, kde jsou v rámci jednoho odstavce vyjádřeny jak účel právního předpisu, tak předmět právního předpisu, je ustanovení § 1 odst. 1 zákona o obalech⁴¹⁵.

⁴¹⁴ Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁵ Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

Účelem tohoto zákona je chránit životní prostředí předcházením vzniku odpadů z obalů, a to zejména snižováním hmotnosti, objemu a škodlivosti obalů a chemických látek (dále jen "látky") v těchto obalech obsažených v souladu s právem Evropských společenství. Tento zákon stanoví práva a povinnosti podnikajících právnických a fyzických osob (dále jen "osoba") a působnost správních úřadů při nakládání s obaly a uvádění obalů a balených výrobků na trh nebo do oběhu, při zpětném odběru a při využití odpadu z obalů a stanoví poplatky a ochranná opatření, opatření k nápravě a pokuty.

13.3.6. Ustanovení přizpůsobující a promítající legislativu Evropské unie do českého právního řádu

Od vstupu České republiky do Evropské unie nabyla na významu úvodní ustanovení právního předpisu přizpůsobující nebo promítající právní předpisy Evropské unie do právního řádu České republiky.

Legislativní pravidla vlády tuto problematiku upravují v ustanovení čl. 48 odst. 2 až 5, kde je rozlišeno, zda se jedná o provádění přizpůsobení českého právního řádu, nebo se promítá do českého právního předpisu evropská směrnice nebo její podstatná část, nebo je prováděno přizpůsobení a zároveň se promítá evropská směrnice, nebo se jedná o technický předpis. Tato úvodní ustanovení bývají v právních předpisech obvykle zařazována do paragrafu upravujícího předmět, příp. účel, právního předpisu.

Příkladem bezproblémového úvodního ustanovení právního předpisu provádějícího přizpůsobení našeho právního řádu přímo použitelnému právnímu předpisu Evropské unie je ustanovení § 1 zákona o certifikaci veřejných dokladů s biometrickými údaji⁴¹⁶.

⁴¹⁶ Zákon č. 197/2009 Sb., o certifikaci veřejných dokladů s biometrickými údaji a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 427/2010 Sb.

Tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropských společenství certifikaci veřejných dokladů s biometrickými údaji za účelem ověření pravosti a neporušenosti těchto údajů a jejich ochrany před neoprávněným přístupem.

Příklad jednoduchého, stručného a správného úvodního ustanovení promítajícího do právního předpisu směrnici Evropské unie je ustanovení § 1 nařízení vlády o technických požadavcích na hračky⁴¹⁷.

Toto nařízení zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje technické požadavky na hračky a podmínky pro jejich uvádění na trh.

Dalším vhodným příkladem, tentokrát úvodního ustanovení právního předpisu, kterým je prováděno přizpůsobení a zároveň se promítá evropská směrnice, je ustanovení § 1 energetického zákona⁴¹⁸.

Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropských společenství, zároveň navazuje na přímo použitelné předpisy Evropských společenství a upravuje podmínky podnikání, výkon státní správy a regulaci v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím

⁴¹⁷ Nařízení vlády č. 86/2011 Sb., o technických požadavcích na hračky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁸ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Příkladem úvodního ustanovení právního předpisu, který je technickým předpisem oznámeným Komisi podle směrnice 98/34/ES, je ustanovení čl. I novely vyhlášky č. 335/1997 Sb.⁴¹⁹ provedené vyhláškou č. 115/2011 Sb.

Tato vyhláška byla oznámena v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů a pravidel pro služby informační společnosti, ve znění směrnice 98/48/ES.

Co se týká ustanovení právního předpisu, který je technickým předpisem oznámeným Komisi podle směrnice 98/34/ES, lze doplnit, že je několik možných způsobů, kam umístit ustanovení, které informuje o oznámení. Pokud se jedná o právní předpis, který není novelou, tak je možné takové ustanovení umístit v samostatném odstavci v úvodních ustanoveních tohoto právního předpisu. Pokud se jedná o novelu právního předpisu, nejčastěji bývá toto ustanovení umístěno do samostatného článku v úvodu, což lze doporučit, řidčeji pak v poznámce pod čarou.

Zajímavým příkladem úvodního ustanovení je ustanovení § 1 zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců⁴²⁰. V tomto ustanovení autor naopak zdůrazňuje, že tímto právním předpisem nedochází k přizpůsobení našeho právního řádu přímo použitelnému právnímu předpisu Evropské unie.

⁴¹⁹ Vyhláška č. 335/1997 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), h), i), j) a k) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, pro nealkoholické nápoje a koncentráty k přípravě nealkoholických nápojů, ovocná vína, ostatní vína a medovinu, pivo, konzumní líh, lihoviny a ostatní alkoholické nápoje, kvasný ocet a droždí, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁰ Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.

(1) Tento zákon upravuje právní vztahy úrazového pojištění zaměstnanců pro případ poškození zdraví pracovním úrazem nebo nemocí z povolání (dále jen „úrazové pojištění“).

(2) Tento zákon se použije na právní vztahy, které nejsou upraveny přímo použitelným předpisem Evropských společenství v oblasti úrazového pojištění.

13.3.7. Zásady a jejich místo v právním předpise

Problematika právních zásad je z právně-teoretického hlediska vcelku komplikovanou, přičemž jednotlivé názory se v teorii liší. Obecné zásady právní slouží jako interpretační pravidla, obvykle nemají normativní charakter a nejsou pramenem práva⁴²¹. Takovéto zásady v právních předpisech nebývají vyjádřeny.

V pozitivním právu vyjádřené právní zásady nacházíme zejména v právních předpisech procesněprávního charakteru. Jedná se tedy spíše o normativní vyjádření zásad, podle kterých má být prováděno řízení o subjektivních právech a povinnostech. Pokud jsou zásady v právním předpise vyjádřeny, nacházejí se na začátku textu předpisu, obvykle následují po preambuli a vyjádření účelu a předmětu právního předpisu, pokud se tato ustanovení v textu předpisu nacházejí.

V současné době v platných právních předpisech lze nalézt vyjádření zásad, a jedná se právě o procesněprávní zásady, například v ustanovení § 2 až § 8 správního řádu⁴²², v ustanovení § 5 až § 9 daňového řádu⁴²³ nebo v ustanovení § 2 trestního řádu⁴²⁴.

⁴²¹ Srov. Knapp, V.: *Teorie práva ...*, s. 137.

⁴²² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²³ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 30/2011 Sb.

⁴²⁴ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

13.4. Zmocňovací ustanovení

Zmocňovací ustanovení v právních předpisech souvisí s prováděcími právními předpisy. U prováděcích právních předpisů rozlišujeme, zda se jedná o prováděcí právní předpis, který je nařízením vlády, nebo který je vyhláškou ministerstva, jiného správního úřadu nebo orgánu územní samosprávy.

Ústava České republiky v ustanovení čl. 78 obsahuje tzv. generální zmocnění vlády, tedy svěřením pravomoci vládě vydávat podzákonné právní předpisy, kterými jsou v případě vlády nařízení, a to i bez výslovného zmocnění v konkrétním zákoně. Vzhledem k tomuto generálnímu zmocnění tedy není nutné, aby zákon vládu k vydání nařízení vlády ke svému provedení zmocňoval. Legislativní praxí však je, že zákony takováto zmocnění obsahují. Je tomu tak zejména z důvodu přehlednosti systému právních předpisů. Proto je přínosné, pokud v případě, že se předpokládá vydání nařízení vlády k provedení zákona, uvede se na příslušném místě v zákoně takové zmocnění. Generální zmocnění je pak stále využitelné například v nepředpokládaných či nepředpokládatelných případech, které vyžadují operativní vydání nařízení vlády.

V případě prováděcího předpisu vydávaného ministerstvem, jiným správním úřadem nebo orgánem územní samosprávy je situace odlišná. Pro vydání prováděcího předpisu musí existovat výslovné zmocnění v právním předpise, který má být proveden. Je proto nutné, aby autor právního předpisu na tuto situaci pamatoval a takové zmocnění do právního předpisu uvedl, pokud je vhodné či potřebné, aby byl tento předpis podzákonným prováděcím předpisem proveden. Zmocnění je pak vyjádřeno právě ve zmocňovacím ustanovení právního předpisu.

Takové zmocňovací ustanovení musí být dostatečně určité. Obsahuje označení orgánu, který má prováděcí předpis vydat. Určení tohoto orgánu může být problematické v případě, že prováděný právní předpis zasahuje do oblastí působnosti více orgánů. Dále pak zmocnění obsahuje vymezení konkrétní věci, která má být prováděcím předpisem

upravena, přitom je vyžadováno opravdu určité vymezení takové věci, nepostačí například jen odkaz na paragraf právního předpisu, který má být proveden. Stejně tak je nutné určit rozsah, v jakém má být věc upravena.

Pouze řádně zvážené zmocňovací ustanovení předejde případným problémům ve shodě prováděného a provádějícího právního předpisu.

Do skupiny zmocňovacích ustanovení patří také ustanovení obsahující zmocnění k vyhlášení úplného znění zákona. V tomto případě je však nutné klást důraz na zvážení všech praktických konsekvencí takového zmocnění. Je sice na první pohled přínosné, pokud je právní předpis vydán v úplném znění, neboť je podstatně uchopitelnější pro adresáty právní normy, když ti nemusejí pracovat s jednotlivými novelami. Na druhou stranu tento postup přináší i nebezpečí v praktickém provedení vydání úplného znění zákona. Jedná se jedná o (snad opravdu výjimečnou) možnost, že se stane chyba při zpracování úplného znění, kdy toto znění nebude odpovídat původnímu znění právního předpisu ve znění svých pozdějších novel. Vznikla by situace, kdy úplné znění právního předpisu, které samo o sobě není pramenem práva, ale které je uživatelsky příjemnější, by dezinformovalo adresáty právní normy. V praxi častější situace, která je také negativní, souvisí s častostí a početností novel právních předpisů a s časovou prodlevou mezi přijetím zmocňovacího ustanovení a vyhlášením úplného znění předpisu. Například není jistě žádoucí, pokud je sice přijato zmocnění k vyhlášení úplného znění zákona, ale než k tomuto vyhlášení ve Sbírce zákonů dojde, je přijata další novela dotčeného právního předpisu. Pokud už je k vyhlášení úplného znění přistoupeno, mělo by být vyhlášeno co nejdříve či lépe ještě předtím, než novela, na kterou je úplným zněním reagováno, nabude účinnosti. V praxi jsou však úplná znění vyhlášována až po několika měsících po nabytí účinnosti takové novely. Adresáti takového právního předpisu v tu dobu již obvykle pracují s úplným zněním neoficiálně vytvořeným (některým z komerčních systémů právních informací) a vyhlášené úplné znění se pro ně stává zbytečným.

Pro úplnost zde mezi zmocňovací ustanovení uvádíme také ustanovo-

vení, která zmocňují k vydání právního předpisu územní samosprávy. Jedná se tedy o zmocnění k vydání obecně závazných právních předpisů obcí a krajů, zejména k vydání jejich obecně závazných vyhlášek a nařízení, které jsou v současné společnosti neopomenutelným pramenem práva.

13.4.1. Standardní zmocňovací ustanovení

Zmocňovací ustanovení k vydání nařízení vlády nebo vyhlášky je upraveno v ustanovení čl. 49 Legislativních pravidel vlády, v němž jsou ustanovení rozdělena právě podle orgánu, který má prováděcí právní předpis vydat.

Příkladem jednoduchého, krátkého a přehledného zmocnění k vydání ministerské vyhlášky je ustanovení § 444 odst. 2 občanského zákoníku.⁴²⁵

(2) Ministerstvo zdravotnictví stanoví v dohodě s Ministerstvem práce a sociálních věcí vyhláškou výši, do které lze poskytnout náhradu za bolest a za ztížení společenského uplatnění, a určování výše náhrady v jednotlivých případech.

Nicméně toto zmocňovací ustanovení není zcela v souladu s Legislativními pravidly vlády. Ustanovení čl. 49 odst. 2 Legislativních pravidel vlády totiž požaduje, aby v případech, kdy se v některých ustanoveních právního předpisu předpokládá vydání vyhlášky, orgán, který má vyhlášku vydat, se zde neuvádí a uvede se až v závěrečných ustanoveních zákona obsahujících zmocnění k vydání prováděcího předpisu. V tomto případě postačí ve zmocnění k vydání vyhlášky již jen odkázat na ustanovení zákona, v němž se vydání vyhlášky předpokládá.

Naopak zmocňovací ustanovení, které je v souladu s uvedeným ustanovením Legislativních pravidel vlády, nalezneme například v ustanovení

⁴²⁵ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

§ 199 odst. 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu.⁴²⁶ Lze však konstatovat, že toto ustanovení není vhodné, neboť je v něm uvedena celá dlouhá a nepřehledná řada odkazů na jednotlivé paragrafy tohoto zákona, které má provést svým právním předpisem Česká národní banka.

Za nestandardní lze označit i konkretizaci zmocnění uvedenou v § 199 odst. 3 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, neboť tato konkretizace není příliš určitá (nadto se materiálně toto omezení vztahuje jen na některá ustanovení, která mají být provedena).

(2) Česká národní banka vydá vyhlášku podle § 7 odst. 2, § 9c, § 10 odst. 4, § 10d odst. 4, § 11 odst. 4, § 12f, § 13 odst. 3, § 14 odst. 3, § 15 odst. 5, § 15a odst. 3, § 15d odst. 4, § 15h odst. 4, § 15i odst. 5, § 15l odst. 6, § 15o odst. 2, § 15q odst. 2, § 15r odst. 3, § 15t odst. 3, § 16 odst. 5, § 16a odst. 10, § 16b odst. 2, § 17 odst. 4, § 19 odst. 2, § 20 odst. 2, § 28 odst. 3, § 30 odst. 6, § 32 odst. 8, § 32c odst. 8, § 38 odst. 2, § 39 odst. 5, § 43 odst. 4, § 45 odst. 2, § 46 odst. 2, § 47 odst. 1, § 47 odst. 4, § 49 odst. 2, § 50 odst. 7, § 63 odst. 5, § 67 odst. 3, § 68 odst. 5, § 71 odst. 5, § 90a odst. 3, § 90c odst. 4, § 93 odst. 4, § 93 odst. 6, § 103 odst. 3, § 104a odst. 1, § 106 odst. 2, § 107 odst. 2, § 108 odst. 1, § 118 odst. 7, § 119 odst. 4, § 122 odst. 17, § 125 odst. 7, § 126 odst. 6, § 127 odst. 3, § 127d odst. 1, § 132 odst. 5, § 139 odst. 11, § 151 odst. 3, § 154 odst. 3, § 155a odst. 2 a § 198 odst. 3.

(3) Má-li Česká národní banka vyhláškou podle odstavce 2 stanovit lhůty nebo periodicitu, stanoví tyto lhůty nebo periodicitu v rozsahu potřebném pro výkon účinného dohledu podle tohoto zákona; to neplatí pro lhůty nebo pro periodicitu, u kterých je jejich délka nebo četnost stanovena právem Evropské unie.

⁴²⁶ Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

Příkladem zcela nevhodně koncipovaného zmocňovacího ustanovení k vydání ministerské vyhlášky, které nespĺňuje ani základní legislativní požadavky na zmocňovací ustanovení, jak je uvádíme výše, je ustanovení § 39 písm. d) zákona o daních z příjmů⁴²⁷. Takové ustanovení dnes již neobstojí a v praxi není podle něj postupováno, neboť vyhláška vydaná na jeho základě by byla s velkou pravděpodobností napadena jako protiústavní.

Ministerstvo financí může

...

d) obecně závazným právním předpisem stanovit podrobnosti k jednotlivým ustanovením tohoto zákona.

13.4.2. Zmocnění k povolování výjimek ze zákona

Ve zcela výjimečných případech je přípustné, aby právní předpis na úrovni zákona zmocňoval nějaký orgán k povolování výjimek z tohoto zákona. Jakékoli výjimky ze zákona určené konkrétním adresátům jsou nežádoucí, proto by těchto ustanovení mělo být v právních předpisech naprosté minimum a jejich existence by měla být řádně zdůvodněna.

Forma zmocnění k povolování výjimek ze zákona je upravena v ustanovení čl. 50 Legislativních pravidel vlády, když v takovém zmocnění je nezbytně nutné, aby bylo upraveno jaký orgán je oprávněn výjimky povolovat, v jakých věcech a v jakém rozsahu tak může činit. Nezbytné je také v právním předpise dostatečně určit podmínky, podle kterých má tento orgán o výjimkách rozhodovat.

⁴²⁷ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Příkladem materiálně přijatelné výjimky ze zákona je ustanovení § 40 odst. 2 zákona o státním zastupitelství⁴²⁸.

Ministerstvo může vyhláškou stanovit výjimky ohledně sídel a územních obvodů vrchních, krajských a okresních státních zastupitelství, v obvodu vrchního, krajského nebo okresního státního zastupitelství zřídit jeho pobočky nebo zřídit státní zastupitelství s výlučnou působností anebo určit, že věci určitého druhu z obvodu několika státních zastupitelství bude vyřizovat jedno státní zastupitelství.

13.4.3. Zmocnění k vyhlášení úplného znění zákona

Vyhlašování úplného znění zákona je upraveno v ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv⁴²⁹, který stanoví, že ve Sbírce zákonů se dále vyhlášují: „f) *úplná znění ústavních zákonů a zákonů, zmocňuje-li k vyhlášení jejich úplného znění předseda vlády ústavní zákon nebo zákon*“.

Forma takového zmocňovacího ustanovení je stanovena v ustanovení čl. 60 Legislativních pravidel vlády, dále je v tomto článku také stanoveno, že úplné znění nařízení vlády nebo vyhlášky se ve Sbírce zákonů nevyhláší, v úplném znění tak může být vyhlášen jen právní předpis na úrovni zákona.

Příkladem vhodně formulovaného zmocňovacího ustanovení je čl. III zákona č. 430/2010 Sb., kterým se mění krizový zákon⁴³⁰. Bohužel se však současně jedná o (výše zmiňovaný) nežádoucí případ, kdy mezi účinností novely právního předpisu a vyhlášením úplného znění uply-

⁴²⁸ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁹ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³⁰ Zákon č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

nula velmi dlouhá doba (novela byla účinná od 1. 1. 2011, avšak úplné znění vyšlo pod č. 118/2011 Sb. až dne 6. 5. 2011). Vystává zde tedy otázka užitečnosti vyhlášení úplného znění pro adresáty, kteří se právním předpisem v tomto znění musejí řídit po celé čtyři měsíce před okamžikem vyhlášení tohoto úplného znění.

Předseda vlády se zmocňuje, aby ve Sbírce zákonů vyhlásil úplné znění zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), jak vyplývá ze zákonů jej měnících.

13.4.4. Zmocnění k vydávání místních právních předpisů

Okrajově na tomto místě uvádíme i informace o zmocňovacích ustanoveních k vydávání právních předpisů obcí a krajů. Samotné oprávnění obecních a krajských zastupitelstev k vydávání právních předpisů vychází z ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, který stanoví, že: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“

Příkladem takového zmocňovacího ustanovení je ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích⁴³¹.

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

⁴³¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

14. Časová určení a fenomén času v právních předpisech

14.1. Ústavněprávní souvislosti časových určení

Intertemporalita v právu neboli konflikt časové působnosti právních norem patří k nejsložitějším otázkám spojeným s vytvářením nové právní úpravy ve vztahu k právní úpravě dosavadní.⁴³² Časové otázky souvisejí především s otázkou určení časového omezení platnosti právních norem, tj. kdy právní norma vzniká a kdy zaniká. Se zánikem právní normy pak souvisí problém obecné normotvorby, kdy vznikají a zanikají právní pravidla.⁴³³ Klíčovým problémem souvisejícím s pojetím času v právních normách je ochrana nabytých práv, do kterých lze zasahovat, pokud se tak ovšem děje prospektivně.⁴³⁴ Intertemporalita v právních normách je tak spojena s pojmy pravá retroaktivita, nepravá retroaktivita a ochrana nabytých práv.

Za pravou retroaktivitu se považuje situace, kdy se právním skutečností, které se plně sebehly v minulosti, přiřadí podle nového práva jiné právní následky, než jaké jim přiřazovalo staré právo nebo se podle starého práva právně irelevantní skutečnost stane skutečností právně relevantní podle práva nového.

Naopak nepravá retroaktivita pouze do budoucna mění práva a povinnosti spojená s již vzniklými právními vztahy. Toto nepravé zpětné působení zákona znamená, že nové právo modifikuje nebo ruší existující právní vztahy.⁴³⁵ Nepravá retroaktivita je standardním a v praxi zcela dominujícím způsobem řešení konfliktu časové působnosti právních

⁴³² Meyer-Cording, U.: Die Rückwirkung von Gesetzen, *Juristenzeitung*, roč. 1952, č. 6, s. 161.

⁴³³ Weinberger, O.: Časová určení v normách, *Stát a právo*, roč. 1967, č. 12, s. 87.

⁴³⁴ Krejčí, J.: Zpětná působnost zákonů s hlediska práva ústavního, *Moderní stát*, Praha 1933, s. 72.

⁴³⁵ Procházka, A.: Retroaktivita zákonů, in: *Slovník veřejného práva*, sv. III., Polygrafia, Brno 1934, s. 800.

norem. Základním problémem nepravé retroaktivity je zásah nového práva do nabytých práv. Obecně vzato ovšem není nepravá retroaktivita zpětnou působností z podstaty svého obsahu, k čemuž se přihlíží nejenom v judikatuře českých soudů, ale i Soudního dvora EU.⁴³⁶

Ke vztahu pravé a nepravé retroaktivity existuje obsáhlá judikatura, kterou pregnantně vystihuje Ústavní soud tak, že *„Obecně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita, tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy, vzniklé podle zrušené právní normy, řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů, existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů již před přijetím nové normy vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se řídí zrušenou právní normou. Aplikuje se tedy princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita).“*⁴³⁷

Relativně samostatným problémem konfliktu časové působnosti právních norem je ochrana nabytých práv.⁴³⁸ Jakkoliv je totiž nepravá retroaktivita zásadně přípustná, může se stát nepřípustnou tehdy, pokud se nová právní úprava aplikovaná na staré právní vztahy fundamentálním způsobem dotkne právní situace subjektů práv a právních povinností.⁴³⁹

Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy není věcí nahodilou nebo věcí libovůle, k čemuž se vyjádřil Ústavní soud tak, že *„[z]rušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného*

⁴³⁶ Petrlík, D.: Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému, Linde, Praha 2005, s. 12 an.

⁴³⁷ Nález Pl. ÚS 21/96, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 63/1997 Sb.

⁴³⁸ K historickým aspektům zasahování do nabytých práv viz Krejčí, J.: Zpětná působnost zákonů s hlediska práva ústavního ..., s. 47 an.

⁴³⁹ Interní dokument Právní analýza novelizace úpravy stavebního spojení z hlediska intertemporálních problémů, zpracovaný doc. JUDr. Zdeňkem Kühnem, Ph.D., dne 15. října 2007, s. 4.

zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, přikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl. [omissis] Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy.⁴⁴⁰

Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy z hlediska ústavního, „není věcí nahodilou nebo věcí libovůle.“ K tomu Ústavní soud uvádí, že zákonodárcovo rozhodnutí je, pokud jde o nepravou retroaktivitu, „věcí zvažování v kolizi stojících ústavněprávních principů; i ona může ale být ústavněprávně nepřipustnou, jestli je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva.“⁴⁴¹

Summa summarum lze konstatovat, že zákaz zpětně působících právních norem je odrazem oprávněné důvěry adresátů ve stabilitu právního řádu a povinnosti normotvůrce, aby novým zákonem nestanovil pro minulost právní povinnosti nebo aby již v minulosti platné či nastalé povinnosti a práva nemodifikoval *ex tunc*.⁴⁴²

14.2. Přejídná ustanovení

14.2.1. Přejídná ustanovení obecně

Nový právní předpis přináší buď zcela novou právní regulaci v otáz-

⁴⁴⁰ Nález Pl. ÚS 21/96, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 63/1997 Sb.

⁴⁴¹ Nález Pl. ÚS 21/96, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 63/1997 Sb.

⁴⁴² Krejčí, J.: Zpětná působnost zákonů s hlediska práva ústavního ..., s. 94.

kách, které dosud právem upraveny nebyly, častěji však přináší novou úpravu do již dříve právně regulovaných otázek, které mnohdy upravuje s většími či menšími odchylkami oproti právní úpravě dřívější. Pokud by totiž nová právní úprava neměla oproti právní úpravě dřívější přinést žádné změny, bylo by její přijetí nedůvodné a zbytečné. To platí ostatně i pro jakoukoliv novelu právního předpisu. Ze skutečnosti, že nová právní úprava určitých otázek, třeba i jen ve formě novely, která je spojena se zrušením (nahrazením) právní úpravy předcházející, nutně vyvolává otázku, jaký vliv má tato nová právní úprava na právní vztahy, které vznikly před její účinností ještě podle právní úpravy předcházející. Zodpovězení této otázky pochopitelně lze ponechat na právní praxi, která bude odpověď hledat jednak skrze zkoumání vůle zákonodárce, bude-li vůbec seznatelná, například z důvodové zprávy či záznamů o legislativním jednání, a také podle obecných právních zásad. Rizikem takového stavu ovšem je, že tato praxe dospěje v různých, byť skutkově obdobných případech, k různým právním závěrům, které se budou pouze složitě sjednocovat, například působením judikatury.⁴⁴³ Než však přijde první relevantní rozhodnutí od vrcholného orgánu soudní moci, může uplynout poměrně dlouhá doba, kdy rozhodovací právní praxe bude nejednotná a tudíž i právní jistota zpochybněná.

Ideální proto je, aby si otázku, jakým způsobem bude v důsledku přijetí nové právní úpravy naloženo s již existujícími a nyní nově regulovanými právními vztahy, položil již zákonodárce, resp. ještě před ním i ten, kdo novou právní úpravu vytváří a kdo hodnotí dopady nové právní regulace. Položení takové otázky však samo o sobě ještě právní jistotu nepřinese, ta bude dána teprve tehdy, pokud tvůrce návrhu práv-

⁴⁴³ Například absence přechodných ustanovení v ústavním zákoně č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (tzv. euronovela Ústavy) vyvolává aplikační problémy až do současnosti, tj. po téměř deseti letech účinnosti této právní úpravy. K některým z nich viz Mlsna, P., Kněžínek, J.: Mezinárodní smlouvy v českém právu – Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlásování a aplikace, Linde, Praha 2009.

ního předpisu své úvahy o tom, jak naložit s dřívějšími právními vztahy, normativně vyjádří přímo v textu návrhu právního předpisu. K řešení těchto právních otázek potom v právních předpisech slouží přechodná (intertemporální) ustanovení, jež zpravidla bývají obsažena v závěrečných ustanoveních právního předpisu, v případě novely pak v samostatném článku za novelizačními ustanoveními novely toho právního předpisu, jehož aplikace se daná přechodná ustanovení týkají. Není asi potřebné zvláště zdůrazňovat, že důvody volby konkrétního řešení, jež je v přechodných ustanoveních zvoleno, by měly být popsány v důvodové zprávě.

Intertemporální neboli přechodná ustanovení mají tedy za cíl upravit vztah nové právní úpravy k dřívější právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým, a to v zájmu právní jistoty a ochrany práv nabytých dobré víře.⁴⁴⁴ V případě, kdy by nová právní úprava regulovala otázky dříve právem neupravené, pak by přechodná úprava zpravidla měla obsahovat pravidla pro to, jakým způsobem a v jakém rozsahu, popřípadě od kdy se nová úprava použije na vztahy dříve vzniklé a doposud právem neregulované.⁴⁴⁵

V přechodném ustanovení právního předpisu tak může být například stanoveno,

- a) že na právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nového právního předpisu se vztahují dosavadní právní předpisy,
- b) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, mají být právní poměry uvedeny do souladu s novým právním předpisem,
- c) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, se ukončí řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti nového právního předpisu,
- d) jakým způsobem, popřípadě v jakém období mají být ustaveny orgány v institucích zřízených novým zákonem,

⁴⁴⁴ Viz Kněžínek, J., Mlsna, P., Vedral, J.: Příprava návrhů právních předpisů ..., s. 100.

⁴⁴⁵ I v případě otázek doposud právem neregulovaných je však třeba vzít v potaz, že minimální regulace vždy vyplývá přinejmenším z ústavního pořádku, kdy každý může činit vše, co zákon nezakazuje, a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. V případě výkonu veřejné moci pak platí, že ji lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

- e) jakým způsobem, popřípadě v jakém rozsahu, přecházejí práva a povinnosti na právní nástupce institucí zřízených zákonem.⁴⁴⁶

14.2.2. Zásady tvorby přechodných ustanovení

Přechodná ustanovení právního předpisu musí respektovat obecné požadavky na právo a jeho tvorbu. Musí tedy být mimo jiné jasná a srozumitelná. S ohledem na specifickou povahu přechodných ustanovení, danou jejich specifickým účelem, jsou s nimi však spojeny i určité specifické problémy. Přechodná ustanovení musí být ve vztahu k dříve existujícím právním vztahům přiměřená. Mají-li být přechodná ustanovení retroaktivní, pak je v zásadě přípustná pouze jejich nepravá retroaktivita. Případnou nepravou retroaktivitu bude v každém jednotlivém případě nutné poměřovat hlediskem proporcionality. Poměřována zpravidla bude ochrana dobré víry a práv v dobré víře nabytých na straně jedné a princip rovnosti před zákonem z hlediska rovného přístupu k subjektům vystupujícím v právních vztazích vzniklých před a po nabytí nové právní úpravy.⁴⁴⁷ Přechodná ustanovení zásadně nemohou být pravě retroaktivní, s výjimkami zvláště odůvodněnými, jako je například pravá retroaktivita ve prospěch obviněného v trestních věcech.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Čl. 51 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

⁴⁴⁷ K tomu viz např. nález Ústavního soudu IV. ÚS 11/99: „*Ustanovení § 40a odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o němž byl tento zákon doplněn zákonem č. 304/1997 Sb., je ustanovením intertemporálním, tedy ustanovením, které řeší střet právní úpravy staré (která podmínky k výkonu určité činnosti upravovala liberálněji) s právní úpravou novou. Způsob řešení tohoto střetu vytváří nepravou retroaktivitu, když pro určitou vymezenou skupinu subjektů se účinnost nové úpravy (splnění jedné z podmínek) odkládá do stanoveného termínu. Těmto subjektům je tedy poskytnuta příležitost splnit náročnější či jiné podmínky nové úpravy a současně si v tomto období zachovat kontinuitně svůj status. Taková úprava nevytváří dle přesvědčení Ústavního soudu žádnou nerovnost. Nerovnost by naopak nutně založilo řešení, které by dosavadním držitelům oprávnění k určité činnosti ponechalo, zatímco podmínky nové a přísnější by platily pouze pro uchazeče nové. Řešení, které zákonodárce zvolil, rozhodně nemá znaky libovůle a není v rozporu s principem rovnosti, jak je Ústavním soudem chápán.*“

⁴⁴⁸ Ta však, jak bude posléze uvedeno, nemusí být předmětem regulace přechodnými ustanoveními.

Již bylo řečeno, že přechodná ustanovení by měla být přijímána všude tam, kde si je přijetí nové právní úpravy vyžaduje, a řešení otázky vztahu nové právní úpravy k dříve vzniklým právním vztahům by v zájmu právní jistoty nemělo být ponecháváno až na aplikační praxi. Na druhou stranu však přechodná ustanovení nemají dublovat pravidla obsažená již v jiných ustanoveních právního řádu. Tak například nebude nutné přijímat přechodná ustanovení, která by upravovala otázku časové působnosti trestních zákonů, resp. hmotného trestního práva *largo sensu*, tj. včetně správních deliktů. K řešení otázky časové působnosti zákona ve vztahu k (hmotněprávním podmínkám) trestnosti konkrétního činu je totiž plně dostačující pravidlo obsažené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod,⁴⁴⁹ respektive v trestním zákoníku⁴⁵⁰ či v zákoně o přestupcích.⁴⁵¹ Případná přechodná ustanovení by se tak v podobných případech měla omezit pouze na otázku aplikace procesních pravidel,⁴⁵² avšak pouze v případě, pokud jsou novou právní úpravou

⁴⁴⁹ Čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod stanoví: „Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“

⁴⁵⁰ Viz § 2 a 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁴⁵¹ Viz § 7 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁴⁵² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publikovaný pod č. 461 Sb. NSS:

„I. Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty. Ve svých důsledcích znamená, že rozhodnutí, které za účinnosti nového práva ukládá trest podle práva starého, se musí ve svých důvodech vypořádat s otázkou, zda nové právo vůbec převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější než podle práva starého. Rozhodnutí, které se s touto otázkou vůbec nevypořádá a zcela ji pomíne, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

II. Ustanovení § 83 odst. 8 zákona č. 183/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, o tom, že „Řízení o pokutách zabývaná před účinností tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Ostatní zabývaná řízení se dokončí podle tohoto zákona.“, nemůže prolomit ústavní princip čl. 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod: lze jej chápat pouze v procesním, a nikoli hmotněprávním smyslu.“

měněna, neboť v opačném případě by taková přechodná pravidla byla zbytečná.

Přechodná ustanovení by rovněž neměla obsahovat nepřímé novelty jiných právních předpisů, a to v souladu s obecným zákazem jakýchkoliv nepřímých novel.⁴⁵³ Smyslem přechodných ustanovení totiž není vytvoření předpokladů pro aplikaci jiných zákonů, ale předpokladů pro aplikaci zákona, v němž jsou přechodná ustanovení obsažena, respektive v případě novelty k aplikaci konkrétního novelizovaného zákona, k němuž se daná přechodná ustanovení vztahují.

Přechodná ustanovení podle Legislativních pravidel vlády v zásadě nelze novelizovat.⁴⁵⁴ Jelikož však pochopitelně nelze zcela vyloučit, že po přijetí přechodných ustanovení se ukáže naléhavý obecný zájem na jejich změně, nemůže být zákaz novelizace přechodných ustanovení absolutní. Jejich novelizace, svědčící zpravidla o nedostatečně zpracovaném hodnocení dopadů regulace nebo o chybném vyhodnocení těchto dopadů, je tak výjimečně přípustná, nejpozději však do doby, než nastane v nich předpokládaný účinek. Pokud například přechodná ustanovení stanoví, že určité (např. kvalifikační) požadavky, které byly zavedeny novou právní úpravou a podle předchozí právní úpravy neplatily, musí po uplynutí určitého přechodného období být splněny i v případě dříve vzniklých právních vztahů, lze takové ustanovení novelizovat do

⁴⁵³ Kupříkladu v návrhu zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti předloženém vládě bylo obsaženo ustanovení, podle kterého, „je-li v právním předpise uveden pojem utajovaná skutečnost, rozumí se tím utajovaná informace podle tohoto zákona“. Toto ustanovení, které bylo nepřímou novelou celé řady jiných zákonů, aniž by vyjadřovalo jakoukoliv časovou rovinu, bylo následujícím legislativním procesem upraveno tak, že „pokud se v dosavadních právních předpisech mluví o utajovaných skutečnostech nebo o státním a služebním tajemství, rozumí se tím utajované informace podle tohoto zákona“ (viz § 157 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti). Doplněním časové roviny, vážící se na dosavadní právní předpisy, se tak z původní nepřímé novelty stalo klasické přechodné ustanovení. Změna terminologie v souvisejících zákonech pak byla provedena přímo, a to zákonem č. 413/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

⁴⁵⁴ Čl. 55 odst. 5 Legislativních pravidel vlády.

doby, než takové přechodné období uplyne.⁴⁵⁵ Přitom je nutné opět respektovat práva nabytá v dobré víře, resp. dobrou víru jako takovou, takže zpravidla bude připadat v úvahu prodloužení takového přechodného období, nikoliv však jeho zkrácení, neboť subjekty, jichž se takové přechodné období týká, jsou z hlediska lhůt v něm stanovených v legitimním očekávání relativně konstantní právní úpravy a v dobré víře

⁴⁵⁵ Příkladem může být novelizace přechodných ustanovení zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů. Tento zákon zavedl s účinností od 1. ledna 2005 určité nové kvalifikační požadavky na pedagogické pracovníky, současně však v § 32 obsahuje přechodné ustanovení, podle kterého fyzická osoba, která tyto kvalifikační požadavky nespĺňovala, mohla vykonávat přímou pedagogickou činnost po dni nabytí účinnosti tohoto zákona

a) nejdéle po dobu pěti let, pokud v této době nezahájí studium, kterým potřebný předpoklad získá, a toto studium úspěšně ukončí, nebo

b) jestliže vysoké školy pro výuku odborných předmětů ve střední a vyšší odborné škole neumožňují přístup k vysokoškolskému vzdělání v akreditovaném studijním programu příslušného studijního oboru; v tomto případě je postačující získání nejvyššího dosažitelného vzdělání v příslušném oboru.

Zákonem č. 179/2006 bylo s účinností od 5. května 2006 původní znění § 32 nahrazeno zcela novým zněním, podle něhož fyzická osoba, která nespĺňuje předpoklad podle § 3 odst. 1 písm. b), může vykonávat přímou pedagogickou činnost po dni nabytí účinnosti tohoto zákona

a) pokud ke dni účinnosti tohoto zákona dosáhla 50 let věku a dlouhodobým výkonem přímé pedagogické činnosti na příslušném druhu nebo typu školy nejméně po dobu 15 let prokázala schopnost výkonu požadované činnosti,

b) nejdéle po dobu pěti let, pokud v této době nezahájí studium, kterým potřebný předpoklad získá, a toto studium úspěšně ukončí,

c) jestliže vysoké školy pro výuku odborných předmětů ve střední a vyšší odborné škole neumožňují přístup k vysokoškolskému vzdělání v akreditovaném studijním programu příslušného studijního oboru; v tomto případě je postačující získání nejvyššího dosažitelného vzdělání v příslušném oboru.

I tato podoba přechodných ustanovení se však posléze ukázala jako nevyhovující, takže zákonem č. 422/2009 Sb. byla původní pětiletá lhůta v písmeni b) změněna na lhůtu desetiletou.

Na okraj lze poznamenat, že po novele provedené zákon č. 179/2006 Sb. jsou zákon alternativy uvedené v § 32 pod jednotlivými písmeny nevhodně koncipovány do podoby kumulativního výčtu (viz chybějící spojka „nebo“ mezi písmeny b) a c)), z logiky věci se však musí jednat o výčet alternativní.

tomu od počátku přizpůsobují své chování. Novela přechodných ustanovení již nebude přípustná v situaci, kdy již nastaly právní účinky v nich předpokládané, např. již zaniklo oprávnění k výkonu určité činnosti, popřípadě již došlo k zániku či k přeměně obsahu právních vztahů, a případné zvrácení důsledků takových přechodných ustanovení by muselo být realizováno přímo v textu zákona změnou pravidel v něm obsažených, nikoliv změnou již fakticky vyčerpaných přechodných ustanovení ani přijetím přechodných ustanovení v rámci novely.⁴⁵⁶ Již konzumovaná přechodná ustanovení nelze tedy jejich novelou oživit, natož pak jejich novelou nepřímou, která je obecně nepřípustná.

Přechodná ustanovení musí být koncipována tak, aby z nich výslovně vyplýval vztah různých časových rovin. Jestliže je tedy jejich smyslem stanovit, jak se hledí na dříve vzniklé právní vztahy po přijetí právní úpravy nové, musí v nich být tato skutečnost výslovně a nepochybně vyjádřena, aby nemusela být dovozována výkladem. Přechodná ustanovení naopak nemají stanovovat vztah nové právní úpravy k právním vztahům, které vzniknou až podle této nové právní úpravy, neboť v takovém případě by se ve skutečnosti o přechodná ustanovení nejednalo.⁴⁵⁷ Při tvorbě přechodných ustanovení je pak v této souvislosti nutné velkou pozornost věnovat vyjádření časových rovin, k nimž se přechodná ustanovení vztahují.

Z hlediska systematického zařazení přechodných ustanovení v práv-

⁴⁵⁶ K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 A 137/2002 ze dne 16. října 2003, publikovaný pod č. 227 Sb. NSS.

⁴⁵⁷ Příkladem může být přechodné ustanovení, které bylo obsaženo v návrhu novely zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, předloženém vládě a v němž se předpokládalo, že „*postupu podle zákona č. 216/1994 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona se použije na rozhodčí řízení zahájená ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona*“. Pravidlo pro dříve zahájená řízení by sice bylo možné dovozovat výkladem *a contrario*, avšak v zájmu právní jistoty bylo toto přechodné ustanovení stanoviskem předsedy Legislativní rady vlády změněno tak, že „*rozhodčí řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, včetně řízení v případě sporů ze spotřebitelských smluv, se dokončí podle dosavadních právních předpisů*“.

ním předpise již bylo uvedeno, že podle Legislativních pravidel vlády je třeba rozlišovat přechodná ustanovení v nově přijímaném právním předpise od přechodných ustanovení v novele právního předpisu. V prvním případě, tedy v případě právního předpisu, který není (pouze) novelou, budou přechodná ustanovení obsažena v samostatném paragrafu (v případě ústavního zákona v samotném článku) v závěrečných ustanoveních.⁴⁵⁸ Je-li to v zájmu přehlednosti právní úpravy žádoucí, zejména vzhledem k rozsahu a povaze přechodných ustanovení, lze přechodná ustanovení rozdělit do více paragrafů, popř. článků.⁴⁵⁹ V případě přechodných ustanovení novely platí, že přechodná ustanovení k novele se v právních předpisech uvádějí v samostatném článku, přičemž musejí být vždy umístěna za posledním bodem novely právního předpisu, k němuž se vztahují. Obsahuje-li novela novelu více právních předpisů a dělí-li se proto na části, přechodná ustanovení budou uvedena v samotném článku v rámci té části, jíž se novelizuje právní předpis, k němuž přechodná ustanovení směřují,⁴⁶⁰ a to i za cenu toho, že u více částí budou uvedena v zásadě totožná přechodná ustanovení k více novelizovaných právním předpisům. V takovém případě se přechodná ustanovení neinkorporují do textu novelizovaného zákona a zůstávají pouze součástí novely, což do jisté míry aplikaci takto novelizovaného právního předpisu ztěžuje. Je-li pak právní předpis koncipován tak, že kromě nové právní úpravy obsahuje též novely jiných právních předpisů, je nutné uvedené pravidlo o systematickém zařazení přechodných ustanovení kombinovat, a to

⁴⁵⁸ Viz např. § 419 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁴⁵⁹ Viz např. přechodná ustanovení podle § 179 an. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴⁶⁰ Viz např. zákon č. 211/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kde přechodná ustanovení k části první – změně energetického zákona – jsou obsažena v rámci části první v samostatném čl. II a přechodná ustanovení k části třetí – změně zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen – jsou obsažena v rámci části třetí v samostatném čl. V.

tak, že přechodná ustanovení k nosné právní úpravě budou obsažena v rámci závěrečných ustanovení této právní úpravy, zpravidla v samostatném paragrafu, zatímco přechodná ustanovení k novelám budou obsažena v příslušných novelizačních částech, a to taktéž v samotném paragrafu.⁴⁶¹

14.3. Účinnost právního předpisu

14.3.1. Účinnost právního předpisu obecně

K platnosti právního předpisu je třeba, aby byl vyhlášen.⁴⁶² Účinnost právního předpisu je pak určujícím faktorem pro to, aby se právní předpis mohl stát aplikovatelným a mohl vyvolat právodárcem vymezené právní následky. Účinnost bývá definována jako „*taková vlastnost právního předpisu, která spočívá v možnosti způsobit s přijetím normy vymezené*“⁴⁶³ a „*je v čase přesně ohraničena určením, od kdy do kdy do kdy mají být společenské vztahy upravovány*“.⁴⁶⁴ Účinnost právního předpisu tedy určuje průběh časové osy, v níž normativní úprava vyvolává právní účinky. Nelze ji zaměňovat s platností právního předpisu.⁴⁶⁵ Počátek účinnosti nesmí v žádném případě předcházet okamžiku nabytí platnosti (publikaci) právního předpisu, neboť takováto

⁴⁶¹ Viz např. zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, kde přechodná ustanovení k zákonu o spotřebitelském úvěru jsou obsažena v § 23 zákona, zatímco přechodné ustanovení k novele živnostenského zákona, která je součástí zákona č. 145/2010 Sb., jsou uvedena v příslušné novelizační části v § 26 cit. zákona.

⁴⁶² Pro případ zákonů to výslovně stanoví čl. 52 odst. 1 Ústavy ČR.

⁴⁶³ Gerloch, A.: *Teorie práva*, 2. rozšíř. vyd., Aleš Čeněk, Dobrá voda 2001, s. 85.

⁴⁶⁴ Boguszak, J., Čapek, J.: *Teorie práva*, Codex Bohemia, Praha 1997, s. 74.

⁴⁶⁵ Např. František Weyr považoval rozlišování mezi platností a účinností právního předpisu za nesprávné a normativně nemožné – viz Weyr, F.: *Soustava československého práva státního*, 2. vyd., F. Borový, Praha 1924, s. 100. Podobný názor zastával též Adolf Procházka – viz Procházka, A.: *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák., ...*, s. 26.

retroaktivita právního předpisu by byla nepřipustná. Nabývá-li právní předpis účinnosti určitým dnem, je třeba tomu rozumět tak, že je účinný již od počátku takového dne.

Pro aplikaci právní normy je naprosto nezbytné, aby časový rámec její účinnosti byl jednoznačně seznatelný, aby adresáti práv a povinností mohli své chování právní normě přizpůsobit. Nejvhodnějším způsobem, jak toho docílit, je, pokud jde o určení okamžiku počátku účinnosti právního předpisu, stanovit tento okamžik přímo v daném předpise v rámci ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu. Pokud jde naopak o okamžik ukončení účinnosti (a platnosti) právního předpisu, nebude tento okamžik zpravidla předem, v době přijímání předpisu, znám a vyplyne až z derogačního ustanovení jiného právního předpisu, jímž bude předchozí právní předpis k okamžiku nabytí účinností zrušovacího ustanovení zrušen.

Ustanovení o nabytí účinnosti je standardní součástí právních předpisů a systematicky bývá zařazováno do závěrečných ustanovení, respektive do posledního paragrafu či článku právního předpisu. Neplatí to však zcela bez výjimky. Také pro tento případ je tradičně přímo v zákoně upravujícím vyhlášení právních předpisů obsaženo ustanovení, které stanoví obecné pravidlo pro nabytí účinnosti právního předpisu pro případy, kdyby speciální úprava v konkrétním předpise absentovala. V takovém případě se na našem území dlouhodobě uplatňuje obecné pravidlo, podle kterého, pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení.⁴⁶⁶ U konkrétního předpisu by se účinnost vždy odvozovala od právní úpravy účinné v době jeho vyhlášení, což nabývá na důležitosti

⁴⁶⁶ Aktuálně viz § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, dříve § 5 odst. 2 zákona č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky, § 6 odst. 2 zákona č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, § 7 zákonného opatření č. 4/1962 Sb., o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů, § 6 zákona č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a o Úředním listě, § 5 zákona č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů, § 5 odst. 1 dekretu prezidenta republiky č. 19/1945 Sb. o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé apod.

v případech, pokud by se obecná lhůta pro nabytí účinnosti právního předpisu v průběhu času měnila.⁴⁶⁷

V praxi se však předpisy, v nichž by nebylo obsaženo zvláštní ustanovení o nabytí jejich účinnosti, v podstatě nevyskytují, takže ustanovení o určení účinnosti právního předpisu podle zákona upravujícího vyhlásování zákonů představuje spíše jakousi pojistku. Příkladem právního předpisu, v němž speciální ustanovení o nabytí účinnosti nebylo obsaženo, a tudíž bylo nutné jeho účinnost určit podle obecné úpravy obsažené v zákoně o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, může být zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.⁴⁶⁸ Jak ale bude záhy ukázáno, je význam obecné klauzule o nabytí účinnosti právního předpisu širší, než by bylo pouhé stanovení pravidla pro případ, kdy v některém právním předpise ustanovení o nabytí účinnosti absentuje.

Jestliže absence ustanovení o nabytí účinnosti v právním předpise je v zásadě naprosto výjimečnou, naopak velmi častým je takové stanovení účinnosti právního předpisu, které lze z řady důvodů označit za neadekvátní. Jedná se o případy, kdy adresátům právní úpravy není dána dostatečná legisvakanční doba na to, aby se mohli s právním předpisem seznámit. Pokud taková situace nastane, pohybuje se ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu na samé hraně ústavnosti, zejména z hlediska obecných požadavků právního státu. Zvláště významné to bývá v těch případech, kdy právní předpis nabývá účinnosti již dnem jeho vyhlášení, tj. kdy den nabytí účinnosti právního předpisu spadá v jedno se vstupem

⁴⁶⁷ Podle § 4 zákona č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, platilo, že pokud v zákoně nebo nařízení není nic jiného stanoveno, počíná se jeho účinnost 30 dnů po vyhlášení. Třicetidenní lhůtu pro tyto případy stanovoval rovněž § 4 dekretu prezidenta republiky č. 4/1940 Úř. věst. čsl., jímž se upravuje veřejné vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení Československé vlády.

⁴⁶⁸ Dlužno dodat, že původní vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 1185, IV. volební období, 2005, www.psp.cz) ustanovení o účinnosti v § 13 obsahoval.

takového předpisu v platnost. V praxi se přitom nejedná o výjimečné případy, a to bez ohledu na oblast právní regulace či na právní sílu konkrétního předpisu.⁴⁶⁹ Již zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv stanoví, že dřívější nabytí účinnosti než patnáctým dnem je v zásadě možné, ale pouze výjimečně za předpokladu, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem.⁴⁷⁰ Počátek účinnosti však lze stanovit nejdříve dnem vyhlášení daného právního předpisu. Zákon v tomto ohledu v podstatě stanoví nejobecnější možné omezení, které je v každém jednotlivém případě nutné zkoumat individuálně. Požadavek naléhavého obecného zájmu nelze na tyto případy aplikovat mechanicky, nýbrž je nutné vždy zkoumat, v jakém poměru je onen naléhavý obecný zájem, jenž musí být v každém jednotlivém případě konkretizován, k zájmu na dostupnost práva a možnost seznat jeho obsah nejen formálně, nýbrž i fakticky. Účinnost právního předpisu dnem vyhlášení, respektive dříve než patnáctým dnem, lze pak stanovit pouze v případě, kdy naléhavý obecný zájem na urychlené regulaci určitých otázek právem je slučitelný s požadavky právního státu, tj. i s možností adresátů právní normy, včetně orgánů veřejné moci, nejen zjistit, že určitý právní předpis byl ve Sbírce zákonů vyhlášen, ale i seznámit se v potřebném rozsahu s jeho skutečným normativním obsahem. Návrh na dřívější účinnost, než je účinnost počínající patnáctým dnem po vyhlášení, by v tomto směru a z naznačených hledisek měl být vždy též náležitě odůvodněn, a to i s uvedením konkrétního naléhavého obecného zájmu, v jehož zájmu je urychlené nabytí účinnosti navrhováno. V potaz by se přitom měla brát i skutečnost, co onu časovou tíseň, pro kterou je nutné zkrátit či zcela vypustit legisvakanci, způsobilo, zda to byly nepředvídatelné vnější okolnosti či pouhá liknavost či nečinnost ze strany příslušných orgánů

⁴⁶⁹ Účinnosti dnem vyhlášení nabývají nejenom zákony a prováděcí právní předpisy, ale i zákony ústavní. Účinnosti dnem vyhlášení nabyl např. ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, či (z dnešního pohledu zřejmě protiústavní) ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.

⁴⁷⁰ Legislativní pravidla vlády používají poněkud vágnější pojem „časové naléhavosti“.

státu. V případě rozsáhlých předpisů by pak odpovídající legisvakantní doba měla být samozřejmostí, přičemž mnohdy by měla být výrazně delší, než je v zákoně o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv obecně předpokládaných (necelých) patnáct kalendářních dnů.⁴⁷¹ Pouze tak lze vytvořit předpoklady pro to, aby účinnost právní byla provázena také účinností sociální, spočívající ve faktickém společenském působení právního předpisu.⁴⁷²

Specifický právní problém pak nastává, pokud v době vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů již den, který je obsažen v ustanovení o účinnosti jako její počátek, uplynul. Dochází k tomu zejména v případě zákonů, a to pokud se vrací Poslanecké sněmovně k novému projednání, ať už ze Senátu v podobě návrhu zákona, nebo v důsledku uplatnění suspenzivního veta prezidentem republiky k zákonu již přijatému. Ačkoliv se jednacím řádem Poslanecké sněmovny snaží rizika plynoucí z prodloužení legislativního procesu, které s tím nutně souvisí, eliminovat, například tím, že předpokládá zařazení takto vráceného návrhu zákona, resp. prezidentem vráceného přijatého zákona, na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny,⁴⁷³ i tak zde v praxi k problémům dochází. V takovém případě pak přichází v úvahu v podstatě trojí možný způsob, jak na nabytí účinnosti právního předpisu pohlížet. První možností je pohlížet striktně na ustanovení o účinnosti, potažmo na celý právní předpis, jako na protiústavní, neboť se jím prolamuje zákaz zpětné účinnosti a tím je

⁴⁷¹ Příkladem, kdy nabytí účinnosti právního předpisu dnem jeho účinnosti lze považovat s ohledem na rozsah předpisu za neadekvátní, může být zákon č. 188/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tento zákon nabyl účinnosti již dnem vyhlášení, přitom jen jeho první část obsahuje 343 novelizačních bodů, část druhá pak 158 novelizačních bodů.

⁴⁷² Viz Knapp, V.: *Teorie práva*, Západočeská univerzita, Plzeň 1994, s. 78 an.

⁴⁷³ Viz § 97 odst. 3 a 4, resp. § 98 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

v rozporu s principy právního státu,⁴⁷⁴ jakož i s ustanovením, že právní předpis (zákon) nabývá platnosti teprve vyhlášením. Takový závěr by pak měl vést buď ke zrušení ustanovení o účinnosti, potažmo celého právního předpisu, pro jeho rozpor s ústavním pořádkem. Další možné způsoby řešení tohoto problému jsou už v podstatě výkladové, volící ústavně konformní interpretaci, a vycházejí z teze, že k retroaktivnímu ustanovení o nabytí účinnosti se vůbec nepřihlíží. I pak je ale v zásadě možné dospět buď k závěru, že v souladu s nepochybnou vůlí zákonodárce by měl právní předpis nabýt účinnosti co nejdříve, tj. již okamžikem jeho platnosti (vyhlášení), nebo k odlišnému závěru, že je nutné aplikovat obecnou zákonnou úpravu o nabytí účinnosti právního předpisu, jako kdyby v něm ustanovení o účinnosti zcela absentovalo. Právě k poslednímu zvolenému řešení, které je plně slučitelné s ústavním pořádkem i se zákonem o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv a které lze považovat i za zcela racionální, se přiklonil také Nejvyšší správní soud. Judikoval totiž, že *„stanoví-li právo tvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné, a proto je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo. Nastane-li taková situace u právního předpisu, jenž se vyhledává ve Sbírce zákonů, použije se proto § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle kterého nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není stanovena účinnost později.“*⁴⁷⁵ Je však otázkou, zda by stejnou zásadu bylo možné aplikovat i na ty případy, kdy by od samého počátku bylo zřejmé, že předpis je navržen s cílem, aby působil zpětně,

⁴⁷⁴ Viz např. náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 33/01, vyhlášený pod č. 145/2002 Sb.: „Ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo; tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu.“

⁴⁷⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 5/2007 – 60, publikovaný pod č. 1791/2009 Sb. NSS.

a nechat jej působit alespoň *pro futuro*. Ačkoliv v praxi bude problém zpravidla spočívat v jiném ustanovení než o účinnosti, typicky bude „ukryt“ v retroaktivním přechodném ustanovení, lze i pro případ, kdy by přeci jen spočíval přímo v ustanovení o účinnosti, dospět k závěru, že by takové ustanovení, potažmo i celý právní předpis, měly být zrušeny pro protiústavnost.⁴⁷⁶

Již bylo také uvedeno, že účinnost právního předpisu není ohraničena pouze jejím počátkem, nýbrž i jejím koncem. Ten však až na výjimky není předem znám a vyplývá teprve z novelizačních, resp. spíše derogačních ustanovení jiných později přijatých právních předpisů. Vystává však otázka, zda derogační ustanovení znamená ukončení pouze platnosti právního předpisu, popřípadě jeho účinnosti, anebo zda ukončuje jak jeho platnost, tak i účinnost. Zřejmě nebude zásadního sporu o tom, že zrušením pozbývá právní předpis platnosti. Tomu ostatně odpovídají i „samozrušovací“ ustanovení právních předpisů přijímaných pouze na dobu časově omezenou, v nichž bývá pojednáváno o ukončení, resp. pozbytí platnosti právního předpisu či jeho konkrétního ustanovení, aniž by se otázka účinnosti výslovně řešila.⁴⁷⁷ Hledání odpovědi na tuto otázku je přitom poměrně zajímavé. Nepochybně totiž platí, že účinným se může stát pouze právní předpis, který je platný.

Může však zrušený právní předpis zůstat předpisem účinným? V obecné rovině se domníváme, že nikoliv.⁴⁷⁸ Je-li právní předpis zrušen, tj. pozbyl-li platnosti, zaniká současně jeho účinnost, a to za předpokladu, že právní předpis nepozbyl účinnosti k dřívějšímu datu (viz dnes již neužívaná koncepce rušení právních předpisů Ústavním soudem

⁴⁷⁶ Problém by však v takovém případě byla koncepce zrušování právních předpisů s účinky *ex nunc* ve smyslu zákona o Ústavním soudu.

⁴⁷⁷ Viz např. § 44 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, který stanovil, že „platnost tohoto zákona končí posledním dnem kalendářního roku, v němž uplynou dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů“, nebo § 122 bod 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, podle něhož „ustanovení § 118 odst. 1 a 2 pozbývá platnosti uplynutím dne 31. prosince 2011“.

⁴⁷⁸ Shodně Boguszak, J., Čapek, J.: *Teorie práva ...*, s. 75.

ČSFR, popřípadě úprava pozastavení účinnosti právní předpisu územního samosprávného celku). Zrušení právního předpisu pochopitelně nebrání tomu, aby byl zrušený (a tedy neplatný a neúčinný) právní předpis aplikován na příslušné právní vztahy v souladu s intertemporálními pravidly podle účinného práva. Jeho účinnost však bude zprostředkována pouze skrze jiný právní předpis, který je platný a účinný.

14.3.2. Ustanovení o nabytí účinnosti v návrhu právního předpisu

Při tvorbě právních předpisů má být naprostou samozřejmostí, že návrh každého právního předpisu bude obsahovat ustanovení o nabytí jeho účinnosti. Při formulování takového ustanovení je, v souladu s obecnými požadavky na právotvorbu, nezbytné, aby den nabytí účinnosti byl vyjádřen jednoznačně, srozumitelně a logicky správně. Zpravidla bude stanoven konkrétním datem či vázán na uplynutí konkrétní doby.⁴⁷⁹ Není však vyloučeno, aby nabytí účinnosti bylo vymezeno obecněji vazbou na určitou právní skutečnost, která má v budoucnu teprve nastat. Typickým příkladem takové úpravy je podmínění účinnosti právního předpisu okamžikem, kdy se pro Českou republiku stane závaznou určitá mezinárodní smlouva, na kterou daný právní předpis navazuje, popřípadě ji „vnitrostátně provádí“.⁴⁸⁰ Může se jednat i o jinou

⁴⁷⁹ Např. „tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2011“, resp. „tento zákon nabývá účinnosti šedesátým dnem po jeho vyhlášení“ (např. § 28 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv), popř. „tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce po dni jeho vyhlášení“ (např. § 35 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)).

⁴⁸⁰ Zcela běžnou praxí to bylo v době příprav na vstup České republiky do Evropské unie, kdy byla řádově v desítkách předpisů užita formulace, podle které určitý předpis či jeho přesně vymezená část „nabývá účinnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v platnost“; v tomto případě se jednalo o vstup úmluvy v platnost jako takové. Dalším příkladem může být ustanovení § 10 zákona č. 213/2011 Sb., o zákazu použití, vývoje, výroby, skladování a převodu kazetové munice a o jejím zničení (zákon o zákazu kazetové munice), podle kterého „tento zákon nabývá účinnosti dnem vstupu Úmluvy (o kazetové munici) v platnost pro Českou republiku“; zde již samotná Úmluva v platnost vstoupila, tudíž se jedná pouze o její vstup v platnost pro Českou republiku v důsledku přistoupení České republiky k této Úmluvě.

právní skutečnost. Podmínkou však vždy bude, aby naplnění podmínek pro to, aby právní předpis nabyl účinnosti, bylo bezpečně seznatelné, a to nikoliv až zpětně, nýbrž nejpozději v době, kdy k nabytí účinnosti dochází.⁴⁸¹ Takovou právní skutečností může být například uskutečnění určitých voleb do určitého orgánu, např. do zastupitelstev krajů.⁴⁸² Vázat nabytí účinnosti určitého právního předpisu na nabytí účinnosti jiného právního předpisu je v zásadě také možné, půjde-li o předpisy stejné právní síly.⁴⁸³ V žádném případě by ale nabytí účinnosti právního předpisu nemělo být podmíněno pozdějším přijetím jiného právního předpisu nižší právní síly, neboť v opačném případě by ten, kdo je oprávněn přijmout předpis nižší právní síly, mohl ve svém důsledku zmařit účinky přijetí předpisu s vyšší právní silou.

Ať už bude ustanovení o účinnosti formulováno kterýmkoliv z naznačených způsobů, vždy je třeba volit navržený konkrétní den nabytí účinnosti tak, aby byla zohledněna potřebná doba pro projednání a schválení návrhu právního předpisu, pro signování přijatého předpisu příslušnými ústavními činiteli, jakož i pro jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, a v neposlední řadě též adekvátní legisvakancční doba s ohledem na rozsah právního předpisu, jeho význam a okruh adresátů práv a povin-

⁴⁸¹ Např. Aleš Gerloch uvádí, že takovou právní skutečností může být dosažení určité míry inflace – viz Gerloch, A.: *Teorie práva*, 2. rozšíř. vyd. ..., s. 85. Jelikož však v tomto případě bude míra inflace zjištěna zpravidla až ex post a do té doby půjde pouze o prognózy, bylo by ustanovení o účinnosti, které by se vázalo pouze na dosažení určité míry inflace, krajně nepraktické a zřejmě i nevhodné z hlediska právní jistoty. Bezesporu by však bylo možné účinnost vázat na vyhlášení určitého sdělení (např. Českého statistického úřadu či České národní banky) ve Sbírce zákonů, např. i o míře dosažené inflace, pokud by její právní úprava předpokládala a pokud by stanovila přesná pravidla včetně lhůt pro jeho vyhlášení.

⁴⁸² Viz výše citovaný § 44 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

⁴⁸³ Viz např. § 21 zákona ČNR č. 283/1992 Sb., o Akademii věd České republiky: „Tento zákon nabývá účinnosti dnem nabytí účinnosti zákona Federálního shromáždění uvedeného v § 18 odst. 1, nejpozději však dnem 31. prosince 1992.“

ností. Není přípustné, a to za žádných okolností, aby v návrhu právního předpisu bylo navrhováno zpětné nabytí účinnosti.

Výše uvedené bezesbytku platí i v případě, kdy je volena takzvaná dělená účinnost, která by sama o sobě měla být výjimkou, neboť přehlednosti právního předpisu rozhodně nepřispívá. Je-li v případech, které by měly být v podstatě výjimečné, zvolena koncepce tzv. dělené účinnosti, lze dělenou účinnost vázat pouze na konkrétně vymezené části návrhu právního předpisu (části, hlavy, díly, oddíly, články, paragrafy, odstavce, písmena (tzv. pododstavce) či body), popřípadě u novely na jednotlivé části, články či novelizační body, nikdy však pouze na některá slova, části vět nebo věty apod.

Má-li být novelizován právní předpis, který dosud nenabyl účinnosti, potom jeho novela nemůže nabýt účinnosti dříve, než samotný novelizovaný předpis. V opačném případě by se součástí účinného práva staly pouze určité fragmenty právního předpisu, které by samy o sobě zřejmě tak jako tak nemohly vyvolat žádné právní účinky.

Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu může současně obsahovat i ustanovení o pozbytí platnosti některého konkrétního ustanovení, popřípadě dokonce o pozbytí platnosti právního předpisu jako celku, je-li hned od počátku zřejmé, že konkrétní ustanovení či dokonce celý právní předpis je přijímán pouze na přechodnou dobu, kterou lze alespoň obecně vymezit v ustanovení o pozbytí platnosti.⁴⁸⁴ V takovém ustanovení je nutné jednoznačně vyjádřit, zda k pozbytí platnosti dochází již počátkem určitého dne, nebo až jeho uplynutím, což připadá do úvahy zejména v případech, má-li od následujícího dne (tj. od jeho počátku) platit jiná právní úprava. V opačném případě by ohledně platnosti zrušované úpravy během takového dne hrozila právní nejistota.

V žádném případě nelze navrhopvat ustanovení o pozbytí platnosti

⁴⁸⁴ Viz např. § 396 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce: „Ustanovení § 238 odst. 1 pozbývá platnosti dnem, kdy nabude účinnosti vypovězení Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 45 o zaměstnávání žen podzemními pracemi v podzemí a dolech všech druhů, 1935 (č. 441/1990 Sb.).“

novely, a to ani jako celku, ani jejích jednotlivých ustanovení (částí, článků či novelizačních bodů), neobsahuje-li stejná novela změnu téhož ustanovení, která by plynule nahradila ustanovení plynoucí ze zrušovaného novelizačního bodu.⁴⁸⁵ Je tomu tak proto, že novela sama o sobě nemá samostatný normativní život, nýbrž se stává nedílnou součástí právní předpisu, jenž jí je novelizován. Navíc by vznikla právní nejistota v tom směru, zda zrušení novely znamená jen jakousi „kanibalizaci“ právního předpisu, nebo zda v jejím důsledku neobžिवně předchodí právní úprava, jež byla derogována sice pozdější, avšak posléze zrušenou novelou.

15. K některým otázkám novelizací právních předpisů

15.1. Co je (a co není) nepřímá novela?

Legislativní pravidla vlády v čl. 54 odst. 1 lakonicky konstatují, že přípustná je pouze přímá novela právního předpisu, a contr. je tedy tzv. nepřímá novela nepřípustná. Nic dalšího Legislativní pravidla vlády o nepřímé novele neuvádějí, zejména tedy neobsahují žádnou definici, ze které by se dalo poznat, co nepřímou novelou je a co už jí naopak není. Zkušenosti ukazují, že zejména hranice mezi (podle Legislativních pravidel vlády nepřípustnou) nepřímou novelou a (přípustnými) zvláštními ustanoveními bývá mnohdy ne zcela jasná, a to jak v legislativní praxi, tak i v judikatuře, která komentuje některé ne zcela organické zásahy tvůrců právních předpisů, zejména Parlamentu, do právního řádu.

Nalézt příklady zvláštních ustanovení v různých zákonech nečiní problém - jsou to např. ustanovení o přestupkovém, územním či vodo-

⁴⁸⁵ Viz např. časová souslednost účinnosti a platnosti novelizačních bodů 15 a 16 obsažených v čl. I zákona č. 218/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve vztahu ke znění § 11 odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

právním řízení obsažená v zákoně o přestupcích, stavebním zákoně a vodním zákoně upravující odchylky od obecné úpravy správního řízení obsažené ve správním řádu. Vzájemný poměr obecné a zvláštní úpravy bývá vyjadřován jak v obecných předpisech (např. v § 1 odst. 2 správního řádu je uvedeno, že tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup) tak v předpisech obsahujících speciální ustanovení (např. v § 51 zákona o přestupcích je uvedeno, že není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení, což je odkaz směřující ještě k předchozímu správnímu řádu z r. 1967, podobné odkazy obsahují ale i nyní vydávané zákony, např. v § 192 stavebního zákona z r. 2006 je uvedeno, že na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak).

I v tomto zdánlivě jednoduchém vztahu obecného a zvláštního nemusí být jednoznačné, jak vlastně zvláštní ustanovení, která mají mít aplikační přednost před ustanoveními obecnými, chápat. Příkladem může být např. ustanovení upravující tzv. vysvětlení v § 60 zákona o přestupcích jakožto zvláštní úprava a stejný institut upravený v § 137 správního řádu jako úprava obecná. Jde o to, zda zvláštním ustanovením, které má přednost před ustanovením obecným, je celé ustanovení § 60 zákona o přestupcích jako takové, tzn. zda se při podávání vysvětlení, které má předcházet přestupkovému řízení, použije výhradně § 60 zákona o přestupcích a § 137 správního řádu vůbec, nebo zda se při aplikaci speciálního ustanovení vůči obecnému porovnávají nikoliv jen jejich názvy ale samotný obsah příslušných ustanovení a až na základě tohoto srovnání se aplikuje právní úprava „vzniklá“ kombinací obou ustanovení. V našem případě by šlo o to, že podle § 137 odst. 1 věta třetí správního řádu platí, že vysvětlení může správní orgán požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem, což by mělo platit i pro podávání vysvětlení podle § 60 zákona o přestupcích, který sám tuto zásadu neobsahuje, ale ani nevyklučuje či jinak nemodifikuje. Podle § 137 odst. 1 věta čtvrtá správního řádu se při opatřování vysvětlení obdobně užijí ustanovení správního

řádu o předvolání a předvedení a ani tato ustanovení § 60 zákona o přestupcích nevyklučuje.

Podobným příkladem je ustanovení o pořádkové pokutě obsažené v § 62 správního řádu a jeho vztah k ustanovením o pořádkových pokutách ve zvláštních zákonech, které v některých případech obsahují speciální úpravu týkající se skutkové podstaty pořádkového deliktu. Např. podle § 173 odst. 1 stavebního zákona může stavební úřad uložit pořádkovou pokutu do 50 000 Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 tohoto zákona tím, že a) znemožňuje oprávněně úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu, nebo b) na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen. V § 173 odst. 3 pak je stanoveno, že při ukládání pořádkové pokuty podle odstavců 1 a 2 (ten obsahuje další skutkovou podstatu) se postupuje podle ustanovení správního řádu o pořádkové pokutě. V tomto případě je tedy poměr speciální úpravy k obecné výslovně vyjádřen, to je však spíše výjimka. Např. podle § 122 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích může Český telekomunikační úřad za průtahy řízení uložit pořádkovou pokutu až do výše 100 000 Kč. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení nic dalšího o svém vztahu k § 62 správního řádu nestanoví, postupuje se subsidiárně podle § 62 správního řádu, a to zřejmě i podle jeho odst. 1 a 2. Podle § 127 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích může předseda Rady ČTÚ uložit za řádně neomluvenou nebo opakovanou neúčast na řádně oznámeném ústním jednání nebo za neposkytnutí součinnosti dotčené osobě pořádkovou pokutu až do výše 100 000 Kč, a to i opakovaně. Toto ustanovení je tak zřejmě v poměru speciality k § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu, ve zbytku by se však měl § 62 správního řádu použít.

Zásadě *lex specialis derogat legi generali*, resp. zásadě subsidiarity obecné úpravy ve vztahu k úpravě speciální, více odpovídá druhý z naznačených přístupů, tzn. neporovnávat jen názvy ale samotný obsah dotčených ustanovení, což je postup sice pracnější, ale ve zvoleném při-

padě patrně i více odpovídající zásadě vázanosti výkonu veřejné moci zákonem. Tyto úvahy nemají přitom význam jen pro aplikační praxi ale i pro praxi legislativní, neboť stejné otázky, které si nad vztahem obecných a zvláštních ustanovení bude klást právní praxe, je třeba si klást i při samotné tvorbě zvláštních, zejména zákonných, ustanovení. Při tvorbě zvláštního ustanovení je třeba mít především jasno v tom, co (a proč) chci z obecné úpravy vyloučit a tento záměr adekvátním způsobem vyjádřit.

Zajímavým příkladem zvláštního ustanovení byl svého času § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které stanovilo, že zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství. Takovéto poměrně neobvyklé „plošné“ vyjádření poměru speciality k jiným právním úpravám vyvolávalo řadu otázek – mělo to znamenat, že kdyby tohoto ustanovení nebylo, zákon o ochraně přírody a krajiny, resp. jeho jednotlivá ustanovení, by ke zmíněným předpisům nebyl zvláštní úpravou? A pokud ano, mohlo by být nějaké ustanovení takto formálně prohlášeno za *lex specialis*, byť by jím podle svého obsahu nebylo?

Otázky to nebyly jen teoretické, jak ukázalo např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 29/2003-78 z 9.12.2004, Sb.NSS sv. 9 ročník 2006, s. 842, č. 943/2006 k otázce účastenství v kolaudačním řízení podle předchozího stavebního zákona, kde bylo v § 78 odst. 1 uvedeno, že účastníky kolaudačního řízení jsou a) stavebník, b) vlastník stavby, c) uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, a d) vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Předmětem sporu se stala otázka účastenství občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to i s odkazem na tehdejší § 90 odst. 4 tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud uvedl, že „pokud by ... měl být účastníkem

kolaudačního řízení ještě někdo jiný než subjekty uvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, muselo by tak stanovit ustanovení zákona, které by bylo ve vztahu k tomuto paragrafu ustanovením speciálním. Na první pohled by se takovým ustanovením mohl jevit § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s odst. 2 téhož paragrafu. ... Již Vrchní soud v Praze v rozhodnutí ze dne 20. 5. 2002 ve věci sp. zn. 5 A 175/2000 (zveřejněném v Soudní judikatuře č. 4/2002, str. 329, též zveřejněno v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 1006/2002) uvedl, že zákon o ochraně přírody a krajiny je sice zvláštním zákonem, který při splnění podmínek svého § 70 přiznává postavení účastníka řízení občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu, toto postavení jim však podle uvedeného rozhodnutí přísluší (za podmínek § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny) toliko v těch správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec (§ 14 odst. 1 správního řádu) anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřislouží v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a - a contrario - tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl. Ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona je (podobně jako to v citovaném judikátu Vrchního soudu v Praze byl § 14 odst. 1 atomového zákona) takovýmto ustanovením zvláštního zákona.“. NSS tedy zákonu o ochraně přírody a krajiny absolutní specialitu nepřiznal.

Pokud jde o v rozsudku citované rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, v něm se tento soud zabýval otázkou účastenství občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízení podle atomového zákona, kde je v § 14 odst. 1 stanoveno, že žadatel je jediným účastníkem řízení. Vrchní soud uvedl, že „s ohledem na výslovnou úpravu okruhu účastníků řízení v § 14 odst. 1 atomového zákona a na předně uvedené výhradní postavení Úřadu, soud uzavírá: zákon ČNR č. 114/1992 Sb. je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu, (zvláštní předpis

jim takové postavení přiznává). Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 cit. zákona) toliko ve správních řízeních u příslušných správních úřadů v těch řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec, a platí tam § 14 odst. 1 správního řádu anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a - a contrario - tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona.“. Ani v tomto případě tedy nebyla zákonu o ochraně přírody a krajiny absolutní specialita přiznána.

Naopak v rozhodnutí č. j. 5 As 41/2009 - 91 z 27.5.2010, Sb.NSS sv. 10 ročník 2010, s. 917, č. 2127/2010, ve kterém Nejvyšší správní soud posuzoval otázku účastenství občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení podle § 109 odst. 1 stávajícího stavebního zákona, dospěl tento soud k závěru, že i když v tomto ustanovení nejsou zmíněna, postavení účastníků tohoto řízení mají. Argumentoval tím, že „§ 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se ... vztahuje na specificky vymezený okruh správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pro takto definovaná řízení pak citované ustanovení doplňuje okruh účastníků, který je vymezen obecnou normou, o občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Z uvedeného je zřejmé, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro zde vymezená správní řízení. Kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, či nikoli, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. ... Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být do-

tčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny. ... Nezbyvá tedy než konstatovat, že dle právního stavu rozhodného pro posouzení věci zákon o ochraně přírody a krajiny samotný svou povahu zákona zvláštního vůči zákonu stavebnímu výslovně deklaroval. Ani následně vypuštění § 90 odst. 4 ze zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s účinností od 1. 12. 2009 zákonem č. 349/2009 Sb. však nemůže nic změnit na tom, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstává zvláštním ustanovením ve vztahu k § 109 stavebního zákona.“

Citovaná rozhodnutí ukazují, že posouzení vzájemného vztahu ustanovení různých zákonů a určení, které z nich je obecné a které speciální (a které případně ještě „speciálnější“) není vůbec jednoduchá a i v těchto případech platí, že mnoha sporům (byť jistě ne všem) by se dalo předejít už při formulování dotčených ustanovení.

Kdy ale ještě jde o speciální ustanovení a kdy už máme co do činění s nepřímou novelou? J. Král charakterizuje nepřímou novelu jako takovou novelu, která doplňuje nebo jinak mění ustanovení jiného právního předpisu bez uvedení jeho úplné citace v samostatném článku. Podle něj je přípustná pouze přímá novela právního předpisu, tj. taková, která už v úvodní větě výslovně uvádí, který právní předpis novelizuje a novelizuje jen tento právní předpis a žádný jiný.⁴⁸⁶ Prakticky totožným způsobem definují nepřímou novelu i J. Svák a P. Kukliš, když uvádějí, že novelizace zákona se provádí formou přímé novelizace, tj. tak, že se v úvodní větě zákona výslovně uvádí, který zákon se má novelizovat, přičemž je třeba dbát na co největší přehlednost a srozumitelnost, zatímco nepřímá novelizace zákona, tj. změny a doplnění jiného zákona ustanoveními navrhovaného zákona bez uvedení jeho úplné citace v samostatném článku označeném římskou číslicí (číslicemi), je nepřípustná.⁴⁸⁷

⁴⁸⁶ Král, J. a kol: *Legislativa – Teória a prax*, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2006, s. 98.

⁴⁸⁷ Svák, J., Kukliš, P.: *Teória a prax legislativy*, Bratislavská vysoká škola práva, 2007, s. 177.

Zdá se ale, že citovaní autoři chápou nepřímou novelu jako to, čemu bychom zřejmě řekli *lex posteriori*. Někdy se však jako nepřímé novelty chápou (otázkou je, zda správně) i ustanovení, která mají spíše povahu *lex specialis*.

O nejasné hranici mezi nepřímou novelou a speciálním ustanovením svědčí např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. A 2/2003 – 73 z 31.7.2006, Sb.NSS sv. 2 ročník 2008, s. 162, č. 1469/2008, v němž tento soud komentoval novelizované ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti a nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout. Nejvyšší správní soud uvedl, že *„existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou lex specialis namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační proek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. ... V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu.“*

Nejvyšší správní soud tedy zřejmě (alespoň v tomto případě) ztotožnil nepřímou novelu s tím, co má povahu *lex specialis*, neboť se týká právě jen soudního přezkumu rozhodnutí vydávaných na základě zákona č. 106/1999 Sb., nikoliv soudních rozhodnutí podle § 65 soudního

řádu správního jako takových. Může to tedy znamenat, že jsou dva druhy speciálních ustanovení? Ty akceptovatelné (viz výše uváděné příklady ze správního práva procesního) a ty nepřípustné, které jsou nepřímými novelami?

Jiným případem, kdy Nejvyšší správní soud charakterizoval vzájemný poměr dvou ustanovení z různých zákonů jako nepřímou novelu, byl případ, kdy posuzoval vztah § 129 odst. 1 soudního řádu správního k ustanovením zvláštních zákonů, které (stále ještě) svěřují soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. prosinci 2002. V daném případě šlo o posouzení včasnosti podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nicméně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se zabýval i charakterem vzájemného vztahu § 129 odst. 1 s.ř.s. k oněm zákonům jako takovým a uvedl, že „ve své podstatě se u § 129 odst. 1 s. ř. s. jedná o nepřímou novelu oněch zvláštních zákonů, které do účinnosti s. ř. s. upravovaly opravné prostředky k soudu proti nepravomocným správním rozhodnutím. Zvolená legislativní technika (nepřímá novelizace, kterou vládní legislativní praxe považuje za nepřípustnou, jak vyplývá z čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel vlády ...) již sama o sobě způsobuje nepřehlednost, nejednoznačnost a nepředvídatelnost nové právní úpravy, neboť u zákonů přijatých před účinností s. ř. s. nedochází k jejich výslovné změně, nýbrž je nutno vykládat je s přihlédnutím k § 129 odst. 1 s. ř. s. a k dalším ustanovením s. ř. s. o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Důvody použití nepřímé novely jsou nicméně pochopitelné, neboť pokud by měla být provedena přímá novela (či derogace) těch ustanovení různých zvláštních zákonů, která hovoří o opravných prostředcích k soudu proti nepravomocným správním rozhodnutím, jednalo by se o změnu velkého množství právních předpisů, což by zvyšovalo pravděpodobnost legislativně-technických chyb a opomenutí.“ V daném případě tedy NSS spojil nepřímou novelu se zásadou *lex posterior*.

Se zmínkami o nepřímých novelách se lze setkat i v některých rozhodnutích Ústavního soudu. V nálezu Pl.US 2/97 z 2.7.1997 (č. 186/

1997 Sb.), Sb.n.u.US sv. 8 ročník 1997, s. 325, č. 91/1997 posuzoval Ústavní soud ústavnost § 14 odst. 1 písm. d) a e) zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, podle nichž byl policista oprávněn zajistit osobu, která byla přistižena při spáchání trestného činu nebo která byla na základě kriminalisticky doložitelných informací podezřelá z přípravy, pokusu nebo spáchání trestného činu. Ústavní soud konstatoval, že „Listinou použité termíny „obviněný“, „podezřelý z trestného činu“ a „zadržení“ nepochybně naznačují, že podrobnější právní úprava omezení osobní svobody osob v naznačeném procesním postavení spadá právně odvětvově do trestního práva procesního. Dokladem toho jsou ustanovení § 75 a § 76 tr. ř. , kdy prvé z nich pojednává o zadržení obviněného vyšetřovatelem, druhé o zadržení osoby, již dosud nebylo sděleno obvinění (§ 160 odst. 1 tr. ř.), tj. podezřelého rovněž vyšetřovatelem, nebo kýmkoliv za podmínek zvláště stanovených v § 76 odst. 2 tr. ř. Má-li být respektován časový limit zadržení, uvedený výslovně v čl. 8 odst. 3 Listiny, musí jej jako výlučný stanovit pouze a jen trestněprocesní právní předpis, tedy trestní řád. Jen tak může být garantováno nepřekračování stanovené časové hranice. Ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) a e) zákona č. 283/1991 Sb. však vytvořilo formálně právně (nominálně) další „prostor“ pro omezení osobní svobody, nikoliv sice obviněného, nýbrž osoby podezřelé, resp. přistižené při spáchání trestného činu či podezřelé na základě kriminalisticky doložitelných informací z přípravy, pokusu či spáchání trestného činu. V tomto bodě tak citované ustanovení zákona č. 283/1991 Sb. vybočilo z ústavněprávního rámce, který by mělo jakožto navazující zákonná úprava respektovat a jejíž vymezuje čl. 8 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 (per argumentum a contrario) Listiny. Zákon č. 283/1991 Sb. není totiž pramenem trestního práva procesního jako trestní řád, nýbrž formou práva správního, resp. „policejního“. Jako takovému nepřisluší uvedenému zákonu reglementovat materii jinou než právě správně - policejní. Stane-li se tak, a dokladem toho jsou napadená ustanovení § 14 odst. 1 písm. d), e) zákona č. 283/1991 Sb., jde o právní úpravu ústavně nekonformní, byť z legislativně-technického

hlediska přípustnou, protože *citované ustanovení je nepřímou novelou trestního řádu.*“.

V rozhodnutí Pl.US 14/2000 z 10.1.2001 (č. 43/2001 Sb.), Sb.n.u.US sv. 21 ročník 2001, s. 17, č. 4/2001 posuzoval Ústavní soud ústavnost novelizovaného § 10 zákona č. 127/1997 Sb., o odpadech upravujícího po novele publikované pod č. 37/2000 Sb. tzv. poplatků za komunální odpad. Ústavní soud konstatoval, že „novelou zákona o odpadech byl zaveden nový druh poplatku, který svou podstatou připomíná tzv. místní poplatek, ale vzhledem k taxativnímu výčtu druhů místních poplatků nemůže být pod zákon o místních poplatcích zahrnut. Novela zákona o odpadech sama tuto otázku neupravila, tj. přímo zákon o místních poplatcích nenevolizovala. Otázka zní, zda lze novelu zákona o odpadech v části týkající se poplatku za komunální odpad považovat za nepřímou novelu zákona o místních poplatcích. *Podle názoru Ústavního soudu se však nejedná ani o nepřímou novelu zákona o místních poplatcích, protože kromě určení, že správcem poplatku je obec a možnosti obce upravovat poplatek za komunální odpad obecně závaznou vyhláškou, není v novele zákona o odpadech obsažena bližší vazba na zákon o místních poplatcích. Ze stejného důvodu nelze dovodit ani subsidiární působnost zákona o místních poplatcích, i když Ústavní soud v této chvíli konstatuje, že řešená tematika se rozumně nabízela k přehlednějšímu a organičtějším zařazení do zákona o místních poplatcích.*“.

Důležitým příspěvkem do diskuse na téma „nepřímá novela vs. zvláštní ustanovení“ byl náleží Ústavního soudu k otázce bezpečnostních prověrek advokátů v souvislosti s trestním řízením, kde Ústavní soud posuzoval vzájemný vztah § 42 odst. 1 a § 38 odst. 7 zák. č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení trestního řádu (zejména § 35 odst. 4 a § 198a tr. řádu). V daném případě šlo o posouzení otázky, zda advokáti vystupující v roli obhájců v trestním řízení pro seznamování s utajovanými skutečnostmi potřebují bezpečnostní prověrku provedenou Národním bezpečnostním úřadem. Došlo k tomu, že z § 42 odst. 1 zák. č. 148/1998 Sb. bylo vypuštěno slovo „advokáti“ (ustanovení tak znělo tak, že „U poslanců

a senátorů s výjimkou členů kontrolních orgánů podle zvláštních zákonů se bezpečnostní prověrka neprovádí.“), v důsledku čehož, byli dle některých názorů advokáti vyňati ze seznamu osob, u nichž se bezpečnostní prověrka neprovádí. Současně však nebyl novelizován trestní řád, který v té době v § 35 odst. 4 stanovil, že v trestním řízení, ve kterém jsou probírány utajované skutečnosti chráněné zvláštním zákonem, je orgán činný v trestním řízení povinen obhájce poučit podle takového zákona, přičemž o provedeném poučení je povinen učinit záznam do spisu a do 30 dnů písemně vyrozumět Národní bezpečnostní úřad. Obdobnou úpravu obsahoval v té době i § 198a trestního řádu ve vztahu k hlavnímu líčení. S daným problémem souvisel rovněž § 38 odst. 7 zákona č. 148/1998 Sb., který stanovil, že způsob určení osoby v rozsahu potřeby k seznámení s utajovanou skutečností v občanském soudním řízení a ve správním soudnictví stanoví zvláštní předpis, přičemž v poznámce pod čarou odkazoval na § 40a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

Ústavní soud k dané věci v nálezu Pl. ÚS 41/02 z 28.1.2004 (č. 98/2004 Sb.), Sb.n.u.US sv. 32 ročník 2004, s. 61, č. 10/2004 uvedl, že „v rovině jednoduchého práva pak nutno zodpovědět otázku, zda na problematiku přístupu obhájce k utajovaným skutečnostem v trestním řízení dopadá zákon o utajovaných skutečnostech anebo trestní řád, tj. který z těchto zákonů je ve vzájemném srovnání *lex generalis* a který *lex specialis*. Naznačený komplex norem jednoduchého práva umožňuje dvojí interpretaci: Dle první na problematiku přístupu advokátů v roli obhájců k utajovaným skutečnostem v trestním řízení dopadá ustanovení § 38 odst. 7 a § 42 odst. 1 zák. č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dle kterého jelikož daný zákon nezakotvil pro trestní řízení obdobný odkaz, jak tak učinil pro občanské soudní řízení a soudní řízení správní a dále a *contrario*, jelikož advokáti nejsou zahrnuti do výčtu osob nepodléhajících bezpečnostní prověrce, je podmínkou přístupu advokátů k utajovaným skutečnostem v roli obhájců v trestním řízení absolvování bezpečnostní prověrky. Tato interpretace plyne z výkladu jazykového, tj. z doslovné dikce daných ustanovení. ... Dle in-

terpretace druhé ochrana utajovaných skutečností v trestním řízení z celého okruhu problematiky ochrany utajovaných skutečností představuje oblast speciální a tudíž její režim je upraven trestním řádem a nikoli zákonem o utajovaných skutečnostech, ergo trestní řád je v daném kontextu *lex specialis* a jeho úprava má před zákonem o utajovaných skutečnostech, jako zákonem obecným - *legi generali* - přednost. ... samotná odkazující norma přednost speciality k obecnosti nezakládá, plní toliko funkci informační (v této souvislosti je namísto rovněž upozornit na skutečnost, že navzdory zákonodárcem zvolené formulaci nejde v případě § 38 odst. 7 zák. č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o delegaci, nýbrž jde o odkaz - delegace je totiž pojmově spjata s hierarchií právní síly normy zmocňovací a normy delegované). Z absence normy odkazující v ustanovení § 38 odst. 7 zák. č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, na zvláštní předpis upravující trestní řízení tudíž a *contrario* přednost obecné úpravy v zákoně o utajovaných skutečnostech před zvláštní úpravou přístupu advokáta v roli obhájce v trestním řízení k utajovaným skutečnostem, obsaženou v trestním řádě, dovodit nelze.“ Ústavní soud tedy tehdejší úpravu obsaženou v § 35 odst. 4, resp. § 198a trestního řádu, pokládal i nadále za úpravu speciální, a to i ve vztahu k § 38 odst. 7 zákona č. 148/1998 Sb. Návrh na zrušení § 42 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb. byl zamítnut s tím, že prověřování obhájců v trestním řízení za účelem seznamování se s utajovanými skutečnostmi bezpečnostní prověrkou Národním bezpečnostním úřadem je v rozporu s čl. 37 odst. 3, čl. 38 odst. 2, čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a s čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ovšem seznamování advokáta s utajovanými skutečnostmi v roli obhájce v trestním řízení je upraveno trestním řádem a nikoli zákonem o utajovaných skutečnostech, a tudíž podle stávající platné právní úpravy český právní řád pro daný účel, tj. pro seznamování obhájce v trestním řízení s utajovanými skutečnostmi, nevyžaduje bezpečnostní prověrku Národním bezpečnostním úřadem.

Na základě výše popsanych příkladů z judikatury se pokusme o stručnou charakteristiku toho, co nepřímou novelou je a co jí naopak není.

To, že jsou podle Legislativních pravidel vlády přípustné pouze přímé novely právních předpisů, je odůvodněno především obecným požadavkem na to, aby se právní předpis stal organickou součástí právního řádu, jde tedy jinými slovy o zajištění jednotnosti a přehlednosti právního řádu pro jeho adresáty. Za nepřímou novelu lze obecně pokládat takovou právní normu, která v podobě pozdější úpravy (*lex posterior*) rozšiřuje nebo zužuje věcnou, osobní nebo časovou působnost právní normy obsažené v jiném právním předpise, který se pozdějším právním předpisem přímo nemění.

Od nepřímých novel je naopak třeba odlišovat zvláštní (speciální) ustanovení (*lex specialis*), která jsou oproti nepřímým novelám nejen obvyklá ale zejména přípustná a některé právní předpisy s nimi, byť nadbytečně, i výslovně počítají (viz výše).

Zvláštní ustanovení obsažená v jiných právních předpisech modifikující tak či onak obecnou úpravu obsaženou především v předpisech kodexového typu nemají povahu nepřímých novel, ale uplatňuje se na ně pravidlo *lex specialis derogat legi generali*. Zvláštní ustanovení se uplatňují v těch případech, kdy existuje obecný právní předpis regulující co možná komplexně určitou oblast společenských vztahů, který však nemůže být zřejmě nikdy natolik komplexní, aby tuto oblast upravoval zcela beze zbytku a pro všechny myslitelné případy. Existence speciálních ustanovení je obecně odůvodněna větší či menší potřebou regulovat některé právní vztahy odchylně od obecné úpravy, popř. jejich regulaci obecným předpisem zcela nebo zčásti vyloučit.

Ustanovení deklarující to, že nějaké obecné pravidlo platí, „pokud zvláštní (dnes se musí říkat „jiný“) právní předpis nestanoví jinak“, jsou obvykle zbytečná, neboť jiný právní předpis téže (či vyšší) právní síly může vždy vůči jinému předpisu „stanovit jinak“, tzn. obsahovat *lex superior*, *lex posteriori* nebo *lex specialis*. Taková ustanovení pouze obecně upozorňují na to, že se v takových případech předpokládá, že v jiném právním předpisu či předpisech bude „stanoveno jinak“. Rozhodně je nelze chápat ani jako delegaci (zákon nemůže něco delegovat jinému zákonu, to je možné, jak uvádí i Ústavní soud, pouze ve vztahu

norem různé právní síly) ani jako „obranu“ proti nepřímým novelám (v tom smyslu, že když nějaký zákon výslovně předpokládá, že jiný zákon může stanovit jinak, nebude se tento jiný zákon pokládat za nepřímou novelu). Podobně zbytečná jsou ustanovení, v nichž se uvádí, že jimi nejsou dotčena jiná ustanovení. Taková norma je nesmyslná, neboť pokud určitými ustanoveními nejsou jiná ustanovení dotčena, nemá smysl to deklarovat – v daném případě jde spíše o to vyjádřit, že určitá ustanovení nemají povahu zpravidla *lex specialis* vůči jiným ustanovením, tzn. vylučuje se uplatnit na jejich vzájemný vztah argument *lex specialis derogat legi generali*. Právě to ovšem nemůže znamenat, že ona jiná ustanovení nejsou dotčena, protože právě naopak dotčena jsou a jde o to vyjádřit, že na jejich použitelnosti se nemá nic měnit.

Nepřímou novelou rovněž není případ, kdy se mají na základě odkazu obsaženého v jednom právním předpisu použít obdobně, popř. přiměřeně, ustanovení jiného právního předpisu, která by se jinak nepoužila. V těchto případech k rozšíření či zúžení věcné či osobní působnosti právní normy, na níž nebo se odkazuje, nedochází, jde pouze o legislativně-technickou metodu nahrazující úplné či částečné převzetí (přepsání) právní úpravy, na jejíž použití se odkazuje, do jiného předpisu. Ani tímto způsobem však nelze skrytě modifikovat věcnou či osobní působnost právních předpisů, na jejichž obdobně či přiměřeně použití se takto odkazuje.

15.2. Jak novelizovat novelu?

Položená otázka může vypadat na první pohled jako slovní hříčka, zřejmě už permanentně probíhající „legislativní smršť“ však odpověď na takovou otázku vyžaduje. Jde o případ, kdy byl platný (a případně též již i účinný) právní předpis novelizován a tato novela má nabýt účinnosti až po delší legisvakanci. Ale krátce poté, co tato novela nabude platnosti (nikoliv tedy ještě účinnosti), se ukáže, že je třeba tu část právního předpisu, která byla dotčena novelou, jejíž účinnost ještě nenastala, opět novelizovat, a to ještě před nabytím účinnosti té první novely.

V takovém případě připadají v úvahu především dvě možnosti. Jednak může jít o to, že ta část právního předpisu, která byla předmětem první novely, jejíž účinnost ještě nenastala, má být ještě před nabytím účinnosti této novely změněna tak, aby ona původní novela, tedy právní úprava v ní obsažená (nebo jen některá její ustanovení) vůbec nenabyla účinnosti, jinými slovy jde o to změnit právní úpravu, kterou do novelizovaného předpisu vnesla ona první novela. A jednak může jít o to změnit v době legisvakance novely tu pasáž právního předpisu, která byla takovou novelou dotčena, ovšem jen do nabytí účinnosti této novely, tedy s omezenou platností jen na přechodnou dobu s tím, že původní novela nabude účinnosti v podobě, v jaké byla schválena. „Novelou novely“ je jen první případ, je však možná i kombinace obou variant.

Potřeba novelizovat již novelizovaná ustanovení právního předpisu, jejichž účinnost ještě nenastala, může vyplývat z několika skutečností. Tou nejbanálnější je to, že tvůrce zákona přesně neví, co chce, a tak prostě novelizuje a novelizuje. Další možností je, že poté, co novela s odloženou účinností nabude platnosti, se přijde na to, že obsahuje takovou či onakou chybu, kterou je třeba opravit. A konečně může jít o případy tzv. změnových zákonů, tzn. „zákonů, kterými se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ...“, kdy dojde k odložení účinnosti zákona, na který změnový zákon navazuje a současně s tím musí pochopitelně dojít i k odložení účinnosti změnového zákona a legislativní kvas si mezitím vyžádá novelizace zákonů, které byly (ale vlastně ještě nebyly) změněny oním změnovým zákonem.

V případě novely platného a účinného právního předpisu, který byl změněn novelou, jež dosud nenabyla účinnosti a účelem další novely, jež má být přijata a má nabýt účinnosti v době legisvakance dosud neúčinné novely, je změnit obsah právní úpravy obsažené v dosud neúčinné novele dříve než ta nabude účinnosti, je třeba si odpovědět na několik otázek. Tou hlavní je co vlastně budeme (či spíše můžeme) novelizovat?

Lze novelizovat novelu, která (alespoň podle judikatury Ústavního soudu - viz dále) nemá samostatnou normativní existenci, a to buď tak,

že by se měnil obsah novelizačních bodů nebo alespoň tak, že by se novelizační body rušily? Pokud si na otázku, zda mohu novelizovat samotnou novelu, odpovím záporně (a tedy dojdou k závěru, že mohu novelizovat jen původní právní předpis, ve znění pozdějších předpisů ..., ať již jen v platném a neúčinném nebo v platném a účinném znění), stojí před námi další otázky. Tou první je, zda se v období legisvakance novely novelizuje platné nebo účinné znění právního předpisu. S tím souvisí další otázka, a sice jakým okamžikem se novela, o které Ústavní soud tvrdí, že nemá samostatnou normativní existenci, stává součástí novelizovaného předpisu? Okamžikem platnosti nebo účinnosti? Je v případě, kdy se v době mezi platností a účinností novely mění právní úprava dotčená novelou, nutné rušit novelizační body této novely, aby se zamezilo tomu, že nabudou účinnosti tak, jak se původně předpokládalo? Nebo dochází k zániku jejich platnosti, tedy k zániku platnosti právní úpravy v novelizačních bodech obsažené a jejímu vyřazení z právního řádu, nabytím platnosti (nebo účinnosti) pozdější novely, která nahrazuje právní úpravu obsaženou v novele, která již nemá (zcela nebo zčásti) nabytí účinnosti?

Zkusme nyní na tyto otázky hledat odpověď. Např. V. Knapp k tomu uvádí, že „novela je, ač obsahově vázána na právní předpis novelizovaný, právním předpisem samostatným. Má svou vlastní platnost a svou vlastní účinnost. Ode dne své účinnosti se však její obsah stává obsahem právního předpisu novelizovaného. Je do něho inkorporována. Po novelizaci platí právní předpis ve své změněné podobě ...“.⁴⁸⁸

Poněkud jinak se k této otázce staví Ústavní soud, jehož judikatura k této otázce prošla určitým vývojem. V usnesení Pl. ÚS 25/2000⁴⁸⁹, které se týkalo návrhu skupiny poslanců na zrušení některých ustanovení zákona č. 103/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé

⁴⁸⁸ Knapp V.: *Teorie práva ...*, s.114.

⁴⁸⁹ Nález Pl.ÚS 25/2000, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 19, s. 271 (publ. pod č. 27/2000 Sb.).

vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů, Ústavní soud uvedl, že „pokud navrhovatelé podali návrh na zrušení ustanovení novelizujícího zákona, ačkoliv ve skutečnosti napadali ustanovení novelizovaného zákona, bylo nutno tento návrh odmítnout jako zjevně neopodstatněný, neboť v návrhu uvedený zákon napadená ustanovení neobsahuje.“⁴⁹⁰ Na základě této argumentace Ústavní soud návrh odmítl na základě § 43 odst. 2 písm. b) jako zjevně neopodstatněný. Skupina poslanců, která návrh podala, navrhovala zrušení konkrétních ustanovení zákona č. 103/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 72/1994 Sb., a to např. § 5 odst. 5, § 9 až 11 atd., Ústavní soud však ve svém rozhodnutí uvedl, že zákon č. 103/2000 Sb. „je ve smyslu legislativně technickém novelizujícím předpisem, který vnáší změny a doplnění do zákona novelizovaného, tj. zákona o vlastnictví k bytům. Pouze tento zákon obsahuje z hlediska legislativně technického napadená ustanovení.“

V nálezu Pl.ÚS 33/01⁴⁹¹, jehož předmětem byl zákon č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, Ústavní soud uvedl, že „zákon č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje jednak ustanovení novelizující, která se stávají součástí novelizovaného zákona (čl. I), jednak ustanovení přechodná (čl. II), ustanovení závěrečná (čl. III), ustanovení zmocňující k vyhlášení úplného znění zákona o daních z příjmů (čl. IV) a konečně ustanovení o nabytí účinnosti noveli-

⁴⁹⁰ Skupina poslanců, která návrh podala, navrhovala zrušení konkrétních ustanovení zákona (např. § 5 odst. 5, § 9 až 11 atd.), Ústavní soud však ve svém rozhodnutí uvedl, že zákon č. 103/2000 Sb. „je ve smyslu legislativně technickém novelizujícím předpisem, který vnáší změny a doplnění do zákona novelizovaného, tj. zákona o vlastnictví k bytům. Pouze tento zákon obsahuje z hlediska legislativně technického napadená ustanovení.“

⁴⁹¹ Nález Pl.ÚS 33/01, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 25, s. 215 (publ. pod č. 28/2002 Sb.).

zujícího zákona (čl. V). Petit navrhovatele nesměřuje proti doplnění zákona o daních z příjmů, ale proti ustanovení, které se z legislativně technického hlediska nestává součástí novelizovaného zákona neboť do něho nevnaší změnu či doplnění. Tato část novelizujícího zákona má samostatnou normativní existenci...“.

V daném případě šlo o návrh na zrušení ustanovení čl. III bodu 1 zákona č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, v části vyjádřené číslicí a interpunkčním znaménkem „48,“, přičemž v čl. III bodu 1 bylo uvedeno, že ustanovení čl. I bodů 33, 34, 48, 51, 52, 62 [týkající se pouze § 24 odst. 2 písm. zf)], 69, 98 a 114 se použijí již pro zdaňovací období 1997.

V nálezu Pl.ÚS 7/03 se Ústavní soud odvolal na svou předchozí judikaturu, ve které konstatoval, že „novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000, nález sp. zn. Pl. ÚS 33/01), a jako taková je posuzována i její ústavnost. Jsou-li v řízení o kontrole norem derogačními důvody absence normotvorné kompetence, resp. porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, je pak posuzována ústavnost samotné novely (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02).“⁴⁹²

Takovým případem bylo zrušení novely zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, kde šlo o spor prezidenta republiky s Poslaneckou sněmovnou o počítání lhůty pro uplatnění prezidentského veta.⁴⁹³ Dalším známým příkladem tohoto typu bylo zrušení novely obchodního zákoníku z důvodu opakovaného hlasování o této novele

⁴⁹² Nález Pl.ÚS 7/03, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 34, s. 165 (publ. pod č. 113/2004 Sb.).

⁴⁹³ Nález Pl.ÚS 33/97, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 9, s. 399 (publ. pod č. 163/1997 Sb.).

v Poslanecké sněmovně⁴⁹⁴ nebo zrušení novely zákona č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), jejíž součástí byly novely volebních zákonů, které v rozporu s čl. 40 Ústavy neschválil Senát⁴⁹⁵.

Ústavní soud tedy za určitých podmínek připouští možnost zrušení novely, ačkoliv jinak (na rozdíl od Knappa) obecně tvrdí, že novela právního předpisu samostatnou normativní existenci nemá, ale stává se součástí novelizovaného právního předpisu. Z toho lze snad mezi řádky vyčíst zápornou odpověď na otázku, zda je možné „novelizovat novelu“ - pokud Ústavní soud připouští možnost derogace novely jen v případě absence normotvorné kompetence nebo v případě porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu,⁴⁹⁶ vylučuje taková úvaha zřejmě implicitně možnost „novelizace novely“.

Ústavní soud se v žádném ze zmíněných nálezů nevyslovil k otázce, jakým okamžikem se novela stává součástí jí novelizovaného právního předpisu, tzn. zda k tomu dochází okamžikem její platnosti nebo až okamžikem její účinnosti a nedefinoval ani to, co v jeho pojetí znamená, že se „novela stává součástí novelizovaného právního předpisu“. To může znamenat buď to, že již tímto okamžikem jsou ustanovení dotčená novelou derogována, tzn. nahrazena zněním obsaženým v novele, nebo to, že ona platná (ale dosud neúčinná) ustanovení vnesená novelou do novelizovaného předpisu se jako další vrstva staví vedle účinných ustanovení, která mají nahradit.

Odpověď na tuto otázku lze snad vyčíst z nálezu Ústavního soudu

⁴⁹⁴ Nález Pl.ÚS 5/02, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 28, s. 25 (publ. pod č. 117/2002 Sb.).

⁴⁹⁵ Nález Pl.ÚS 13/05, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 37, s. 593 (publ. pod č. 127/2005 Sb.).

⁴⁹⁶ Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavní soud posuzuje jednak obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony a dále zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

týkajícího se „opozičněsmluvní“ novely zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky⁴⁹⁷. Ve výroku tohoto nálezu je uvedeno, že „ustanovení § 27 věty první, § 31 odst. 4, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3, § 85 věty třetí a příloh č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se zrušují dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů“.

Návrh prezidenta republiky na zrušení dotčených ustanovení (a ještě některých dalších, v jejichž případě však Ústavní soud navrhovateli nevyhověl) se přitom týkal těch ustanovení, které do zákona č. 247/1995 Sb. vnesla novela tohoto zákona, a sice zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ostatně i Ústavní soud v části V. nálezu zkoumal ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, zda byl v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem přijat zákon č. 204/2000 Sb., tedy novela zákona č. 247/1995 Sb., ačkoliv předmětem návrhu byla (novelizovaná) ustanovení zákona č. 247/1995 Sb.

Na jedné straně tedy Ústavní soud tvrdí, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci a stává se součástí novelizovaného zákona, pokud však byl podán návrh na zrušení „ustanovení zákona ve znění pozdějších předpisů“, Ústavní soud zkoumal, zda byla v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem přijata a vydána právě sama příslušná novela, což je ale zcela logické, neboť by nemělo valného smyslu přezkoumávat tyto podmínky

⁴⁹⁷ Nález Pl.ÚS 42/2000, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 21, s. 113 (publ. pod č. 16/2001 Sb.).

u původní právní úpravy, která již v důsledku pozdějších novelizací nemusí být přinejmenším z podstatné části součástí právního řádu.

V případě zákona č. 204/2000 Sb., který byl ve Sbírce zákonů publikován 14. července 2000 a účinnosti nabyl 1. srpna 2000, měla některá jeho ustanovení nabýt účinnosti až 1. ledna 2002, konkrétně body 42, 72, 73, 74, 124 a 125 v čl. I tohoto zákona. Tyto novelizační body ovšem obsahovaly také nové znění ustanovení, která Ústavní soud na návrh prezidenta republiky zrušil (bod 42 obsahoval nové znění § 27, bod 72 nové znění § 50, bod 73 nové znění § 51, bod 74 nové znění § 52 a body 124 a 125 nové znění příloh č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb.). Prezident republiky podal návrh Ústavnímu soudu 17. července 2000 a Ústavní soud o tomto návrhu rozhodl 24. ledna 2001, tedy téměř rok před odloženou účinností dotčených novelizačních bodů.

Ústavní soud v závěru odůvodnění nálezu konstatoval, že si „je vědom toho, že s ohledem na provedené derogace, a také s přihlédnutím k tomu, že některá ustanovení novely měla nabýt účinnosti až od 1. 1. 2002, vzniká situace, která, nemá-li dojít k obtížným interpretačním sporům, vyžaduje aktivní činnost zákonodárců, tedy v duchu nálezu Ústavního soudu provedení takových úprav volebního zákona, které umožní bezproblémové provedení voleb“. Současně není pochyb o tom, že Ústavní soud zrušil § 27 větu první, § 50 odst. 1, 2, 3 a přílohy č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb. ve znění platných ale dosud neúčinných změn obsažených v zákoně č. 204/2000 Sb. Z toho zřejmě plyne, že Ústavní soud vycházel z toho, že se novela, tedy zákon č. 204/2000 Sb., stala součástí novelizovaného právního předpisu, zákona č. 247/1995 Sb., již okamžikem své platnosti.

Odpověď na otázku, zda se novela stává součástí novelizovaného právního předpisu již okamžikem její platnosti nebo až okamžikem její účinnosti a co vlastně znamená, že stává součástí novelizovaného právního předpisu, je klíčová jak pro odpověď na otázku, jak novelizovat právní předpis v době legisvakance jeho novely, tak i pro otázku, jak v období legisvakance novely přistupovat k přezkumu ústavnosti ustanovení takového předpisu. Podle § 66 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.,

o Ústavním soudu je návrh (na zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení) nepřipustný, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, tedy jinými slovy platnosti dosud nenabýly. Ústavnímu soudu tedy přísluší posuzovat ústavnost, resp. zákonitost právních předpisů podle hledisek stanovených v § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu již od okamžiku jejich platnosti, nikoliv až od okamžiku jejich účinnosti. S ohledem na obecně přijímaný rozdíl mezi platností a účinností je otázkou, nemáme-li v takovém případě co do činění s určitou zvláštní variantou „preventivní kontroly ústavnosti“, což byl koneckonců případ i oné volební novely, jejíž fundamentální partie Ústavní soud zrušil ještě před tím, než se mohly začít aplikovat a způsobit ve volebním procesu ty důsledky, které Ústavní soud v nálezu popsal.

To, co vyplývá z citovaného judikátu, tedy že novela se stává součástí novelizovaného právního předpisu okamžikem své platnosti, se na první pohled jeví jako logická, neboť v jejím důsledku máme v každém okamžiku jedno finální znění právního předpisu „ve znění pozdějších (platných) předpisů“, tedy znění platné, které však jako celek ještě nemusí být též účinné. Tato teze však naráží na praktické problémy právě v případě legisvakance novely. Až do odložené účinnosti novely zůstávají (a musejí zůstat) součástí právního řádu v dosavadní podobě ta ustanovení novelizovaného právního předpisu, která mají být změněna novelou, jejíž účinnost (nebo účinnost některých jejích ustanovení) byla odložena. Až do účinnosti novely jde o ustanovení nejen platná ale i účinná, která zavazují ty, na které se právní předpis vztahuje a podle nichž postupují orgány veřejné moci i subjekty soukromého práva.

Pokud bychom tedy vyšli z toho, že novela se stává součástí novelizovaného právního předpisu okamžikem své platnosti (a současně řekli, že to, že se stane jeho součástí, znamená nahrazení novelou dotčených ustanovení novelizovaného předpisu ustanoveními novými, tedy vlastně derogaci jejich dosavadního znění), vedlo by to k jistě nezamýšlenému

důsledku, kdy by platností novely byla určitá ustanovení novelizovaného předpisu derogována, podle nových ustanovení by se však mohlo postupovat až od okamžiku účinnosti novely (a v mezidobí by tak vzniklo právní vakuum). Tak tomu však jistě není a ke změně novelizovaných ustanovení dochází se všemi důsledky až okamžikem účinnosti novely.

To ale současně nemůže vést k tomu, že by platná a neúčinná ustanovení novely bylo možné zcela ignorovat, zvláště pak mohou-li být předmětem přezkumu ústavnosti, resp. zákonnosti ze strany Ústavního soudu. To vede k závěru, že v takovém případě existují (přínejmenším – záleží na počtu novel s odloženou účinností) dvě znění novelizovaného právního předpisu, a sice to znění, které je platné a účinné a vedle něj znění, které je zpravidla zčásti účinné, zčásti však „pouze“ platné (a do kterého jsou promítnuty všechny novely daného právního předpisu, včetně novel dosud neúčinných). Pro existenci možného dvojího (či vícero) znění novelizovaného právního předpisu mluví např. čl. 60 odst. 2 Legislativních pravidel vlády upravující vyhlásování úplného znění zákona ve Sbírce zákonů. V něm je uvedeno, že má-li novela zákona rozdělena nabytí účinnosti jednotlivých bodů do více termínů, lze ve vztahu k těmto termínům, popřípadě k poslednímu z nich, ve zmocnění k vyhlášení úplného znění navrhnout termín, popřípadě termíny, které vyjádří, v jaké podobě bude úplné znění zákona, vyjadřující právně účinný obsah zákona, vyhlášeno.

Vychází se tedy z toho, že ve Sbírce zákonů má být vyhlášeno znění, které je v okamžiku vyhlášení platné a účinné, nikoliv jen znění platné, neboť (jakkoliv lze s ohledem na nabídku na trhu pochybovat vůbec o smysluplnosti vytváření a publikace úplných znění zákonů ve Sbírce zákonů) by nemělo valného smyslu vytvářet jako úplné znění zákona dokument, který nebude v praxi použitelný, neboť ti, které právní předpis zavazuje, aplikují znění účinné, nikoliv platné, leč neúčinné.

Z tohoto obecného pravidla existují dvě výjimky. Tou první je vydávání prováděcích právních předpisů, které nabývají účinnosti současně se zákonem, k jehož provedení jsou vydávány. Vyjdeme-li z toho, že

účinnost právního předpisu znamená, že až od tohoto okamžiku z něj plynou jeho adresátům práva a povinnosti, platí to i pro orgány veřejné moci, které zákon zmocňuje k vydávání prováděcích předpisů. Pokud má prováděcí právní předpis nabýt účinnosti současně se zákonem, k jehož provedení je vydán, musí být nutně vydán, tedy vyhlášen ve Sbírce zákonů, ještě před účinností zákona, nebo nejpozději současně s ním, což ovšem znamená, že vláda nebo příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní úřad uplatňují svou pravomoc vydat prováděcí právní předpis ještě před tím, než zmocňovací ustanovení, resp. ustanovení, která mají být provedena, nabudou účinnosti. To je motivováno ryze praktickými důvody, možná je to však v rozporu s obecným chápáním toho, co to je „účinnost“ právního předpisu.

Obráceným případem, kdy se aplikují ustanovení, která jsou účinná, nejsou však již platná, jsou případy přechodných ustanovení novel a nových zákonů, která předpokládají, že i po účinnosti novely či nového zákona se bude postupovat podle dosavadní právní úpravy, která už však okamžikem účinnosti novely či nového zákona byla zcela nebo zčásti zrušena (nebo nebyla?). Obecně známý je případ s přechodnými ustanoveními obchodního zákoníku (§ 761), kdy se po několik let aplikovala právní úprava, která byla formálně zrušena (šlo o někdejší právní předpisy o hospodaření se státním majetkem). Jak by se postupovalo, pokud by takovou (formálně) zrušenou právní úpravu, která se stále používá na základě přechodných ustanovení, někdo pokládal za protiústavní? Pak by zřejmě jediným řešením (nebyl-li by možný ústavně konformní výklad této úpravy) bylo zrušit příslušné přechodné ustanovení (jednou zrušenou úpravu už podruhé zrušit nelze) a tak se té zrušené právní úpravy jednou provždy zbavit.

I přes to, co je uvedeno v čl. 60 Legislativních pravidel vlády, zůstává otázkou, co myslíme tím, když mluvíme o právním předpisu „ve znění pozdějších předpisů“, zda máme na mysli jeho znění platné a současně i účinné nebo znění platné, které však ve všech svých částech být účinné nemusí (v důsledku odložené účinnosti jeho novely či novel). Tím se dostáváme zpět k otázce, jak novelizovat právní předpis v době legisva-

kance novely, tzn. zda máme v takovém případě novelizovat jeho znění platné a účinné nebo jeho znění platné a (částečně) neúčinné (tedy znění poslední) a jak se vůbec mají pomoci prostředků legislativní techniky tato znění od sebe odlišit. Slovní spojení „ve znění pozdějších předpisů“ nestačí, neboť z něj samotného není jasné, rozumí-li se tímto obratem znění platné a účinné nebo znění platné, leč (zcela nebo zčásti) neúčinné. Odpověď na to nedávají ani Legislativní pravidla vlády, a to ani v čl. 64 až 66, kde je upraven způsob citace novelizovaného právního předpisu.

Pokud připustíme, že mohou vedle sebe v jednom okamžiku nebo po určitou dobu existovat dvě různá znění novelizovaného právního předpisu, měli bychom i pomocí prostředků právního jazyka a legislativní techniky tato znění odlišovat a měli bychom také vždy vědět, které z těchto znění chceme novelizovat. V zásadě je zřejmě možné připustit jak novelizaci znění platného a účinného tak novelizaci znění platného a dosud (zcela) neúčinného, kritériem pro volbu té či oné metody by měla být především srozumitelnost záměru tvůrce novely pro adresáty takového právního předpisu.

Jak je to s pravomocí Ústavního soudu při přezkumu ústavnosti a zákonnosti právního předpisu, která se může uplatnit již od okamžiku platnosti právního předpisu? Ústavní soud může přezkoumávat platné (a neúčinné) znění právního předpisu, jistě však nelze vyloučit, aby přezkoumal i účinné znění právního předpisu v době legisvakance novely. Šlo by o případ, kdy by byl pro tvrzenou neústavnost, popř. nezákonnost podán návrh na zrušení účinného ustanovení právního předpisu, jež má být změněno novelou, která má odloženou účinnost.

Návrh Ústavnímu soudu by v takovém případě měl smysl jen tehdy, pokud by legisvakance byla tak dlouhá, aby měl Ústavní soud reálnou šanci o návrhu rozhodnout a současně pokud by nález Ústavního soudu měl mít reálné důsledky (tak by tomu zřejmě nebylo v případě, kdy by byl nález Ústavního soudu publikován ve Sbírce zákonů jen pár dnů přede dnem účinnosti novely či současně s účinností novely). Pokud by Ústavní soud zrušil účinné ustanovení, vznikla by v účinném znění

právního předpisu načas mezera, která by byla vyplněna okamžikem účinnosti novely.

Může tomu ale být i naopak, tzn. pokud bude Ústavní soud v době legisvakance novely přezkoumávat platné znění určitého ustanovení právního předpisu, které má být změněno novelou, jejíž účinnost byla odložena, a zruší toto platné znění, mělo by nálezem Ústavního soudu naopak zůstat nedotčeno jeho znění účinné a v tomto případě by v právním předpisu žádná mezera vzniknout neměla. To byl zřejmě případ i výše zmíněného nálezu Ústavního soudu týkajícího se novely zákona č. 247/1995 Sb., kdy byla zrušena i ustanovení sice platná ale dosud neúčinná, přičemž v té době stále ještě účinné znění dotčených ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. předmětem návrhu podaného Ústavnímu soudu a tedy ani posuzování ze strany Ústavního soudu nebyla a tato ustanovení ve svém v době vydání nálezu Ústavního soudu účinném znění zůstala součástí právního řádu.

Zbývá ještě odpovědět na otázku, zda je v případě, kdy se v době legisvakance novely mění právní úprava dotčená novelou, nutné rušit příslušné novelizační body této novely, aby se (nade vši pochybnost) zamezilo tomu, že nabudou účinnosti tak, jak se původně předpokládalo. Rušení novelizačních bodů by nemělo být nutné v případě, pokud novelizujeme platné znění, tedy znění, do kterého jsou inkorporovány všechny platné novely. Pokud však v době legisvakance novely měníme účinné znění právního předpisu, pak zřejmě nezbude, než novelizační body zrušit, jinak by se asi opravdu stalo, že nabudou účinnosti tak, jak se původně předpokládalo a vznikne zcela nepřehledná situace.

Nezabývali jsme se dosud druhou z možností novelizace právního předpisu v době legisvakance novely, o nichž byla řeč v úvodu, a sice otázkou, jak lze v období mezi platností a účinností novely změnit tu pasáž právního předpisu, která byla takovou novelou dotčena, ovšem jen do nabytí účinnosti této novely, tedy s omezenou platností jen na přechodnou dobu s tím, že původní novela má nabýt účinnosti v té podobě, v jaké byla původně schválena a publikována. Ve světle toho, co bylo výše uvedeno, nejde o „novelu novely“, ale o novelu účinného znění

s omezenou platností (časovou působností) jen do data účinnosti novely. Jak bylo naznačeno v úvodu, je samozřejmě možná i kombinace obou zmíněných variant, tedy kombinace „novely novely“ (tzn. novely platného a neúčinného znění) s novelou znění platného a účinného, která bude mít omezenou dobu platnosti (do data účinnosti „novely novely“). V takovém případě, pokud by se vše provádělo jedním právním předpisem, by zřejmě bylo možné pro časově omezenou změnu právní úpravy využít též institutu přechodných ustanovení.

Teze, ze které vychází Ústavní soud, a sice že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, kterážto teze pak přinejmenším zprostředkovaně vytváří určitou bariéru bránící ničím neomezenému „novelizování novel“ samozřejmě není nesporná. Je možné, že se jejím prostřednictvím Ústavní soud chtěl vyhnout úvahám o „obživnutí“ novelou nahrazené úpravy při derogaci novely (čemuž se nakonec stejně nevyhnul). Hlavním argumentem proti novelám novel by však zřejmě měl být argument srozumitelnosti práva. O co jde? Asi lze připustit, že novela je z formálního hlediska stejný právní předpis jako ten, který novelizuje (platí pro ni stejná legislativní procedura, stejná pravidla publikace atd.), ostatně i Ústavní soud připustil možnost zrušení novely (byť jen za určitých podmínek). Legislativní pravidla vlády navíc předpokládají rušení novel v případě, kdy se ruší novelizovaný právní předpis jako celek. Legislativní praxe nemá problémy ani s posunováním účinnosti novely (např. opakované posunování účinnosti zákona č. 309/2002 Sb., který navazuje jako „změnový zákon“ na zákon č. 218/2002 Sb.).

Pokud tedy mohu novelu jako celek zrušit a pokud mohu rovněž změnit její účinnost, co mi brání v tom, abych ji také „jen“ novelizoval a odstranil tak pochybnosti o tom, zda novelizovat platné či účinné znění právního předpisu, pokud připustím jejich souběžnou existenci? Měl by v tom bránit právě princip srozumitelnosti práva. Ještě by se dalo smířit s tím, že se budou (ovšem jen do okamžiku účinnosti) rušit jednotlivé novelizační body, snad i s tím, že se celý text novelizačního bodu nahradí novým textem, pokud by se ale měl novelizační bod měnit tak,

že se z něj cosi vypouští nebo se do něj něco vkládá či se text v něm obsažený jinak modifikuje, to už by mělo být za hranicí srozumitelnosti práva.

15.3. Mohou zrušená ustanovení „obživit“?

Tématem následujících řádků bude úvaha nad účinky derogace derogací (tedy zrušovacího, ovšem v širším smyslu) ustanovení, a to v tom smyslu, zda zrušení takového ustanovení může mít za následek obživení⁴⁹⁸ jím zrušené (nahrazené) právní úpravy. Tato otázka se v posledních letech stala několikrát předmětem úvah nejvyšších soudních institucí a vzhledem k mnohdy poměrně chaotickému vývoji našeho právního řádu lze očekávat, že se i v budoucnu může čas od času vracet. Dosud se o otázce možného „ožívání“ zrušených ustanovení mluvilo především v souvislosti s nálezy Ústavního soudu, kdy se diskutovala otázka účinků těchto nálezů, pokud jejich prostřednictvím došlo ke zrušení „zrušovacího“ ustanovení. Zrušovacími ustanoveními tu přitom nechápeme jen ono obvyklé „zrušovací“ ustanovení, kterým se v závěru nových předpisů ruší předpisy předchozí, ale rovněž ta ustanovení novel právních předpisů, jimiž dochází k nahrazení ustanovení právních předpisů novou úpravou, a to buď zcela nebo zčásti, a tím i současně ke zrušení nahrazované právní úpravy, tzn. k jejímu (definitivnímu?) vyřazení z právního řádu. Pokud je např. v novele stanoveno, že „V § 1 odst. 3 zní...“, neznamená to nic jiného, než určitou formu derogace odstavce 3 (jinou formou by mohlo být zrušení odstavce 3 bez náhrady, což může vedle zákonodárce učinit právě i Ústavní soud).

Otázkou (možného?) ožívání zrušených (ustanovení) právních předpisů se několikrát zabýval především Ústavní soud, jeho judikatura však není zcela jednotná. V nálezu Pl.ÚS 5/94⁴⁹⁸, ve kterém se zabýval ústavností novely trestního řádu spočívající v tom, že rozhodování o přeřazení

⁴⁹⁸ Nález Pl.ÚS 5/94, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 2, s. 155 (publ. pod č. 8/1995 Sb.).

odsouzeného z jednoho typu věznice do druhého bylo odňato okresním soudům a svěřeno řediteli příslušné věznice s tím, že takové rozhodnutí může být přezkoumáno soudem ve správním soudnictví, nalezneme zmínku o „novelou zrušeném a výrokem dnešního nálezu rehabilitovaném ustanovení § 324 tr. ř.“. Ústavní soud zrušil tímto nálezem § 9 a § 9a tehdejšího zákona č. 59/1965 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění zákona č. 294/1993 Sb. (tato ustanovení upravovala pravomoc ředitele věznice rozhodovat o přeřazení odsouzeného do věznice jiného typu, kterou měl dříve okresní soud) a rovněž bod 198 v čl. I zákona č. 292/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Tímto novelizačním bodem byl s účinností od 1. ledna 1994 z trestního řádu vypuštěn § 324 upravující do té doby pravomoc okresního soudu rozhodovat o změně způsobu výkonu trestu odnětí svobody. Ústavní soud tedy v daném případě zrušil derogační novelizační bod, na čemž stojí za pozornost i to, že o zrušení tohoto bodu byl návrh podaný Ústavnímu soudu rozšířen, když původně se týkal pouze § 9 a § 9a tehdejšího zákona č. 59/1965 Sb. – otázkou je, co si navrhovatelé od toho slibovali).

Ustanovení § 324 trestního řádu derogované čl. I bod 198 zákona č. 292/1993, kterýžto bod novely byl následně zrušen nálezem Ústavního soudu, je skutečně „součástí trestního řádu až do těchto dnů“, je tomu však spíše díky tomu, že dne 1. září 1995 nabyl účinnosti zákon č. 152/1995 Sb., kterým byl v rámci novely trestního řádu (čl. II tohoto zákona) v bodě 37 přetextován celý § 324 včetně nadpisu (novelizační bod byl uvozen větou „§ 324 zní“). Změna oproti znění § 324 zrušenému (tedy nahrazenému novým textem) zákonem č. 292/1993 Sb. a znění „oživenému“ na základě nálezu Ústavního soudu od 6. února 1995 představovala však pouze to, že v odstavci 1 tohoto ustanovení byl pojem „prokurátor“ byl nahrazen pojmem „státní zástupce“.

V nálezu Pl.ÚS 21/01⁴⁹⁹ Ústavní soud uvedl, že „zrušením napade-

⁴⁹⁹ Nález Pl.ÚS 21/01, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 25, s. 97 (publ. pod č. 95/2002 Sb.).

ného protiústavního ustanovení zákona neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno. Ústavní soud totiž v řízení o kontrole norem vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho „vyřazení“ z právního řádu České republiky, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „ožívání“ předpisu již dříve zrušeného. Opačný názor by podle přesvědčení Ústavního soudu mohl vést ke vzniku značné právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu. Proto lze uzavřít, že k „ožívání“ dříve zrušeného či změněného právního předpisu v důsledku nálezu Ústavního soudu v uvedeném smyslu by mohlo dojít pouze tehdy, jestliže by to ústavní předpisy přímo umožňovaly (viz např. čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouska).“

V nálezu Pl. ÚS 2/02⁵⁰⁰ Ústavní soud rozhodoval o návrhu na zrušení části druhé zákona č. 229/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění zákona č. 492/2000 Sb. V daném případě šlo o to, že zákonem č. 103/2000 Sb. (část pátá tohoto zákona), bylo do občanského zákoníku doplněno ustanovení § 879c, podle kterého s právo trvalého užívání pozemku podle § 70 zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, zastavěného budovou nebo stavbou ve vlastnictví osoby, v jejíž prospěch bylo právo trvalého užívání zřízeno, a pozemku na něj navazujícího, jestliže takový pozemek souvisí s provozem této budovy nebo stavby, které trvá ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, mění uplynutím jednoho roku ode dne účinnosti tohoto zákona (tzn. dnem 1. 7. 2001- pozn. aut.) na vlastnictví právnické osoby, v jejíž prospěch bylo toto právo zřízeno. Toto ustanovení však bylo s účinností od 30. 6. 2001, tedy jediný den před uplynutím rozhodné lhůty, zrušeno zákonem č. 229/2001 Sb. (část druhá tohoto zákona). Ústavní soud pak ná-

⁵⁰⁰ Nález Pl.ÚS 2/02, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu svazek 32, s. 331 (publ. pod č. 278/2004 Sb.).

sledně nálezem Pl.ÚS 2/02 část druhou zákona č. 229/2001 Sb. zrušil. Předmětem dohadů se poté stala otázka účinků tohoto nálezu ve vztahu k úpravě, která byla zrušena novelou, jíž posléze zrušil Ústavní soud, a to v tom smyslu, zda původní úprava v důsledku nálezu Ústavního soudu obživla čili nic.

Ústavní soud v nálezu Pl.ÚS 2/02 uvedl, že „v řízení o kontrole norem vystupuje Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 - publikovaný pod č. 95/2002 Sb.). Proto také rušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho „vyřazení“ z právního řádu České republiky, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „ožívání“ předpisu již dříve zrušeného. V konkrétním případě se ovšem jedná o zrušení derogačního ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje na svůj nález sp. zn. Pl. ÚS 5/1994 - publikovaný pod č. 8/1995 Sb. V uvedeném nálezu Ústavní soud zrušil bod 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým byl změněn a doplněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Bod 198 uvedeného zákona vypustil z trestního řádu ustanovení § 324, který upravoval rozhodování o změně způsobu výkonu trestu. Zmíněná derogace derogačního ustanovení bodu 198 zákona č. 292/1993 Sb. měla za následek „rehabilitaci“ ustanovení § 324 trestního řádu, které je jeho součástí až do těchto dnů. Lze tedy přisvědčit názoru navrhovatele, že zrušením části druhé čl. II. zákona č. 229/2001 Sb. se obnoví stav založený ustanoveními § 879c, § 879d a § 879e ObčZ. Tato skutečnost by ovšem měla za následek vznik značné právní nejistoty nejenom v právech subjektů, na které se vztahoval režim § 879c až § 879e ObčZ, ale i u práv třetích osob. Proto Ústavní soud odložil účinnost zrušení napadeného ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. do 31. 12. 2004, aby tak poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené právní úpravy.“.

Ústavní soud tedy na straně jedné konstatoval, že se zrušením části druhé čl. II. zákona č. 229/2001 Sb. obnoví stav založený ustanoveními § 879c, § 879d a § 879e ObčZ, současně však toto zrušení odsunul

o téměř 9 měsíců (nález je ze dne 9. 3. 2004), což dává tušit, že ani Ústavní soud si zřejmě nebyl svým závěrem o „obživení“ dříve zrušené právní úpravy zcela jist.

O nejistotě ohledně právních účinků nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 278/2004 Sb. nicméně svědčí i vládní návrh zákona o právních vztazích k majetku České republiky, který byl podle dřívějších právních předpisů v trvalém užívání⁵⁰¹, který vláda schválila a předložila Poslanecké sněmovně právě v reakci na odůvodnění tohoto nálezu. V důvodové zprávě k návrhu tohoto zákona se mimo jiné uvádělo, že „lze totiž zcela souhlasit s tím, že zrušení příslušné pasáže zákona č. 229/2001 Sb. přinejmenším může vyvolat právní nejistotu dotčených subjektů, včetně státu samotného. V tomto smyslu se jeví jako nezbytné, a to i z hlediska zcela zřejmého veřejného zájmu, deklarovat (sic!) zachování dosavadních právních vztahů všech dotčených subjektů a současně potvrdit právní režim, který byl již platně založen, funguje a v reálném čase vytváří předpoklady pro postupné dokončení jednání státu směřujícího k nastolení standardních právních vztahů k majetku, který byl původně podle dřívějších právních předpisů odevzdán do bezúplatného trvalého užívání.“ Návrh tohoto zákona byl však v Poslanecké sněmovně v prvním čtení zamítnut. Obsahem návrhu zákona, který měl nabýt účinnosti 31.12.2004, bylo pouze konstatování, že se právní vztahy k majetku České republiky, který byl podle dřívějších právních předpisů odevzdán právníkům osobám bezplatně do trvalého užívání, a nakládání s tímto majetkem se řídí zvláštními právními předpisy upravujícími výkon vlastnických práv státu a hospodaření s majetkem státu (§ 1 návrhu), resp. že právní vztahy právníků a fyzických osob k majetku státu uvedenému v § 1, založené zvláštními právními předpisy uvedenými v § 1 anebo vzniklé na základě těchto zvláštních právních předpisů, zůstávají nedotčeny (§ 2 návrhu).

Patrně posledním příspěvkem Ústavního soudu k tomuto tématu byly

⁵⁰¹ Sněmovní tisk č. 809, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2004, IV. volební období.

nálezy týkající se výkladu § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10 zákona č. 253/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění platném a účinném po 1. 4. 2006, tedy po jeho novelizaci provedené zákonem č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách. Tímto zákonem byl zrušen § 113 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty, kterým byla platnost ustanovení § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10 zákona o dani z přidané hodnoty do omezena 31. 12. 2004. Ustanovení § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10 zákona o DPH upravovalo osvobození loterií a jiných podobných her od daně z přidané hodnoty a podle § 113 písm. b) zákona pozbývala tato ustanovením platnosti dnem 31. prosince 2004. Citovaný zákon č. 109/2006 Sb. zrušil ustanovení § 113 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty, bylo tedy zrušeno derivující ustanovení. Spory před správními soudy a posléze i soudem Ústavním se následně vedly o posouzení otázky, zda ustanovení právního předpisu, o němž právní předpis stanovil, že k určitému dni pozbývá platnosti, může znovu nabýt platnosti a účinnosti „jenom“ tím, že samo ustanovení, na jehož základě předtím platnosti pozbylo, bylo následně jiným právním předpisem zrušeno.

Ústavní soud v rozhodnutích I. ÚS 504/10 a I. ÚS 1927/09 zrekapituloval svou dosavadní judikaturu k otázce „ožívání“ zrušených (ustanovení) právních předpisů a daný případ uzavřel tím, že „zákon o DPH ve svém závěrečném ustanovení [§ 113 písm. b)] stanovil, že „ustanovení § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10 pozbývají platnosti dnem 31. prosince 2004.“ Uplynutím zmíněného dne tak citovaná ustanovení přestala normativně existovat (srov. shora uvedené). Ustanovení § 113 písm. b) zákona o DPH se naplnilo: uplynutím stanoveného okamžiku došlo ke vzniku právní skutečnosti, se kterou byl spjat stanovený následek. Tento následek nastal a vzhledem k tomu, že nikdo neumí zvrátit tok času, nelze předpokládat, že by se „opakoval“. Přijetím zákona č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, jenž nabyl účinnosti dne 1. 4. 2006 (tj. čl. XVII bod 2 uvedeného zákona) a kterým byl zrušen § 113 písm. b) zákona o DPH, přestalo citované ustanovení zákona o DPH normativně exi-

stovat. Nicméně zákon o sociálních službách nijak normativně neupravil následek, ke kterému aplikací ustanovení § 113 písm. b) zákona o DPH již došlo; tento následek tak tedy zůstal zachován. Jinými slovy, chtěl-li by zákonodárce docílit takového stavu, že by existovala pravidla, jichž se stěžovatelka dovolává, musel by je ve formě zákona výslovně přijmout; tak se tomu však nestalo. ... V právním řádu České republiky pak není výslovné úpravy, která by předjímalá znovunabytí platnosti jednou zrušeného zákona, mělo-li by být obnovení platnosti spjato s projevem vůle jiného státního orgánu než Parlamentu; obecně je proto nutné vycházet z toho, že jednou zrušený zákon bez jeho opětovné vůle, směřující k obnovení platnosti a účinnosti zákona, tyto vlastnosti znovu nabýt nemůže.“

V otázce „obživnutí“ původní (dříve zrušené) právní úpravy na základě derogčního nálezu Ústavního soudu není jednotná ani teorie. Autoři komentáře k zákonu o Ústavním soudu jednoznačně uvádějí, že „Ústava ani zákon o Ústavním soudu nestanoví, na rozdíl od úpravy obsažené v čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouské republiky, obnovení platnosti a účinnosti toho právního předpisu, který byl derogován právním předpisem a ten byl pak nálezem Ústavního soudu zrušen. ... Je-li právní předpis jednotou normotvorné vůle a projevu kompetentního orgánu veřejné moci, pak jednou zrušený předpis bez danosti opětovné vůle o obnovení jeho platnosti a účinnosti tyt nabýt nemůže. Danost takové vůle pro případ derogace ústavním soudem může být vyslovena explicitně a obecně ústavodárcem (viz např. čl. 1410 odst. 6 Ústavy Rakouska), přičemž hlediska opětovného nabytí platnosti a účinnosti předchozího právního předpisu zrušeného (a příp. nahrazeného) Ústavním soudem drogovaným předpisem, mohou zejména být ústavní konformita předchozí úpravy nebo její přetrvávající aktuálnost.“⁵⁰² Nega-

⁵⁰² Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, C. H. Beck, Praha 2007, s. 432.

tivně se k otázce „oživání“ jednou zrušených ustanovení staví J. Tryzna.⁵⁰³ Šimíček k této otázce uvádí, že "[ani v případě, pokud by Ústavní soud z důvodu protiústavnosti zrušil pouze derogaçní klauzuli v určitém předpisu], by se automaticky neobnovila platnost zrušeného předpisu, přestože jedním dechem přiznáváme, že v takovém případě by nález Ústavního soudu zřejmě postrádal hlubšího smyslu (...)."⁵⁰⁴

Jiní autoři však uvádějí, že „v takovýchto případech jde o zrušení ustanovení novelizujícího právního předpisu pro jeho rozpor zejm. s ústavními zákony (ať už jde o postup při přijetí a vydání předpisu nebo o obsah inkriminovaného ustanovení), takže nejen není důvod, pro něž by mělo být ustanovením původního předpisu obnovení platnosti odpíráno (jejich neústavnost nebyla v řízení před Ústavním soudem tvrzena ani zkoumána), ale zájem na urychleném obnovení konsistence předchodí právní úpravy a tedy i právní jistoty přímo pro automatické obnovení platnosti ustanovení původního právního předpisu svědčí“ a odkazují na slovenskou úpravu⁵⁰⁵. Podle Blahože může zákon zrušený derogaçní klauzulí znovu ožít, pokud Ústavní soud zruší zákon obsahující derogaçní klauzuli.⁵⁰⁶

Ústava ani zákon o Ústavním soudu otázku obnovení platnosti ustanovení, resp. právního předpisu jako takového, zrušeného ustanovením, resp. právním předpisem pozdějším, který byl posléze zrušen nálezem Ústavního soudu, výslovně neupravují.

V § 41 zákona č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním bylo stanoveno,

⁵⁰³ Tryzna, J.: Několik poznámek ke vztahu Ústavního soudu k legislativě a k ovlivňování právního řádu České republiky Ústavním soudem, in: *Zákon v kontinentálním právu* (eds. Gerloch, A., Maršálek, P.), Eurolex Bohemia, Praha 2005, s. 353 an.

⁵⁰⁴ Šimíček, V.: *Ústavní stížnost*, 3. aktualizované a přepracované vydání, Linde, Praha 2005, s. 245

⁵⁰⁵ Mikule, V., Sládeček, V.: *Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*, Eurolex Bohemia, Praha 2001, s. 199.

⁵⁰⁶ Blahož, J.: *Soudní kontrola ústavnosti ...*, s. 456.

že „ztrátou účinnosti, popřípadě platnosti právních předpisů podle čl. 3 odst. 1 ústavního zákona⁵⁰⁷ se neobnovuje platnost právních předpisů jimi zrušených; šlo-li však jen o jejich změnu nebo doplnění, platí dřívější právní předpis ve znění platném před touto změnou nebo doplněním“.

Ustanovení § 41a odst. 3 zákona č. 38/1993 Zb.z., o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov po vzoru této právní úpravy stanoví, že ztrátou účinnosti, popřípadě platnosti právních předpisů na základě nálezu Ústavního soudu se neobnovuje platnost právních předpisů jimi zrušených, pokud však šlo jen o jejich změnu nebo doplnění, platí dřívější právní předpis ve znění platném před touto změnou nebo doplněním.

V samotném čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouské republiky zmíněném Ústavním soudem je pak stanoveno, že byl-li rozhodnutím Ústavního soudního dvora zrušen nějaký zákon jako protiústavní, nabývají dnem účinnosti zrušení, pokud v rozhodnutí není stanoveno jinak, opět účinnosti ta zákonná ustanovení, která byla zrušena zákonem prohlášeným Ústavním soudním dvorem za protiústavní, přičemž ve vyhlášení o zrušení zákona má být též uvedeno, nabývají-li opět platnosti zákonné předpisy, a které.⁵⁰⁸

S ohledem na absenci pozitivní právní úpravy, která by explicitně

⁵⁰⁷ Šlo o ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, podle jehož čl. 3 odst. 1 platilo, že vysloví-li Ústavní soud svým nálezem, že je nesoulad mezi právními předpisy uvedenými v čl. 2 tohoto ústavního zákona, pozbývají dotčené předpisy, jejich části, popřípadě některá jejich ustanovení účinnosti, přičemž orgány, které tyto předpisy vydaly, jsou povinny je do šesti měsíců od vyhlášení nálezu Ústavního soudu uvést do souladu s ústavními zákony, mezinárodními smlouvami, popřípadě zákony Federálního shromáždění a neučiní-li tak, pozbývají takové předpisy, jejich části nebo ustanovení platnosti po šesti měsících od vyhlášení nálezu (to neplatilo jen pro ústavní zákony České národní rady a Slovenské národní rady).

⁵⁰⁸ Na základě této právní úpravy bývá Ústavní soud Rakouska označován nikoliv jen za negativního ale i pozitivního zákonodárce (srov. Blahož, J.: Soudní kontrola ústavnosti ... Základy ústavního práva, s. 310).

upravovala obnovení platnosti a účinnosti právního předpisu zrušeného pozdějším předpisem, který byl následně derogován nálezem Ústavního soudu, je třeba se přiklonit k závěru, že něco takového dnes v podmínkách právního řádu ČR možné není, a to i s ohledem na to, že by to mohlo slovy Ústavního soudu vést ke vzniku „značné právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu“. Přisvědčit proto nelze ani argumentaci Ústavního soudu, který takové účinky svých nálezů připustil v případě, že se jimi ruší derogační ustanovení, neboť v takovém případě by to, zda k „obživení“ původní právní úpravy dojde, zřejmě záleželo jen na použité legislativní technice (účinky derogace má jak ustanovení, jímž se jiné ustanovení „zrušuje“ tak ustanovení, které jiné ustanovení nebo jeho část nahrazuje). Ústavní soud by za této situace zřejmě musel v nálezu vždy určovat, zda a které právní předpisy nabývají znovu platnosti a účinnosti, což je však postup, který je např. v sousedním Rakousku stanoven přímo v Ústavě.

III. EVROPSKÁ DIMENZE TVORBY PRÁVA

16. Evropská dimenze legislativního procesu

16.1. Úvod

I když se členství České republiky v Evropské unii již pomalu chýlí ke konci první dekády, je nutné si přiznat, že řada z nás dosud hledí na unijní právo jako na cosi mimo nás. Všichni se jistě shodneme na tom, že unijní právo proměňuje a ovlivňuje český právní řád, i když kvantifikace tohoto vlivu je z řady důvodů obtížná. Obecně lze konstatovat, že objem „evropské“ legislativy od počátku evropské integrace v roce 1958 až po dobu současnou strmě narůstal, a to i v souvislosti s postupnými změnami primárního práva, které dávaly Evropské unii kompetence v dalších a dalších oblastech. Největšího objemu dosáhla „evropská legislativa“ počátkem osmdesátých let, kdy právní řád čítal okolo 14 000 právních aktů, další nárůst byl spojen s dobudováním vnitřního trhu v letech devadesátých. Poté se nárůst počtu legislativních aktů snížil. Současná „postlisabonská“ etapa vývoje evropské integrace je charakteristická tím, že vedle nástrojů legislativních se stále více používá metody otevřené koordinace v oblastech, kde Evropská unie sama nemá dostatek legislativních pravomocí.

Kvantifikace vlivu „unijní“ legislativy na národní právní řády se diametrálně rozchází. Někdejší předseda Evropské komise Jacques Delors uvedl v červenci 1988, že 80 % národní ekonomické legislativy pochází z Bruselu. Údaje ze současných národních statistik, jak uvádí studie knihovny House of Commons⁵⁰⁹ se liší od 6,3 % do 84 %. Pro ilustraci lze uvést, že v České republice se počet zákonů, které vláda pro projednávání v Parlamentu ČR označila za „evropské“ pohybuje za poslední tři volební období lehce nad 50 %. (To ovšem nic nevypovídá o podzákonných předpisech.)

Přes obtížnou kvantifikaci vlivu unijní legislativy na český právní řád

⁵⁰⁹ How much legislation comes from Europe?, House of Commons Library Research Paper, 10/62, listopad 2010.

je nicméně zřejmé, že její dopad na český právní řád je podstatný a pokud bychom chtěli dosáhnout zjednodušení a zefektivnění právního prostředí, musíme o to usilovat aktivně na obou frontách – domácí i evropské. Česká republika je dnes již plnoprávným aktérem na poli unijní legislativy a již nestačí nahlížet evropské právo pasivně, jen z pohledu jeho transpozice a aplikace. Je třeba zamyslet se také nad tím, jak a zda je možné ovlivnit jeho tvorbu, kvalitu a úroveň regulace a míru harmonizace vnitrostátních právních řádů. Emancipované působení České republiky jako člena Evropské unie však musí být také podloženo znalostmi o fungování a průběhu legislativního procesu na evropské úrovni. Evropský legislativní proces je procesem kontinuálně propojeným s národní normotvornou a není možné oddělit proces tvorby unijního práva od jeho transpozice a aplikace na národní úrovni. Znalost unijního legislativního procesu, jeho hlavních zásad a procedur je dnes již nezbytná i pro tvorbu norem českého práva.

Ústavní souvislosti legislativní činnosti Unie a dělba pravomocí mezi Uní a členskými státy

Evropská unie vykonává své pravomoci, včetně pravomoci legislativní, na základě **principu svěřeni**. Jsou to členské státy, které prostřednictvím primárního práva a jeho novelizací jako „páni Smluv“ určují, které pravomoci chtějí na Evropskou unii přenést. Také Lisabonskou smlouvou⁵¹⁰, která významně pozměnila dosavadní smluvní rámec pro fungování Evropské unie, došlo k přenosu dalších pravomocí ČR na orgány EU. Dvojí přezkum Lisabonské smlouvy Ústavním soudem ČR⁵¹¹ vyústil v závěr, že tato nová smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem ČR, Ústavní soud se nicméně ve svém nálezu „Lisabon I“⁵¹²

⁵¹⁰ Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy (dále jen „SEU“) a Smlouva o založení Evropského společenství ve znění Lisabonské smlouvy, tj. Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Pro souhrnné označení SEU a SFEU je v následujícím textu používán také výraz „Smlouvy“ či „zakládací Smlouvy“.

⁵¹¹ Pl. ÚS 19/08 a Pl. ÚS 29/09.

⁵¹² Nález Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008.

vyslovil k ústavním mezím přenosu pravomocí na základě čl. 10a Ústavy ČR s tím, že v rámci těchto mezí je rozsah přenosu pravomocí otázkou a priori politickou⁵¹³ a je projevem svrchovanosti suveréna. Podle Ústavního soudu „přenos pravomocí orgánů České republiky [...] nemůže jít tak daleko, aby narušil samu podstatu republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu založeného na úctě právům a svobodám člověka a občana a aby založil změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.“⁵¹⁴ Rozpor Lisabonské smlouvy samotné s ústavním pořádkem Ústavní soud neshledal, avšak podle jeho názoru je z hlediska ústavního pořádku významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.⁵¹⁵ Z toho důvodu je nyní, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, důležitá nejen kontrola její aplikace ze strany Ústavního soudu a Parlamentu ČR (viz dále), ale i postup vlády v rámci Rady již od počáteční fáze projednávání jednotlivých návrhů opatření, které musí být přijímány pouze v mezích pravomocí, jež ČR na Evropskou unii přenesla.

Pro odpověď na otázku kde je a kde není možné přijímat unijní legislativu je klíčové vymezení a dělba pravomocí mezi Uníí a členskými státy. Stejně jako před Lisabonskou smlouvou **se vymezení pravomocí Unie řídí zásadou svěřeni**, podle níž Unie jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách; pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.⁵¹⁶ **Výkon pravomocí svěřených Unii se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.**⁵¹⁷ Oproti dosavadní Smlouvě o ES došlo Lisabonskou smlouvou k podrobnému

⁵¹³ Bod 109 nálezu Pl. ÚS 19/08.

⁵¹⁴ Bod 97 nálezu Pl. ÚS 19/08.

⁵¹⁵ Bod 120 nálezu Pl. ÚS 19/08 a bod 150 nálezu Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. listopadu 2009, tzv. „Lisabon II“.

⁵¹⁶ Čl. 5 odst. 1 a 2 SEU.

⁵¹⁷ Čl. 5 odst. 1 SEU.

systematickému vymezení pravomocí Evropské unie.⁵¹⁸ Pravomoci jsou nově explicitně vymezeny v rámci kategorií: výlučné, sdílené a podřídné, koordinační a doplňkové. Tato úprava by měla napomoci (zcela jistě i za přispění nové judikatury) k vyjasnění některých dosud sporných otázek v oblasti rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy. V oblasti sdílených pravomocí platí v souladu se zásadou subsidiarity, že zbytkové pravomoci přísluší členským státům, tedy že členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala, a zpětně vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se ji Unie rozhodla přestat vykonávat.⁵¹⁹

Také vymezení pravomocí Unie v Lisabonské smlouvě bylo podrobeno přezkumu Ústavním soudem, zejména v rámci řízení ve věci Lisabon I. Ve svém nálezu v této věci Ústavní soud v otázce mezí přenosu pravomocí podle čl. 10a Ústavy rozlišil, v návaznosti na svůj náleze ve věci „cukerných kvót“,⁵²⁰ formální a materiální rovinu podmíněnosti přenosu pravomocí. *„Formální rovina omezuje přenos pravomocí jeho slučitelností s uchováním základů státní suverenity České republiky. V tomto ohledu se formální rovina pojí s ustanovením článku 1 odst. 1 Ústavy. Materiální rovina se týká způsobu výkonu přenesených pravomocí, jenž nesmí ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu; toto omezení vychází z ustanovení článku 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná. Materiální hranice přenosu pravomocí jsou dokonce, jak Ústavní soud zdůraznil, mimo dispozice samotného ústavodárce.“*⁵²¹ Vzhledem k tomu, že **legislativní kompetenční kompetence, tedy oprávnění měnit základní předpisy, zůstává i na základě Lisabonské smlouvy členským státům**, nemůže být podle Ústavního soudu Unie pokládána „*ani za druh federálního státu, ani za zvláštní entitu, stojící*

⁵¹⁸ Část první, hlava I SFEU.

⁵¹⁹ Čl. 2 odst. 2 SFEU.

⁵²⁰ Nález Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006.

⁵²¹ Bod 130 nálezu Pl. ÚS 19/08.

*v každém obledu a vždy nad jednotlivými státy.*⁵²² Ústavní soud také poukázal na skutečnost, že **kategorie výlučných pravomocí** existovala již před Lisabonskou smlouvou, a v jejich explicitním vymezení shledal přínos spočívající ve větší jasnosti a přehlednosti.⁵²³ Připustil nicméně, že u zařazení jednotlivých kompetencí ke změnám dochází (a to směrem k rozšíření jejich okruhu)⁵²⁴.

Pokud jde o **oblast sdílených pravomocí**, shledal Ústavní soud, že čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) *„nezakládá nějakou neomezenou kompetenční klauzuli v oblasti sdílených pravomocí, ale jen deklaruje hlavní oblasti, kde se sdílené pravomoci projeví; každá jednotlivá pravomoc však musí být v každém případě specifikována v relevantní části příslušné smlouvy.*“⁵²⁵ To ostatně vyplývá z čl. 2 odst. 6 SFEU, podle kterého rozsah a způsob výkonu pravomocí Unie určují ustanovení Smluv týkající se jednotlivých oblastí. Podle Ústavního soudu vyplývá z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí potřeba zřetelnější ohraničenosti přenesených pravomocí, spolu s dostatečnou kontrolou ze strany České republiky jako svrchovaného státu. Tento požadavek ohraničenosti přenesených pravomocí je naplněn právě jejich konkretizací v jednotlivých ustanoveních zejména v části třetí SFEU, včetně konkrétních rozhodovacích procedur a právních nástrojů, které mohou být při jejich realizaci použity.⁵²⁶

16.2. Změny primárního práva podle LS

Pro rozsah legislativní kompetence je určující především primární

⁵²² Bod 132 nálezu Pl. ÚS 19/08.

⁵²³ Bod 133 nálezu Pl. ÚS 19/08.

⁵²⁴ Např. zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky nebo některé oblasti společné obchodní politiky, zejména obchod s audiovizuálními a kulturními službami, vzdělávacími službami a sociálními a zdravotnickými službami a oblast přímých zahraničních investic.

⁵²⁵ Bod 134 nálezu Pl. ÚS 19/08.

⁵²⁶ Body 135 a 136 nálezu Pl. ÚS 19/08.

právo a jeho změny. Změny primárního práva v průběhu historie vždy předznamenávaly vývoj a hloubku integračního procesu nebo naopak kodifikovaly judičiální doktrínu v mnohém předcházející vývoj smluvního rámce. **Primární právo je základním kompetenčním, organickým a funkčním rámcem pro fungování Evropské unie** a jeho změny jsou plně v dispozici členských států. Lisabonská smlouva nově výslovně upravuje zásadu rovnosti členských států před Smlouvami (čl. 4. odst. 2) a zaručuje tak, že změny primárního práva jsou podrobeny obecné zásadě mezinárodního práva – každý stát jeden hlas. Z hlediska věcného je zásadně možné právě jen prostřednictvím novely Smluv měnit obsah smluv nebo svěřit Unii nové pravomoci. Lisabonská smlouva ale nově výslovně zakotvuje i možnost dříve svěřené pravomoci Unii odejmout (čl. 48 odst. 2).

Na rozdíl od dosavadní smluvní úpravy zakotvila Lisabonská smlouva několik způsobů novelizace základních smluv (čl. 48 SEU). Jedná se především o tzv. *řádný postup* pro změny Smluv a tzv. *zjednodušený postup*. Vedle tohoto zjednodušeného postupu obsahuje Lisabonská smlouva i řadu dalších ustanovení, která mají umožnit dílčí procesní či materiální změny Smluv bez využití klasického postupu pro změnu Smluv (tzv. evolutivní klauzule) Zvláštní úprava řádné změny Smluv odchylná od obecné úpravy obsažené v článku 48 SEU je zavedena pro dohodu o přistoupení nového členského státu dle čl. 49 SEU.

16.2.1. Řádný postup pro změny Smluv

Tzv. „*řádný postup*.“ pro změny Smluv lze uplatnit pro změny jakékoli části Smluv, včetně jejich protokolů. Možnost iniciovat změnu má kromě vlády kteréhokoli členského státu a Komise nově i Evropský parlament.⁵²⁷ Řádný postup pro přijímání změn má dvě rozdílné varianty. První z nich je **postup s využitím tzv. konventu**, druhý pak **bez**

⁵²⁷ Procedura při iniciování řádného postupu ze strany EP je upravena v jednacím řádu EP

svolání konventu. Navrhovatel předá svůj návrh Radě, která ho postoupí bez zbytečného prodlení Evropské radě k dalšímu řízení a je také nově povinna „oznámit“ parlamentům členských států, že takový návrh byl předložen. Rada sama k návrhu nezaujímá žádné stanovisko. Evropská rada návrh postoupí ke konzultaci Evropskému parlamentu, schválení návrhu není v konzultační proceduře nutné. Evropská rada rovněž konzultuje návrh změn s Komisí. Také Komise musí návrh změn projednat a usnést se o něm. Schválení návrhu Komisí rovněž není nezbytným předpokladem pro další postup.⁵²⁸ Konzultované orgány nicméně musí usnesením rozhodnout, aby další postup neblokovaly. Následujícím krokem je přijetí kladného rozhodnutí Evropské rady „*ve vztahu k posouzení navrhovaných změn*“. Evropská rada o předběžném návrhu změn rozhoduje prostou většinou. Bere přitom v úvahu výsledky konzultací s EP a s Komisí, ale není jimi vázána. Pokud ER rozhodnutí nepřijme, procedura tím končí. Pokud ER přijme kladné rozhodnutí, je třeba rozhodnout, zda se k navrženým změnám bude konat konvent, či nikoliv. K upuštění od svolání konventu je nutný souhlas Evropského parlamentu..⁵²⁹ Jestliže EP vyslovil svým usnesením souhlas s tím, že konání konventu není nutné, může ER přijmout rozhodnutí, že konvent nesvolá. Takové rozhodnutí je možné přijmout jen tehdy, pokud svolání konventu „*není odůvodněné rozsahem navrhovaných změn*“. O splnění, či nesplnění této podmínky ve skutečnosti rozhodne ER svým rozhodnutím. Rozhodnutí ER se přijímá prostou většinou. Dodržení stanoveného postupu má pravomoc na základě návrhu přezkoumat SD (čl. 263 SFEU.) Pokud je přijato rozhodnutí o nesvolání konventu, vypracuje ER „*mandát*“ pro účely jednání konference zástupců vlád členských států (IGC – Intergovernmental Conference). Tato konference jedná ve

⁵²⁸ Pokud se novelizace týká institucí v měnové oblasti, je ER povinna konzultovat i ECB. Měnová oblast je upravena v čl. 127 až 133 SFEU, pravomoci centrální banky pak v čl. 282 až 284 SFEU a v Protokolu (č. 4) o systému centrálních bank a Evropskou centrální banku.

⁵²⁹ Evropský parlament rozhoduje na základě svého jednacího řádu.

složení představitelů členských států zmocněných vládami členských států.

Pokud není Evropskou radou přijato rozhodnutí o nesvolání konventu, koná se k navrženým změnám konvent složený z reprezentantů parlamentů členských států, ze zástupců „*blav států nebo předsedů vlád*“, zástupců EP a zástupců Komise. Úkolem konventu je „*přezkoumání návrhů změn*“, tedy jednání o změnách, které byly navrženy a k nimž bylo vysloveno předběžné kladné rozhodnutí ER. Výsledkem jednání by mělo být konsensuálně přijaté doporučení. Pravidla jednání konventu upravena nejsou a jsou věcí konventu samotného. Není ani stanoveno, zda je třeba o takovém doporučení hlasovat. Z dosavadní praxe dvou konventů konaných v souvislosti s přípravou Listiny základních práv Evropské unie a Smlouvou zakládající Ústavu pro Evropu je zřejmé, že konvent se návrhem necítil zcela vázán.

Pokud konvent přijme doporučení nebo pokud bylo přijato rozhodnutí o nesvolání konventu a ER vypracovala mandát pro účely jednání konference zástupců vlád členských států, svolá předseda Rady tuto konferenci. Konference vypracuje text změny Smluv. Konečné rozhodnutí o znění změny Smluv je obvykle přijato jednomyslně v rámci jednání Evropské rady nebo na její okraj. Rozhodnutí není rozhodnutím ER, jedná se i mezinárodní smlouvu.

Novelizační Smlouva vstoupí v platnost, pouze pokud ji ratifikují – konečným způsobem schválí - všechny členské státy. V České republice upravují postup před ratifikací a vlastní ratifikaci takové smlouvy čl. 10a, 49 a 63 Ústavy ČR. Pokud by smlouva o změně Smluv přenášela některé další pravomoci na Unii, je k ratifikaci třeba souhlasu Parlamentu podle čl. 10a, nestanoví-li ústavní zákon, že je třeba souhlasu daného v referendu. Je sporné, zda by v případě, kdy taková novelizační smlouva nepřenáší další pravomoci na Unii, bylo možné použít jednodušší proceduru schvalování mezinárodních smluv Parlamentem ČR podle čl. 10 Ústavy. Zakládací smlouvy totiž představují ucelený kompetenční řád ve smyslu přenosu pravomocí ČR na Evropskou unii a jejich ustanovení jsou vzájemně propojena a i dílčí změny mohou mít dopad na výkon

přenesených pravomocí. Uvedené názory se v praxi střetly již v případě historicky prvních novelizací Lisabonské smlouvy (Protokolu o navýšení počtu poslanců Evropského parlamentu a změně čl. 136 SFEU umožňující vytvoření Evropského stabilizačního mechanismu) s tím, že v praxi převážil názor o integritě novelizovaných smluv a jejich změně kvalifikovanou většinou. Poslední fází ratifikačního procesu v České republice je vlastní akt ratifikace prezidentem republiky, která je platná až po kontrasignaci předsedou vlády, nebo jím pověřeným členem vlády (čl. 63 Ústavy ČR). Před dokončením ratifikačního procesu mohou samozřejmě kvalifikované subjekty využít institutu předběžné kontroly ústavnosti mezinárodní smlouvy ze strany Ústavního soudu ČR.

16.2.2. Zjednodušený postup pro změny smluv a tzv. „evolutivní klauzule“

Lisabonská smlouva obsahuje řadu ustanovení, která je možné označit jako ustanovení flexibilní a která mají *pro futuro* umožnit dílčí procesní či materiální změny Smluv bez využití klasického postupu pro změnu Smluv. I když v historii Evropské unie nejde o úplné novum a některé z těchto mechanismů obsahovaly již Smlouvy dosud platné, bylo přijímání právních aktů na základě těchto tzv. „evolutivních klauzulí“^{530 531} předmětem diskuse i ústavního přezkumu, a to nejen v České republice.

V praxi využití takového postupu znamená určité oslabení postavení vnitrostátního parlamentu při schvalování změn mezinárodních smluv,

⁵³⁰ Jedná se o ustanovení čl. 31 odst. 3, čl. 48 odst. 6 a čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy (SEU) a dále v čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2, čl. 333 odst. 1 a 2 a čl. 352 Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění Lisabonské smlouvy, tj. Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

⁵³¹ Pro souhrnné označení SEU a SFEU je v následujícím textu používán také výraz „Smlouvy“ či „zakládací Smlouvy“.

a proto bylo v České republice, ale i v řadě jiných členských států, kompenzováno instituty posilujícími parlamentní kontrolu takových postupů. Tyto instituty byly v České republice zavedeny tzv. lisabonskou novelou jednacích řádů obou komor.⁵³²

Za prvé byla provedena ustanovení Lisabonské smlouvy, a sice čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 81 odst. 3 SFEU, jež umožňují vnitrostátním parlamentům členských států **uplatnit tzv. právo veta** vůči některým iniciativám Evropské rady či Rady. V těchto případech marné uplynutí šestiměsíční lhůty zakládá fikci konkludentního souhlasu Parlamentu ČR s příslušným návrhem, avšak pouze ve vztahu k orgánům EU, tj. Evropské radě a Radě, aniž by tím byl dotčen tzv. vázaný mandát vlády.

Druhým institutem zavedeným novelou jednacích řádů je **tzv. vázaný mandát vlády** pro vyslovení souhlasu s návrhy některých rozhodnutí Rady či Evropské rady. Vázaný mandát se vztahuje na schvalování aktů na základě všech tzv. „evolutivních klauzulí“, jež jsou vypočteny v § 109i jednacího řádu Poslanecké sněmovny a v § 119k a § 119m jednacího řádu Senátu. V žádném z těchto případů nemůže vláda ČR vyslovit souhlas, byť jen nepřímou, s návrhem rozhodnutí Rady či Evropské rady bez předchozího výslovného souhlasu obou komor Parlamentu ČR. Vázaný mandát je institut čistě vnitrostátní, který byl do jednacích řádů zakotven nad rámec Lisabonské smlouvy a který významně posiluje principy demokratického rozhodování.

Při uplatňování mechanismů parlamentní kontroly nastavených v jednacích řádech obou komor je třeba především vycházet z rozdílné povahy jednotlivých evolutivních klauzulí s tím, že *a priori* není možné každý právní akt přijatý Radou EU či Evropskou radou na základě výše uvedených ustanovení SEU a SFEU považovat za mezinárodní smlouvu, se všemi důsledky, jež pro tento druh právního nástroje vyplývají z hlediska českého ústavního pořádku. Postup projednání i způsob spolupráce mezi parlamentem a vládou se tak bude v jednotlivých případech lišit.

⁵³² Zákon č. 162/2009 Sb.

16.2.2.1. Zjednodušený postup pro změnu smluv (čl. 48 odst. 6 SEU)

V případě zjednodušeného postupu pro změny Smluv podle čl. 48 odst. 6 SEU, který umožňuje zjednodušenou cestou měnit ustanovení části třetí SFEU,⁵³³ jde z materiálně-právního hlediska o mezinárodní smlouvu. To uvádí ostatně i důvodová zpráva k novele jednacích řádů. Současně též Ústavní soud ČR v nálezu Lisabon I konstatuje, že rozhodnutím Evropské rady dle čl. 48 odst. 6 SEU „*se mění substantivní ustanovení Smluv*,” (ač nedochází k přenosu pravomocí),⁵³⁴ čímž potvrzuje, že lze taková rozhodnutí považovat za mezinárodní smlouvy měnící smluvní základ.⁵³⁵ Výše uvedené novely jednacích zde výslovně vyžadují proceduru obdobnou schvalování mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy ČR. V tomto případě je tedy zcela opodstatněný postup vlády v souladu se směrnicí o sjednávání mezinárodních smluv.⁵³⁶ Přijetí takového aktu je možné jen s předchozím výslovným souhlasem obou komor Parlamentu v souladu s jejich jednacími řády. Pro vyslovení takového předběžného souhlasu postačí prostá většina v obou komorách. Vzhledem k tomu, že v tomto případě samo primární právo vy-

⁵³³ Změny jsou přípustné pouze ve vztahu k ustanovením třetí části SFEU, jež se týkají vnitřních politik a činností Unie, avšak nesmí být rozšířeny pravomoci svěřené Unii zakládacemi Smlouvami.

⁵³⁴ Nález Pl. ÚS 19/08, bod 167. Ústavní soud si zde vyhrazuje i pravomoc přezkumu rozhodnutí na základě čl. 48 odst. 6 SEU, který lze vzhledem k jeho zvláštnímu zdůraznění oproti obecné pravomoci Ústavního soudu k následnému přezkumu aplikace všech rozhodnutí orgánů EU považovat za přezkum *ex ante*. To samé dovozuje i zmíněná důvodová zpráva.

⁵³⁵ Rovněž lze v této souvislosti zmínit doktrínu Spolkového ústavního soudu, podle níž je zjednodušené změny smluv podle čl. 48 odst. 6 třeba chápat jako materiální změny mezinárodní smlouvy vyžadující ústavně konformní ratifikaci.

⁵³⁶ Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání, schválená usnesením vlády ze dne 9. ledna 2008 č. 6. Subsidiárně též směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, schválená usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 131.

lučuje kompetenční transfer⁵³⁷, jeví se při následném vyslovení souhlasu s ratifikací sjednané smlouvy postup dle čl. 10a Ústavy a uplatnění procedury podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR⁵³⁸ jako neadekvátní. I v tomto případě je však třeba brát v úvahu koncepci zachování procesní integrity novelizované smlouvy, která sama byla schvalována většinou kvalifikovanou. Zachování možnost předem požádat Ústavní soud o posouzení souladu takového rozhodnutí s Ústavou by mělo být dostatečnou pojistkou pro kontrolu případného vybočujícího právního aktu ze strany unijních orgánů.⁵³⁹ To ostatně Ústavní soud sám naznačil ve svém nálezu Lisabon I.⁵⁴⁰

Nicméně ani podle důvodové zprávy k novele jednacích řádů není použití článku 39 odst. 4 ve spojení s čl. 10a Ústavy jako *legis specialis* vůči čl. 49 Ústavy jako *legi generali* zcela vyloučeno. Jednalo by se o případy, kdy by z hlediska vnitrostátního práva šlo o takovou změnu podmínek výkonu přenesených pravomocí, na níž by se čl. 10a Ústavy ČR vztahoval. Bez přijetí formou mezinárodní smlouvy podle čl. 10a by takové rozhodnutí bylo na území ČR neaplikovatelné. Tento postup není možné vyloučit ani běžným zákonem ani jiným aktem upravujícím postup spolupráce parlamentu a vlády. Vláda by tedy musela tento postup navrhnout nebo by se Ústavní soud musel vyslovit ve prospěch takové procedury (buď předběžně nebo následně incidenčně.)

16.2.2.2. Přejchodové klauzule

V případě aktů přijímaných na základě tzv. **obecné přechodové klauzule** (čl. 48 odst. 7 SEU) a **zvláštních přechodových klauzulí** (čl. 31 odst. 3 SEU a čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2,

⁵³⁷ Čl. 48 odst. 6 SEU: „Rozhodnutí podle druhého pododstavce nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.“

⁵³⁸ Viz bod 55 návrhu.

⁵³⁹ tamtéž.

⁵⁴⁰ Nález Pl. ÚS 19/08, bod 167.

čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU) nelze obecně *a priori* uvažovat o postupu pro sjednávání mezinárodních smluv. V případě tzv. obecné přechodové klauzule je sice možné tvrdit, „že při její aplikaci dochází k nepřímé změně Smluv bez toho, že by taková změna byla předmětem ratifikace členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy, jako je tomu standardně u mezinárodních smluv.“⁵⁴¹ Současně však „lze považovat za naplnění čl. 10a Ústavy ČR v rámci přenosu pravomocí na Evropskou unii v důsledku ratifikace Lisabonské smlouvy vyslovení souhlasu s postupem dle čl. 48 odst. 7 SEU, jež pro futuro umožňuje Evropské radě se souhlasem Evropského parlamentu a za stanovených podmínek rozhodnout pro jednotlivé případy nebo oblasti o změně procedury hlasování v Radě nebo změně legislativního postupu.“⁵⁴² Ústavní soud ve svém nálezu Lisabon I jednoznačně konstatoval, že v případě rozhodnutí na základě čl. 48 odst. 7 SEU „o změnách rozšiřujících unijní pravomoci pojmově nelze ani uvažovat, neboť se týká – jak je zjevné – jen hlasování.“⁵⁴³ Tentýž závěr lze *per analogiam* učinit i v případě tzv. zvláštních přechodových klauzulí.

Z hlediska systematiky zařazení tzv. obecné přechodové klauzule v čl. 48 SEU i z hlediska povahy aktů přijímaných na jejím základě, jejichž účelem je změnit způsob hlasování v Radě EU z jednomyslného na kvalifikovanou většinu nebo zavést použití řádného legislativního postupu namísto zvláštního legislativního postupu, by bylo možné považovat tyto akty z materiálního pohledu za novelizaci Smluv, přestože,

⁵⁴¹ Vyjádření vlády k návrhu Senátu Parlamentu ČR Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem (příloha usnesení vlády ČR ze dne 27. června 2008 č. 804; dále jen „vyjádření vlády k návrhu Senátu“).

⁵⁴² Bod 32 vyjádření vlády k návrhu Senátu.

⁵⁴³ Nález Pl. ÚS 19/08, bod 161.

jak konstatoval Ústavní soud, o formální novelizaci nejde.⁵⁴⁴ Parlament ČR vyjádřil se všemi potenciálními akty aplikace přechodových klauzulí souhlas již v rámci vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy. Vláda ČR tak byla zmocněna k vyjádření případného souhlasu se všemi jednotlivými aplikacemi zmíněných ustanovení, aniž by došlo k narušení principu ústavně konformního způsobu přijímání mezinárodních smluv. Zásadním prvkem, na jehož základě Parlament ČR legitimně a v souladu s Ústavou ČR mohl takto schválit změny ve způsobu aplikace některých ustanovení mezinárodní smlouvy *pro futuro*, je dostatečná míra jejich konkrétnosti již v momentu schvalování Lisabonské smlouvy. Lze totiž přesně předem vymežit všechny konkrétní možné podoby aplikace těchto klauzulí, a Parlament ČR tak mohl přesně zhodnotit a posoudit dopady takovýchto aktů na rozsah přenesených pravomocí z hlediska souladu s ústavním pořádkem. **Na základě institutu vázaného mandátu však vláda i v tomto případě musí předem předložit oběma komorám návrh na vyslovení souhlasu s přijetím rozhodnutí Evropské rady nebo Rady.**

16.2.2.3. Klauzule flexibility (čl. 352 SFEU)

Posledním typem evolutivní klauzule je tzv. klauzule flexibility obsažená v čl. 352 SFEU.⁵⁴⁵ Jde potenciálně o jedno z nejdynamičtějších ustanovení Lisabonské smlouvy pro další rozvoj legislativy. Ani toto

⁵⁴⁴ Nález Pl. ÚS 19/08, bod 163.

⁵⁴⁵ „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“

ustanovení není však blanketní normou.⁵⁴⁶ Jeho aplikace nemůže představovat změnu Smluv a rozšíření obsahu přenesených pravomocí, jak ostatně výslovně uvádí Prohlášení č. 42 připojené k Závěrečnému aktu mezivládní konference připravující Lisabonskou smlouvu.⁵⁴⁷ Z těchto důvodů Ústavní soud ve svém nálezu Lisabon I potvrdil, že čl. 352 SFEU nemůže otevírat „*prostor k přijetí opatření mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a Ústavy České republiky*.“⁵⁴⁸ V souladu s judikaturou Evropského soudního dvora⁵⁴⁹ slouží uvedené ustanovení jako právní základ pouze v případě, že v zakládacích smlouvách EU není zakotvena pravomoc (ve formě konkrétního ustanovení SEU či SFEU), jež by mohla sloužit jako právní základ přijímaného opatření nezbytného k dosažení výslovně zakotvených cílů Unie.⁵⁵⁰ Ústavní soud ovšem výslovně konstatoval, že za pomoci klauzule flexibility „*není a ani nebude možné obcházet čl. 10a Ústavy ČR*“.⁵⁵¹ V případě, že by použití čl. 352 SFEU mělo znamenat kompetenční transfer, tedy jaké-

⁵⁴⁶ Nález Pl. ÚS 19/08, bod 150.

⁵⁴⁷ Prohlášení k článku 352 SFEU: „*Konference zdůrazňuje, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie nemůže článek 352 Smlouvy o fungování Evropské unie jakožto nedílná součást institucionálního systému založeného na zásadě svěřených pravomocí sloužit jako základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 nemůže být v žádném případě použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví.*“

⁵⁴⁸ Nález Pl. ÚS 19/08 bod 150.

⁵⁴⁹ Posudek ve věci 2/94 ze dne 28. března 1996, Recueil s. 1759; Ústavní soud z tohoto posudku cituje v bodě 151 nálezu Pl. ÚS 19/08.

⁵⁵⁰ Použití klauzule flexibility, jež je podle platné Smlouvy o založení Evropského společenství (čl. 308) omezeno na oblast společného trhu, vypadá v praxi tak, že právním základem přijímaného právního aktu je zpravidla společně s klauzulí flexibility také jedno nebo více ustanovení Smlouvy o založení ES v příslušné oblasti politik Společenství (nejčastěji čl. 95 týkající se společného trhu ve spojení s dalším ustanovením v rámci některé z komunitárních politik).

⁵⁵¹ Nález Pl. ÚS 19/08 bod 152.

koli jednání mimo sféru Smlouvami svěřených pravomocí, bylo by v rozporu s primárním právem EU a rovněž z hlediska ústavního systému ČR by takové opatření bylo na území ČR neaplikovatelné v důsledku porušení čl. 10a Ústavy ČR. Vzhledem k tomu, že míra konkrétnosti případů, na něž se potenciální akty aplikace čl. 352 SFEU mohou v budoucnu vztahovat, je určená pouze mantinely cílů EU a rámcem jejich politik, a je tedy méně konkrétní než u předchozích evolutivních klauzulí, neměl by být v tomto případě Parlament ČR vyřazen z posuzování navrhovaných opatření na základě presumpce schválení těchto aplikačních aktů *pro futuro* v Lisabonské smlouvě. Proto bylo použití klauzule flexibility v rozsahu nad rámec stávající úpravy ve Smlouvě o založení ES⁵⁵² učiněno předmětem předchozího souhlasu obou komor Parlamentu ČR v novele jednacích řádů.

V případech přechodových klauzulí a klauzule flexibility není v jednacích řádech (a ani být nemůže) postup pro hlasování stanoven. Bylo by tedy možné vycházet z obecné úpravy zakotvené v Ústavě ČR, podle níž se obě komory usnáší nadpoloviční většinou přítomných poslanců nebo senátorů, nestanoví-li Ústava ČR jinak (čl. 39 odst. 2 Ústavy ČR). Použití souhlasné procedury v režimu čl. 10a Ústavy by tu *de facto* mělo být vyloučeno. Vláda tedy v tomto případě předloží návrh rozhodnutí k vyslovení souhlasu oběma komorám s tím, že s návrhem disponuje co do jeho formy. Odmítnutí takového návrhu může být motivováno jak důvody věcnými, tak důvody procedurálními.⁵⁵³

⁵⁵² Čl. 308 Smlouvy o založení Evropského společenství v platném znění.

⁵⁵³ Dispozice s procedurou by mohla vést k absurdní situaci, kdy by k souhlasu přistoupily obě komory rozdílně. Je možné položit si otázku, zda by případné podání k Ústavnímu soudu v případě domnělého excesu ze strany unijních institucí či nutnosti kvalifikace návrhu jako mezinárodní smlouvy mohlo být úspěšné.

16.3. Legislativní činnost Unie (Sekundární legislativa)

16.3.1. Zásady legislativní činnosti

Legislativní činnost unijních orgánů musí respektovat hodnoty a cíle, pro které byla Evropská unie vytvořena a zásady její činnosti upravené v úvodních ustanoveních SEU. Obecným věcným rámcem legislativní činnosti unijních orgánů jsou tedy především **hodnoty a cíle Unie** upravené v čl. 2 SEU, které nemají pouze symbolický a politický význam, ale mají i právní účinky. Navrhovaná legislativa musí tyto hodnoty a cíle respektovat. Kromě hodnot svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu je výčet základních hodnot, na nichž je Unie založena, rozšířen o úctu k lidské důstojnosti, rovnost a ochranu menšin. Smlouva odkazuje i na katalog základních hodnot demokratické společnosti – pluralismus, nepřipustnost diskriminace, toleranci, spravedlnost, solidaritu a rovnost mužů a žen.

Vedle obecného zastřešujícího **cíle Unie**⁵⁵⁴ – podpora míru, svých hodnot a blahobytu svých obyvatel⁵⁵⁵ – jsou Smlouvou konkretizovány cíle v oblasti jednotlivých vnitřních a vnějších politik Unie, cíle ekonomické, sociální a environmentální. Tyto konkrétní cíle (uvedené v čl. 3 SEU) jsou omezujícím věcným rámcem pro uplatnění legislativních pravomocí Unie v případě, kdy není možné navrhovanou legislativu opřít o explicitní legislativní zmocnění.

Mezi zásady společné historickým tradicím členských států patří zásada **respektování základních lidských práv**. Respektování základních lidských práv se vztahuje i na legislativní činnost unijních orgánů a referenčním rámcem je i Listina základních práv Evropské unie, která je nově inkorporována do primárního práva prostřednictvím odkazu v čl. 6 SEU. Práva obsažená v Listině mají akcesorickou povahu, lze je

⁵⁵⁴ Cíle Unie jsou definovány v čl. 3 SEU.

⁵⁵⁵ Tento obecný cíl sám o sobě nemůže při nedostatku explicitního zmocnění odůvodnit vydání legislativního aktu ani na základě doložky flexibility upravené v čl. 352 SFEU.

uplatňovat pouze na základě unijní legislativy, nicméně ustanovení Listiny „*jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezi pravomocí, které jsou Unii svěřeny v dalších částech Ústavy*“ (čl. 51 odst. 1 Listiny)

Stejně jako mezinárodní organizace dle klasického mezinárodního práva je i Evropská unie založená na principu speciality a orgány Unie mohou vykonávat svoji legislativní činnost jen v případech, kdy jim tato kompetence byla svěřena členskými státy. Legislativní akt tak vždy musí mít oporu v konkrétním ustanovení zakládacích smluv, které je právním základem pro jeho přijetí. **Zásada svěřeni** a hranice legislativních pravomocí mezi Unií a členskými státy byla Lisabonskou smlouvou upřesněna prostřednictvím **katalogu pravomocí** (pravomoci výlučné, sdílené a podpůrné). Meze činnosti Unie, tedy i činnosti legislativní, jsou dány také povinností ctít národní identitu členských států, „*kteřá spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy*“ Unie také respektuje *základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti*. Smlouva výslovně stanoví, že zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu. (Viz čl. 5 SEU.)

Mezi Unií a členskými státy se uplatňuje **zásada loajální spolupráce** spočívající ve vzájemné pozitivní kooperaci při naplňování cílů Unie a současně povinnosti zdržet se všech opatření, která by mohla dosažení těchto cílů ohrozit. Tato zásada se uplatňuje především v oblasti implementace a aplikace právních aktů Unie, kdy členské státy jsou povinny učinit *veškerá vhodná opatření nebo zvláštní opatření* k plnění závazků, které vyplývají ze smluv nebo z aktů orgánů Unie.⁵⁵⁶ Tuto povinnost konkretizuje ve vztahu k právním aktům čl. 291 SFEU, který stanoví, že

⁵⁵⁶ čl. 4 odst. 3 SEU.

členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.⁵⁵⁷

Navrhovaná legislativní úprava musí také respektovat **zásady subsidiarity a proporcionality**.⁵⁵⁸ Princip proporcionality má chránit adresáty unijního práva před nepřiměřenou mírou právní regulace, princip subsidiarity má zajistit, že na unijní úrovni je regulováno pouze to, co nelze uspokojivě řešit na úrovni nižší. Zavedení nových instrumentů ke kontrole principu subsidiarity má umožnit vnitrostátním parlamentům, aby vykonávaly politickou kontrolu *ex ante*, tedy ještě před přijetím legislativního aktu. Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality zakotvuje povinnost Komise odůvodnit předložené návrhy z hlediska principu subsidiarity a proporcionality. Všechny legislativní návrhy musí obsahovat podrobné vyjádření, které umožní posoudit, zda byly uvedené principy dodrženy. Toto vyjádření má obsahovat finanční dopad návrhu a v případě směrnic i posouzení dopadu na národní a regionální legislativu. Protokol stanoví povinnost unijním institucím postoupit návrhy legislativních aktů (včetně návrhů pozměněných) vnitrostátním parlamentům. (viz níže kapitola 16.5. Aktéři legislativního procesu).

Mezi obecné zásady činnosti Unie, a tedy i její činnosti legislativní patří **zásada transparentnosti**. V případě projednávání legislativních aktů se tato zásada realizuje prostřednictvím veřejného jednání o jejich přijetí v Radě a veřejností jednání v Evropském parlamentu. Již při přípravě návrhů Komise vyhláší veřejné konzultace a konzultačními orgány jsou i Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Všechny návrhy legislativních aktů jsou zasílány i vnitrostátním parlamentům. Schválený legislativní akt vždy musí být publikován v Úředním věstníku Evropské unie.

Kontrola legality přijímaných právních aktů je svěřena Soudnímu

⁵⁵⁷ Aplikaci a implementaci unijního práva vykonávají orgány členských států na základě tzv. nepřímé správy (Antl. indirect administration).

⁵⁵⁸ Blíže viz čl. 5 SEU a Protokol o použití zásady subsidiarity a proporcionality připojený k Lisabonské smlouvě.

dvoru Evropské unie. Porušení formálních a materiálních podmínek aktu může být důvodem pro podání žaloby na neplatnost především ze strany privilegovaných žalobců (členské státy, Rada, Komise Evropský parlament a nově i vnitrostátní parlamenty v případě kontroly subsidiarity). V oblasti kontroly dělby pravomocí pak v případech **vybočujícího právního aktu** eventuálně přichází v úvahu i kontrola ze strany vnitrostátních ústavních soudů v případech, kdy by Unie při vydání právního aktu vybočila z pravomocí jích svěřených členskými státy.⁵⁵⁹

Z hlediska jednotné aplikace právních předpisů má pak zvláštní význam uplatňování **principu aplikační přednosti unijního práva**. Tento princip je judiciální konstrukcí, respektovanou s přihlédnutím k ústavně-právním limitům členskými státy, avšak formálně není v textu Smlouvy zakotven.⁵⁶⁰

V procesu unijní normotvorby se vedle uplatňování **obecných právních zásad** společných tradicím právního státu opakovaně objevuje i úsilí o zjednodušení a zkvalitnění právní regulace. V rámci této snahy Komise provádí **hodnocení dopadů** (Regulatory Impact Assessment – RIA) konkrétních návrhů legislativních aktů, které má určit především ekonomické, sociální a environmentální dopady navržené regulace.⁵⁶¹ Přes toto úsilí zůstává míra právní regulace na unijní úrovni značná a neúměrně zatěžující i pro právní prostředí v členských státech. V zájmu ČR by tedy mělo být nejen dbát na dodržování výše uvedených zásad unijní normotvorby, ale i na její zjednodušení a zkvalitnění.

16.3.2. Právní a legislativní akty Unie

16.3.2.1. Typy právních aktů

Smlouva definuje pět typů právních aktů (nařízení, směrnice, dolo-

⁵⁵⁹ Srov. blíže Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L.: *Kontrola dělby pravomocí se zřetelem ke kompetenčním excesům, Ústav státu a práva*, Praha 2010, s. 193.

⁵⁶⁰ Viz prohlášení č. 17 o přednosti práva připojené k Lisabonské smlouvě.

⁵⁶¹ Blíže viz *Communication on Smart Regulation*, COM(2010)543.

ručení a stanoviska – čl. 288 SFEU). Akty, které mají normativní povahu, tvoří sekundární právo EU.⁵⁶² Jsou přijímány pouze na základě Smlouvy a musí s ní být proto v souladu. V opačném případě mohou být prohlášeny za neplatné.⁵⁶³ Orgány EU přijímají právní akty „*pro výkon pravomocí Unie*“. Přijímání aktů je tak jedním z prostředků realizace pravomocí svěřených EU členskými státy. Obecně je vydání právního aktu vždy vázáno na konkrétní a výslovné zmocnění obsažené v ustanovení Smlouvy, které je kompetenčním základem pro jeho vydání. Orgány EU nedisponují univerzální legislativní pravomocí. Konkrétní pravomoc orgánů k přijetí aktu se musí opírat o příslušné ustanovení Smlouvy, o tzv. **právní základ**, od kterého se následně odvíjí i procedura, kterou je akt přijímán. Smlouva sama uvádí i konkrétní druh aktu, který má orgán přijmout, pokud není druh aktu uveden musí unijní orgány respektovat při volbě aktu především zásady subsidiarity a proporcionality. Vázanost přijímání aktů na explicitní zmocnění není absolutní. Je třeba ji vykládat v souvislosti s teorií tzv. implicitních pravomocí judikovanou Soudním dvorem EU. Výčet právních aktů, které mohou orgány EU vydávat, není uveden taxativně. I nadále tak mohou být vydávány atypické akty, které nejsou uvedeny v čl. 288 SFEU a jsou buď ve Smlouvě zmíněny (např. víceletý rámcový program) nebo vyplývají z dosavadní uzance (sdělení Komise, zelené a bílé knihy, prohlášení Rady apod.). Tyto akty jsou právně nezávazné a nemají přímé

⁵⁶² K jednotlivým typům právních aktů viz např. Král, R.: Nářízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace, C. H. Beck, Praha 2006, s. 128, Král, R.: Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2003, s. 101, Prechal, S.: Directives in EC Law, Oxford University Press, 2005, Svoboda, P.: Odpovědnost členských států ES za porušení komunitárního práva, Právník, 1997, č. 12, s. 984 an., Winter, G. (ed.): Sources and Categories of European Union Law, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996.

⁵⁶³ Soudní dvůr EU může na základě návrhu přezkoumávat legalitu aktů v řízení podle čl. 263 a násl. SFEU (žaloba na neplatnost aktu), příp. v řízení podle čl. 277 SFEU (žaloba na nepoužitelnost aktu).

právní účinky na třetí osoby, nicméně mohou, jak je uvedeno dále, hrát roli v přípravné fázi legislativního procesu a roli interpretační.

Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

Nařízení je v zásadě normativním právním aktem. Může být závazné pro členské státy EU (nebo pouze jen pro některé z nich), pro subjekty vnitrostátního práva (fyzické a právnické osoby) i pro orgány EU – tedy *erga omnes*. Nařízení je „*přímo použitelné*“, jeho transpozice do vnitrostátního práva není proto nutná. Proto se také nařízení nevyhlašují ve vnitrostátních sbírkách právních předpisů. Členské státy nesmějí přenést obsah nařízení do svých vnitrostátních právních norem, mohou jen přijmout právní předpisy nezbytné k jejich aplikaci.⁵⁶⁴ (Některá nařízení ovšem obsahují povinnost přijmout vnitrostátní opatření nutná k jejich aplikaci – např. institucionální požadavky na zřízení kompetentního orgánu.) Nařízení má tzv. „*přímý účinek*“, je přímo použitelné.⁵⁶⁵ Jednotlivci se mohou dovolávat právní normy obsažené v nařízení u vnitrostátního orgánu přímo a vnitrostátní orgán (soudní, správní) má povinnost danou právní normu aplikovat. Nařízení může mít přímý účinek vertikální, a to obousměrný (jednotlivci se mohou domáhat svých práv vůči státu či naopak), i horizontální (jednotlivci se mohou domáhat svých práv z nařízení i vůči sobě navzájem). Nařízení je prostředkem k unifikaci právní úpravy na úrovni celé EU, a to zejména v politikách, které jsou v její výlučné pravomoci. Užívají se ale i v oblasti pravomocí sdílených, zde by však měly orgány EU respektovat zásadu subsidiarity a proporcionality. (Obecně platí pravidlo, že to co lze upravit směrnicí, není třeba upravovat nařízením. Toto pravidlo však v praxi příliš respektováno není.)

⁵⁶⁴ Viz 39/72 *Commission v. Italy*, 72/85 *Commission v. Netherlands*.

⁵⁶⁵ Viz rozhodnutí ESD 9/70 *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein*.

Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.

Směrnice je zásadně normativním právním aktem. Jejimi adresáty jsou členské státy (popř. jen některé z nich), pro které je závazná. Směrnice předpokládá, že ji členské státy transponují a do svých vnitrostátních právních řádů a implementují v praxi. K tomu jim poskytuje transpoziční a implementační lhůtu. V této lhůtě musí být transpoziční předpisy nejen platné ale i účinné a aplikované v praxi. Státy musí následně sdělit Komisi, které právní či správní předpisy přijaly k transpozici dané směrnice. Pokud tak neučiní, může jim být na návrh Komise Soudním dvorem EU uložena sankce v podobě paušální částky nebo penále (čl. 260 odst. 3 SFEU). Státy mají povinnost dosáhnout výsledků stanoveného směrnici, přičemž „*volba formy a prostředků*“ záleží na členském státu. Cílem je umožnit inkorporaci směrnice do systematiky právních řádů členských států, které se často podstatně liší. Směrnice však vždy musí být provedena závazným právním aktem normativní povahy (výjimečně i jinak, např. prostřednictvím kolektivní smlouvy). V řadě případů však bývají směrnice tak podrobné, že prostor pro inkorporaci je omezený a směrnice se blíží spíše nařízení. Směrnice je nástrojem pro sblížení právních řádů členských států (harmonizace práva), zejm. v oblasti sdílených pravomocí.

Smyslem harmonizace právních předpisů je i jejich jednotná aplikace na území celé Evropské unie. Judikaturou Soudního dvora EU proto byly dovozeny podmínky, za kterých se svých práv vyplývajících ze směrnice po marném uplynutí implementační lhůty (nebo případně vzniklé škody) mohou domáhat i jednotlivci. Za určitých podmínek může i neprovedená směrnice mít přímý účinek, a to zásadně vertikální – jednotlivec se může dovolat svých práv vůči státu.⁵⁶⁶ (Soudní dvůr

⁵⁶⁶ van Duyn v. Home Office.

ovšem recentně dovedil i horizontální přímý účinek v případě základních lidských práv.) Přímý účinek má právní norma ve směrnici pouze v případě, že její obsah je dostatečně jasný a přesný a nepodmíněný⁵⁶⁷ (nevyžaduje např. přijetí prováděcích opatření na úrovni EU či členského státu), neposkytuje členskému státu možnost uvážení, neukládá jednotlivcům povinnosti a marně uplynula lhůta k transpozici. Tyto podmínky judikované Soudním dvorem musí být splněny kumulativně. Současně musí vnitrostátní transpoziční předpis obsahovat odkaz na transponovaný unijní předpis a usnadnit tak adresátům normy vymáhání práv z řádně neprovedené směrnice.

Pokud členský stát netransponuje směrnici řádně a včas, může odpovídat za určitých okolností i za škodu vzniklou jednotlivcům.⁵⁶⁸ Podmínky vzniku takové odpovědnosti členského státu definoval ve své judikatuře Soudní dvůr EU: jednotlivcům ze směrnice vyplývají práva, mezi porušením práva členským státem a škodou je příčinná souvislost a porušení práva členským státem je dostatečně závažné (netransponování směrnice je takovým závažným porušením vždy). Odpovědnost členského státu je objektivní. (Stát se nemůže ze své odpovědnosti liberovat např. poukazem na to, že nezasedal parlament, úprava je v samostatné působnosti samosprávných celků apod.) Doktrína přímého účinku a náhrady škody tak vytváří tlak na včasnou transpozici směrnic ze strany státu, protože následky mohou být mnohdy citelnější než případná sankce uvalená na základě žaloby Komise.

Komise může se státem, který neplní transpoziční a implementační povinnost zahájit řízení a následně předložit věc Soudnímu dvoru EU. Pokud členský stát nepřijal opatření vyplývající z rozsudku SD, může

⁵⁶⁷ 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L.

⁵⁶⁸ na základě SDEU rozvinuté doktríny Francových – C-6/90 a C-9/90 – a násl. rozsudků Brasserie du Pêcheur SA v. Germany a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others – (C-46/93 a C-48/93, blíže viz Pítrová L., Pomahač R., Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 1. - 4. díl, Praha, Linde, 2000 až 2006.

mu být následně uložena povinnost zaplatit paušální částku či penále (čl. 260 odst. 2 SFEU).

Rozhodnutí je z pohledu české právní teorie považováno za individuální právní akt. Také v unijním právu se tohoto pojmu používá pro označení individuálních právních aktů (Komise přijímá rozhodnutí jako individuální právní akty např. ve věcech hospodářské soutěže.) V unijním právu však není pojem rozhodnutí užíván výlučně pro individuální právní akty. Smlouva uvádí, že v rozhodnutí jsou „*uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně*“ (čl. 288 SFEU) a výslovně stanoví, že rozhodnutí přijatá legislativním postupem jsou legislativními akty (čl. 289 SFEU). Právní akty označené jako rozhodnutí je proto vždy třeba posoudit z hlediska formálního (způsobu jejich přijetí) a z hlediska obsahu.

Doporučení a stanoviska jsou akty bez právní závaznosti, nejsou tedy ve skutečnosti právními akty. Pro svou právní nezávaznost jsou výslovně vyloučeny z přezkumu legality prováděného Soudním dvorem EU (viz čl. 263 první pododst. SFEU). Nelze však pominout jejich význam interpretační.

Přechodné období

Lisabonská smlouva formálně zrušila pilířovou strukturu EU a zavádí jednotné typy právních aktů pro všechny oblasti unijního práva (při zachování zvláštní povahy společné zahraniční a bezpečnostní politiky). V oblasti původního tzv. III. pilíře EU se proto namísto rozhodnutí a rámcových rozhodnutí budou nadále přijímat právní akty ve formě nařízení, směrnic a rozhodnutí se stejnými právními účinky, jako mají tyto akty pro ostatní oblasti Smlouvy. Protokol (č. 36) o přechodných ustanoveních upravuje inter alia otázky týkající se právních účinků aktů vydávaných v oblasti III. pilíře. V souladu s čl. 9 citovaného protokolu jsou jejich právní účinky zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů za použití Smluv.

Přechodné období má umožnit převedení již existujících právních regulací, přijaté formou nástrojů třetího pilíře. Závisí tedy na vůli členských

států, do jaké míry převod podpoří. Nedojde-li z jakýchkoliv důvodů k formálnímu převedení textu stávajících právních aktů třetího pilíře do nové právní formy, dojde po uplynutí pětiletého období k rozšíření jejich právních účinků a rozšíření pravomocí Komise (čl. 258 SFEU)⁵⁶⁹ a pravomocí Soudního dvora EU⁵⁷⁰ tak, jako je tomu u právních aktů v ostatních oblastech vnitřních politik Unie.

16.3.2.2. Legislativní akty

Zvláštním druhem právního aktu je legislativní právní akt. Tento pojem je definován především procedurálně, tedy s ohledem na postup, jakým jsou legislativní akty přijímány. Tyto akty musí být přijaty legislativním postupem, a to bez ohledu na to, zda řádným, či zvláštním. Jeho aktéry vždy musí být Rada a Evropský parlament, případně jeden z nich za účasti druhého. Lisabonská smlouva jasně uvádí, že oba tyto unijní orgány **vykonávají legislativní a rozpočtovou činnost společně** (čl. 14 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 SEU).⁵⁷¹

Legislativní akty musí splňovat následující podmínky:

- Musí jít o právní akty normativní povahy – nařízení, směrnice a rozhodnutí.

⁵⁶⁹ Tj. kontrola plnění povinností vyplývajících členskému státu ze Smluv a případné předložení věci Evropskému soudnímu dvoru.

⁵⁷⁰ Blíže k pravomocím Soudního dvora EU čl. 251 a násl. SFEU. Dojde nejenom k rozšíření jeho pravomocí, ale přirozeně i rozšíření jeho stávající jurisdikce na dnešní oblasti III. pilíře – v těchto dnes Evropský soudní dvůr rozhoduje pouze co se týče platnosti a výkladu opatření podle dnešního čl. 34 SEU.

⁵⁷¹ Jak uvádí M. Svobodová v komentáři k ustanovení čl. 288 SFEU v publikaci Syllová J., Pítrová L., Paldusová H. a kol.: Lisabonská smlouva – komentář, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2010, s. 1344, německá jazyková verze SEU označuje v těchto člancích EP a Radu dokonce jako „Gesetzgeber“, tj. zákonodárce, ačkoli jinak tyto příliš „federalizující“ pojmy nebyly ze Smlouvy o Ústavě do Lisabonské smlouvy převzaty. (Podobně se v německé jazykové verzi používá výraz „Gesetzgebungsakt“, tj. zákonodárný akt, či „Gesetzgebungsverfahren“ neboli zákonodárný postup.“)

- Tyto akty jsou přijímány pro výkon pravomocí Evropské unie (čl. 288 SFEU).
- Legislativní akty mohou být přijaty pouze na návrh Komise, výjimka z tohoto pravidla musí být stanovena Smlouvami (čl. 17 odst. 2 SEU)⁵⁷².
- Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm jedná vždy veřejně (čl. 16 odst. 8 SEU a čl. 15 odst. 2 SFEU).
- Všechny návrhy legislativních aktů se podle Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii postupují vnitrostátním parlamentům, které zkoumají, zda jsou návrhy v souladu se zásadou subsidiarity.
- Legislativní akty jsou vždy vyhlášeny v Úředním věstníku Evropské unie (čl. 297 odst. 1 třetí pododst. SFEU).
- Přijímání legislativních aktů je vyloučeno v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (čl. 24 a čl. 31 SEU).

Jak bylo uvedeno výše, je pojem legislativní akt vymezen především procedurálně. Pokud v konkrétním ustanovení Smlouvy, které je právním základem pro vydání právního aktu, není výslovně uvedeno, že se akt přijímá řádným, či zvláštním legislativním postupem, je třeba zkoumat, zda akt splňuje výše uvedené charakteristiky legislativního právního aktu. Legislativním aktem není tedy pouze akt takto Smlouvou výslovně označený. Jsou-li výše uvedené podmínky splněny, jedná se o legislativní akt. Z toho plynou i důsledky spojené s jeho projednáváním.

⁵⁷² Dle současné právní úpravy se jedná o podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí evropského legislativního aktu.

ním, např. kontrola principu subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů či veřejné jednání o návrhu v Radě.⁵⁷³

16.3.2.3. Nelegislativní právní akty

Legislativní akty je možné definovat negativně, odlišit je od tzv. „*nelegislativních aktů*“ ve smyslu čl. 290 a 291 SFEU. Tyto akty normativní povahy, označované také jako **terciární legislativa**, jsou přijímaných Komisí (proto je také postup pro jejich přijímání někdy označován jako tzv. komitologie) a jejich počet mnohonásobně převyšuje počet aktů sekundárního práva. Komise tyto akty vydává:

- a) **V přenesené (delegované) pravomoci**, kdy doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné na základě zmocnění obsaženého v legislativním aktu přijatém ve spolumozhodovací proceduře Radou a Evropským parlamentem. V případě těchto delegovaných aktů je součástí jejich názvu označení „v přenesené pravomoci“, přičemž může být v aktu stanovena podmínka, že Evropský parlament nebo Rada mohou rozhodnout o případném zrušení přenesení pravomoci.
- b) **K provedení (implementaci)** aktů sekundárního práva v případech, kdy je implementace předpisu nutná na unijní úrovni. (Prioritně jsou ovšem za provádění unijního práva odpovědný členské státy.) V případě unijních prováděcích aktů je součástí jejich názvu označení prováděcí⁵⁷⁴

Podrobně se otázkou terciární legislativy zabývá kapitola 17.

⁵⁷³ Podpůrným ustanovením pro vymezení pojmu legislativní akt může být v této souvislosti i ustanovení čl. 3 Protokolu a používání zásady subsidiarity a proporcionality, podle kterého se *pro účely tohoto protokolu „návrhem evropského legislativního aktu“ rozumí návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí evropského legislativního aktu.*

⁵⁷⁴ Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (tzv. komitologické nařízení), došlo k nahrazení rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES ze dne 17. července 2006 (tzv. komitologické rozhodnutí).

16.4. Průběh legislativního procesu

16.4.1. Předehra legislativního procesu

Legislativní proces nezačíná až v okamžiku oficiální publikace legislativního návrhu. Impuls pro právní regulaci na unijní úrovni vychází ve většině případů z politické úrovně a je založen na politické dohodě členských států na úrovni Evropské rady nebo jednotlivých formací Rady, v jejichž závěrech najdeme výzvu Komisi k předložení programových nebo legislativních dokumentů. Jednání o závěrech jednotlivých Rad proto není třeba podceňovat ani z hlediska legislativního, protože často již tyto politické závěry obsahují určité parametry předpokládané právní úpravy. V každém případě jsou vyjádřením politické shody danou oblast právně regulovat na unijní úrovni, která je výsledkem politické diskuse. Programové dokumenty pro jednotlivé oblasti činnosti Evropské unie pak mají obvykle podobu Sdělení Komise, obsahujícího dlouhodobější legislativní záměry pro danou oblast. (Tato sdělení bývají označována jako Akční plán, Strategie, Program apod.⁵⁷⁵) Na jejich základě jsou pak vypracovávány Komisí konkrétní návrhy legislativních aktů. Komise, jako hlavní nositel legislativní iniciativy také každoročně vydává Roční politickou strategii, která avizuje záměry legislativní a nelegislativní činnosti Komise pro následující rok. Konkrétní roční výhled činnosti Komise pak představuje Legislativní a pracovní plán Komise vydávaný vždy koncem roku ve formě sdělení. Tento plán již obsahuje konkrétní legislativní návrhy, které hodlá Komise v následujícím roce předložit a je jakousi obdobou Plánu legislativních prací vlády, který známe z českého legislativního prostředí. (Odkazy na závěry Rad a přípravné a konzultační dokumenty pak jsou vždy uvedeny v preambuli legislativního aktu.)

⁵⁷⁵ Srov. např. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům, Akční plán provádění Stockholmského programu, KOM(2010) 171 v konečném znění.

Během přípravy legislativního návrhu Komise „testuje“ postoje členských států a zainteresovaných subjektů k řešení legislativní úpravy prostřednictvím různé formy veřejných konzultací, dotazníků a tzv. zelených knih (konzultace zasílané i vládám členských států a vnitrostátním parlamentům k vyjádření). Výsledky těchto konzultací bývají Komisí zveřejněny a mají přispět i transparentnosti legislativního procesu. Již v průběhu těchto konzultací by měl být postoj České republiky k navrhované úpravě konzistentní a koordinovaný na vnitrostátní úrovni. Exekutiva pak nemůže být zaskočena oficiálním předložením legislativního návrhu.

16.4.2. Legislativní iniciativa

I po přijetí Lisabonské smlouvy zůstává zachována tradiční **role Komise jako nositele tzv. legislativní iniciativy**. V některých ojedinělých případech mají právo legislativní iniciativy také členské státy či orgány EU. Zatímco Komise zahajuje legislativní proces svým „návrhem“, u ostatních nositelů práva legislativní iniciativy používá Smlouva poněkud nejednotně různé výrazy – „z podnětu“, „na doporučení“, „na žádost“. I tyto iniciativy kvalifikovaných subjektů vedou k zahájení legislativního postupu. S výhradou případů, kdy je legislativní proces zahájen z podnětu skupiny členských států, mají právo legislativní iniciativy EP, ECB, SD a EIB vždy jen ve věcech, které se jich bezprostředně dotýkají.

Z podnětu skupiny členských států jsou návrhy legislativních aktů podané na základě čl. 76 písm. b) SFEU. Jedná se o akty v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. Prostřednictvím takto věcně omezené legislativní iniciativy zůstává tedy zachován jistý přímý vliv členských států v oblastech zahrnutých původně do tzv. III. pilíře EU. Iniciativa jednoho členského státu však byla nahrazena Lisabonskou smlouvou iniciativou skupiny členských států, což vyžaduje koordinaci jejich postupu. Skupinou členských států se rozumí jedna čtvrtina členských států.

Z vlastního podnětu přijímá Evropský parlament nařízení podle čl. 223 odst. 2, 226 třetího pododst. a 228 odst. 4 SFEU.

Na doporučení Evropské centrální banky mohou Evropský parlament a Rada měnit taxativně vymezená ustanovení statutu ESCB a ECB v souladu s čl. 129 odst. 3 SFEU.

Na žádost Soudního dvora EU mohou Evropský parlament a Rada přijmout nařízení o zřízení specializovaných soudů podle čl. 257 prvního pododst. SFEU, změnit ustanovení statutu SD v souladu s čl. 281 SFEU, rozhodnout o jmenování pomocných zpravodajů podle čl. 13 prvního pododst. Protokolu (č. 3) o statutu Soudního dvora Evropské unie či stanovit nařízením pravidla o užívání jazyků ve smyslu čl. 64 prvního pododst. Protokolu (č. 3) o statutu Soudního dvora Evropské unie (v posledním případě rozhoduje jen Rada).

Na žádost Evropské investiční banky může Rada měnit statut EIB v souladu s čl. 308 třetím pododst. SFEU.

Zvláštní druhy iniciativy

Lisabonská smlouva navíc nově (čl. 11 odst. 4 SEU a čl. 24 první pododst. SFEU) upravuje **právo občanské iniciativy**, podle kterého může nejméně jeden milion občanů EU pocházejících z podstatného počtu členských států vyzvat Komisi k předložení vhodného návrhu na vydání legislativního aktu. Toto právo občanské iniciativy je „jen“ možností vyzvat Komisi k předložení příslušného návrhu, konečná legislativní náleží Komisi.⁵⁷⁶ Podobně může Rada podle čl. 241 SFEU požádat Komisi, aby jí mj. předložila veškeré vhodné návrhy, konečná legislativní iniciativa je však opět na Komisi. Pokud Komise návrh nepředloží, musí sdělit Radě důvody. Obdobné právo má i Evropský parlament v souladu s čl. 225 SFEU.

⁵⁷⁶ Toto právo upravuje nařízení (EU) č. 211/2011 Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě.

16.4.3. Legislativní postup

Lisabonská smlouva nově zavádí pojmy „*řádný legislativní postup*“ a „*zvláštní legislativní postup*“ a v té souvislosti i nově upravuje postupy pro přijímání unijní legislativy. Nově je také vymezen pojem „*legislativní akty*“ jako zvláštní kategorii právních aktů, které jsou přijímány legislativním postupem a které je třeba odlišit od „*nelegislativních aktů*“ ve smyslu čl. 290 SFEU (viz níže).

16.4.3.1. Řádný legislativní postup

Řádný legislativní postup spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Tento postup je vymezen v článku 294.

Jako obecný (základní) postup pro přijímání legislativních aktů upravuje Lisabonská smlouva tzv. „*řádný legislativní postup*“⁵⁷⁷, který v zásadě nahrazuje dosavadní postup spolurozhodování. Při tomto postupu společně rozhodují Evropský parlament a Rada, posiluje se tedy dále postavení Evropského parlamentu a do procesu rozhodování jsou zapojeny i národní parlamenty jako strážci zásady subsidiarity. Evropský parlament a Rada přijímají legislativní akty na návrh Komise, která i nadále zůstává v roli nositele legislativní iniciativy, i když její iniciační monopol není výlučný (viz níže). Rada v případě řádného legislativního postupu rozhoduje kvalifikovanou většinou. Řádným legislativním postupem přijímají orgány Evropské unie nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. (Rozhodnutí v tomto případě mají normativní charakter.⁵⁷⁸

⁵⁷⁷ angl. „ordinary legislative procedure“, něm. „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“, fr. „procédure législative ordinaire“.

⁵⁷⁸ viz čl. 288 čtvrtý pododst. SFEU.

16.4.3.2. Zvláštní legislativní postupy

Zvláštní legislativní postup⁵⁷⁹ představuje různé způsoby přijímání legislativy, které se od řádného legislativního postupu liší. Jde o postupy, které se v průběhu vývoje evropské integrace postupně vyvinuly pro různé oblasti. Legislativní akty přijímá buď Evropský parlament „*za účasti*“ Rady, nebo Rada „*za účasti*“ Evropského parlamentu. V konkrétním článku Smlouvy je pak stanoveno, který z těchto orgánů je hlavním aktérem v daném legislativním procesu. Je-li hlavním aktérem Rada je Rada povinna vyžádat si stanovisko příp. požádat EP o souhlas.

Nejrozšířenějším typem zvláštního legislativního postupu je „**konzultační postup**“. Úloha Evropského parlamentu je tu velmi omezená. Rada v těchto případech rozhoduje po konzultaci Evropského parlamentu, a jeho stanovisko tedy není právně závazné. Rada je však povinna EP konzultovat. Rada rozhoduje ve většině případů jednomyslně. Často jde o politicky citlivé oblasti. Tento postup je ve Smlouvě výslovně uveden v čl. 21 odst. 3, 22 odst. 1, 64 odst. 3, 77 odst. 3, 81 odst. 3, 87 odst. 3, 89, 113, 115, 118 druhého pododst., 126 odst. 14 druhého pododst., 127 odst. 6, 153 odst. 2 druhého pododst., 192 odst. 2, 194 odst. 3, 203, 262, 308 třetího pododst. 3, 311 třetího pododst. SFEU, nebo rozhoduje kvalifikovanou většinou, a to podle čl. 23 druhého pododst., 182 odst. 4 a 349 SFEU.

Dalším typem zvláštního legislativního postupu je procedura souhlasu. Jde o případy, kdy „*Rada rozhoduje se souhlasem EP*“. Zde je postavení Evropského parlamentu pochopitelně mnohem silnější, neboť jeho souhlas je podmínkou přijetí aktu. Nemůže však navrhnout změny, platí zde pravidlo *utake it or leave it*. Evropský parlament se usnází buď většinou hlasů všech svých členů (podle čl. 223 odst. 1 druhého pododst. a čl. 312 odst. 2 prvního pododst. SFEU), nebo ve všech ostatních pří-

⁵⁷⁹ angl. „special legislative procedure“, něm. „besonderes Gesetzgebungsverfahren“, fr. „procédure législative spéciale“.

padech většinou odevzdaných hlasů v souladu s čl. 231 SFEU. Rada rozhoduje buď jednomyslně (čl. 19 odst. 1, 25 druhý pododst., 86 odst. 1, 223 odst. 1 druhý pododst., 312 odst. 2 první pododst., 352 odst. 1 SFEU) nebo kvalifikovanou většinou (čl. 311 čtvrtý pododst. SFEU, čl. 2 první pododst. Protokolu (č. 37) o finančních důsledcích uplynutí doby platnosti smlouvy o ESUO a o Výzkumném fondu pro uhlí a ocel).

Posledním typem zvláštního legislativního postupu jsou případy, kdy Evropský parlament rozhoduje „z *vlastního podnětu*“. Jedná se o tři ustanovení, podle nichž má Evropský parlament přijmout úpravu a obecné podmínky výkonu funkcí svých členů (čl. 223 odst. 2 SFEU), pravidla pro výkon vyšetřovacího práva (čl. 226 třetí pododst. SFEU) a statut a obecné podmínky výkonu funkce veřejného ochránce práv (čl. 228 odst. 4 SFEU). Jde tedy o záležitosti, které se Evropského parlamentu bezprostředně dotýkají. V tomto typu zvláštního legislativního postupu rozhoduje EP na základě stanoviska Komise a se souhlasem Rady, která rozhoduje kvalifikovanou většinou, příp. jednomyslně (čl. 223 odst. 2 a 228 odst. 4 SFEU), či se souhlasem Rady i Komise (čl. 226 třetí pododst. SFEU), kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou a Komise se usnáší většinou hlasů svých členů v souladu s čl. 250 SFEU.

Za zvláštní legislativní postup Smlouva označuje také „*schvalování ročního rozpočtu EU*“ (čl. 314 SFEU).⁵⁸⁰

16.5. Aktéři legislativního procesu

Lisabonskou smlouvou byl vedle jiných zásadních změn též významně modifikován institucionální rámec Evropské unie. Cílem této reformy bylo zajistit efektivní fungování EU a institucionální rovnováhu

⁵⁸⁰ Tzv. „kooperační postup“ upravený dříve čl. 252 SES nebyl Lisabonskou smlouvou převzat a byl nahrazen řádným legislativním postupem nebo konzultačním postupem.

po rozšíření Unie a reflektovat hlubší integraci v evropských politikách, kterou Lisabonská smlouva přinesla.⁵⁸¹ Tradiční institucionální trojúhelník, který tvoří Evropský parlament, Rada a Komise, zůstává však i nadále základem institucionální struktury EU. Je to právě tento institucionální trojúhelník, který hraje klíčovou roli i v legislativním procesu. Lisabonská smlouva mezi orgány EU poprvé výslovně zařazuje též Evropskou radu, která je vrcholným politickým orgánem určujícím budoucí směřování Unie a jejího legislativního rámce a v níž zasedají hlavy států nebo předsedové vlád členských států, předseda Komise a předseda Evropské rady. I když Evropská rada sama nemá legislativní pravomoc, je to vrcholný politický orgán, který rozhoduje o změně zakládacích smluv a dalším směřování Evropské unie a evropské legislativy. Výčet unijních orgánů ve Smlouvě o EU pak doplňuje Soudní dvůr Evropské unie⁵⁸² jako soudní orgán rozhodující ve sporech o výklad a dodržování unijního práva, Evropská centrální banka dohlížející nad udržováním cenové stability v rámci eurozóny a Účetní dvůr, který provádí kontrolu účetnictví Evropské unie.

16.5.1. Institucionální trojúhelník – hlavní aktéři legislativního procesu

Hlavními aktéry legislativního procesu jsou tradičně Evropský parlament, Rada a Komise. **Evropský parlament** (dále též EP) je orgánem

⁵⁸¹ Více o dopadech a implementaci Lisabonské smlouvy v následujících dokumentech:
– Analýza dopadů Lisabonské smlouvy, dostupná na <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>.

– Zpráva o stavu implementace Lisabonské smlouvy, dostupná na http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/2010-04-30-Zprava-o-stavu-implementace-Lisabonske-smlouvy-8230_.pdf.

⁵⁸² Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu (bývalý Soud prvního stupně) a specializovaných soudů zřízených Radou a Evropským parlamentem.

zastupujícím občany jednotlivých členských států. Počet poslanců volebných v daném členském státě je stanoven na principu regresivní proporcionality. Poslanci jsou voleni na dobu pěti let ve všeobecných a přímých volbách. **EP vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci**, dále vykonává též některé funkce kontrolní. EP je významným politickým hráčem v EU, který činnost Unie podstatně spouští.

Ze zmíněného institucionálního trojúhelníku je to právě **Evropský parlament**, jehož role byla vstupem Lisabonské smlouvy v platnost nejvíce posílena, neboť došlo k podstatnému rozšíření oblastí, v nichž EP spolurozhoduje s Radou (to se týká kromě jiného i rozhodování o rozpočtu Unie). EP je tak v těchto případech postaven v rámci legislativního procesu zcela naroveň Radě. I tak ale stále zůstává řada oblastí, v nichž je EP pouze konzultován či informován. Přestože poslanci EP jsou voleni vždy za určitý členský stát, formují se zde politická společenství především na základě politické příslušnosti. Tomu odpovídá utváření politických frakcí v EP sdružujících poslance zvolené za strany s podobnou politickou orientací. Protože žádná frakce ani národní delegace nedisponuje většinou, funguje EP na základě proměnlivých společenství a dohod. Na rozdíl od národních parlamentů zde přitom neexistuje stálá parlamentní většina, ale koalice se často tvoří ad hoc podle konkrétních témat. Rozhodující význam proto v daných souvislostech náleží osobním kontaktům, které také vedou k jednáním EP s Radou. Pro úspěšné prosazování zájmů ČR na evropské úrovni je tak zvláště důležité udržovat neformální kontakty, a to jak s českými poslanci EP (i přes zmíněný způsob práce EP na základě politické příslušnosti), tak s klíčovými poslanci („opinion-makers“) v jednotlivých výborech, ale také s odborným a politickým aparátem EP.

Rada, označovaná dříve také jako Rada ministrů či Rada Evropské unie, je orgánem, který se rozhodující měrou podílí na rozhodovacích a normotvorných procesech v Evropské unii. Rada zasedá v jednotlivých resortních formacích, které se zabývají konkrétní věcnou oblastí unijních politik a kde členské státy zastupují příslušní odvětvoví ministři

nebo státní tajemníci s odborným přístupem k řešeným otázkám. Zatímco EP reprezentuje občany EU, Rada zastupuje jednotlivé členské státy.

V **Evropské komisi (EK)** lze spatřovat vrcholný exekutivní orgán Unie, který zajišťuje uplatňování smluv, na nichž je EU založena, a opatření přijatých na jejich základě a dbá na dodržování práva EU. EK hájí výhradně zájem Unie a je považována za „strážkyni evropské integrace“. Skládá se z předsedy, vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (která je jedním z jejích místopředsedů) a komisařů zodpovědných vždy za určitou oblast politik EU. Členové EK jsou nominováni členskými státy, avšak vstupem do funkce přijímají závazek nezávislosti jak na členských státech, které je nominovaly, tak na jakémkoliv jiné vládě, orgánu, instituci či jiném subjektu.⁵⁸³ Funkční období Komise je pětileté. Je jmenována Evropskou radou poté, co ji jako sbor schválí EP. Evropskému parlamentu je EK též po celou dobu svého funkčního období odpovědná. S tím je spojena možnost EP vyslovit Komisi nedůvěru. V takovém případě musí členové EK kolektivně odstoupit ze svých funkcí.

Komise hraje významnou roli v legislativním procesu, neboť má iničiační pravomoc, která představuje její monopol předkládat legislativní návrhy.⁵⁸⁴ EK, resp. komisař odpovědný za projednávanou oblast, se v zásadě účastní každého jednání Rady. Rada však může rozhodnout, že

⁵⁸³ Současná Komise se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu. Lisabonská smlouva měla od roku 2014 tento počet snížit na číslo odpovídající dvěma třetinám počtu členských států, avšak v rámci záruk poskytnutých v roce 2009 Irsku v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy bylo dohodnuto, že bude přijato takové rozhodnutí, které zaručí zachování pravidla jednoho člena EK z každého členského státu i po roce 2014.

⁵⁸⁴ Výjimkou jsou pouze oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce, kde může vedle EK předložit legislativní návrh rovněž čtvrtina členských států o další zvláštní legislativní postupy - viz výše.

bude jednat bez přítomnosti EK. Lisabonská smlouva nezměnila zásadně postavení Komise, nicméně fakticky došlo nepřímo k jejímu posílení ve vztahu k Radě, a to zejména v souvislosti s rozšířením okruhu oblastí, kde Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou namísto původní jednomyslnosti. Iniciační monopol totiž dává EK v těchto případech výrazně větší možnosti prosadit své návrhy. Základem pro práci EK je Legislativní a pracovní plán, který Komise vydává pro každý rok.⁵⁸⁵

Vztahy mezi jednotlivými unijními orgány také podrobněji upravují tzv. **interinstitucionální dohody**, jejichž dlouhodobá existence založená dosud převážně na uzanci byla nově kodifikována Lisabonskou smlouvou. Konečně čl. 295 SFEU stanoví: „*Evropský parlament, Rada a Komise se navzájem konzultují a vzájemnou dohodou upravují způsoby své spolupráce. Za tímto účelem mohou v souladu se Smlouvami uzavírat interinstitucionální dohody, které mohou mít závaznou povahu.*“ Tyto dohody se vztahují i na podrobnější úpravu legislativních postupů a spolupráci unijních orgánů v jeho průběhu. Neměly by ovšem jít nad Smlouvou upravený vztah unijních institucí.⁵⁸⁶

Mezi **poradní instituce** Unie, plníci tuto úlohu i v legislativním procesu, náleží Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů jako představitelé různých ekonomických a sociálních zájmů a regionálních a lokálních zájmů. (Blíže čl. 301 až 307 SFEU). Tyto výbory musí být Komisí a Radou konzultovány vždy, pokud to Smlouva stanoví nebo pokud to považují za vhodné, přičemž Rada i Komise mohou stanovit lhůtu pro jejich stanovisko. Evropský parlament může této možnosti využít a požádat tyto poradní orgány o stanovisko.

⁵⁸⁵ Pracovní plán Komise na rok 2010: http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2010_en.pdf

⁵⁸⁶ Blíže např. Belling V.: Interinstitucionální dohody jako prostředek změny primárního práva?, *Právní rozhledy*, roč. 2010, č. 10.

16.5.2. Činnost Rady⁵⁸⁷

V procesu projednávání unijní legislativy je pro členské státy nejvýznamnější jejich působení v Radě. Rada je „hlasem členských států“ a orgánem formulujícím a vyjadřujícím postoj členských států na základě konsensu, dosaženého Smlouvami stanoveným postupem. Na půdě Rady prosazují členské státy své národní pozice a postoje k zásadním politickým rozhodnutím a legislativním návrhům.

Pravomoci Rady

Souhlasem Rady jsou podmíněna všechna zásadní rozhodnutí v Unii (včetně jmenování členů Komise), schvalování legislativních aktů, uzavírání mezinárodních smluv i schvalování rozpočtových opatření. Rada plní funkci legislativní (projednávání a přijímání legislativních návrhů společně nebo se zapojením EP), rozpočtovou (schvalování rozpočtu spolu s EP) i exekutivní. Má také významnou roli při určování směrování EU v jednotlivých oblastech, kterou uplatňuje prostřednictvím přijímání tzv. závěrů.

V legislativním procesu hraje Rada klíčovou úlohu, disponuje obecnou legislativní pravomocí ve všech Unii svěřených oblastech, přičemž může, zpravidla společně s EP, svěřit přijímání některých aktů Komisi.⁵⁸⁸ Legislativní proces se týká přijímání výše uvedených legislativních aktů Unie, a sice nařízení, směrnic a rozhodnutí. Děje se tak zásadně na návrh Komise, která má výsadu legislativní iniciativy. K přijetí

⁵⁸⁷ Postup pro činnost Rady upravují zejména: Prohlášení (č. 9) k čl. 16 odst. 9 Smlouvy o Evropské unii o rozhodnutí Evropské rady týkajícím se výkonu předsednictví Rady, Rozhodnutí Rady 2009/937/EU, kterým se přijímá její jednacím řád.

⁵⁸⁸ Jedná se o tzv. delegované akty, kterými se doplňují nebo mění některé prvky (sekundárního) legislativního aktu, jež nejsou podstatné, a prováděcí akty upravující jednotné podmínky k provádění právních aktů EU (tzv. komitologie). Komise je kontrolována při výkonu delegovaných pravomocí EP a Radou, a při výkonu prováděcích pravomocí členskými státy.

legislativního aktu je zapotřebí schválení obou institucí, tj. Rady a Evropského parlamentu. Role a význam obou těchto orgánů disponujících legislativní pravomocí závisí na použitém legislativním postupu. Volba legislativního postupu se pak odvíjí od oblasti unijní politiky, jíž se daný legislativní návrh týká. (viz blíže kapitola Legislativní postupy)

Rada je organizačně strukturována do několika úrovní:

- Rada v užším smyslu: (zasedání ve formátu představitelů členských států na úrovni ministrů)
- přípravné orgány – Výbor stálých zástupců (COREPER) a zvláštní výbory Rady
- pracovní skupiny Rady.

Radě a rotujícímu předsednictví je nápomocen Generální sekretariát jako vysoce odborný administrativní aparát v čele s generálním tajemníkem jmenovaným Radou. Jeho součástí je i Právní služba Rady, která je odborným orgánem pro právní analýzy spojené s legislativní činností. Legislativní i nelegislativní návrhy jsou postupně projednávány na pracovní a politické úrovni, kde členské státy prosazují své národní pozice k těmto návrhům.

Jednotlivé formace Rady

Princip specializace Rady je promítnut do způsobu fungování Rady v různých odvětvových složeních či formacích.⁵⁸⁹

Koordinaci a kontinuitu agend na unijní úrovni zajišťuje zejména Rada (ve formaci) pro obecné záležitosti (*General Affairs Council* – GAC), která by měla být svorníkem pro přípravu jednání Evropské rady jako nejvyššího politického orgánu Unie. Rada ve formaci pro obecné záležitosti koordinuje průřezové agendy. Gestorem jednání této formace na úrovni vlády je Úřad vlády – Sekce pro evropské záležitosti.

Rada pro zahraniční věci (*Foreign Affairs Council* – FAC) společně

⁵⁸⁹ Myšlenka o zřízení formace Rada pro legislativu, která by přispěla koordinaci legislativních návrhů a jejich obsahové a formální stránky, která se objevila v diskusích o návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, nenašla politickou podporu.

s Komisí a na základě strategických směrů vytyčených Evropskou radou odpovídá za koordinaci vnější činnosti Unie ve všech oblastech (společná zahraniční a bezpečnostní politika, obranná politika, společná obchodní politika, rozvojová spolupráce a humanitární pomoc). Gestorem jednání této formace na úrovni vlády je Ministerstvo zahraničních věcí, případně MPO v oblasti společné obchodní politiky.

Rada pro hospodářské a finanční věci (*Economic and Financial Affairs Council* – ECOFIN) zajišťuje koordinaci hospodářské politiky, dohled nad rozpočtovou politikou členských států, finančními trhy a pohybem kapitálu. ECOFIN také každý rok připravuje a společně s Evropským parlamentem schvaluje rozpočet EU. Gestorem jednání této formace na úrovni vlády je Ministerstvo financí.

Rada pro spravedlnost a vnitřní věci (*Justice and Home Affairs Council* – JHA) pracuje na vytváření prostoru svobody, bezpečí a spravedlnosti, jednom z hlavních cílů Smlouvy o EU. Gestor na úrovni ČR je určován na základě konkrétní projednávané agendy (MŠP a MV).

Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council* – EPSCO) se zaměřuje na harmonizaci nebo koordinaci národních předpisů o pracovních podmínkách, potírání chorob a nemocnosti a ochraně práv spotřebitelů. Gestor na úrovni ČR je určován na základě konkrétní projednávané agendy (MPSV, MZd, MPO).

Rada pro konkurenceschopnost (*Competitiveness Council*) se zabývá otázkami vnitřního trhu, průmyslu, výzkumu a vesmíru a v závislosti na předmětu jednání schází ve složení ministrů průmyslu, obchodu, pro výzkum nebo evropské záležitosti. Zajišťuje integrovaný přístup ke zvyšování konkurenceschopnosti a růstu v EU. Gestor na úrovni ČR je určován na základě konkrétní projednávané agendy (MPO, MŠMT, ÚV).

Rada pro dopravu, telekomunikaci a energetiku (*Transport, Telecommunications or Energy Council* – TTE) se schází také v odlišných složeních v závislosti na projednávané problematice. Cílem EU je vytvoření moderních a efektivních systémů a transevropských sítí v těchto obla-

stech. Gestor na úrovni ČR je určován na základě konkrétní projednávané agendy (zpravidla MD, MV, MPO).

Rada pro zemědělství a rybolov (*Agriculture and Fisheries Council – AGRIFISH*) je zásadním orgánem pro provádění společné zemědělské politiky, která spočívá v rozvoji venkova, zvyšování produktivity, zajištění plynulého zásobování a stabilizace trhů. Gestorem jednání této formace na úrovni vlády je Ministerstvo zemědělství.

Rada pro životní prostředí (*Environment Council*) se stará o zajištění vyváženého a udržitelného rozvoje ekonomiky s ohledem na vysokou úroveň ochrany životního prostředí. Gestorem jednání této formace na úrovni vlády je Ministerstvo životního prostředí.

Rada pro vzdělávání, mládež, kulturu a sport (*Education, Youth, Culture and Sport – EYCS*) zajišťuje rozvoj kvality vzdělávání a uchování společného kulturního dědictví s ohledem na zachování národní a regionální kulturní diverzity. Gestor na úrovni ČR je určován na základě konkrétní projednávané agendy (MŠMT a MK).

Návrhy legislativních aktů jsou projednávány na politické úrovni v kompetenčně příslušné formaci Rady, kde je také vedena obecná politická debata o návrhu a jsou rozhodovány otázky, u kterých se nepodařilo nalézt konsensus na pracovní úrovni a je schvalován obecný postoj Rady pro jednání s Evropským parlamentem. (Není ovšem vyloučeno, že formální konečné schválení projednaného návrhu je z časových důvodů zařazeno na pořad jiné formace.)

Příprava jednání Rady – COREPER

Výbor stálých zástupců – COREPER (z fr. *Comité des Représentants Permanents*) – je přípravným orgánem pro jednání Rady. COREPER se skládá ze zástupců členských států (na úrovni velvyslance a jeho zástupce) a jeho úkolem je projednávat legislativní i nelegislativní návrhy tak, aby byly připraveny pro schválení v Radě. Úkolem tohoto přípravného orgánu je spolu s Generálním sekretariátem a zástupci Komise hledat konsensus mezi členskými státy. Zástupci členských států uplatňují při jednáních stanoviska na základě instrukcí administrativ svých

členských států a informují současně i o postoji vnitrostátního parlamentu k projednávanému legislativnímu návrhu.

COREPER zpravidla zasedá ve dvou složeních, a to COREPER I, který je složen ze zástupců velvyslanců členských států, a COREPER II, který je složen přímo z velvyslanců (stálých zástupců) členských států. COREPER I v současné době zpravidla připravuje jednání Rady v těchto oblastech: zaměstnanost, sociální politika, zdraví, ochrana spotřebitele, konkurenceschopnost, doprava, telekomunikace, energetika, zemědělství⁵⁹⁰, rybolov, životní prostředí, vzdělávání, mládež a kultura. COREPER II pak zpravidla projednává otázky větší politické důležitosti, o nichž bude poté jednat Rada ve složení pro obecné záležitosti, zahraniční věci, hospodářské a finanční záležitosti či spravedlnost a vnitřní věci.

Pracovní skupiny Rady

COREPER řídí více než 150 pracovních skupin, které připravují podklady pro jednání COREPERu a Rady. V pracovních skupinách také spočívá těžiště legislativní práce a detailní projednávání jednotlivých ustanovení legislativních návrhů. Pracovní skupiny jsou tvořeny experty členských států (zpravidla odborníky na danou problematiku z příslušných ministerstev či jiných orgánů státní správy dojíždějícími ad hoc na jednání skupin do Bruselu – často je ovšem stát zastoupen také či pouze expertem ze SZ Brusel). Připravují podklady pro jednání COREPERu a předjednávají otázky, které budou posléze COREPERem řešeny. Mimo jiné podrobně zkoumají návrhy Komise a naznačují, kde je či

⁵⁹⁰ Pro oblast zemědělství byl rozhodnutím zástupců vlád členských států zřízen Zvláštní výbor pro zemědělství (Special Committee on Agriculture – SCA), který má za úkol připravovat některá rozhodnutí Rady pro zemědělství. Ostatní jednání Rady pro zemědělství připravuje COREPER I.

Vedle Výboru SCA byly Smlouvami zřízeny následující výbory: Hospodářský a finanční výbor (EFC), Výbor pro zaměstnanost, Výbor pro obchodní politiku, Politický a bezpečnostní výbor (COPS), Stály výbor pro vnitřní bezpečnost (COSI) a Výbor pro sociální ochranu.

není možné dosáhnout dohody. Skutečnost, že značná část otázek je dohodnuta již na úrovni pracovní skupiny a následně COREPERem a Radou pouze formálně schválena, činí z pracovních skupin velice významný orgán rozhodovacího procesu ve struktuře Rady. Zastoupení v pracovních skupinách a příprava instrukce pro jednání ve spolupráci s příslušnými věcnými útvary a po konzultaci na národní úrovni může být rozhodující pro výslednou kvalitu legislativních aktů. Častou praxí je i vytváření speciálních *ad hoc* pracovních skupin Rady k určitým balíkům legislativních návrhů.⁵⁹¹

Předsednictví v Radě

Předsednictví v Radě je vykonáváno na základě rotačního principu vždy skupinou tří států po dobu osmnácti měsíců. Předsednické „trio“ vydává společný osmnáctiměsíční program předsednictví⁵⁹², který má zajistit kontinuitu činnosti Rady. Každý člen tohoto „tria“ předsedá Radě po dobu šesti měsíců (ostatní členové tria jsou mu nápomocní). Předsednictví v jednotlivých formacích Rady vykonává představitel členského státu, který v rámci klasického systému rotujících předsednictví vykonává šestiměsíční předsednictví v Radě. Výjimkou je Rada pro zahraniční věci, již předsedá vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, která je současně místopředsedkyní Komise. Předsednictví má důležitou úlohu při jednáních o dosažení kompromisních řešení a při jednání o legislativních návrzích s Komisí a Evropským parlamentem (trialog).

Rozhodování v Radě

Významnou změnou, kterou zavedla Lisabonská smlouva, je rozšíření počtu oblastí, ve kterých se hlasuje kvalifikovanou většinou. Hla-

⁵⁹¹ Např. High Level Group on Economic Governance, která řešila legislativu související s fiskální disciplínou a dodržováním paktu stability a růstu v roce 2010-11.

⁵⁹² Např. program tria ES-BE-HU: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16771.en09.pdf>.

sování kvalifikovanou většinou je nově zakotveno jako obecný způsob rozhodování v Radě, pokud Smlouvy nestanoví jinak. Lisabonská smlouva rozšiřuje možnosti použití tohoto způsobu rozhodování celkem o 68 oblastí, z toho u 19 oblastí se jedná o nahrazení stávajícího jednomyslného rozhodování a 49 oblastí je zcela nových. Pokud má tedy Rada napříště rozhodovat prostou většinou hlasů, což bylo do přijetí Lisabonské smlouvy obecným pravidlem, musí být takový postup výslovně stanoven. I přes zvýšení počtu oblastí, ve kterých Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, zůstávají i oblasti, v nichž je zachován princip jednomyslnosti a ve kterých mají členské státy možnost veta. Jednomyslně rozhoduje Rada v oblastech, které jsou pro členské státy nejcitlivější, jako je oblast daní, sociálního zabezpečení, zahraniční politiky, společné obrany, operativní policejní spolupráce, jazykových pravidel a sídel institucí.⁵⁹³ Je zcela zřejmé, že pro prosazení postoje ČR ke konkrétním legislativním návrhům bude stále důležitější hledání spojenců a podobně smýšlejících členských států. Vedle odborných znalostí to klade na zástupce ČR v pracovních skupinách i značné požadavky na komunikační schopnosti.

Hlasy členských států v Radě

27 členských států EU má přiděleno celkem 345 hlasů, které jsou rozděleny podle počtu obyvatel každého členského státu od 3 do 29 hlasů (jde však o regresivní proporcionalitu, tzn. že 1 hlas malého státu „reprezentuje“ menší počet obyvatel než 1 hlas velkého státu).

Počet hlasů jednotlivých členských států v Radě:

⁵⁹³ Od právního základu návrhu aktu (konkrétního ustanovení LS, o které se návrh opírá) se odvíjí i způsob rozhodování. Právní základ a způsob rozhodování je vždy uveden v tzv. rámcové pozici ČR k jednotlivému návrhům schvalované na vnitrostátní úrovni – viz dále.

	Členský stát	Počet hlasů v Radě		Členský stát	Počet hlasů v Radě
1.	Německo	29	15.	Bulharsko	10
2.	Francie	29	16.	Švédsko	10
3.	Itálie	29	17.	Dánsko	7
4.	Spojené království	29	18.	Irsko	7
5.	Španělsko	27	19.	Litva	7
6.	Polsko	27	20.	Slovensko	7
7.	Rumunsko	14	21.	Finsko	7
8.	Nizozemsko	13	22.	Kypr	4
9.	Belgie	12	23.	Estonsko	4
10.	Česká republika	12	24.	Lotyšsko	4
11.	Řecko	12	25.	Lucembursko	4
12.	Maďarsko	12	26.	Slovinsko	4
13.	Portugalsko	12	27.	Malta	3
14.	Rakousko	10			

Kvora

V případě hlasování prostou většinou se Rada usnáší většinou hlasů svých členů tak, že každý člen má jeden hlas; návrh je přijat, pokud získá většinu hlasů členů Rady.

V případech, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou na návrh Komise, se k přijetí vyžaduje alespoň 255 hlasů vyjadřující kladné stanovisko většiny členských států z celkového počtu 345 hlasů. V ostatních případech, ve kterých Rada rozhoduje bez návrhu Komise, se k přijetí požaduje minimálně 255 hlasů reprezentujících alespoň dvě třetiny členských států. Při rozhodování Rady kvalifikovanou většinou má členský stát možnost požádat, aby bylo přezkoumáno, zda členské státy tvořící

kvalifikovanou většinu zastupují alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Ukáže-li se, že tato podmínka není splněna, není daný návrh přijat. Musí být tedy současně splněna tři kritéria: kritérium minimálního počtu vážených hlasů, kritérium počtu států a kritérium počtu obyvatel. Blokační menšina je stanovena na 91 hlasů, které jsou zapotřebí, aby Rada nepodpořila projednávaný návrh.

Příprava a uplatňování pozice členských států na jednání Rady

Předpokladem efektivního prosazování pozic ČR na jednání Rady je především účast ministra. I když na pořad jednání Rady bývají zařazeny i body k politické diskusi, u kterých se neočekává formální rozhodnutí, jedním z hlavních úkolů Rady bývá schvalování konkrétních legislativních návrhů. Předpokladem pro přijetí rozhodnutí je usnášeníschopnost Rady, tj. přítomnost nadpoloviční většiny, což představuje 14 jejích členů – ministrů (resp. zástupců členského státu oprávněných zavazovat vládu daného členského státu a vykonávat hlasovací práva v Radě; zastoupení jiným členem delegace není možné).

Vzhledem k tomu, že na jednání Rady ministři členských států definitivně schvalují legislativní akty a tudíž přebírají politickou odpovědnost za jejich následnou implementaci do národního právního řádu (včetně zdůvodnění občanům), je v zájmu členských zemí, aby ministři byli na jednání Rady maximálně připraveni. Zástupce České republiky v Radě jedná na základě předem schváleného mandátu (blíže kapitola 16.6. Koordinace evropských politik na národní úrovni), který vychází z pozice České republiky uplatňované na jednáních v přípravných orgánech Rady a pracovních skupinách.

Má-li na Radě dojít k formálnímu hlasování (což je situace spíše výjimečná – viz výše), je třeba v případě nesouhlasu nalézt více stejně smýšlejících států (tzv. like-minded group) a vytvořit tzv. blokační menšinu (tj. minimálně 91 vážených hlasů), resp. v případě souhlasu hledat většinu (což však u návrhů Komise nebývá nutné). Před takovým zasedáním Rady probíhají proto intenzivní jednání s cílem vytvořit co nejširší koalici stejně smýšlejících států. Pro prosazení postoje členského

státu je však také důležitý konzistentní a srozumitelný postup již na jednáních na pracovní úrovni. Není standardní a již vůbec ne žádoucí utvářet politický postoj teprve krátce před jednáním Rady a následně překvapovat ostatní zcela novou pozicí. Proto je zapotřebí sledovat přípravný proces jednání od samotného počátku a zpracovávat detailní rámcové pozice a instrukce již v první fázi předložení návrhu Komisí. Je nutné rovněž sledovat na jednotlivých zasedáních Rady i pracovních skupin a COREPERu pozice ostatních členských států a vytvářet si tak přehled o tom, jaké většiny, resp. blokační menšiny se tvoří.

16.5.3. Spolupráce s Evropským parlamentem

Lisabonská smlouva výrazně posílila úlohu Evropského parlamentu v institucionální struktuře EU. Došlo zejména k rozšíření počtu oblastí, ve kterých EP spolurozhoduje s Radou tzv. řádným legislativním postupem. Evropský parlament je tedy významným hráčem v legislativním procesu, a je proto nutné sledovat jeho vnitřní postupy a jednání a spolupracovat s ním lépe než dosud.

Politická struktura

Evropský parlament zvolený v červnu 2009 tvoří 736 poslanců.⁵⁹⁴ Poslanci se v EP neseskupují podle státní příslušnosti, ale spolupracují v rámci politických skupin (frakcí), které sdružují členy podobného ideologického zaměření. Nejsilnějšími skupinami jsou Evropská strana lidová (EPP), Pokroková aliance socialistů a demokratů (S&D) a Aliance liberálů a demokratů pro Evropu (ALDE). Frakce v EP jsou volnými

⁵⁹⁴ V souvislosti se zpožděným vstupem Lisabonské smlouvy v platnost byl sjednán zvláštní protokol, na základě kterého dojde k přechodnému navýšení počtu křesel v EP po zbývajícím volebním období 2009-2014 z 736 na 754 křesel. 12 členských států (FR, IT, UK, ES, PL, NL, SE, BG, AT, LV, SI, MT) tak získá tolik dodatečných křesel v EP, kolik by jim náleželo v případě voleb podle Lisabonské smlouvy. Německu, které naopak Lisabonskou smlouvou 3 mandáty ztrácí, přechodně tato křesla zůstanou. Zmíněný protokol však ještě bude muset být ratifikován ve všech členských státech.

sduženými národními politickými stranami, přičemž stranická disciplína se týká cca 60–70 % případů hlasování. Realitou v EP není stabilní koalice frakcí, ty jsou vytvářeny aktuálně podle jednotlivých návrhů, o kterých je hlasováno. Specifikem EP je i přítomnost stran, jejichž postoj k evropské integraci je rezervovaný až výrazně negativní (např. strany ve frakci EFD).

Organizační a funkční struktura⁵⁹⁵

Předseda EP, volený na polovinu funkčního období, stojí v čele EP spolu se 14 místopředsedy. Klíčovým orgánem je Konference předsedů politických skupin (Konference předsedů), která přijímá rozhodnutí ve věci organizace práce parlamentu a plánování legislativní činnosti, vztahy s ostatními institucemi EU i národními parlamenty členských států, a dále Konference předsedů výborů, která dává Konferenci předsedů doporučení týkající se práce výborů a návrhů pořadu jednání dílčích zasedání. Stejně jako v případě národních parlamentů je funkční struktura EP založena na parlamentních výborech, ve kterých se formuluje postoj Parlamentu k předkládaným legislativním návrhům. Každý poslanec je členem některého z výborů, z nichž každý se zaměřuje na specifickou oblast legislativní činnosti. Výbory jsou rozděleny na stálé, které fungují vždy polovinu funkčního období – tedy dva a půl roku – a dočasné, jejichž mandát je časově omezen.

Jakmile je legislativní návrh (zpráva či jiný dokument) doručen navrhovatelem parlamentu, je tento návrh přidělen do jednoho nebo několika výborů a je stanoven gesční výbor, který celý proces koordinuje. Výbor poté zvolí podle politického klíče svého zpravodaje, který má za úkol připravit zprávu, jež je po schválení ve výboru předkládána plénu EP. Absolutní většina (cca 70 %) návrhů je EP přijímána již v prvním čtení, které vyžaduje pouze prostou většinu hlasů poslanců. Nemůže-li být při schvalování legislativy v prvním nebo druhém čtení spolurozho-

⁵⁹⁵ Sídlo EP je stanoveno tak, že stálá zasedání probíhají ve Štrasburku, mimořádná zasedání v Lucemburku nebo v Bruselu. Generální sekretariát a jednotlivé výbory EP působí v Bruselu.

dovací procedury mezi Radou a EP dosaženo shody, svolává se dohodovací výbor složený ze zástupců EP a Rady. Bezprostředně před plenárním zasedáním dohodovacího výboru se zpravidla koná trialog (setkání mezi EP, Radou a EK). Za Radu se do trialogu zapojí ministr vlády členského státu, který vykonává funkci předsednictví, za asistence Generálního sekretariátu Rady a jeho právní služby.

Kontakty s Evropským parlamentem

S ohledem na posílení úlohy EP v institucionální struktuře EU v postlisabonské éře je stěžejním úkolem dění v EP pozorně sledovat a navázat kontakty s významnými aktéry EP. Základním předpokladem pro dobrou spolupráci s EP jsou zejména úzké kontakty s českými zástupci v EP. Některé členské státy k prosazení svých zájmů na půdě EP využívají v případě důležité legislativy metody tzv. *indicative voting list* – doporučení poslancům zastupujícím tento členský stát pro hlasování o legislativních aktech či pozměňovacích návrzích. Tato metoda je vhodná ke zvážení také v ČR. Rozhodně je vhodné být v kontaktu s českými europoslanci, indikovat zájmy ČR u konkrétních legislativních návrhů. Česká republika má v EP celkem 22 zástupců. Po volbách v červnu loňského roku se do EP dostali zástupci čtyř politických stran, jejichž mandáty jsou rozděleny takto: ODS 9, ČSSD 7, KSČM 4 a KDU-ČSL 2. Důležité je také vedení neformálních rozhovorů s předsedy jednotlivých výborů, předsedy frakcí, koordinátory frakcí či zpravodaji zásadních legislativních návrhů. Podceňovat nelze ani kontakty s odbornými poradci výborů z úřednické složky EP.

16.5.4. Národní parlamenty v unijním legislativním procesu⁵⁹⁶

Lisabonská smlouva nově stanovila lhůtu osmi týdnů pro přezkum každého návrhu legislativního aktu z hlediska souladu s principem sub-

⁵⁹⁶ Základní úprava postavení národních parlamentů v EU je kodifikována v čl. 12 Smlouvy o EU. Tato obecná ustanovení jsou dále konkretizována v prvních dvou protokolech k Lisabonské smlouvě: Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

sidiarity ze strany národních parlamentů (mezi dnem doručení návrhu parlamentům a okamžikem zařazení na pořad jednání Rady). Právě v kontrole subsidiarity získávají národní parlamenty hlavní nástroj k zasahování do legislativního procesu. Svou politickou povahou umožňuje tento princip *de facto* každému parlamentu, resp. jeho komoře, vyjádřit s návrhem nesouhlasný postoj, ať již z politických či právních důvodů. Jednokomorovým parlamentům náleží při kontrole subsidiarity dva hlasy, v případě dvoukomorových disponuje každá komora jedním hlasem. Jejich postavení je tedy rovné.

Pokud nejméně jedna třetina parlamentů (podle počtu hlasů) předloží odůvodněné stanovisko, podle něhož je návrh v rozporu s principem subsidiarity, Komise musí svůj návrh přezkoumat a následně jej buď ponechat nezměněný, pozměnit jej či vzít zpět (tzv. žlutá karta). V případě návrhů týkajících se oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce je uvedené kvorum sníženo na jednu čtvrtinu. Vysloví-li se ve všech uvedených případech proti návrhu Komise více než polovina parlamentů, bude odůvodněné stanovisko Komise předloženo společně se stanovisky parlamentů ještě před dokončením prvního čtení Radě a Evropskému parlamentu k posouzení souladu návrhu s principem subsidiarity (tzv. oranžová karta). Obě instituce mohou pak legislativní proces zastavit. Specifickou oblastí, v níž každý národní parlament či jeho jedna komora disponuje „právem veta“ (tzv. červená karta), je sféra rodinného práva s mezinárodním prvkem. Podobné oprávnění se dále uplatňuje také při změně způsobu hlasování v Radě z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu.⁵⁹⁷ V obou posledně zmíněných případech platí pro možnost zablokování šestiměsíční lhůta.

Kromě možnosti zasáhnout do rozhodovacího procesu *ex ante* mají národní parlamenty rovněž oprávnění podat žalobu na neplatnost právního aktu z důvodu porušení principu subsidiarity u Soudního dvora EU. Tuto žalobu může podat každá komora prostřednictvím své vlády.

⁵⁹⁷ Tzv. obecná přechodová klauzule („passerella“) dle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU.

Postavení komor Parlamentu ČR podle národní právní úpravy

Postavení Parlamentu ČR v legislativním procesu EU podle evropské právní úpravy bylo implementováno rovněž do českého právního řádu tzv. lisabonskou novelou jednacích řádů obou komor.⁵⁹⁸ Při novele byla nad rámec evropské úpravy oběma komorám poskytnuta rozsáhlá možnost vstupovat do rozhodovacího procesu, a to v rámci tzv. vázaného mandátu vlády. Ten se uplatní při aplikaci ustanovení Lisabonské smlouvy umožňujících flexibilní změny primárního práva bez ratifikace národními parlamenty (tzv. evolutivní klauzule).⁵⁹⁹ Vláda nemůže v těchto případech bez předchozího souhlasu obou komor Parlamentu vyjádřit v Radě souhlas s dotčeným návrhem (a to ani nepřímo, tzv. konstruktivním zdržením se hlasování).⁶⁰⁰ Podobný systém byl zaveden i v SRN a v Rakousku.⁶⁰¹

Kromě tzv. vázaných mandátů jsou obě komory zapojeny i do běžné přípravy vládních pozic k legislativním i nelegislativním návrhům Komise ve všech ostatních oblastech. I zde je postavení obou komor velmi obdobné, opírá se nicméně o základ odlišné právní síly. V případě Po-

⁵⁹⁸ Zákon č. 162/2009 Sb.

⁵⁹⁹ Jedná se konkrétně o použití následujících ustanovení smluv: čl. 31 odst. 3, čl. 48 odst. 6, čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU, čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2, čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Viz §§ 119k – 119n zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, a §§ 109i – 109l zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁶⁰⁰ Pro jednotlivé případy tzv. evolutivních klauzulí je princip vázaného mandátu upraven různě, např. při zjednodušené změně smluv (čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU) se dokonce použije obdobného postupu jako při ratifikaci mezinárodních smluv (§ 119o zákona č. 107/1999 Sb. a § 109l zákona č. 90/1995 Sb.).

⁶⁰¹ V obou zemích ovšem byla současně změněna i ústava, proto mohly být pro hlasování o souhlasu s aplikací evolutivních klauzulí stanoveny dokonce ústavní většiny.

slanecké sněmovny je vláda povinna zohlednit její stanovisko přímo ze zákona (Jednací řád PS PČR), v případě Senátu je tato povinnost stanovena vládní směrnicí.⁶⁰² Za stanovisko Poslanecké sněmovny přitom může být považováno i stanovisko Výboru pro evropské záležitosti, zatímco v případě Senátu se musí vyjádřit plénum. Nicméně v každodenním přípravném a koordinačním procesu není mezi oběma postupy z perspektivy vlády rozdíl – vláda postoj obou komor dosud vždy zohledňovala a zatím nenastala situace, kdy by zaujala odlišné stanovisko než Parlament. Nadále však zůstává nevyjasněná otázka postupu v případě rozporu mezi postoji obou komor.

Praktickým problémem ve vztahu vlády a Parlamentu je včasné do-
dávání rámcových pozic vlády komorám, které se mnohdy výrazně
opožďuje, což komorám znemožňuje flexibilní využívání svých pravo-
mocí, a to jak těch, jež jsou stanoveny v unijní právní úpravě, tak i těch,
jež vyplývají z národní úpravy. Jinak lze však konstatovat, že v celo-
evropském měřítku je stav spolupráce Parlamentu ČR s vládou nadstan-
dardní. To se projevuje mj. v přístupu zástupců komor na jednání Vý-
boru pro EU na pracovní úrovni a rovněž k dokumentům databáze
evropských politik (DAP), tedy nejen k rámcovým pozicím ve stavu
projednávání, ale dokonce i k instrukcím na jednání pracovních skupin.
Takto transparentní přístup je v ostatních zemích spíše ojedinělý a ne-
existuje dokonce ani v Dánsku, kde je zakotven tzv. obecný vázaný
mandát vlády při každém jednání v Radě. Právě díky vstřícnému pří-
stupu vlády je Parlament ČR, zvláště pak jeho horní komora, při pro-
jednávání evropských záležitostí jedním z neaktivnějších v celé EU.

⁶⁰² Čl. 6 odst. 8 Směrnice vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, schválená jako příloha 3 k usnesení vlády ze 7. června 2006 č. 680.

16.6. Koordinace evropských politik na národní úrovni

(Česká perspektiva vnitrostátního projednávání návrhů unijní legislativy)

V současnosti mají prakticky veškeré národní politiky v různých podobách paralelu na úrovni politik EU. Aby ČR dokázala účinně prosadit své zájmy, musí k těmto politikám zaujímat jasné a věcné postoje a umět tyto postoje prosazovat, ale také případně flexibilně modifikovat s ohledem na aktuální vývoj v průběhu projednávání konkrétních legislativních a nelegislativních návrhů. Základem úspěchu je rozpoznat klíčové návrhy, umět včas a srozumitelně formulovat národní pozice a vystupovat při jejich projednání na všech úrovních koordinovaně. To vyžaduje koncepční, systematickou a důsledně prováděnou koordinaci evropských politik na národní úrovni. V určitých situacích je třeba být připraven i na vzájemné „výměny“ či úpravy některých priorit v rámci hledání kompromisu a především při vyjednávání s obdobně smýšlejícími státy. Gesce za koordinaci evropských politik na národní úrovni přísluší předsedovi vlády a je realizována prostřednictvím jemu podřízené sekce pro evropské záležitosti při Úřadu vlády. Praktickému provádění koordinace evropských politik slouží několik institucionálních platforem.

16.6.1. Vládní Výbor pro EU

Na úrovni členů vlády funguje vládní Výbor pro EU (VV-EU). VV-EU zasedá na okraj vlády, zpravidla před jejím jednáním, a to nepravidelně podle potřeby, většinou minimálně jedenkrát měsíčně. VV-EU předsedá a jeho jednání vede předseda vlády. VV-EU představuje nejvyšší orgán na národní úrovni, který se věnuje výlučně otázkám EU. VV-EU je určen pro jednání o klíčových a politicky citlivých záležitostech týkajících se pozic ČR v EU (např. rámcové pozice ČR k tématům nejzásadnějšího významu, projednání významných otázek, u nichž se nepodařilo nalézt shodu na nižších úrovních) a pro koordinaci mezi členy vlády v tématech, která se EU týkají. VV-EU mj. schvaluje mandát

pro předsedu vlády pro jednání Evropské rady a pozice ke klíčovým legislativním návrhům a dokumentům.

16.6.2. Pracovní výbor pro EU (V-EU)

Pracovní výbor pro EU (V-EU) je pracovním orgánem VV-EU a zasedá na úrovni náměstků ministrů (případně dalších osob pověřených členy vlády k jejich zastupování v rámci V-EU). V-EU se schází pravidelně každé úterý ve 14.00 v budově Úřadu vlády. Jednání V-EU připravuje Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády a její ředitel pracovnímu V-EU předsedá. Těžištěm činnosti V-EU je především průběžná horizontální koordinace evropských záležitostí. V praxi se jedná zejména o schvalování mj. všech instrukcí pro COREPER I a II, mandátů pro vystupování ministrů na zasedáních jednotlivých formací Rady, projednání zpráv ze zasedání Rady a schvalování rámcových pozic k důležitým evropským agendám. V-EU se dále věnuje analýze důležitých evropských témat, průběžnému sledování a vyhodnocování evropských agend, včasné identifikaci potenciálně sporných bodů z meziresortního pohledu a mediaci sporů. V-EU rovněž připravuje a předjednává agendu VV-EU. Nižší institucionální jednotkou jsou tzv. **resortní koordinační skupiny** připravující zejména instrukce pro jednání pracovních skupin, jejichž členy jsou zástupci věcně příslušných resortů a ve všech případech rovněž zástupce Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády.

16.6.3. Databáze politik EU

Pro účely co nejefektivnější koordinace evropských politik byla vytvořena elektronická meziresortní Databáze politik EU (DAP), která slouží jako informační zdroj o jednáních a agendách EU. DAP umožňuje mj. sledování vývoje jednotlivých agend EU, schvalování národních pozic k legislativním návrhům a dokumentům *per rollam*, rozesílání avíz o aktuálním vývoji projednávání jednotlivých „dossiers“ a přehled nejdůležitějších kontaktů z hlediska koordinace evropských politik, a to jak na národní, tak evropské úrovni. Prostřednictvím databáze DAP

jsou schvalovány a distribuovány mj. mandáty na jednání Rady, instrukce na jednání pracovních skupin nebo rámcové pozice ČR a stanoviska pro Parlament k návrhům unijních legislativních aktů.

16.6.4. Rámcová pozice/Stanovisko pro parlament

Základem pro jednání o legislativním návrhu na unijní úrovni je tzv. **Rámcová pozice/Stanovisko pro parlament**. Tato rámcová pozice schvalovaná ve výše uvedených orgánech má obligatorní strukturu a obsahuje identifikaci návrhu, právní základ, který určuje i proceduru projednávání a schvalování. Dále indikuje, jaký stupeň důležitosti tento návrh pro ČR má, obsahuje vyjádření k zásadě subsidiarity a proporcionality, popis obsahu návrhu a pozice ČR k němu a současně i zmapování postojů ostatních členských států. Již v této fázi je obligatorní součástí pozice vyjádření k dopadům na český právní řád, které by mělo indikovat následné možné problémy s implementací návrhu. Tato rámcová pozice současně slouží jako podklad pro jednání s oběma komorami Parlamentu ČR. Pro jednání pracovních orgánů Rady jsou pak zpracovávány konkrétní **instrukce**. Pro jednání ministrů na zasedáních Rady jsou schvalovány instrukce v podobě **mandátu** (event. mandátu pro předsedu vlády na jednání Evropské rady). Zástupci ČR, resp. exekutivy na všech úrovních by tedy měli postupovat při jednání na základě projednaného a schváleného postoje, který by měl být synergií odborného a politického přístupu založeného na věcné znalosti problematiky, znalosti unijních procedur a pozic ostatních členských států. Současně by mělo být zřejmé, jaká řešení ČR preferuje a proč a jaká řešení jsou naopak pro ČR nepřijatelná (tzv. „red lines“). (Spekulace o tom, jaká je míra úspěšnosti při prosazování českých pozic při přípravě unijní legislativy a jaké jsou její důvody, jde patrně nad rámec této publikace.)

Závěrem

Unijní legislativní proces je procesem složitým. Není však o mnoho složitější než legislativní proces na národní úrovni a má svá formální pravidla i neformální v praxi realizované postupy. Jejich znalost je před-

pokladem aktivní účasti ČR na tvorbě unijní právní regulace. I zde hraje vedle odbornosti klíčovou úlohu politické zadání – určení toho, co chceme na unijní úrovni prosazovat. Nedostatky při přípravě, projednávání a prosazování národních pozic ke konkrétním legislativním návrhům se pak nemohou neprojevit na následné implementaci unijního práva na národní úrovni. Míra vlivu unijní legislativy na náš právní řád je přitom značná a soustředit se jen na vnitrostátní legislativní proces dnes už nepostačí.

17. Proces komitologie

17.1. Úvod

Přijímání aktů Evropské unie v přenesené pravomoci a k provádění právně závazných aktů Evropské unie je upraveno v článku 290, resp. 291 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). V případě postupu podle článku 290 lze hovořit o tzv. nepravé komitologii, zatímco v případě postupu podle článku 291 se jedná o pravou komitologickou proceduru.

Na začátku je však třeba zopakovat, že SFEU upravuje dva základní legislativní postupy přijímání aktů Evropské unie. Prvním je řádný legislativní postup, kdy Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Blíže je řádný legislativní postup upraven v článku 294 SFEU. Druhým je pak zvláštní legislativní postup, který se odchyluje od postupu upraveným v článku 294 SFEU. Zvláštní legislativní postup tedy představuje různé způsoby přijímání sekundární legislativy Evropské unie. Důležité je konstatovat, že právní akty Evropské unie přijímané legislativním postupem (řádným, zvláštním) jsou legislativní akty.

Komitologická procedura, ať již pravá nebo nepravá, slouží k rychlejšímu přijetí aktu, kdy by použití legislativního postupu bylo časově a procedurálně neefektivní.

17.2. Čl. 290 SFEU (přenesená působnost) – „nepravá komitologie“

Článek 290 SFEU je novinkou Smlouvy o fungování Evropské unie, přesněji řečeno, zakotvení přenesení působnosti k přijímání aktů Evropské unie v primárním právu Evropské unie. Pokud bychom se vrátili ke znění Smlouvy o založení Evropského společenství, ta v článku 202, třetí odřádky obsahovala pouze zmocnění Evropské komise k provádění pravidel přijímaných Radou Evropské unie. Současné znění článku 290 SFEU de facto vykazuje shodnost s regulativním postupem s kontrolou

upraveným v článku 5a komitologického rozhodnutí Rady 2006/512/ES (rozhodnutí Rady ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisí), tedy v sekundárním právním aktu.

Podle článku 290 odst. 1 SFEU lze legislativním aktem přenést na Komisi pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Zjednodušeně řečeno, je zde nutná paralelní existence základního aktu, jenž obsahuje podstatné prvky legislativního aktu, a vedlejšího nelegislativního aktu, který obsahuje nepodstatné prvky. Základní akt je vlastně takovým vodičem, protože vymezuje cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesené pravomoci. Je tu však jeden paradox, kdy na základě delegované legislativní pravomoci dochází ze strany Komise k přijímání nelegislativních aktů s obecnou působností. Dle znění článku 297 odst. 2 SFEU nelegislativními akty mohou být též nařízení, směrnice a rozhodnutí. Vzhledem k normativní povaze těchto nelegislativních aktů zde vzniká otázka, jak takový nelegislativní akt poznat. Právní řád České republiky totiž takovéto dělení nezná. Odpověď na tuto otázku je relativně jednoduchá. Rozdíl mezi legislativním a nelegislativním aktem musíme poznat podle obsahu. Prvním vodítkem může být hierarchizace těchto právních norem, kdy legislativní akt (základní akt, vodič) má vyšší právní sílu než nelegislativní akt (vedlejší akt); součástí názvů aktů v přenesené působnosti jsou slova „v přenesené působnosti“. Poté je nutné se zaměřit na způsob přijetí (legislativním postupem), kdy legislativní akt splňuje několik zásadních definičních znaků vyplývajících z článku 289 odst. 3 SFEU (sekundární právní akty normativní povahy přijímány pro výkon pravomocí Evropské unie; přijímány zpravidla na základě zákonodárné iniciativy Komise; projednávání a hlasování o legislativním aktu probíhá veřejně; možnost pro vnitrostátní parlamenty členských států Evropské unie vyjádřit se k souladu se zásadou subsidiarity; obligatorní zveřejnění legislativních aktů v Úředním věstníku Evropské unie).

Pravomoci přenesené na Komisi však v tomto směru nejsou ani definitivní, ani absolutní, neboť zde existuje rovnováha, která představuje kontrolní pravomoci Evropského parlamentu a Rady Evropské unie. Kontrolní pravomoc spadá do působnosti orgánů Evropské unie. Základní legislativní akt totiž sám o sobě je regulativním prvkem vedlejšího nelegislativního aktu; základní legislativní akt obsahuje konkrétní podmínky pro přenesení pravomoci. SFEU upravuje výslovně dvě podmínky. Základní akt může stanovit, že Evropský parlament nebo Rada mohou rozhodnout o zrušení přenesené pravomoci. Druhou pak je konstatování, že akt v přenesené pravomoci může vstoupit v platnost pouze tehdy, nevysloví-li ve lhůtě stanovené legislativním aktem Evropský parlament nebo Rada námitky. Tyto podmínky je možno použít jednotlivě nebo společně. Vzhledem k formulaci „mohou“, lze do základního aktu vložit i další nad rámec těchto podmínek. Na druhou stranu z logiky věci musí základní akt obsahovat alespoň jednu podmínku uvedenou v primárním právu, jinak by Evropský parlament nebo Rada nevykonaly svou pravomoc. Tu lze v tomto kontextu považovat i za povinnost. Pro úplnost je třeba doplnit, že Evropský parlament se v těchto věcech usnáší absolutní většinou hlasů a Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou.

Jak je napsáno výše, kontrolní pravomoc spadá do působnosti orgánů Evropské unie. Tím se postup zásadním způsobem odlišuje od zmíněného regulativního postupu s kontrolou, který upravuje staré komitologické rozhodnutí Rady 2006/512/ES v článku 5a. Na základě tohoto rozhodnutí se jednalo o kontrolu členských států v příslušném výboru.

Pro snadnější identifikaci jsou součástí názvů aktů v přenesené působnosti slova „v přenesené působnosti“.

17.3. Čl. 291 SFEU (prováděcí pravomoc) – „pravá komitologie“

Na rozdíl od úpravy v článku 290, prováděcí pravomoci Komise v tomto článku měly oporu ve Smlouvě o založení Evropského spole-

čenství, tedy ve starém primárním právu, a sice v již zmíněném článku 202, třetí odrážce. Článek 291 SFEU upravuje prováděcí pravomoci jak Komise, tak Rady. Zatímco v případě Komise se jedná o obecné podmínky, Radě jsou svěřeny pouze ve zvláštních případech (náležitě odůvodnění, oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky).

V prvé řadě jsou členské státy Evropské unie povinny přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Evropské unie. Znovu je zde paralelní existence základního aktu a vedlejšího, v tomto případě prováděcího aktu. Dle gramatického výkladu článku 291 odst. 1 SFEU se úprava vztahuje na oblast práva, přičemž právně závazné akty Evropské unie zahrnují nejen legislativní a nelegislativní akty, ale například rozsudky Soudního dvora Evropské unie.

Pokud se ale chceme na dalších řádcích a odstavcích věnovat právě komitologii, je zásadní pro tuto věc znění třetího odstavce předmětného článku. Ustanovení ukládá povinnost Evropskému parlamentu a Radě přijmout řádným legislativním postupem formou nařízení pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí. Nařízení bylo přijato v nedávné a nabylo účinnosti od 1. března 2011 (**Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí**). Na rozdíl od článku 290, který upravuje kontrolní pravomoc Rady a Evropského parlamentu, tento článek stanoví kontrolní pravomoc členských státech. Zástupci členských států zasedají ve zvláštních výborech, kterým předsedá zástupce Evropské komise. Proto také zde hovoříme o pravé komitologii (committee = výbor). Nová komitologická úprava byla přijata řádným legislativním postupem a pravidla a obecné zásady jsou na rozdíl od předchozí úpravy stanoveny obligatorně. Z toho vyplývá, že byla posílena role Evropského parlamentu při přijímání nového nařízení. V souladu s článkem 288 SFEU má nové komitologické nařízení obecnou

působnost, je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

Pokud si uděláme krátký historický exkurz, zjistíme, že původní komitologická rozhodnutí byla schvalována konzultativním postupem, v němž měl Evropský parlament oslabené postavení. Evropský parlament byl pouze konzultován, nespolutrochoval. Taktéž forma právního aktu byla zvolena nahodile, a sice rozhodnutí. Po celou dobu existence této právní úpravy se diskutovalo deficitní zastoupení Evropského parlamentu v rámci komitologické procedury.

Prvé komitologické rozhodnutí Rady 87/373/EHS ze dne 13. července 1987 upravující postup pro výkon prováděcích pravomocí přenesených na Komisi dávalo široké pravomoci Radě bez zapojení Evropského parlamentu. Toto rozhodnutí bylo v návaznosti na kritické ohlasy zrušeno rozhodnutím Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, přičemž demokratický deficit zapojení Evropského parlamentu (možnost přímého zapojení do komitologické procedury) byl vyřešen až novelou, a to rozhodnutím Rady 2006/512/ES ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi.

Rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES v souladu s příslušným ustanovením Smlouvy o založení Evropského společenství (článek 202, třetí odrážka) svěřilo Komisi prováděcí pravomoci v souladu s příslušnými ustanoveními základního aktu. Výjimkou samozřejmě bylo, kdy prováděcí pravomoci byly svěřeny ve zvláštních případech Radě přímo, a to na základě základního aktu. Jak již bylo popsáno výše, členské státy zasedaly ve výborech za předsednictví zástupce Evropské komise. Samotné komitologické rozhodnutí upravovalo tyto rozhodovací postupy (rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES):

1. Poradní postup

Návrh Komise byl projednán ve výboru. Hlasovalo se prostou většinou a Komise přihlížela co nejvíce ke stanovisku výboru při

přijímání návrhu. Evropský parlament mohl pouze prohlásit v případě, že základní akt byl přijat v rámci spolurozhodovací procedury, že návrh překračuje prováděcí pravomoci upravené v základním aktu.

2. Řídící postup

Návrh Komise byl projednán ve výboru. Hlasovalo se kvalifikovanou většinou. Pokud byl návrh schválen, nebo se výbor neusnesl, Komise přijala návrh. Pokud návrh ve výboru nebyl schválen, Komise sice přijala návrh, mohla však odložit jeho účinnost, přičemž v této době Rada kvalifikovanou většinou mohla přijmout svůj návrh. Pokud Rada návrh nepřijala, platil původní návrh Komise. Evropský parlament mohl pouze prohlásit v případě, že základní akt byl přijat v rámci spolurozhodovací procedury, že návrh překračuje prováděcí pravomoci upravené v základním aktu.

3. Regulativní postup

Návrh Komise byl projednán ve výboru. Hlasovalo se kvalifikovanou většinou. Pokud byl návrh schválen, Komise přijala návrh. Pokud nebyl návrh schválen, nebo se výbor neusnesl, Komise postoupila návrh Radě. Rada pak mohla kvalifikovanou většinou buď přijmout vlastní návrh, nebo návrh Komise odmítnout. Pokud se Rada ani v jednom případě neusnesla, platil návrh Komise. Pokud byl návrh Komise Radou odmítnut, Komise mohla předložit Radě znovu původní návrh nebo pozměněný návrh, resp. nový návrh. Evropský parlament mohl pouze prohlásit v případě, že základní akt byl přijat v rámci spolurozhodovací procedury, že návrh překračuje prováděcí pravomoci upravené v základním aktu.

4. Regulativní postup s kontrolou

Návrh Komise byl projednán ve výboru. Hlasovalo se kvalifikovanou většinou. Pokud byl návrh schválen, Komise postoupila návrh Evropskému parlamentu a Radě; pokud Rada kvalifikovanou většinou ani Evropský parlament absolutní většinou ve stanovené lhůtě návrh neodmítne, návrh Komise je přijat; pokud Rada kvalifikovanou většinou a Evropský parlament absolutní většinou ve

stanovené lhůtě návrh odmítne, Komise buď předložila výboru pozměněný návrh, nebo předložila nový návrh základního aktu na základě své zákonodárné iniciativy.

Pokud nebyl návrh ve výboru schválen, nebo se výbor neusnesl, Komise postoupila návrh Radě a Evropskému parlamentu; pokud Rada ve stanovené lhůtě kvalifikovanou většinou návrh odmítla, Komise buď předložila Radě pozměněný návrh, nebo předložila nový návrh základního aktu na základě své zákonodárné iniciativy. Pokud však Rada kvalifikovanou většinou ve stanovené lhůtě návrh neodmítla nebo prohlásila, že chce přijmout vlastní návrh, Komise, respektive Rada postoupila návrh Evropskému parlamentu; pokud Evropský parlament absolutní většinou ve stanovené lhůtě návrh neodmítl, byl přijat návrh Komise, resp. Rady; pokud ale Evropský parlament absolutní většinou ve stanovené lhůtě návrh odmítl, Komise buď předložila výboru pozměněný návrh, nebo předložila nový návrh základního aktu na základě své zákonodárné iniciativy.

5. Ochranný postup

V tomto případě musil použití ochranných opatření stanovit základní akt. Komise sdělila členským státům všechna rozhodnutí o ochranných opatřeních, popřípadě je před jejich přijetím konzultovala. Každý členský stát pak mohl následně předložit Radě konkrétní rozhodnutí Komise. Rada mohla v návaznosti na to ve stanovené lhůtě přijmout jiné ochranné opatření; základní akt mohl vázat Radu tím, že ta mohla kvalifikovanou většinou rozhodnutí Komise potvrdit, změnit nebo zrušit, respektive že rozhodnutí Komise je považováno za zrušené, pokud se Rada neusnese ve stanovené lhůtě.

Použití konkrétního komitologického postupu určil základní akt.

Nové komitologické nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí nabylo účinnosti teprve 1. března

2011. Z tohoto důvodu byly popsány předchozí staré komitologické postupy, které jsou aplikovány po přechodnou dobu u zahájených postupů před nabytím účinnosti nového nařízení. Jinak nařízení ruší rozhodnutí Rady 1999/468/ES. Nicméně lze konstatovat pozitivní věc, nové komitologické nařízení situaci velice zjednodušilo.

Nové nařízení tedy stanoví pravidla a obecné zásady, které se použijí, pokud právně závazný akt Evropské unie stanoví, že jsou nezbytné jednotné podmínky k jeho provedení, a vyžaduje, aby přijetí prováděcích aktů Komisí podléhalo kontrole členských států. Principy jsou tedy zachovány, členské státy zasedají ve výborech, kterým předsedá zástupce Komise. Počet komitologických postupů je snižena na dva, a sice na poradní postup a přezkumný postup. Novinkou je, že se zřizuje odvolací výbor.

Nařízení upravuje tyto rozhodovací postupy:

1. Poradní postup

Návrh prováděcího aktu Komise je projednán ve výboru. Hlasuje se prostou většinou a Komise přihlížela co nejvíce ke stanovisku výboru při přijímání návrhu.

2. Přezkumný postup

Návrh prováděcího aktu Komise je projednán ve výboru. Hlasuje se kvalifikovanou většinou. Pokud výbor vydá pozitivní stanovisko, prováděcí akt je přijat.

Pokud se výboru neusnese, může Komise prováděcí akt přijmout. Pokud však prováděcí akt nepřijme, může Komise předložit výboru pozměněný návrh prováděcího aktu. Komise ale nesmí prováděcí akt přijmout, pokud tak stanoví základní akt, týká se konkrétních oblastí, nebo je ve výboru proti prostá většina přítomných členů výboru. Komise v této fázi buď předloží tomuto výboru pozměněný návrh prováděcího aktu, nebo postoupí návrh odvolacímu výboru. Obdobná situace nastává v okamžiku, kdy výboru vydá záporné stanovisko; Komise buď předloží tomuto (stejnému) výboru pozměněný návrh prováděcího aktu, nebo postoupí návrh odvolacímu výboru.

Odvolačí výbor hlasuje kvalifikovanou většinou. V případě pozitivního stanoviska je návrh prováděcího aktu přijat. Pokud se výbor neusnese, Komise může návrh prováděcího aktu přijmout. Pokud výbor vydá záporné stanoviska, návrh prováděcího aktu není přijat.

Takto je přezkumný postup upraven obecně, výjimky, resp. odchýlení od obecné úpravy se týká oblasti společné obchodní politiky. Zrychlený postup předložení věci odvolacímu výboru se vztahuje na oblast zemědělství, pokud hrozí narušení zemědělského trhu, a v případě ohrožení finančních zájmů Evropské unie.

3. Okamžitě použitelné prováděcí akty

Komise přijme okamžitě použitelný prováděcí akt, aniž by byl projednán ve výboru. Platnost aktu je omezena na šest měsíců, pokud základní akt podmínky platnosti neupravuje jinak. Prováděcí akt je poté předložen do čtrnácti dnů od přijetí výboru k zaujetí stanoviska. Pokud výbor v rámci přezkumného postupu vydá záporné stanovisko, Komise okamžitě akt zruší.

Postup se obligatorně použije při přijímání prozatímních antidumpingových opatření nebo vyrovnávacích opatření. Komise v těchto případech konzultuje členské státy Evropské unie, respektive v mimořádně naléhavých případech je informuje. V mimořádně naléhavých případech se konzultace zahájí nejpozději deset dnů poté, co byla členským státům notifikována prováděcí opatření přijatá Komisí.

Použití poradního postupu nebo přezkumného postupu v prvé řadě určuje základní akt. Samotné nařízení upravuje demonstrativní výčet oblastí, na které se vztahuje povinně přezkumný postup. Ten se týká:

1. Prováděcích aktů s obecnou působností;
2. Programů se značným dopadem;
3. Společné zemědělské a společné rybářské politiky;
4. Životního prostředí, zabezpečení a bezpečnosti, ochrany zdraví nebo bezpečnosti osob, zvířat nebo rostlin;
5. Společné obchodní politiky;

6. Daní.

Poradní postup se v zásadě použije v ostatních případech, respektive pokud jeho použití je považováno za vhodnější. Lze tedy konstatovat, že při rozhodování, zda využít poradní nebo přezkumný postup, je zaručena vysoká míra flexibility a uvážení. Přezkumný postup může být rozšířen i na další nevyjmenované oblasti. Poradní postup naopak může být ve vhodném okamžiku použit i na vyjmenované oblasti.

Nařízení obsahuje také ustanovení o kontrolní pravomoci Evropského parlamentu a Rady. Primárně kontrola samozřejmě přísluší členským státům, jež kontrolují Komisi v příslušných výborech. Nicméně pokud je základní akt přijímán řádným legislativním postupem, Evropský parlament nebo Rada mohou Komisi v každé fázi projednávání sdělit, že návrh prováděcího aktu překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu. Po přezkoumání ze strany Komise, ta poté informuje Evropský parlament a Radu, zda návrh prováděcího aktu hodlá ponechat beze změn, či návrh pozmění, nebo vezme zpět.

Obdobně je součástí názvu prováděcích aktů slovo „prováděcí“.

17.4. Komitologie a řízení pro porušení Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie

Pokud dojde k porušení povinností vyplývajících z aktů přijatých v rámci přenesené, resp. prováděcí pravomoci ze strany členského státu, vztahují se na tuto oblast obecná ustanovení článků 258 a následující SFEU (úprava řízení pro porušení Smlouvy o Evropské a Smlouvy o fungování Evropské unie). Je tu však jedna zásadní výjimka.

V případě směrnic, které jsou přijímány komitologickým postupem, nevztahuje se na ně ustanovení článku 260 odst. 3 SFEU. Příslušný článek se aplikuje na směrnice, které jsou přijaty legislativním postupem a nebyly včas notifikovány Evropské komisi, tedy po uplynutí transpoziční lhůty. Ustanovení tohoto článku totiž umožňuje Komisi v případě směrnic přijaté legislativním postupem již v první fázi řízení podle článku 258 SFEU navrhnout při předložení věci Soudnímu dvoru

Evropské unie paušální částku nebo penále, již je postihovaný členský stát povinen zaplatit. Došlo tedy k významnému posílení pravomocí Komise. To je i podstatný rozdíl a zpřísnění oproti staré úpravě ve Smlouvě o založení Evropského společenství.

18. Implementace práva a plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU

18.1. Úvodní poznámky k implementaci práva

Po procesu vyjednávání a přípravy předpisu EU následuje velmi podstatná fáze další, která odráží nejdůležitější povinnost členského státu – povinnost zajistit, že právo EU bude řádně a včas provedeno v členském státě. Uvedená povinnost je odrazem zásady unijní loajality, která má základ zejména v článku 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii. Uvedený článek stanoví, že členské státy mají přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění svých unijních povinností a usnadňovat institucím plnění jejich poslání (aktivní složka), a dále že se mají zdržet všech opatření, která by mohla ohrožovat uskutečňování cílů vyplývajících ze Smluv (pasivní složka).⁶⁰³

Implementace práva EU má přitom dvojí rovinu. Je to jednak rovina legislativní, která spočívá v dostatečném i metodicky správném provedení požadavků práva EU ve vnitrostátním právním řádu, a pak rovina aplikační, která spočívá ve správném zavádění práva EU (buď přímo, nebo prostřednictvím implementačních ustanovení vnitrostátního práva) do praxe. Pro naplnění závazků, které má Česká republika vůči EU, jsou

⁶⁰³ „Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv.

Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.

Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

podstatné obě složky, zde se však budeme zabývat složkou první, neboť druhá složka závisí hlavně na aktivní roli správních úřadů a soudů členských států, které mají za určitých podmínek povinnost přímo právo EU aplikovat či vykládat národní právní řád v souladu s právem EU.⁶⁰⁴

Nežli však přejdeme k rozboru povinností, které členský stát, a zejména pak státní správa musí plnit za účelem splnění svých legislativních závazků, je nutno nejprve uvést, že právo EU t.č. obsahuje asi 30 tisíc právních aktů různé právní povahy.⁶⁰⁵ V tomto počtu nejsou zohledněny pouze směrnice, nařízení či jiné často používané právní akty EU závazné povahy, ale i akty „soft law“. Počet těch aktů, které lze označit za skutečné obecně závazné právní předpisy, jejichž implementace do vnitrostátního práva musí být pečlivě sledována, je tak sice nižší, i u aktů soft law však platí, že by měly být v maximální možné míře brány v potaz, a musí být proto rovněž zvažováno, jaké legislativní dopady na právní řád mají. Z tohoto faktu vyplývá, že řádné a včasné provedení implementace práva EU do českého právního řádu vyžaduje nastavení takových mechanismů, které splnění těchto obsáhlých povinností naplní.

18.2. Vlastní metody implementace práva EU do českého právního řádu

18.2.1. Obecně

Implementace práva EU do českého právního řádu je složitá nejen proto, že právo EU, jak uvedeno výše, obsahuje velké množství práv-

⁶⁰⁴ Srov. např. Lenarts, K., Corthaut, T.: Of birds and hedges: The role of primacy in invoking norms of EU law, *European Law Review*, roč. 31, č. 3, 2006; Dougan, M.: When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy, *Common Market Law Review*, roč. 44, č. 4, 2007; Craig, P. P.: The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions, *European Law Review*, roč. 34, č. 4, 2009.

⁶⁰⁵ Zahrnuty jsou i novely příslušných právních aktů.

ních předpisů, ale i proto, že prameny tohoto práva se od práva českého velmi liší. Existuje zde totiž jednak právo psané, mezi které patří tzv. primární (originární) právo – tj. zakládací smlouvy a jejich novely, resp. i protokoly a přílohy k zakládacím smlouvám a jejich novelám, dále tzv. právo sekundární (derivativní), které je odvozeno a hierarchicky podřízeno právu primárnímu a které může mít povahu závazných i soft-law aktů, a tzv. právo doplňkové, které tvoří nejrůznější mezinárodní smlouvy, jež jsou hierarchicky podřízeny právu primárnímu, ale nadřazeny právu sekundárnímu, a které navíc mohou samy být základem pro vydávání dalších sekundárních aktů.

Další důležitý pramen práva EU tvoří právo nepsané, které není produktem legislativního procesu, a jehož znění tedy není obsaženo v žádném psaném právním aktu. Do této skupiny spadá předně judikatura soudních orgánů Evropské unie, zejména Soudního dvora. V neposlední řadě tvoří pramen práva EU rovněž obecné právní zásady, jako zásada právní jistoty, zásada proporcionality či základní práva a svobody.

Legislativní implementace práva EU má v nejobecnější rovině dvojitý rozměr. Zaprvé, rozměr tzv. implementace pozitivní, která s sebou nese povinnost zpracovávat právní akty EU do českých právních předpisů, tedy právo EU provádět a naplňovat jeho cíle prostřednictvím právních předpisů. Zadruhé má legislativní implementace vždy i rozměr negativní, který spočívá v odstraňování rozporů z českého právního řádu, které brání naplňování požadavků EU. Tato negativní implementace má prvořadý význam zejména v případě provádění primárního práva včetně výkladové judikatury a adaptace českého právního řádu na nařízení, neboť v případě těchto pramenů práva EU obvykle nedochází k promítání (ve smyslu jejich legislativního provedení, které se typické u směrnic), avšak „pouze“ k takovým úpravám právním řádu, které naplnění uvedených předpisů EU nebrání. To bude předmětem dalších odstavců.

18.2.2. Provádění primárního práva

Primární právo tvoří zakládací smlouvy a jejich novely, tj. po lisabonské novelizaci Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“), Smlouva o fungování EU (dále jen „SFEU“) a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom). Smlouvy obsahují charakterově odlišná ustanovení. Tvoří je ustanovení obsahující základní zásady, jako je např. zásada loajality, zásada subsidiarity či zásady stanovící cíle Unie, dále pak ustanovení zakotvující čtyři základní svobody, tj. volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu (plateb), další ustanovení tvořící základ jednotného trhu, zejména pravidla hospodářské soutěže, institucionální a organizační pravidla (orgány Unie, rozpočtová pravidla) a v neposlední řadě ustanovení zakládající politiky Unie (např. dopravní politika, společná zemědělská politika, společná obchodní politika).

Jakési „tvrdé jádro“ implementace představuje provádění základních svobod tvořících základ pro ekonomický rámec evropské integrace – vnitřní trh. Základní svobody je totiž nutno aplikovat plošně – uplatní se tedy i v oblastech, ve kterých je věcná úprava problematiky přenechána vnitrostátnímu právu.⁶⁰⁶ V této souvislosti je nutno připomenout, že uvedené provádění je nutno posuzovat prostřednictvím tzv. konceptu přímé a nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti (původu), popř. konceptu nediskriminačních opatření omezujících volný pohyb, které vyvinula judikatura Soudního dvora.

Přímou diskriminaci představují situace, podmínky či opatření (i legislativní), která pro osoby mající státní příslušnost jiného členského státu EU, resp. pro zboží legálně uvedené na trh v jiném členském státě EU či kapitál původem z jiného členského státu, bezprostředně zakládají méně výhodné zacházení. Přímou diskriminaci je možno ospravedlnit pouze na základě výjimek daných primárním právem za splnění podmínky přiměřenosti.

⁶⁰⁶ Srov. rozsudek C-148/2002 Avello týkající se zákazu diskriminace v případě zápisu do matriky.

Nepřímou diskriminaci pak představují takové situace, podmínky či jiná opatření (i legislativní) navenek neutrální povahy, která však znevýhodňují osoby, zboží či kapitál z jednoho členského státu ve svých důsledcích. Nepřímou diskriminaci je možno ospravedlnit na základě volnějších kritérií než diskriminaci přímou, konkrétně na základě různých objektivních důvodů, které jsou nezávislé na státní příslušnosti, a za podmínky, že přijímaná opatření jsou nutná a přiměřená legitimnímu cíli sledovanému vnitrostátním právem.⁶⁰⁷ V případě volného pohybu kapitálu a plateb je dokonce nutno odstraňovat přímo i nepřímou diskriminační opatření nejen ve vztahu k jiným členskými státy EU, ale i ve vztahu ke třetím zemím.

Vedle dvou uvedených typů zákazu diskriminace vyvinula judikatura Soudního dvora i tzv. zákaz nediskriminačních opatření, která omezují volný pohyb. Tento zákaz nediskriminačních opatření s omezujícím účinkem na volný pohyb⁶⁰⁸ pak znamená, že jsou zakázána i národní opatření, která – přestože se aplikují bez diskriminace na základě státní příslušnosti (původu) – jsou způsobilá omezit nebo učinit méně atraktivním využití základních svobod zaručených Smlouvou. Z tohoto zákazu je možno připustit obdobné výjimky (ospravedlnění) jako v případě nepřímé diskriminace.

Z hlediska implementace primárního práva do právních řádů členských států je obecně zásadní především negativní rozměr této implementace. Z právního řádu členských států včetně práva České republiky je nutno odstraňovat uvedená ustanovení zakládající přímou či nepřímou diskriminaci či ustanovení s obecně omezujícím účinkem, která nelze náležitě ospravedlnit, a nepřijímat nová. Nejde tedy zdaleka o to

⁶⁰⁷ K jednotlivým složkám volných pohybů v rámci EU a možnostem ospravedlnění viz Barnard, C.: *The Substantive Law of the EU, The Four Freedoms*, Oxford University Press, 2004.

⁶⁰⁸ Judikatura: *Cassis de Dijon*, rozsudek C-415/93 *Bosman*, rozsudek C-55/94 *Gebhard*, rozsudek C-107/83 *Klopp*, rozsudek C-452/01 *Ospelt a Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, atd.

reprodukovat znění Smlouvy do českého právního řádu. To ostatně vyplývá i z toho, že ustanovení primárního práva mají v mnoha případech přímý účinek, a navíc jsou jejich ustanovení zpravidla konkretizována akty sekundárního práva, takže k pozitivní implementaci primárního práva tak vlastně dochází prostřednictvím provedení těchto aktů sekundárního práva.

Ne všechna ustanovení primárního ale mají uvedený charakter. Některá ustanovení Smluv je nutno v určité míře v českém právním řádu provést či doplnit, aby vyvolala zamýšlené účinky. To je případ zejména některých ustanovení o společných politikách Unie (např. u ustanovení týkajících se hospodářské a měnové unie může být žádoucí dopracovat určité kompetence odpovědných orgánů formou zákona). Závísí však na konkrétním případě a kontextu, v jaké míře bude toto provedení nutné. Je proto potřebné vždy zvažovat, zda dané ustanovení primárního práva samo o sobě vyvolá zamýšlené účinky a zda budou naplněny i ústavní imperativy, např. zakládání kompetencí formou zákona.

18.2.3. Provádění sekundárního práva

Jak uvedeno výše, není ani sekundární právo stejnorodé. Zahrnuje jak akty závazné povahy, tak povahy nezávazné, akty působící *erga omnes* či akty individuální, akty přímo použitelné i akty, které ke své vnitrostátní závaznosti vyžadují promítnutí do vnitrostátního práva, akty velmi konkrétní i akty principiální až proklamativní. Způsoby provedení tak přímo závisí na povaze konkrétního aktu. Přední místo v počtu i důležitosti však zabírají akty tzv. bývalého I. pilíře, které jsou přijímány na základě SFEU. Těmito akty jsou nařízení, směrnice, rozhodnutí a doporučení či stanoviska (viz dnešní čl. 288 SFEU).

Nařízení

Nařízení jsou akty obecně závazné a přímo použitelné ve členských státech. Jinými slovy, nařízení vyvolávají své účinky bez recepce do vnitrostátního právního řádu (srov. např. rozsudek 34-73 Variola). To je projevem účelu nařízení - zajistit jednotnou aplikaci unijního práva.

Vstup v platnost a aplikace nařízení tedy zásadně nezávisí na jakýchkoli opatřeních vnitrostátního práva promítajících ustanovení nařízení. Recepce nařízení do vnitrostátního práva je dokonce zakázána. Ustanovení národního práva nemohou ani zakotvit právní vztahy proti přímé aplikovatelnosti nařízení; tím by byl porušen zásadní charakter unijních pravidel a základní princip nadřazenosti právního systému Unie. Svoboda členských států odchýlit se bez výslovného zmocnění od data vstupu v platnost ustanovení nařízení je rovněž vyloučena.

Ač jsou nařízení přímo aplikovatelná, neznamená to, že členský stát nemusí učinit žádné kroky k zajištění jejich naplnění, tedy k jejich bezproblémovému fungování v praxi.⁶⁰⁹

První, co je nutno učinit, spočívá v odstranění norem vnitrostátního práva, které jsou rozporné s nařízením (srov. např. rozsudek 167-73 Komise proti Francouzské republice). I přes přímou použitelnost nařízení totiž zachování rozporných ustanovení národního práva způsobuje dvojznačný stav věcí tím, že udržuje pro dotčené osoby stav nejistoty co do možností, které mají tyto osoby k dispozici, aby se mohly spoléhat na unijní právo. Aplikační přednost nařízení tedy není možno směřovat s rovínou legislativní, zejména není možno tvrdit, že tato aplikační přednost zbavuje členský stát povinnosti upravit svůj právní řád tak, aby byl s nařízením nerozporný (negativní implementace).⁶¹⁰

⁶⁰⁹ Král, R.: Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace ...

⁶¹⁰ Srov. např. rozsudek 40-69 Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe: "... nařízení ... musí být interpretováno tak, že členské státy musejí přijmout nutné kroky k tomu, aby odstranily překážky k jeho aplikaci, které mohou vzniknout v jejich národní legislativě, avšak nejsou oprávněny přijmout jakákoliv vnitrostátní opatření ovlivňující rozsah působnosti nařízení."

Vedle odstraňování rozporů je však někdy nutno nařízení ve vnitrostátním právním řádu provést, aby jej bylo možno použít v praxi. To zpravidla vyplývá z toho, že některé související pravomoci zůstávají členskému státu, takže EU nemůže věc přímo regulovat (např. sankce za porušení nařízení), anebo že je účelné ponechat členským státům určitý prostor k uvážení (např. institucionální struktura orgánů provádějících aplikaci nařízení ve členském státu). Některá nařízení dokonce výslovně uvádějí, že členský stát má či může určitá ustanovení ve vnitrostátním právním řádu provést.⁶¹¹ V návaznosti na nařízení se tak nejčastěji upravují kompetence orgánů, které budou uplatňování nařízení kontrolovat, resp. nutné procesní postupy k naplnění hmotněprávních „evropských“ závazků, a stanoví se sankce za porušení nařízení.⁶¹² Prováděcí vnitrostátní úprava k nařízení by měla obsahovat objektivní kritéria a být v souladu s obecnými principy unijního práva, zejména principem právní jistoty, ochrany legitimního očekávání, přiměřenosti, nediskriminace a respektu k lidským právům (rozsudek C-313/99 Mulligan). Jinými slovy, je-li nařízení ve výše uvedených případech prováděno, měla by prováděcí úprava odpovídat stejným zásadám, jaké se používají při transpozici směrnic.

Směrnice

Směrnice jsou podle definice v článku 288 SFEU právní akty adreso-

⁶¹¹ Např. nařízení č. 1005/2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, v čl. 22 odst. 5 a čl. 23 odst. 4 požaduje, aby členské státy přijaly požadavky na minimální kvalifikaci pro dotčené osoby; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES, v čl. 6 stanoví, že členské státy určí podmínky, které musí podnik a odpovědní zástupci pro dopravu splnit, aby vyhověli požadavku dobré pověsti, atd. Srov. rozsudek 128/78 Komise proti Spojenému království.

⁶¹² V případě sankcí totiž nařízení obvykle toliko říká, že členský stát má upravit takové sankce, které budou odrazující a účinné na straně jedné, přiměřené na straně druhé a ekvivalentní ukládání sankcí v čistě vnitrostátních případech.

vané členským státům, které stanoví cíl, jehož má být dosaženo, avšak volba forem a prostředků k jejich dosažení je ponechána na vnitrostátních orgánech. Pro směrnice je tedy charakteristická dvoustupňová legislativní metoda, kdy vlastní text směrnice přijatý orgány EU vyvolává své účinky teprve promítnutím (transpozicí) do vnitrostátního právního řádu členského státu.⁶¹³ U směrnic je proto v první řadě nutno provádět pozitivní implementaci; s tou se prolíná negativní implementace, tedy odstraňování existujících rozporů z vnitrostátního právního řádu tak, aby účinek transponované směrnice nebyl narušen.

Transpozice směrnice musí být provedena řádně, to znamená věcně správně a úplně, a včas. Termín včasné transpozice je určen lhůtou pro transpozici, která je pravidelně uvedena v závěrečných ustanoveních jednotlivých směrnic.⁶¹⁴ Nadto dle judikatury Soudního dvora⁶¹⁵ platí, že členský stát se ještě před uplynutím transpoziční lhůty musí zříci takové legislativní činnosti, která by po uplynutí transpoziční lhůty mohla naplňování směrnice vážně ohrozit. Do této kategorie je možno zařadit zejména případ, kdy by před uplynutím transpoziční lhůty směrnice členský stát prosadil se směrnicí koncepčně zcela protichůdné úpravy, jejichž alespoň nepřímý dopad by přetrval po delší dobu, a narušil tak dosažení cíle směrnice po uplynutí transpoziční lhůty.

S cílem zajistit řádnou transpozici v průběhu let stanovila judikatura Soudního dvora některé zásady, které musejí členské státy při transpozici respektovat. Z hlediska obsahové správnosti je zejména nutno zajistit, že vnitrostátní transpozice bude dostatečně jasná a přesná (srov. rozsudek C-58/89 Komise proti Německu), a že tedy nebude vyvolávat

⁶¹³ Určité výjimky vyvinula judikatura Soudního dvora EU – viz zejména tzv. přímý účinek směrnic. K tomu blíže Král, R.: *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, C. H. Beck, Praha 2002.

⁶¹⁴ Pokud by nebyla uvedena, platí pro akty přijaté legislativním postupem (Radou a Evropským parlamentem) obecný čl. 297 SFEU, ale kterého tyto akty nabývají platnosti dvacátým dnem po vyhlášení.

⁶¹⁵ Např. rozsudek C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL* proti Valonskému regionu, bod 45. či rozsudek C-144/04 *Mangold*, bod 28.

pochybnosti o tom, komu a v jakém rozsahu konformně se směrnici stanoví práva a povinnosti.⁶¹⁶ Ani situace, kdy ustálená judikatura vykládá danou záležitost konformně s právem EU, nepostačuje k dosažení standardu jasnosti a přesnosti, jež by naplnil požadavek právní jistoty.⁶¹⁷ Vzhledem k tomu, že posuzování naplnění uvedených obecných kritérií je v judikatuře Soudního dvora velmi přísné, málokdy při transpozici postačí pouhý odkaz na obecný legislativní kontext. Ten totiž stanoví určitý rámec, který plně nereflektuje obvykle velmi konkrétní ustanovení směrnic.

Při transpozici je prvořadé správně pojmut rozsah úpravy a význam pojmů, které směrnice stanoví. Pojmosloví směrnic bývá často významově odlišné od národního práva, stejně znějícím pojmům je tedy přisouván jiný význam (např. pojem podnik, pracovník). To však automaticky neznamená, že členský stát musí pojmosloví směrnice bez výjimky převzít. Může totiž k transpozici využít i vlastní pojmosloví, je-li jeho obsah shodný s evropskou rovinou. Rovněž definice pojmů ze směrnic je nutno do transpozicičních předpisů nutno pojmut jen tehdy, pokud daný termín je pro přehlednou, systematickou a logickou transpozici nutný.⁶¹⁸

Aby byl cíl a účel směrnice naplněn, musí být dále pokryt veškerý rozsah věcné i osobní (resp. teritoriální) působnosti, a vnitrostátní transpozice by tak měla vyvolat účinky, které byly při přijímání směrnice zamýšleny. Směrnice proto nesmí být ve svých obligatorních ustanoveních prováděna ani částečně, ani selektivně, a je zakázáno zavádět odchylky, které směrnice ani primární právo neumožňuje. Ze stejného důvodu by rovněž volba transpozicičního opatření měla být ekvivalentní úpravě, která by byla zvolena v případě, kdy by uvedené opatření mělo čistě vnitrostátní původ.⁶¹⁹

⁶¹⁶ Z poslední doby viz např. rozsudek C-102/08 SALIX, zejm. body 40–44.

⁶¹⁷ Rozsudek C-144/99 Komise proti Nizozemskému království, bod 21

⁶¹⁸ .Rozsudek C-363/85 Komise proti Italské republice.

⁶¹⁹ K tomu blíže Prechal, S.: Directives in EC Law ...

Vzhledem k tomu, že v České republice panuje snaha nerozšiřovat dále již tak košatý a nepřehledný český právní řád, zapracovávají se směrnice obvykle do několika již existujících předpisů stejné i různé právní síly, nejčastěji zákona (či vícero zákonů) a dále prováděcích vyhlášek k nim. Toto tříštění transpozice však někdy způsobuje, že je obtížné dosáhnout plného pokrytí rozsahu působnosti směrnice – respektive pokrytí rozsahu působnosti směrnice ve vnitrostátním právním řádu se sice podaří, avšak vzhledem k většímu množství v souvislosti s transpozicí otevíraných českých právních předpisů, často v gesci různých resortů, se nedaří zajistit pro adresáty právních předpisů požadovanou provázanost a přehlednost dotčených předpisů.

Z hlediska formálního je důležité zajistit, že transpozice směrnice bude provedena do závazných a stabilních právních opatření, aby jednotlivci případně mohli iniciovat soudní přezkum. Tato opatření musejí být dostatečným způsobem uveřejněna. Pouhé naplňování směrnice prostřednictvím aplikační praxe pro řádné provedení směrnice nestačí. Rovněž provádění směrnice formou vnitřních předpisů nebo pouhým odkazem na ni je, s ohledem na nutnost „předestřít“ jednotlivci transponovanou směrnicí ve vnitrostátním právu, diskutabilní.⁶²⁰

Rozhodnutí a doporučení

Rozhodnutí, jakožto další typické akty práva EU, jsou článkem 288 SFEU definována jako závazná v celém rozsahu; pokud jsou v nich uvedeni ti, jimž jsou určena, jsou závazná pouze pro ně.⁶²¹ Tyto akty mají do značné míry hybridní povahu. Může se jednat jak o rozhodnutí individuální povahy – např. v případě, kdy Komise vydává rozhodnutí o slučitelnosti určité veřejné podpory se společným trhem – tak se může jednat i o rozhodnutí, která mají povahu právního předpisu, zejména jsou-li určena všem členským státům. Je-li pak rozhodnutí určeno člen-

⁶²⁰ Viz rozsudek C-96/95 Komise proti Německu.

⁶²¹ Před lisabonskou novelizací byla rozhodnutí definována jako akty závazné pro toho, komu jsou určena.

ským státům a stanoví-li práva a povinnosti soukromým osobám, blíží se svou povahou směrnicím a i tak by s ním mělo být při jeho implementaci zacházeno. Naopak, nesměřuje-li rozhodnutí přímo vůči soukromým osobám, zejména obsahuje-li procesní postupy rozhodné pro orgány státní správy (pak obvykle provádí nařízení), mělo by s ním být nakládáno jako s nařízením.

Určitou míru provedení do národních právních řádů vyžadují i tzv. akty soft-law, mezi nimiž na prvním místě figurují doporučení a stanoviska jakožto poslední typické akty zmíněné v čl. 288 SFEU. Doporučení a stanoviska jsou přijímána orgány Unie v případech, kdy tyto orgány nemají podle Smluv pravomoc přijímat závazná opatření nebo kdy se nezdá vhodné přijímat závazná pravidla. Vzhledem k tomu, že doporučení ani stanoviska nejsou závazná, nemohou vyvolat závazné účinky, tedy nevytvářejí práva, kterých by se jednotlivci mohli dovolávat před národními soudy. Přesto Soudní dvůr dovodil, že doporučení nejsou bez právního významu. Národní soudy jsou, podle jeho vyjádření, povinny vzít doporučení v úvahu v případech, kdy rozhodují spory jim předložené, zejména když tato doporučení „vnášejí světlo“ do výkladu národních opatření přijatých za účelem jejich implementace nebo kde jsou zaměřena na doplnění závazných unijních pravidel (rozsudek C-322/88 Grimaldi).

Z uvedeného vyplývá, že je těžké najít nějaký jednotný konkrétní postup pro provedení doporučení a stanovisek. V každém případě by ale přinejmenším mělo být zvaženo, nakolik může být daný předpis soft-law zohledněn, měly by být učiněny takové kroky, aby bylo, s ohledem na možnosti České republiky, v maximálně možné míře dosaženo cíle, které daný předpis předvídá, a případné nezohlednění daného soft-law předpisu by mělo být řádně odůvodněno.

Provádění dalších psaných sekundárních pramenů práva EU

Vedle výše uvedených tzv. typických pramenů sekundárního práva vydávají instituce EU ještě širokou škálu jiných aktů, které nejsou v za-

kládacích smlouvách ani jejich novelách nijak podrobněji definovány. Tyto další odvozené akty se proto souhrnně nazývají akty atypickými. Atypickými akty mohou být nejrůznější programy, Bílé či Zelené knihy nebo závěry Evropské rady, které představují snahu vměstnat politické konsensy do psaných dokumentů a které mohou z hlediska programového a budoucího směřování politik EU vyvolávat určité právní důsledky, či sdělení Komise (např. v oblasti hospodářské soutěže), která vykládají závazné akty s typickým charakterem. Atypické právní akty zahrnují rovněž nejrůznější akty Unie působící „dovnitř“, zejména tzv. Interinstitucionální dohody mezi institucemi Unie, jež obvykle nemají zásadnější vliv na legislativu členských států, neboť upravují vzájemné vztahy mezi těmito institucemi. Na druhou stranu významný vliv na legislativu členských států stále mají atypické právní akty, jež byly přijímány v bývalém druhém a třetím pilíři před přijetím lisabonské novelizace základních Smluv, tj. společné strategie, společné postoje, rámcová rozhodnutí či rozhodnutí. Zejména rámcová rozhodnutí, která se po Lisabonské smlouvě již nevydávají, totiž měla dle dřívějších ustanovení práva EU být do vnitrostátních právních řádů implementována obdobně jako směrnice.⁶²²

Právně významná jsou dále i různá sdělení Komise, například v oblasti hospodářské soutěže, která vykládají závazné právní akty. I v těchto případech (obdobně jako u doporučení) Soudní dvůr připustil, že mohou vyvolat právní účinky, byť nesmí členským státům ukládat nové povinnosti a nahrazovat tak závazné akty. Z hlediska praktického jsou uvedená sdělení poměrně důležitá, neboť obvykle stanoví postup a kritéria, jaká bude Komise (jakožto instituce s širokými pravomocemi v této oblasti) při výkonu své dohledové pravomoci uplatňovat, čímž dává

⁶²² Rámcová rozhodnutí totiž byla definičně totožná se směrnicemi, pouze bez možnosti vyvolat přímý účinek (srov. čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU ve znění před přijetím Lisabonské smlouvy – „*rámcová rozhodnutí jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům; nemají bezprostřední účinek*“.).

i jasný signál pro členské státy, aby v návaznosti na tato sdělení upravily své postupy a svou praxi.

Jinými slovy, atypické právní akty mají nejrůznější právní povahu. Proto není možné najít jednotný mechanismus pro jejich implementaci do národních právních řádů. Z tohoto důvodu je nutno ke každému takovému aktu přistupovat individuálně. V některých případech je situace jasná, neboť Smlouvy samy (např. v případě bývalých rámcových rozhodnutí) či judikatura Soudního dvora dávají jasný návod, jak s danými předpisy nakládat. V jiných případech je však nutno na konkrétním případě zkoumat, nakolik z něj vyplývají pro Českou republiku závazky, které musejí být vzaty v potaz v českém právním řádu, aby byl smysl a účel daného aktu naplněn (např. zda splnění nějaké obecnější povinnosti implikuje založení povinnosti určitému soukromému subjektu).⁶²³ Nejméně silný vliv na legislativu je bezpochyby dán u těch aktů, které patří do oblasti právní politiky a stanoví „pouze“ určité programové cíle (např. závěry Evropské rady).

Pramenem práva EU je rovněž tzv. právo doplňkové, které tvoří různé mezinárodní smlouvy uzavírané Uníí se třetími státy nebo mezinárodními organizacemi (srov. čl. 218 SFEU, čl. 37 SEU).⁶²⁴ Tyto dohody jsou závazné nejen pro instituce EU, ale i členské státy. Některé mezinárodní smlouvy nebo alespoň jejich části přitom mají za účel upravit mechanismy obdobné pravidlům vnitřního trhu nebo politikám Evropské unie. To se týká zejména mezinárodních smluv uzavíraných se zeměmi s budoucí perspektivou přístupu k EU, např. Asociační dohody s Tureckem, jak ostatně potvrzuje i Soudní dvůr.⁶²⁵ Pak je nutné

⁶²³ K tomu např. společný postoj Rady 2001/931/SBZP ze dne 27. 12. 2001 o uplatnění zvláštních opatření v boji proti terorismu, ve znění společného postoje Rady 2009/67/SZBP ze dne 26. ledna 2009, kterým se aktualizuje společný postoj 2001/931/SZBP o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu a zrušuje společný postoj 2008/586/SZBP.

⁶²⁴ Blíže Simon, D.: Komunitární právní řád, ASPI, Praha 2005.

⁶²⁵ Srov. např. rozsudek C-317/01 a C-369/01 Abatay a Sahin.

i v těchto případech přihlížet k zásadám zákazu přímé a nepřímé diskriminace, a odstraňovat z právního řádu ustanovení, která by uvedené nežádoucí účinky zakládala. V případě uvedených mezinárodních smluv dále platí, že není možno vyloučit i určité jejich aktivní provedení do českého práva, zejména v rovině sankční nebo kompetenční. I zde je tedy nutno, obdobně jako v případě provádění primárního práva, vždy zvažovat, zda příslušné ustanovení mezinárodní smlouvy nemá být vhodně na národní úrovni doplněno tak, aby vyvolalo zamýšlené účinky.

Doplňkové právo může být rovněž samo základem pro přijímání dalších odvozených právních aktů. Na základě mezinárodních smluv totiž bývají přijímány orgány k tomu příslušnou mezinárodní smlouvou zmocněnými další sekundární předpisy, nejčastěji rozhodnutí.⁶²⁶ Ty pak spadají mezi výše popsané atypické sekundární akty a tak s nimi, na základě jejich konkrétní povahy v daném případě, musí být i nakládáno. Je tedy zřejmé, že v procesu implementace práva EU do českého právního řádu je nutno podrobně analyzovat právní předpisy nejružnější právní povahy, aby bylo docíleno účelu, který sledují, a aby Česká republika dostála všem závazkům, které se jí týkají.

18.2.4. Provádění judikatury a obecných právních zásad

Právo Evropské unie ale netvoří pouze právní akty psané. Velmi důležitou součástí tohoto obsáhlého právního systému zabírají i prameny nepsané, zejména závěry vyplývající z judikatury soudních institucí Evropské unie. Soudní instituce Evropské unie v současné době tvoří v prvé řadě Soudní dvůr, k němuž během let přibýly Tribunál (dřívější název Soud prvního stupně), který rozhoduje v prvním stupni zejména o přímých žalobách proti institucím EU, a Soud pro veřejnou službu, který rozhoduje spory mezi zaměstnanci institucí EU a těmito institu-

⁶²⁶ Např. rozhodnutí č. 1/96 Rady přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Českou republikou na straně druhé ze dne 30. ledna 1996 přijímající Prováděcí pravidla pro aplikaci ustanovení o hospodářské soutěži.

cemi. Z hlediska implementace (ale také aplikace) práva EU orgány členských států má význam především judikatura Soudního dvora, a to pokud se týká řízení o předběžné otázce anebo řízení pro nesplnění povinností členským státem (pro porušení smlouvy).

Tato judikatura je významná proto, že vykládá primární a sekundární právo EU, vyjadřuje se k platnosti sekundárního práva a také identifikuje a určuje podmínky uplatnění obecných právních zásad uznávaných právem EU, což znamená, že se Soudní dvůr podílí na dotváření unijního práva. Zohledňování této judikatury v právních rádech členských států pak spočívá v nutnosti zajistit, že určitý unijněprávní pojem či právní vztah v působnosti unijního práva bude ve vnitrostátním právu spojen se stejnými právními účinky, jaké jim přiznává judikatura.⁶²⁷ Vyloží-li tedy judikatura určitý právní institut primárního nebo sekundárního práva, měl by být tento institut jednotně vykládán a používán ve všech členských státech. Tento jednotný výklad či používání daného institutu či pojmu je přitom někdy spojen s nutností upravit vnitrostátní právní řád tak, aby nevznikaly pochybnosti o významu tohoto institutu či pojmu. Provádění judikatury tedy předpokládá průběžné analyzování českého právního řádu v návaznosti na závěry judikatury a při zjištění nedostatků navrhování takových změn českého práva, kterými bude případný rozpor odstraněn.⁶²⁸

Obecné právní zásady jsou dalším nepsaným pramenem práva EU. Obecné právní zásady jsou principy uznané judikaturou, které zavazují orgány Evropské unie a členské státy při implementaci práva Evropské unie. Některé zásady pocházejí z obecných zásad mezinárodního práva, vzhledem k tomu, že Evropská unie z mezinárodního konceptu vychází. Proto se i v právu Evropské unie uplatní takové zásady, jako je zásada *pacta sunt servanda*, zásada dobré víry či zásada zákazu odpírání vstupu

⁶²⁷ Srov. rozsudek C-231/06 Jonkman, bod 37 a násl.

⁶²⁸ Nedodržování závěrů vyplývajících z judikatury rovněž může založit právní následky pro neplnící členský stát, mj. i zahájení řízení o porušení smlouvy.

na území vlastním státním příslušníkům daného státu.⁶²⁹ Určité právní zásady jsou ale pro Evropskou unii specifické, neboť Evropská unie je založena na principu integrace. Projevem tohoto principu je plošná zásada loajality (čl. 4 SEU), konkrétněji zobrazená například v zásadě přednosti unijního práva nebo zásadě jednotné aplikace společných norem. Naopak vzhledem k integračnímu principu se v právu EU neuplatní zásada reciprocit,⁶³⁰ tedy členský stát nemůže splnění svých závazků podmiňovat vzájemným plněním jiným členským státem.

Evropská společenství jsou dále společenstvím právním. Proto i zde mají své místo zásady běžné v právních řádech členských států, jako je např. zásada právní jistoty, zásada legitimního očekávání, zásada publicity, či zásada proporcionality. Speciální místo pak zabírají lidská práva, zejména ta, která vyvěrají z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a která byla vtělena do Listiny základních práv EU, kterou učinila závaznou Lisabonská smlouva. Přestože tedy sice Evropská společenství ani Evropská unie nejsou entitami zaměřenými na ochranu lidských práv (to je v evropském kontextu předmětem činnosti Rady Evropy),⁶³¹ uplatní se lidskoprávní kontext při provádění práva EU zejména jako určitá korekce dopadů při provádění zásad vnitřního trhu či společných politik. Obecné zásady jsou tedy pro členské státy závazné při provádění práva EU, hlavně při úpravě případných odchylek, omezení či výjimek.⁶³² Naplňování obecných právních zásad pak představuje implementaci negativní, spočívá tedy v odstraňování případných rozporů plynoucích z českého právního řádu, které brání naplňování požadavků EU.

⁶²⁹ Rozsudek 41/74 Van Duyn, bod 22.

⁶³⁰ Srov. rozsudek 90/63 a 91/63 Komise proti Lucembursku a Belgii, rozsudek C-38/89 Ministère public v Guy Blanguernon.

⁶³¹ Rozsudek C-302/06 Kovaľský.

⁶³² Srov. rozsudek C-246/06 Josefa Velasco Navarro proti Fondo de Garantía Salarial (Fogasa), bod 31. a násl.

18.3. Institucionální zajištění implementace práva v České republice

Z uvedeného vyplývá, že řádné provádění širokého a rozvětveného práva EU do národních právních řádů se neobjede bez existence fungujících systémů členských států zaměřených na proces implementace. Rovněž i Česká republika proto vytvořila systém, který má v českém prostředí zajistit bezproblémové naplňování legislativních závazků vůči EU.

Provádění práva EU v českém právním řádu je v první řadě záležitostí ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, kterým byly přiděleny příslušné právní akty EU či jiné prameny práva EU dle jejich kompetence (tzv. gestori), jsou odborně vybavenými orgány. Mají proto v rámci své působnosti povinnost analyzovat, zda a případně jaké legislativní úpravy je nutno provést ve vztahu k danému předpisu EU či jinému prameni práva EU (nejčastěji rozsudku Soudního dvora), a na základě této analýzy navrhnout provedení takových úprav českého právního řádu, které zajistí plné a včasné naplnění požadavků plynoucích z práva EU.

Vzhledem k tomu, že tuto povinnost kvůli velkému objemu prací a potřebě zajistit maximální možnou míru jednoty, koordinace a kontroly není možno ponechat pouze na věcně příslušných resortech, bylo již v polovině 90. let minulého století rozhodnuto, že metodické, koordináční a i určité kontrolní mechanismy budou svěřeny speciálnímu útvaru, kterým je t.č. odbor kompatibility působící dnes v rámci legislativní sekce Úřadu vlády České republiky. Odbor kompatibility má poměrně široké pravomoci, které sahají od stádia návrhu předpisu EU až po konečnou notifikaci transpozičních předpisů ke směrnícím Komisi. Odbor kompatibility tak monitoruje legislativní dopady návrhů předpisů EU na český právní řád, přiděluje gesce k návrhům předpisů EU i platným předpisům EU věcně příslušným resortům, spravuje Informační systém pro aproximaci práva (ISAP), který byl založen v polovině 90. let minulého století a který dnes slouží k monitorování ve-

škerých činností souvisejících s plněním legislativních závazků České republiky vůči EU, provádí výše zmiňované notifikace směrnic, zajišťuje revize překladů vybrané starší judikatury Soudního dvora, kontroluje znění kodifikovaných verzí návrhů předpisů EU a vyjadřuje se k jazykovým zněním některých návrhů předpisů EU. Z hlediska správného provedení práva EU do českého právního řádu dále vypracovává stanoviska týkající se slučitelnosti návrhů českých právních předpisů s právem EU. Zde se budeme zabývat touto na posledním místě jmenovanou činností.

Aby byla zajištěna věcně správná implementace práva EU do českého právního řádu, musí předně příslušné ministerstvo (jiný ústřední orgán státní správy), který má příslušný pramen práva EU přidělen do své gesce, provést prvotní analýzu, ve které zhodnotí, zda z tohoto pramene práva EU vyplývají povinnosti, které si vyžádají legislativní úpravy českého právního řádu. Pokud je výsledek této analýzy pozitivní, připraví gestor předpisu EU sám či ve spolupráci s jiným příslušným resortem návrh právního předpisu. Návrhy těchto tzv. harmonizačních právních předpisů (i těch, které nejsou jako harmonizační označeny) jsou v rámci připomínkového řízení přezkoumávány odborem kompatibility Úřadu vlády (jeho analyticko-konzultačním oddělením),⁶³³ který je povinen ke každému návrhu právního předpisu zpracovat z hlediska slučitelnosti s právem EU své stanovisko. V tomto stanovisku uvádí konkrétní připomínky k návrhu, jež brání dosažení plné slučitelnosti, resp. konstatuje, že návrh není z hlediska legislativních závazků ČR vůči EU problematický. Vznesené připomínky je předkladatel návrhu povinen zpracovat nebo vysvětlit, tedy dostatečně se s nimi vypořádat. Jakmile je návrh právního předpisu po připomínkovém řízení předložen vládě, resp. v případě vyhlášek pracovním komisím Legislativní rady vlády, vyjadřuje se odbor kompatibility k danému návrhu ještě jednou v tzv. revizním stanovisku. V tom hodnotí, zda byly připomínky uvedené v rámci připomínkového řízení dostatečně zpracovány či vysvětleny

⁶³³ Srov. čl. 5 odst. 1 písm. h) Legislativních pravidel vlády.

a zda po připomínkovém řízení návrh nedoznal nových změn, které brání plné slučitelnosti s právem EU. Uvedená revizní stanoviska jsou běžně předmětem jednání v Legislativní radě vlády (jakožto poradním orgánem vlády ve věcech legislativních), resp. již zmiňovaných pracovních komisích Legislativní rady vlády, a nezřídka ještě na základě těchto jednání dojde k dalším úpravám návrhu za účelem dosažení plné slučitelnosti. Ročně odbor kompatibility zpracuje okolo 800 stanovisek, a ač nejsou pro resorty ani Legislativní radu vlády, její pomocné orgány, resp. vládu závazná, berou se v potaz jakožto nezávislé expertní posudky.

Z důvodu zajištění transparentního procesu implementace práva mají rovněž předkladatelé právních předpisů povinnost provést určité formální úpravy návrhů. Každý právní předpis, tj. i ten neharmonizační, musí obsahovat tzv. doložku slučitelnosti. V ní se předkladatel vyjadřuje, které prameny práva EU, resp. zda vůbec nějaké, zapracoval přímo do návrhu či alespoň vzal při přípravě návrhu v úvahu, a zda je návrh právního předpisu plně slučitelný s právem EU (v případě, že nebylo dosaženo plné slučitelnosti, je nutno uvést důvod).⁶³⁴

V případě implementačních návrhů zákonů je na základě přílohy č. 5 k Legislativním pravidlům vlády předkladatel dále povinen vyznačit podtržením přímo v textu ustanovení implementující směrnice, nařízení či primární právo, opatřit tato ustanovení celexovým číslem příslušných relevantních předpisů EU a dále přiložit k návrhu tzv. rozdílovou tabulku, ve které je na levé straně uvedeno vždy příslušné implementační ustanovení českého návrhu a na pravé straně odpovídající ustanovení zmiňovaného předpisu EU. Tato povinnost je plněna na základě požadavků Poslanecké sněmovny, která v době tzv. legislativní smršti na konci devadesátých let minulého století požádala vládu o to,

⁶³⁴ Již v usnesení vlády č. 453 z roku 1999 bylo uvedeno, že předkladatelé mají, až na výjimky, povinnost předkládat vládě pouze plně slučitelné návrhy právních předpisů. Případy, kdy jsou návrhy právních předpisů hodnoceny předkladateli jako nikoli plně slučitelné, jsou proto výjimečné.

aby zajistila, že poslanci budou řádně informováni o ustanoveních návrhů zákonů s vazbou k EU.

Z uvedeného je zřejmé, že být je v procesu implementace práva EU v ČR zásadní iniciativní role exekutivy, není pochopitelně možno přehlížet ani postavení složky zákonodárné, která schvaluje návrhy zákonů, jež jsou mnohdy koncipovány za účelem splnění legislativních závazků České republiky vůči EU. Role (a politická odpovědnost) Poslanecké sněmovny, Senátu, či role prezidenta republiky (jeho veta) vstupuje do popředí zejména tehdy, nepodaří-li se vládě návrh zákona prosadit v těchto orgánech či je-li návrh zákona podstatně oproti původní předloze změněn tak, že již nedosahuje plné slučitelnosti, nebo dojde k opoždění při implementaci. Tyto případy se v praxi stávají, a být nejsou úplně časté, mají obvykle poměrně značné důsledky (viz např. projednávání antidiskriminačního zákona, kvůli jehož dlouhodobému odkládání Česká republika čelila několika žalobám v rámci řízení o porušení smlouvy). V těchto případech nemá vláda pravomoc způsob projednávání návrhu zákona ovlivnit, samozřejmě s výjimkou politického působení. Určitou korekci může na základě svých *ad hoc* vypracovávaných stanovisek a studií provést pouze Parlamentní institut,⁶³⁵ avšak jeho výstupy nejsou prováděny systematicky a nejsou zaměřovány jen na právní stránku, čímž slouží spíše jako informační zdroj pro nezávislé rozhodování členů parlamentu než jako právní posudek, který je nutno i přes svou nezávaznost vzít v potaz. Rovněž ani sami poslanci (senátoři) se nemusejí pravidelně ve svých návrzích vyjadřovat ke vztahu jejich návrhu k právu EU; § 86 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb.) totiž stanoví pouze obecnou povinnost v důvodových zprávách odůvodnit principy nové právní úpravy.

Určitou míru vlivu na tvorbu práva mocí zákonodárnou však i přesto vláda má, a to na základě čl. 44 Ústavy, dle kterého se může vyjádřit do

⁶³⁵ Parlamentní institut plní úkoly vědeckého, informačního a školicího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a kancelář sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a kancelář Senátu.

30 dnů k poslaneckým návrhům, návrhům senátním a návrhům zastupitelstev krajů⁶³⁶ tak, že je doporučuje nebo nedoporučuje schválit. Tohoto práva také vláda pravidelně využívá, a pro účely jejích doporučujících či nedoporučujících stanovisek jsou rovněž zpracovávána stanoviska odborem kompatibility pro oblast slučitelnosti. Odbor kompatibility tedy vypracovává stanoviska z hlediska slučitelnosti s právem EU i ke každému jednotlivému poslaneckému návrhu, senátnímu návrhu či návrhu zastupitelstva kraje.

18.4. Závěr

Implementace práva EU v rovině legislativní vyžaduje neustálé sledování stávající i připravované legislativy EU i judikatury unijních soudů a následné provádění těchto pramenů práva ve vnitrostátních předpisech tak, aby tyto vyvolaly účinky předvídané právem EU. Míra, případně i nutnost legislativních úprav učiněných v souvislosti s konkrétním pramenem práva EU závisí nejen na aktuální konformitě českého práva s tímto pramenem, ale rovněž i na povaze daného pramene práva EU. Právo EU totiž v současné době obsahuje asi 30 tisíc předpisů závazné i doporučující povahy, individuálního i obecně závazného charakteru, akty přímo použitelné i akty, které ke své vnitrostátní závaznosti vyžadují aktivní legislativní činnost členského státu. Z tohoto důvodu je nutné, aby každý členský stát vytvořil fungující systém pro zajištění implementace. V České republice je hlavní míra odpovědnosti přenesena na ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, které mají v rámci své působnosti zajistit naplnění požadavků práva EU; koordináční a metodickou úlohu v tomto složitém procesu pak již přibližně 15 let plní odbor kompatibility, t.č. působící při Úřadu vlády ČR.

Opomenutí řádně implementovat, resp. následně i aplikovat unijní právo zakládá odpovědnost členského státu. Pro tyto případy má právo

⁶³⁶ Toto právo se však již netýká pozměňovacích návrhů poslanců.

EU specifické instrumenty, které mají za cíl donutit členský stát konat, či alespoň nahradit škodu za porušení jeho povinnosti.

Mezi „veřejnoprávní“ opatření s jednoznačně donucovacím charakterem patří zahájení řízení o porušení smlouvy Komisí resp. jiným členským státem.⁶³⁷ Toto řízení, které prostupuje několika fázemi a které může mít ve svém důsledku dohru až u Soudního dvora, sice v průměru zabere cca 2 roky, jeho dopady, dojde-li až do konečné sankční fáze, však mohou být pro členské státy velmi bolestivé.⁶³⁸

V rovině „soukromoprávní“ má pak stejný donucující účinek institut odpovědnosti členského státu, který současně slouží k nápravě postavení jednotlivce zasaženého porušením práva EU členským státem. Dle judikatury Soudního dvora⁶³⁹. totiž členský stát, který nesplní svou povinnost vyplývající z práva EU (např. špatně či opožděně provede směrnici a toto pochybení nebude možno překonat ani za použití přímého či nepřímého účinku směrnice) je povinen jednotlivcům nahradit škodu způsobenou svým jednáním. Odpovědnost přitom zakládá jednání všech složek veřejné moci ve členském státě – moci zákonodárné, výkonné i soudní. Podmínkou pro přiznání takové náhrady na základě práva EU však je, že příslušná unijní norma zakládá jednotlivcům práva, jejichž obsah je možno identifikovat, že v daném případě došlo k dostatečně závažnému porušení práva EU a dále že je zřejmá příčinná souvislost mezi porušením povinností státu a vzniklou škodou.⁶⁴⁰

Na závěr je tedy nutno podotknout, že nechce-li se členský stát EU

⁶³⁷ Čl. 226 a násl. Smlouvy o založení ES, resp. čl. 141a násl. Smlouvy o založení Euratom. 258 a násl. SFEU.

⁶³⁸ Srov. např. rozsudek Soudního dvora C-304/02 ve věci Komise proti Francii, kterým byla Francie za nedostatky v oblasti rybolovu odsouzena k zaplacení penále ve výši 57 761 250 eur za každé šestiměsíční období ode dne vyhlášení rozsudku, a rovněž k zaplacení paušální částky ve výši 20 milionů eur.

⁶³⁹ Srov. např. rozsudky C-6 a 9/90 Francovich, C-46 a 48/93 Brasserie du Pêcheur, či C-224/01 Kőbler.

⁶⁴⁰ K tomu podrobněji Malíř, J.: Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008.

potýkat s nepříjemnostmi, které mohou mít i významný finanční dopad na jeho státní rozpočet, musí zajistit, že bude právo EU jak náležitě implementováno do jeho právního řádu v rovině legislativní, tak i v aplikační praxi. Dosažení takového standardu není jednoduché. To dokládá skutečnost, že judikatura Soudního dvora dává neustále nové podněty a doplnění, jak v případech rozporu mezi vnitrostátní a evropskou rovinou postupovat, které podstatně ovlivňují výsledek daného sporu. Tyto podněty a doplnění je nutno, pro jejich zásadní význam, průběžně sledovat, což nutí veřejnou správu i soudy k tomu, aby se právo EU stalo záležitostí jejich každodenní praxe.

19. Notifikace technických předpisů z oblasti neharmonizované sféry

19.1. Úvod

Nejprve třeba rozlišit, co spadá do harmonizované a neharmonizované sféry.

Harmonizovaná sféra je oblast, která je upravena sekundárními právními předpisy Evropské unie. V souladu s článkem 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) patří mezi tyto sekundární právní předpisy Evropské unie nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Tyto sekundární právní předpisy jsou přijímány pro výkon pravomocí Evropské unie; liší se však formou závaznosti.

Nařízení, směrnice a rozhodnutí jsou právně závazné a lze je zařadit do kategorie tzv. *hard law*. To znamená, že zavazují své adresáty, a pokud ti neplní, realizuje se sankce. Sankcí může být například zahájení řízení pro porušení Smluv (Smlouva o Evropské unii; Smlouva o fungování Evropské unie) v souladu s článkem 258 a následující SFEU.

Doporučení a stanoviska nejsou závazná a lze je tedy zařadit do kategorie tzv. *soft law*. Tyto akty představují vodítko pro členské státy při úpravě vnitrostátního právního řádu. Pokud se jedná o právně nezáva-

zné akty, členské státy k nim samozřejmě v největší míře přihlíží, nicméně nemůže nastat sankce v případě, že tyto akty nejsou řádně implementovány.

Členské jsou odpovědné za implementaci, transpozici a adaptaci sekundárního práva Evropské unie do vnitrostátního právního řádu. Sekundární právní předpisy jsou v zásadě implementovány do obecně závazných právních předpisů. V případě České republiky se jedná o zákony, nařízení vlády a vyhlášky.

Logicky při použití argumentu *a contrario* vše, co není upraveno sekundárními právními předpisy Evropské unie, spadá do působnosti neharmonizované sféry. Nicméně členské státy jsou i v tomto případě povinny respektovat primární právo Evropské unie při přípravě návrhů obecně závazných právních předpisů, zejména s ohledem na svobody zaručené primárním právem Evropské unie (volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu). Toto pravidlo platí obecně. V případě nedodržení těchto zásad nastává standardně realizace sankčního režimu, a sice zejména zahájení řízení pro porušení Smluv (Smlouva o Evropské unii; Smlouva o fungování Evropské unie) v souladu s článkem 258 a následující SFEU.

Komise však dále vyčlenila zvláštní oblast tzv. technických předpis v oblasti volného pohybu zboží a služeb informační společnost v oblasti volného pohybu služeb a iniciovala přijetí směrnic, které upravily notificační povinnost členských států v těchto vyjmenovaných oblastech za předpokladu, že návrhy právních předpisů členských států spadají do příslušné kategorie právních předpisů. Důvodem tohoto kroku ze strany Komise byla skutečnost, že kategorie technických předpisů v oblasti volného pohybu zboží a kategorie předpisů, jež představují služby informační společnosti mají zásadní vliv na fungování vnitřního trhu. Pokud bych měl popsat zjednodušeným způsobem notificační povinnost členských států, jedná se de facto o *sui generis* zvláštní druh „evropského připomínkového řízení“ s Evropskou komisí a ostatními členskými státy Evropské unie.

Pokud se podíváme do historie, Komise přistoupila poprvé ke kodi-

fikaci této notifikační povinnosti v roce 1983. První **směrnice Rady 83/189/EHS ze dne 28. března 1983 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů** však byla interpretačně nejasná a byla nahrazena novou právní úpravou, a sice **směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů**. Stará směrnice byla zrušena a nová směrnice se vztahovala na oblast zboží (výrobků). Poté byla přijata rychlá novela, jež rozšířila úpravu notifikační povinnosti o oblast služeb informační společnosti. Jednalo se o **směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998, kterou se mění směrnice 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů**.

Vzhledem k tomu, že Česká republika vstoupila do Evropské unie dne 1. května 2004, následující text se bude věnovat pouze notifikační povinnosti na základě platných a účinných směrnic, přičemž výklad bude podán v konsolidované podobě (směrnice 98/34/ES ve znění směrnice 98/48/ES).

Text se dále bude věnovat tomu, jakým způsobem byly směrnice transponovány do vnitrostátního právního řádu České republiky.

Popsány budou i povinnosti dotčených subjektů, včetně ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, které jsou gestory návrhů vnitrostátních právních předpisů České republiky.

Závěrečná část se bude věnovat důsledkům nesplnění notifikační povinnosti.

19.2. Úprava notifikační povinnosti ve směrnici 98/34/ES ve znění směrnice 98/48/ES

Jak bylo zmíněno výše, oblast úpravy se vztahuje na zboží (výrobky) a služby (služby informační společnosti).

Z hlediska **pozitivního vymezení** působnosti se směrnice vztahují na:

1. „Výrobek“, kterým se rozumí každý průmyslově vyrobený výrobek a každý zemědělský produkt, včetně produktů rybolovu.

2. „Službu“, kterou se rozumí služba informační společnosti, poskytovaná zpravidla za úplat, na dálku (bez současné přítomnosti stran), elektronicky (služba odeslaná a přijatá prostřednictvím elektronického zařízení) a na individuální žádost příjemce služeb (služba poskytovaná přenosem dat na individuální žádost).

Požadované charakteristiky výrobku jsou stanoveny prostřednictvím technických specifikací stanovených v dokumentu k výrobku. Jedná se konkrétně o požadavky na jakost, vlastnosti, bezpečnost nebo rozměry, včetně požadavků na výrobek, jako jsou obchodní název, terminologie, symboly, zkoušení a zkušební metody, balení, označování výrobků nebo jejich opatřování štítkem s jmenovitými údaji a postupy posuzování shody. Technická specifikace v této souvislosti zahrnuje rovněž výrobní postupy používané v zemědělské výrobě, dále se vztahuje na výrobky určené pro lidskou spotřebu a pro spotřebu zvířat a na léčivé přípravky. Na výrobek mohou být kladeny i jiné požadavky, které se vztahují na oblast ochrany spotřebitele nebo životního prostředí. Vždy se musí jednat o možnost ovlivnění fungování vnitřního trhu.

U služeb informační se jedná zejména o požadavky obecného charakteru v souvislosti s přístupem ke službám a jejich poskytováním.

Z hlediska **negativního vymezení** působnosti se směrnice nevztahují na vyjmenované oblasti:

1. Technické specifikace se týkají národních systémů sociálního zabezpečení;
2. Opatření nezbytná pro ochranu osob, zejména pracovníků, při používání výrobků, pokud tato opatření nemají na výrobky vliv;
3. Služby rozhlasového a televizního vysílání;
4. Telekomunikační služby (směrnice 90/387/EHS);
5. Služby uvedené ve směrnici v příloze V (vyjmenovaná služba, které nejsou poskytovány „na dálku“, „elektronicky“ a „na individuální žádost příjemce služeb“).

Za služby poskytované „na dálku“ nejsou v tomto kontextu považovány služby poskytované za osobní přítomnosti poskytovatele příjemce, a to i tehdy, použije-li se při tom elektronické zařízení

(např. lékařská vyšetření v lékařské ordinaci, prohlídka elektronického katalogu v prodejně, rezervace letenek v cestovní kanceláři, zpřístupnění elektronických her v herně).

Za služby poskytované „elektronicky“ nejsou v tomto kontextu považovány některé služby materiální povahy (např. bankomaty, elektronický mýtný systém), služby poskytované off-line a služby, jež nejsou poskytovány elektronickými systémy pro zpracování dat (např. hlasové telefonní služby, lékařské a právní porady po telefonu, přímý prodej po telefonu).

Za služby poskytované „na individuální žádost příjemce služeb“ nejsou v tomto kontextu považovány služby, které jsou poskytovány současně přenosem dat neomezenému počtu jednotlivých příjemců (rozhlasové a televizní vysílání, teletext).

6. Služby uvedené ve směrnici v příloze VI (služby v oblasti cenných papírů; pojišťovací a zajišťovací operace; bankovní služby; operace související s penzijními fondy; služby související s termínovanými nebo opčními obchody);
7. Investiční služby v oblasti cenných papírů (směrnice 93/22/EHS).

Kombinací pozitivního a negativního vymezení působnosti směrnic získáme definici technického předpisu jak z hlediska obsahu, tak z hlediska formy.

Technický předpis je sám o sobě vymezen pozitivně z hlediska obsahu. V tomto ohledu jsou technickým předpisem technické specifikace a jiné požadavky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služby, při usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné de iure nebo de facto, jakož i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování poskytovatele služeb.

Z hlediska formy technické předpisy zahrnují:

1. Právní nebo správní předpisy členských států, které odkazují na

technické specifikace nebo jiné požadavky nebo profesní pravidla nebo pravidla správné praxe, které samy odkazují na technické specifikace nebo na jiné požadavky nebo na předpisy na služby, přičemž soulad s nimi předpokládá shodu s povinnostmi uloženými uvedenými právním nebo správními předpisy;

2. Dobrovolné dohody, v nichž je smluvní stranou orgán veřejné moci (s výjimkou specifikací pro nabídková řízení při zadávání veřejných zakázek);
3. Technické specifikace nebo jiné požadavky nebo předpisy pro služby, které souvisejí s daňovými a finančními opatřeními ovlivňujícími spotřebu výrobků nebo služeb tím, že vyzývají ke shodě s těmito technickými specifikacemi nebo jinými požadavky nebo předpisy pro služby.

Pokud je předpis vyhodnocen technickým, podléhá notificační proceduře popsané níže.

Z hlediska **negativního vymezení** lze konstatovat, že o technický předpis nejde v těchto případech:

1. Aplikace sekundárního práva Evropské unie (harmonizovaná sféra);
2. Plnění závazků z mezinárodních dohod;
3. Využívání ochranných doložek upravených v právu Evropské unie;
4. Opatření při výskytu nebezpečného výrobku na trhu;
5. Převzetí úplného znění mezinárodní nebo evropské normy;
6. Výkon rozsudku Soudního dvora Evropské unie;
7. Změna technického předpisu na žádost Evropské komise.

Tento negativní seznam má význam pro určení předpisu, který nepodléhá notificační proceduře, která je popsána níže.

Pokud návrh vnitrostátního právního předpisu spadá pod definici technického předpisu, podléhá notificační proceduře upravené ve směrnících. V případě České republiky jde o návrhy obecně závazných právních předpisů, tedy návrhy zákonů, návrhy nařízení vlády a návrhy

vyhlášek. Samotnou notifikační proceduru, kterou můžeme s nadsázkou nazvat „evropským připomínkovým řízením“, lze rozdělit do těchto kroků:

- Členský stát oznámí prostřednictvím národního notifikačního úřadu návrh technického předpisu Evropské komisi. Pokud se jedná o návrh prováděcího právního předpisu, oznámí i znění platného základního předpisu. Platný předpis oznámí i v případě, že předmětem notifikace je i návrh na změnu (novelizaci) platného předpis. Oznámení má za důsledek **odložení přijetí návrhu o tři měsíce**. Další případy, jichž se týká odlišná délka odložení, budou popsány níže.
- Evropská komise oznámí a postoupí návrh technického předpisu ostatním členským státům ke stanovisku. K návrhu technického předpisu se vyjadřuje i Evropská komise. Evropská komise může v této fázi postoupit fakultativně návrh technického předpisu výboru zřízeného podle článku 5 směrnice 98/34/ES. Výboru předsedá zástupce Evropské komise a je složen ze zástupců členských států. Pozvání na jednání výboru mohou být i poradci a odborníci. Výbor v tomto směru spolupracuje nejen s evropskými normalizačními orgány (CEN - Evropský výbor pro normalizaci, Cenelec - Evropský výbor pro normalizaci v elektrotechnice, ETSI - Evropský institut pro normalizaci v telekomunikacích), ale i s normalizačními orgány členských států, které mají funkci národních notifikačních úřadů.
- Evropská komise/členské státy ve lhůtě tří měsíců zašlou připomínky nebo podrobného stanoviska nebo kombinaci obou možností.
- Připomínky mají de facto charakter doporučujících připomínek a členské státy je musí co nejvíce zohlednit při úpravě návrhu technického předpisu. Členské by měly oznámit Evropské komisi, jak připomínky její, respektive ostatních členských států zohlednily. To se ale většinou realizuje tím, že členské státy zasílají Evropské komisi konečné znění přijatého předpisu.

- Podrobné stanovisko má de facto charakter zásadní připomínky. Zde nastává situace, kdy členské státy musí zaslat vyjádření Evropské komisi k jejímu podrobnému stanovisku, respektive k podrobnému stanovisku ostatních členských států. Členský stát musí vyčkat reakce Evropské komise. To má za následek nemožnost přijetí návrhu technického předpisu o další jeden tři měsíce, celkově tedy o 4 - 6 měsíců. Podrobná stanoviska se uplatňují v případě, pokud návrh technického předpisu vytváří překážky volného pohybu zboží/služeb na vnitřním trhu (viz níže). Ve skutečnosti je to vždy otázka výkladu a podrobné stanoviska lze tvrzení v podrobném stanovisku lze vyvrátit.
- Pokud je návrh technického předpisu členským státem po splnění notifikační povinnosti přijat, musí členské státy sdělit konečné znění přijatého právního předpisu.

Povinnost notifikovat návrhy technických předpisů v České republice se týká v zásadě ministerstev, ostatních ústředních orgánů státní správy a České národní banky. Jde o instituce, které zpracovávají z pozice gestora návrhy vnitrostátních právních předpisů a které zasílají návrhy vnitrostátních právních předpisů prostřednictvím národního notifikačního úřadu Evropské komisi. V České republice je odpovědným notifikačním orgánem ve vztahu k Evropské komisi **Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví**. Seznam všech národních notifikačních úřadů je uveden v příloze 2 směrnice 98/34/ES.

Je vždy otázkou, v jaké fázi legislativního procesu je třeba návrh technického předpisu notifikovat a kdo dává podnět k notifikaci prostřednictvím Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (o tom viz níže).

Jak bylo napsáno výše, oznámení návrhu technického předpisu má za následek zpravidla odložení jeho přijetí o tři měsíce. Zde nicméně pro přehlednost uvádím všechny případy, které mají za následek různé délky odložení přijetí konečného znění návrhu technického předpisu:

- **3 měsíce** (standardní);
- **4 měsíce** (přijetí dobrovolné dohody);

- **4 měsíce** (uplatnění podrobného stanoviska - překážka volného pohybu služeb nebo svobody usazování v rámci vnitřního trhu);
- **6 měsíců** (uplatnění podrobného stanoviska – překážka volného pohybu zboží na vnitřním trhu);
- **12 měsíců** (oznámení Evropské komise, že ve lhůtě 3 měsíců přijme harmonizační opatření, nebo Evropská komise oznámí ve lhůtě 3 měsíců, že věc spadá do harmonizované sféry; možnost prodloužení odložení přijetí na **18 měsíců**, přijme-li Rada společný postoj).

K odložení přijetí návrhu vnitrostátního právního předpisu nedojde z naléhavých důvodů způsobených vážnými a nepředvídatelnými okolnostmi.

19.3. Transpozice směrnice 98/34/ES ve znění směrnice 98/48/ES

Vzhledem k tomu, že notifikační procedura je upravena směrnicí, jsou tyto směrnice transponovány do vnitrostátního právního řádu České republiky. Transpozičními předpisy jsou tyto obecně závazné právní normy:

1. **Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a**
2. **Nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem, ve znění pozdějších předpisů.**

Zákon č. 22/1997 Sb. upravuje způsob zajištění informačních povinností souvisejících s tvorbou technických předpisů a technických norem, vyplývajících z mezinárodních smluv a požadavků práva Evropské unie. Právo Evropské unie zde používám místo termínu „právo Evropských společenství“, a to vzhledem k tomu, že 1. prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva.

Informační, resp. notifikační povinnost je upravena v § 7 zákona č. 22/1997 Sb. V prvním odstavci je konkretizován rozsah subjektů,

kteřé jsou povinny předávat návrhy technických předpisů českému notifikačnímu úřadu (Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví). Jde o tyto subjekty, orgány a instituce:

1. Ministerstva;
2. Jiné ústřední správní úřady;
3. Česká národní banka;
4. Orgány územních samosprávných celků;
5. Vláda, pokud se vyjadřuje k návrhům technických předpisů, jichž není navrhovatelem.

V souladu s § 22 zákona č. 22/1997 Sb. jsou bližší podmínky provedení § 7 upraveny nařízením vlády č. 339/2002 Sb. Jak zákon, tak nařízení vlády jsou de facto inkorporací obsahu směrnic. Nařízení vlády č. 339/2002 Sb. nicméně bere v úvahu způsob přijímání návrhů obecně závazných vnitrostátních právních předpisů, přičemž § 5 předmětného nařízení stanoví, že v každém technickém předpisu, který byl oznámen v souladu s notifikačními směrnicemi, musí být tato skutečnost uvedena.

Co je ale nejpodstatnější, nařízení vlády stanoví lhůtu pro předložení návrhu technického předpisu. V souladu s § 2 odst. 1 ministerstva, jiné ústřední správní úřady a Česká národní banka při zpracovávání návrhů technických předpisů a technických dokumentů předají návrh ve stadiu, kdy v něm mohou být ještě provedeny podstatné změny, nejméně ve lhůtě 100 dnů před plánovaným datem předložení návrhu ke schválení. Musí se tedy jednat o fázi legislativního procesu, kdy je předpis otevřen pro případné změny, z hlediska praxe ale nesmí jít prvotní fáze legislativního procesu. Z hlediska ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a České národní banky je nejlepší fází ukončen meziresortního připomínkového řízení. Zde nastává samozřejmě problém s návrhy zákonů, které mohou doznat podstatné změny při projednávání v obou komorách Parlamentu České republiky. Pokud jsou v návrhu provedeny podstatné změny, musí se znovu notifikovat Evropské komisi a členským státům prostřednictvím českého notifikačního úřadu.

19.4. Notifikační povinnost a Legislativní pravidla vlády

Za posouzení, zda se jedná o návrh technického předpisu, je odpovědný zpracovatel návrhu. Z tohoto důvodu pamatují na zajištění notifikační povinnosti i Legislativní pravidla vlády. V souladu s článkem 2a Legislativních pravidel vlády je orgán, který návrh vypracovává, povinen posoudit, zda návrh neobsahuje ustanovení, které by bylo svou povahou technickým předpisem ve smyslu nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem, ve znění nařízení vlády č. 178/2004 Sb., a zda mu nevznikla oznamovací povinnost v rozsahu působnosti tohoto nařízení.

Pokud je návrh předpisu vyhodnocen technickým, se přímo do textu, resp. do jeho normativní části, se v souladu s článkem 48 odst. 7 Legislativních pravidel vlády vloží tato slova:

„Tento zákon (Toto nařízení, Tato vyhláška) byl oznámen v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů a pravidel pro služby informační společnosti, ve znění směrnice 98/48/ES.“

19.5. Důsledky nesplnění notifikační povinnosti

Jaké jsou důsledky toho, když členský stát nesplní notifikační povinnost podle předmětných směrnic? Za prvé, přijatý obecně závazný právní předpis (zákon, nařízení vlády, vyhláška) nelze aplikovat vůči třetím osobám, tedy nelze vymáhat např. povinnosti stanovené platnou a účinnou právní normou. Za druhé, členský stát se vystavuje hrozbě postihu ze strany Evropské komise, zejména s ohledem na možnost zahájení řízení pro porušení povinnosti vyplývajících ze Smlouvy o Evropské unii a ze Smlouvy o fungování Evropské unie. Porušení povinnosti by spočívalo v nesprávné aplikaci sekundárních právních předpisů Evropské unie, a sice směrnice 98/34/ES ve znění směrnice 98/48/ES.

Použitá literatura

Barnard, C.: *The Substantive Law of the EU, The Four Freedoms*, Oxford University Press, 2004

Battis, U.: *Der Verfassungsverstoss und seine Rechtsfolgen*, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. VII., C. F. Müller, Heidelberg 1992

Bažil, Z., Staša, J. a kol.: *Správní právo – texty II*, 1. vyd., Aleko, Praha 1991

Belling V.: *Interinstitucionální dohody jako prostředek změny primárního práva?*, *Právní rozhledy*, roč. 2010, č. 10

Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L.: *Kontrola dělby pravomocí se zřetelem ke kompetenčním excesům*, *Ústav státu a práva*, Praha 2010

Blahož, J.: *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*, ASPI, Praha 2001

Böckenförde, E. W.: *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I., C. F. Müller, Heidelberg 1995

Böckenförde, E. W.: *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*, in: Böckenförde, E. W. (ed.): *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, 1991

Boehl, H. J.: *Verfassungsgebung im Bundesstaat: ein Beitrag zur Verfassungslehre des Bundesstaates und der konstitutionellen Demokratie*, Duncker & Humblot, Berlin 1997

Boguszak J., Čapek, J. Gerloch, A.: *Teorie práva*, 2. vyd., ASPI, Praha 2004

Boguszak, J., Čapek, J.: *Teorie práva*, Codex Bohemia, Praha 1997

Böhret, C. (eds.): *Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre, Ein Erfahrungsaustausch über die Verbesserung von Rechtsnormen*, 2. vyd., Speyerer Forschungsberichte vol. 13, září 1983

Böhret, C.: *Programmatische Ordnung oder tagespolitische Reaktion?*

in: Hill, H. (ed.): Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, Duncker & Humblot, Berlín 1989

Craig, P. P.: The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions, *European Law Review*, roč. 34, č. 4, 2009

Craig, P., de Búrca, G. (eds.): The evolution of EU law, Second edition, Oxford University Press, 2011

Cvrček, F.: Právní informatika, ÚSP AV ČR + Aleš Čeněk, Praha – Plzeň 2010

Čebišová, T.: Právo na dobré zákony (?), in: Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice, Aleš Čeněk, Plzeň 2005

Dougan, M.: When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy, *Common Market Law Review*, roč. 44, č. 4, 2007

Ehrenzeller, B.: Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main 1993

Fendrych, M., Zoubek, V.: Ke koncepci ministerstva vnitra v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti a doktríně Policie ČR (ve smyslu usnesení vlády ČR č. 22 ze dne 20.1.1993), *Kriminalistika*, roč. 26, č. 2, 1993

Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, C. H. Beck, Praha 2004

Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, C. H. Beck, Praha 2007

Filip, J.: K postavení Legislativní rady vlády České republiky, in: *Časopis pro právní vědu a praxi*, sv. 15, č. 3, Brno 2007

Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, *Právní zpravodaj*, roč. 2002, č. 11

Filip, J.: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, *Právní zpravodaj*, roč. 2001, č. 11

Filip, J.: Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR,

in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ASPI, Praha 2007

Fojt, V.: Pohled Carla Schmitta na parlamentarismus, in: Antoš, M., Wintr, J. (eds.): Parlamentarismus – Sborník z výjezdního semináře Právnické fakulty UK, PF UK, Praha 2008

Fuller, L. L.: Morálka práva, Oikoymenh, Praha 1998

Gerloch, A., Hřebejk, J., Kroupa, P., Zoubek, V.: Základy ústavního práva, 1.vyd., Policejní akademie ČR, Praha 1993

Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky, 2. přeprac. a doplň. vyd, Prospektrum, Praha 1996

Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky, 4. vyd., Prospektrum, Praha 2002

Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ASPI, Praha 2007

Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: Teorie a praxe tvorby práva, ASPI, Praha 2008

Gerloch, A., Maršálek, P. (eds.): Zákon v kontinentálním právu, Eurolex Bohemia, Praha 2005

Gerloch, A., Hungr, P., Zoubek, V. a kol.: Základy teorie práva a právního státu, 4.vyd., Policejní akademie ČR, Praha 1997

Gerloch, A.: Heslo „Metody interpretace“, in: Hendrych, D. a kol., Právnický slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, C. H. Beck, Praha 2009

Gerloch, A.: Ke koncepci legislativní činnosti, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ASPI, Praha 2007

Gerloch, A.: Teorie práva, 2. rozšíř. vyd., Aleš Čeněk, Dobrá voda 2001

Gerloch, A.: Teorie práva, 3. rozšíř. vyd., Aleš Čeněk, Plzeň 2004

Gerloch, A.: Teorie práva, 5. upr. vyd., Aleš Čeněk, Plzeň 2009

Gerloch, A.: Zamyšlení nad implementací Římského statutu do českého

ústavního pořádku, in: Sborník z příspěvků ze Semináře o Mezinárodním trestním soudu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. října 2007, Praha 2007

Gola, A.: Projekty eSbírka a eLegislativa – modernizace tvorby práva a přístupu k právu ČR a EU, Sborník konference Internet ve státní správě a samosprávě 2011

Gola, A.: Věcný záměr právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů, Správní právo, Legislativní příloha, ročník III, číslo I/2011

Grimm, D.: Verfassung. Zur Geschichte des Begriffsvon der Antike bis zur Gegenwart, in: Mohnhaupt, H., Grimm, D. (eds.): Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart. Zwei Studien, Duncker & Humblot, Berlin 1995

Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989–1992), Karolinum, Praha 2001

Haller, H.: Die Prüfung von Gesetzen, Ein Beitrag zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle, Springer-Verlag, Wien - New York 1979

Hart, H. L. A.: Pojem práva, Prostor, Praha 2004

Hendrych, D. a kol., Právní slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, C. H. Beck, Praha 2009

Hendrych, D. a kol., Správní právo – obecná část, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006

Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část, 7. vyd., C. H. Beck, Praha 2009

Heywood, A.: Politologie, Eurolex Bohemia, Praha 2004

Hoetzel, J.: Veřejnoprávní subjektivita, in: Mildchuh, V., Valina, F., Basch, A. (eds.): Pocta k sedmdesátým narozeninám prof. Dr. Cyrila Horáčka, Sborník věd právních a státních, Praha 1932

Holeček, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR, in: Deset let Ústavy České republiky, Eurolex Bohemia, Praha 2003

Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, in: Deset let Ústavy České republiky, Eurolex Bohemia, Praha 2003

Holländer, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce, Právník, roč. 2005, č. 4

Holländer, P.: Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová.(eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Masarykova univerzita, Brno 2008

Holländer, P.: Základy všeobecné státovědy, Aleš Čeněk, Plzeň 2009

Horzinková, E., Novotný, V.: Organizace veřejné správy, 1. vyd., Policejní akademie ČR, Praha 2005

How much legislation comes from Europe?, House of Commons Library Research Paper, 10/62, listopad 2010

Hřebejk, J.: Ústavní pořádek České republiky, Právník, roč. 1993, č. 5

Hůlka, Š., Kysela, J.: Mezinárodní smlouvy – jejich klasifikace, sjednávání, ratifikace a právní účinky, Právní rozhledy, roč. 2005, č. 6

Isensee, J.: Das Volk als Grund der Verfassung – Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt, Westdeutscher Verlag, Opladen 1995

Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre, Darmstadt 1960

Jentsch, H.-J.: Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti. Právník, roč. 1994, č. 9-10

Jirásková, V.: Dokumenty k ústavním systémům, Karolinum, Praha 1996

Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2003

Kadečka, S.: Právo tvorba místní (a regionální) samosprávy, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová.(eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Masarykova univerzita, Brno 2008

Kamlach, M.: Poznámky ke vztahu vnitrostátního práva a mezinárod-

ních smluv ve světle ústavního zákona č. 395/2001 Sb., Bulletin advokacie, roč. 2002, č. 5

Kennedy, D.: *A Critique of Adjudication. (fin de siecle)*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London 1997

Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*, 1. díl, 2. rozšř. vyd., Aleš Čeněk, Plzeň 2009

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

Knapp, V.: *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995

Knapp, V.: *Teorie práva*, Západočeská univerzita, Plzeň 1994

Kněžínek, J., Mlsna, P., Vedral, J.: *Příprava návrhů právních předpisů – Praktická pomůcka pro legislativce*, Úřad vlády, Praha 2010

Král, J. a kol.: *Legislativa – Teória a prax*, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2006

Král, R.: *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*, C. H. Beck, Praha 2006

Král, R.: *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, C. H. Beck, Praha 2002

Král, R.: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*, C. H. Beck, Praha 2003

Krejčí, J.: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*, Moderní stát, Praha 1932

Krejčí, J.: *Zpětná působnost zákonů s hlediska práva ústavního*, Moderní stát, Praha 1933

Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace, Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*, Auditorium, Praha 2006

Kühn, Z., Kysela, J.: *Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?*, Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2002, č. 3

Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech – K roli právních principů v judikatuře, Karolinum, Praha 2002

Kühn, Z.: Intertemporální dopady zrušení právního předpisu Ústavním soudem, *Jurisprudence*, roč. 2011, č. 4

Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, *Právník*, roč. 2004, č. 5

Kysela, J., Kühn, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euro-novely Ústavy ČR, *Právní rozhledy*, roč. 2002, č. 7

Kysela, J.: Dvoukomorové systémy – Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů, *Eurolex Bohemia*, Praha 2004

Kysela, J.: Mění se struktura právního řádu a jeho atributy, in: Gerloch, A., Tomášek, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století – II. sv. – Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*, Karolinum, Praha 2010

Kysela, J.: Stykový zákon jako popření, nebo naplnění Ústavy?, *Právní zpravodaj*, roč. 2008, č. 9

Kysela, J.: Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“?, *Právník*, roč. 2007, č. 12

Kysela, J.: Zákonodárny proces jako forma racionálního právního diskursu, *Právník*, roč. 2005, č. 6, s. 592

Laband, P.: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, zweiter Band, 5. vyd., J. C. B. Mohr, Tübingen 1911

Lenarts, K., Corthaut, T.: Of birds and hedges: The role of primacy in invoking norms of EU law, *European Law Review*, roč. 31, č. 3, 2006

Lengyelová, D. (ed.): *Pluralizmus moci a práva*, ÚŠP SAV + Eurokodex, Bratislava 2007

Linck, J.: *Die vorläufigen Verfassungen in den neuen Ländern*, DÖV, 1991

Madar, Z. a kol.: Slovník českého práva 1. a 2. díl, 1. vyd., Linde, Praha 1995

Maihofer, W.: Gesetzgebungswissenschaft, in: Winkler, G., Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung, Springer-Verlag, Wien - New York 1981, s. 29 an.

Maihofer, W.: Realistische Jurisprudenz, in: Rechtstheorie, Klostermann, Frankfurt am Main 1971

Malenovský, J.: Důvody pro použitelnost čl. 10a Ústavy ČR při ratifikačním procesu Římského statutu v ČR, in: Sborník z příspěvků ze Semináře o Mezinárodním trestním soudu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. října 2007, Praha 2007

Malenovský, J.: Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, in: Deset let Ústavy České republiky, Eurolex Bohemia, Praha 2003

Malenovský, J.: Glosy k výkladu článku 10 Ústavy České republiky v praxi ústavních orgánů, Právník, roč. 1996, č. 9

Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Doplněk, Brno 2000

Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, roč. 2002, č. 9

Malíř, J.: Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008

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

Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha 2007

Maršálek, P.: O smyslu a limitech použití historického výkladu, in: Gerloch, A., Maršálek, P. (eds.): Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi, Eurolex Bohemia, Praha 2003

Maršálek, P.: Právo a společnost, Auditorium, Praha 2008

Mastronardi, P.: Vefassungslehre – Allgemeines Staatsrecht ale Lehre vom guten und gerechten Staat, Haupt Verlag, Bern - Stuttgart 2007

Mates, P. Olšová, P.: K některým otázkám pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek, in: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice – Sborník příspěvků z workshopu*, Aleš Čeněk, Plzeň 2006

Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva – Úvod do právní argumentace*, C. H. Beck, Praha 2010

Mende, V., Hanke, S.: *Gesetzgeberische Begründungspflichten und -obligenheiten*

Mertl, J.: *Byrokracie*, Orbis, Praha 1937

Meyer-Cording, U.: *Die Rückwirkung von Gesetzen*, Juristenzeitung, roč. 1952, č. 6

Miers, D. R., Page, A. C.: *Legislation*, 2. vyd., Sweet & Maxwell, London 1990

Mikule, V., Sládeček, V.: *Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*, Eurolex Bohemia, Praha 2001

Mikule, V.: Některé otázky tvorby a kontroly právních předpisů v České republice, in: Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*, Aleš Čeněk, Plzeň 2005

Mikule, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy, in: *O vztahu ústavního a mezinárodního práva*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, roč. 1997, č. 1

Mlsna, P., Kněžínek, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu – Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*, Linde, Praha 2009

Mlsna, P.: Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí, *Právník*, roč. 2006, č. 9

Mlsna, P.: Ústavní soudnictví ve státovědním myšlení, *Právník*, roč. 2009, č. 10

Mlsna, P.: Vláda – její vývoj a proměny, in: Suchánek, R., Jirásková, V. et alii: Ústava České republiky v praxi, 15 let platnosti základního zákona, Leges, Praha 2009

Mocek, M.: K působnosti samosprávného kraje v České republice na úseku tvorby právních předpisů a výkonu dozorové činnosti na tomto úseku, Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno 2010

Montesquieu, Ch. L.: O duchu zákonů, Aleš Čeněk, Dobrá voda 2003 (reprint původního vydání z roku 1947)

Moural, J.: Legislativní zkušenosti za rok 1950, in: O právu a jeho tvorbě, Sborník ze školení legislativních právníků v Maxičkách, Orbis, Praha 1951

Musil, M.: Mýtus legislativní dokonalosti, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ASPI, Praha 2007

Němečková, O.: Zvláštní oprávnění ochránce – vybrané otázky, Sborník z mezinárodní konference Působení ombudsmana v demokratické společnosti, Brno

Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém, 2. vyd., Linde, Praha 1998

Pavlíček, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb, in: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001

Pavlíček, V.: Poznámky k úpravě občanských práv a osudu Československa, Právník, roč. 1993, č. 3

Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR, in: Deset let Ústavy České republiky, Eurolex Bohemia, Praha 2003

- Pechancová, M.: Způsoby zrychlení zákonodárného procesu v ČR a SRN, Legislativní příloha Správního práva, roč. 2011, č. 4
- Petrlík, D.: Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu s přihlednutím k právu českému, německému a francouzskému, Linde, Praha 2005
- Píkna, B.: Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci, 1. vyd., Policejní akademie ČR, Praha 2000
- Píthart, P.: Tvorba práva pohledem skeptického zákonodárce, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ASPI, Praha 2007
- Pítrová L., Pomahač R.: Průvodce judidakturou Evropského soudního dvora, 1. až 4. díl, Praha, Linde 2000 až 2006
- Pítrová, L.: Euronovela jednacního řádu Poslanecké sněmovny – ianua reserata?, Právník, roč. 2005, č. 7
- Prechal, S.: Directives in EC Law, Oxford University Press, 2005
- Procházka, A.: Retroaktivita zákonů, in: Slovník veřejného práva, sv. III., Polygrafia, Brno 1934
- Procházka, A.: Tvorba práva a jeho nalézání, Orbis, Praha - Brno 1937
- Procházka, A.: Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák., Barvič a Novotný, Brno 1928
- Raková, S.: Americká ústava 1787, Komenium, Praha 1991
- Rouček, F., Sedláček, J.: Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanskému právu platnému na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, svazek I., V. Linhart, Praha 1935 (reprint ASPI - Wolters Kluwer ČR)
- Rychetský, P.: Teze k přezkumu Lisabonské smlouvy, in: Gerloch, A., Wintr, J. (eds.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR, Aleš Čeněk, Plzeň 2009
- Schele, K. a kol.: Základy práva /1/ - Veřejné právo, 2. oprav. a doplň. vyd., Masarykova univerzita, Brno 1994

Schmitt, C.: *The Crisis of Parliamentary Democracy*, 4. vyd., MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London 1994

Schmitt, C.: *Verfassungslehre*, 8. nezměněné vydání, Duncker & Humblot, Berlin 2003

Schneider, H.: *Gesetzgebung*, 3. vyd., C. F. Müller, Heidelberg 2002

Schreckenberger, W.: *Aspekte einer Gesetzgebungstheorie*, in: Böhret, C. (eds.): *Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre, Ein Erfahrungsaustausch über die Verbesserung von Rechtsnormen*, 2. vyd., vol. 13, září 1983

Simon, D.: *Komunitární právní řád*. ASPI, Praha 2005

Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: *Ústava České republiky – komentář*, C. H. Beck, Praha 2007

Sládeček, V.: *Zákon o veřejném ochránci práv – komentář*, C. H. Beck, Praha 2000

Starck, Ch.: *Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: Starck, Ch. (ed.): *Der demokratische Verfassungsstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen 1995

Staša, J.: *Úvod do českého správního práva*, 1. vyd., Policejní akademie ČR, Praha 1994

Stern, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Vol. I, C. H. Beck, München 1984

Svák, J., Kukliš, P.: *Teória a prax legislatívy*, 2. vyd., Eurokodex, Žilina 2009

Svák, J., Kukliš, P.: *Teória a prax legislatívy*, Bratislavská vysoká škola práva, 2007

Svoboda, P.: *Odpovědnost členských států ES za porušení komunitárního práva*, *Právník*, roč. 1997, č. 12

Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š.: *Parlament České republiky*, 2. vyd., Linde, Praha 2008

Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol.: Lisabonská smlouva – Komentář, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2010

Syllová, J.: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU, in: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.): Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám, Linde, Praha 2004

Šele, M.: Otazníky nad aktuální judikaturou Ústavního soudu ve vztahu k výkonu dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, V. (eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy, Masarykova univerzita, Brno 2008

Šimíček, V.: Ústavní stížnost, 3. aktualizované a přepracované vydání, Linde, Praha 2005

Šín, Z., Knapp, V., Král, K., Běhan, P.: Tvorba práva a její pravidla, Právní rádce, č. 3 a 4, příloha časopisu, 1996

Šín, Z.: Legislativní pravidla, svazek I., Univerzita Palackého, Olomouc 2006

Šín, Z.: Legislativní pravidla, svazek II., Univerzita Palackého, Olomouc 2006

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

Šín, Z.: Tvorba práva a její pravidla, Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc 2000

Šturma, P.: Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva, Karolinum, Praha 2000

Šuchman, J.: Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, ASPI, Praha 2007

Tichý, L. a kol.: Dokumenty ke studiu evropského práva, Linde, Praha 1999

Tomsa, B.: *Nauka o právních vědách – Základy právní methodologie*, Všehrad, Praha 1946

Tryzna, J.: Několik poznámek ke vztahu Ústavního soudu k legislativě a k ovlivňování právního řádu České republiky Ústavním soudem, in: *Zákon v kontinentálním právu* (eds. Gerloch, A., Maršálek, P.), Eurolex Bohemia, Praha 2005

Týč, V.: Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu, in: *O vztahu ústavního a mezinárodního práva*, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, roč. 1997, č. 1

Valešová, T.: *Vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva, vztah práva Evropských společenství, Evropské unie a vnitrostátního práva*, Justiční akademie ČR 2003

Vavera, F., Kaima, M., Novák, P.: *Interní předpisy v krizovém řízení*, 112, roč. 2006, č. 3

Vavera, F.: *Vnitřní předpisy ve zkratce*, Veřejná správa, č. 10, 2008

Vedral, J.: K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování, in: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, ASPI, Praha 2007

Veverka, V., Čapek, J., Boguszak, J.: *Základy teorie práva*, 1. vyd., Aleko, Praha 1991

Wagner, A.: *První Ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva*, Právník, roč. 1994, č. 3

Wahl, R.: *Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866*, in: Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Vol. I., C. F. Müller, Heidelberg 1995

Weinberger, O.: *Časová určení v normách*, Stát a právo, roč. 1967, č. 12

Weyr, F.: *O veřejnoprávní subjektivitě*, in: *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*, Právnícká fakulta University Komenského, Bratislava 1932

- Weyr, F.: Soustava československého práva státního, 2. vyd., F. Borový, Praha 1924
- Whelanová, M.: Implementace práva EU do českého právního řádu, Právník, roč. 2009, č. 3
- Whittington, K. E., Kelemen, R. D., Caldeira, G. A. (eds.): The Oxford Handbook of Law and Politics, Oxford University Press, Oxford 2010
- Winkler, G.: Gesetzgebung und Verwaltungsrecht, in: Winkler, G., Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung, Springer-Verlag, Wien - New York 1981
- Winkler, G.: Vom Rechtsstaat in unserer Zeit, in: Rechtswissenschaft und Politik, Springer-Verlag, Wien - New York 1998
- Winter, G. (ed.): Sources and Categories of European Union Law, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996
- Wintgens, L. J., Thion, P. (eds.): Legislation in Context: Essays, in: Legisprudence, Ashgate, Aldershot 2007
- Wintgens, L. J., Thion, P., Carly, M. (eds.): The Theory and Practice of Legislation: Essays, in: Legisprudence, Ashgate, Aldershot 2005
- Wintgens, L. J.: Legisprudence as a New Theory of Legislation, Ratio Juris, roč. 2006, č. 1
- Wintr, J.: Česká parlamentní kultura, Auditorium, Praha 2010
- Wintr, J.: Obsahové atributy práva, in: Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: Teorie a praxe tvorby práva, ASPI, Praha 2008
- Zoubek, V. a kol.: Úvod do právní teorie a státovědy, dotisk k prvnímu vyd., Policejní akademie ČR, Praha 2000
- Zoubek, V., Fendrych, M.: Ke koncepci bezpečnostní doktríny České republiky (s konkretizací vybraných směrů bezpečnostní politiky vlády České republiky na rok 1993), Kriminalistika, roč. 26, č. 1, 1993

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY
