

Pavel Mates, Tomáš Lechner

Vybrané možnosti využití informačních a komunikačních technologií při tvorbě právních předpisů

Úvod

Již několik století jsou formální platnost a účinnost právních předpisů vázány na jejich publikaci v listinné podobě. Není to ostatně tak dávno, co se celý legislativní proces realizoval na podkladě listinných dokumentů a můžeme být svědky toho, že někteří úředníci tuto praxi jen s nechutí opouštějí. Nicméně současný rozvoj informačních a komunikačních technologií nabízí nové možnosti, které také již byly v oblasti normotvorby, konkrétně procesu přípravy právních předpisů, implementovány, a tak v současné době je zde řada elektronických nástrojů běžně využívána. Totéž nelze konstatovat ohledně publikace právních předpisů, kde je zatím situace, eufemisticky řečeno, poněkud konzervativnější. Tento příspěvek se snaží informovat o základních možnostech využití informačních a komunikačních technologií při tvorbě a publikování právních předpisů a uvádí příklady ilustrující již fungující a využívané nástroje, naznačuje, co by bylo třeba v této oblasti ještě realizovat, zejména se v tomto ohledu věnuje problematice elektronické Sbírkou zákonů a Sbírkou mezinárodních smluv.

Proces přípravy právních předpisů

Na použití informačních a komunikačních technologií při přípravě zákonů lze pohlížet dvojitou optikou. Tou první je pohled zákonodárce, jakožto hlavního aktéra tohoto procesu, a druhý je pohled občana, který o proces může projevit zájem a právě díky zmíněným technologiím se také může do jisté míry na procesu přípravy podílet, což je součástí širších tendencí označovaných jako e-demokracie.

Vlastní příprava právních předpisů je složitý proces¹⁾, do něhož vstupuje celá řada subjektů vyjadřujících se k dané otázce a jejímu právnímu řešení. Pokud na něj nahlédneme z právního hlediska, pak jde o normalizovaný proces tvorby práv-

¹⁾ Viz např. Gerloch A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI, 2008; ŠÍŇ Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*, C. H. Beck, Praha 2003; KNAPP V. a kolektiv. *Tvorba práva a její současné problémy*, Linde, Praha 1998; GROSPÍČ J., SVOBODA K. *Místní právní předpisy obcí a krajů*, Oeconomica, Praha 2005.

ních předpisů. Z tohoto pohledu je důležité určení toho, kdo má iniciativu k předložení návrhu právního předpisu, jaké jsou procedury nezbytné k jeho přijetí a jak je publikován. Tyto otázky musí být v právním státě regulovány právem, a to i na úrovni práva ústavního. Důležité aspekty právně technického rázu jsou ovšem upraveny v aktech řízení, které právní povahu nemají. Samozřejmě tu máme na mysli v první řadě Legislativní pravidla vlády. Vydávány jsou však i akty, které se týkají normotvorby územních samosprávných celků.²⁾

Mimo to je třeba legislativní proces uvažovat i v sociálním smyslu, kde zahrnuje rovněž analýzu vztahů, které potřebují právní úpravu, rozbor působení platné úpravy a další aspekty.³⁾

Z pohledu těchto tzv. právotvorných subjektů je podstatný celkový přehled dané situace, který lze v současné době zajistit právě a pouze za pomoci informačních a komunikačních technologií.⁴⁾ Příkladem za tuto oblast na centrální úrovni přípravy právních předpisů jsou projekty eVláda a eKLEP. Tento posléze zmíněný je zkratkou pro elektronickou knihovnu legislativního procesu⁵⁾, která obsahuje vládní dokumenty zaslané do meziresortního připomínkového řízení, připomínky, včetně jejich vypořádání, materiál předkládaný na jednání vlády a konečný materiál se zpracovanými připomínkami z jednání vlády. eKLEP tedy slouží především k výměně dokumentů v rámci připomínkového řízení, ale také ke komunikaci s Kanceláří prezidenta republiky a Parlamentem. eVláda je elektronická knihovna vládních materiálů⁶⁾, jež obsahuje dokumenty z elektronické knihovny eKLEP určené pro jednání vlády a upravené odborem vládní agendy Úřadu vlády. Součástí elektronické knihovny eVláda je také přehledné grafické zobrazení úkolů jednotlivých resortů na základě plánu práce vlády s termíny plnění a informacemi o stavu jejich plnění. Obě tyto elektronické knihovny jsou přístupny pouze registrovaným osobám pomocí přidělených přístupových údajů a prostřednictvím zabezpečeného kanálu⁷⁾.

Druhý ze zmíněných pohledů je nutno posuzovat s ohledem na vztah občana ke konkrétnímu právnímu předpisu, který je připravován. Nepochybně jinou

²⁾ Např. Zásady pro vydávání obecně závazných vyhlášek okresními úřady a obcemi ve věcech státní správy Věstník vlády České republiky pro okresní úřady a orgány obcí č. 4/1991.

³⁾ Šín Z., cit. práce, str. 32. A. Šrámek upozorňuje na fakt, že vedle těchto pravidel, která jsou objektivně dána, existují ještě další podmínky, které mohou mít fakticky rozhodující vliv na konečnou podobu právního předpisu. Tvoří je souhrn politických, kulturních, sociálních a dalších faktorů života společnosti. K legislativní funkci veřejné správy in *Veřejná správa a právo. Pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*, C. H. Beck, Praha 1997, str. 177.

⁴⁾ Význam informací pro tvorbu práva je záležitostí spíše notorickou, na kterou je upozorňováno již několik desetiletí (např. V. Knapp a kolektiv, cit. práce, str. 112 a následující), nicméně stále ještě v praxi není plně doceňována a respektována.

⁵⁾ Zdroj: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/odok/odok-obsah-uvodni-stranky-22349>.

⁶⁾ Zdroj: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/odok/odok-obsah-uvodni-stranky-22349>.

⁷⁾ Protokol HTTPS.

skupinu osob bude zajímat chystaný zákon upravující nakládání s odpady a jinou připravovaný nový justiční kodex či jeho novela. Nejspíše jen pro občany obce, případně osoby, které zde vlastní nemovitost, bude zajímavé, je-li připravována obecně závazná vyhláška či nařízení obce. Samozřejmě, že příkladů by bylo možné vyjmenovat více, nicméně chceme tímto dokumentovat naše tvrzení, že právě onen zmíněný okruh či skupina osob je určující, pokud jde o posuzování možností a způsobů využití informačních a komunikačních technologií. V rámci přípravy zákonů lze otevřít veřejnou diskusi k dané problematice, přičemž její předpokládaný rozsah lze odhadnout právě na základě rozsahu uvedené skupiny.

Uveďme pro ilustraci dva příklady. Když byl 7. března 2007 zveřejněn na webových stránkách tehdejšího Ministerstva informatiky k veřejnému připomínkování⁸⁾ zákon o e-Governmentu⁹⁾, tak přestože se v důsledku tento předpis alespoň potenciálně dotýká každého občana v České republice, v rámci legislativní přípravy se o něj zajímaly zejména ty subjekty soukromého sektoru, které se svým zájmem podnikání specializují na vývoj a implementaci informačních systémů pro veřejnou správu. Na druhou stranu zveřejnění návrhu trestního zákona na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti vyvolalo mnohem širší diskusi. Otázkou samozřejmě zůstává, do jaké míry výsledky takových diskusí jsou skutečně zahrnovány do vlastní tvorby právních předpisů, zda je navrhovatelé posuzují a pokud se mezi nimi objeví cenné myšlenky a návrhy, je zakomponovávají do návrhů připravovaných norem.¹⁰⁾ V každém případě totiž platí, že při otevřených diskusích vztahujících se k rozsáhlejším právním předpisům, se objevují, jak připomínky věcné, tak také ty, které tuto charakteristiku rozhodně nespĺňují, jež dost často mohou samozřejmě také převažovat, což bývá důvodem skeptických reakcí na jejich efekt. Prof. L. L. Fuller, byť v poněkud jiné souvislosti, ovšem připomíná, že tím je občanům dána přinejmenším možnost kritiky právních předpisů, v dané situaci dokonce ještě předtím, než se stanou součástí právního řádu a budou regulovat chování lidí.

Nelze přehlédnout fakt, že společnost je i mimoděk o tvorbě práva v moderní společnosti tak či onak informována prostředky masových médií a určitým způsobem je do tohoto procesu vtahována, takže odmítavé reakce na organizovanou

⁸⁾ Viz také ŠENOLTOVÁ, Z. *eGovernment Act: MČR předkládá návrh eStátu*. Dostupné na <http://www.isvs.cz/e-government/egovernment-act-micr-predklada-navrh-estatu.html>.

⁹⁾ Současný zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁾ Na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti se bylo možno vyjádřit k návrhu trestního kodexu ve dnech 30. května až 31. července 2008. Celkem přišlo 330 podnětů, z nichž 27 bylo zapracováno do návrhu. Lidé ovšem též vyjadřovali souhlas s textem osnovy, což signalizuje, že je v souladu s právním vědomím společnosti [<http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=4176&d=185650>]. K návrhu občanského zákoníku se během tří měsíců vyjádřilo 520 osob, 10 % byly reakce, které se netýkaly osnovy zákona, jednotlivé podněty byly průběžně hodnoceny při jednání legislativních orgánů vlády.

účast občanů na tvorbě práva prostřednictvím elektronických technologií nejsou nijak opodstatněné.

V souvislosti s procesem přípravy právních předpisů a využitím informačních a komunikačních technologií v této části normotvorby, je třeba se ještě zmínit o Knihovně připravované legislativy, což je veřejný portál¹¹⁾ realizovaný na základě usnesení vlády č. 816 ze dne 18. července 2007. Zde jsou zpřístupněny dokumenty, které jsou určeny pro jednání vlády, jako jsou např. návrhy zákonů i jiných právních předpisů, návrhy jejich změn a další dokumenty týkající se legislativního procesu. Navíc je zde možné sledovat celý průběh přípravy těchto dokumentů¹²⁾.

V elektronické podobě jsou Úřadu vlády zasílány podkladové materiály pro jednání Legislativní rady a jejích komisí a v této podobě ji také jejich členové obdrží. Stejně probíhá i komunikace členů těchto orgánů, zejména pokud jde o stanoviska k projednávaným návrhům na jejich půdě.

Jiné nástroje bývají využívány například obcemi v rámci jejich normotvorné pravomoci. Zde se ovšem jedná vesměs o méně rozsáhlé právní předpisy, jejichž obsah lze sumarizovat do nevelkého počtu jasných tezí, které se pak ve formě jednoduchých otázek mohou v rámci veřejného připomínkování objevit na webových stránkách příslušného úřadu ve formě elektronické ankety. Jedná se pak o jakousi podobu veřejného hlasování, která může být vodítkem pro konkrétní výslednou podobu daných právních předpisů. Tímto způsobem lze zvýšit participaci obyvatel daného sídla na jeho správě. Využití je při tom možné různé elektronické nástroje, tj. vlastní hlasování může být provedeno buď přímo pomocí webových stránek anebo prostřednictvím mobilních telefonů a SMS zpráv ve speciálním tvaru¹³⁾.

Proces schvalování právních předpisů

Dalším krokem celkové přípravy právních předpisů, kde lze využít informačních a komunikačních technologií, je ta část procesu, kterou představuje schvalování těchto předpisů. I zde provedeme rozbor podle v předchozí kapitole označených dvou úhlů pohledu, tedy zákonodárce a adresáta či recipienta. V tom prvním mohou uvedené technologie pomoci v přehledu projednávané problematiky. Zde je však současný stav využití informačních a komunikačních technologií menší. Skutečně „elektronické“ řešení by měl přinést až projekt eLegislativa, jehož koncep-

¹¹⁾ Adresa portálu je <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>.

¹²⁾ Zdroj: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/odok/odok-obsah-uvodni-stranky-22349>.

¹³⁾ Viz např. služba iMunis SMiS, jejíž popis je zveřejněn na <http://www.imunis.cz>. V literatuře bývá ovšem konstatováno, že při přípravě právních předpisů obcí by měla být dodržována, mutatis mutandis stejná kritéria jako je tomu v případě zákonů a právních předpisů vlády a ústředních orgánů státní správy. Viz např. KADEČKA S. *Právo obcí a krajů v České republice*, C. H. Beck, Praha 2003, str. 319 – 326.

ce byla schválena usnesením vlády č. 975 ze dne 27. července 2009. Protože zmíněná koncepce souvisí také s koncepcí elektronické Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv, pojednáme o této otázce souhrnně v rámci kapitoly Elektronická sbírka.

Zcela jiná situace je z pohledu občanů sledujících schvalovací proces, kde je využití informačních technologií již dobře rozvinuto. Jedná se zejména o webové stránky Poslanecké sněmovny¹⁴⁾ a Senátu¹⁵⁾, kde lze sledovat celý schvalovací proces. Souhrnný komplex dostupných informací si ukážeme na příkladu schvalovacího procesu zákona č. 190/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Na webových stránkách Poslanecké sněmovny jsou v sekci Dokumenty¹⁶⁾ k dispozici všechny sněmovní tisky včetně nástroje na jejich vyhledávání dle názvu tisku nebo čísla tisku. Zadáme-li „Novela zákona o archivnictví a spisové službě“, dostaneme se k sněmovnímu tisku č. 704 a v přehledné tabulce se dozvíme, že vláda předložila sněmovně návrh zákona dne 13. 1. 2009 a dne 20. 1. 2009 byl návrh zákona rozeslán poslancům jako tisk č. 704/0. Dále organizační výbor usnesením č. 337 ze dne 22. 1. 2009 doporučil projednání návrhu zákona a určil jako zpravodaje Mgr. Milana Šmída a navrhl přikázat k projednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. V dalším řádku je uvedeno, že první čtení proběhlo 19. 2. 2009 na 48. schůzi, kde byl usnesením č. 1089 návrh zákona přikázán k projednání Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu a Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj. První z těchto výborů vydal dne 26. 2. 2009 usnesení s pozměňovacími návrhy doručené poslancům jako tisk č. 704/1. Druhý učinil totéž dne 9. 3. 2009 a odpovídající usnesení bylo doručeno poslancům jako tisk č. 704/2. Informace o druhé čtení obsahují zprávu, že návrh zákona prošel obecnou rozpravou 29. 4. 2009 na 56. schůzi a také podrobnou rozpravou téhož dne na téže schůzi. Podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 704/3, který byl rozeslán 30. 4. 2009 v 11:50. Třetí čtení proběhlo 6. 5. 2009 na 56. schůzi. Návrh zákona byl schválen usnesením č. 1193.

Na webových stránkách Senátu lze nalézt detaily o další části legislativního procesu, s tím, že z přehledu zobrazeného na webových stránkách Poslanecké sněmovny známe již také číslo příslušného senátního tisku. Na webových stránkách Senátu se po vyhledání¹⁷⁾ senátního tisku č. 74 dozvídáme, že dne 15. 5. 2009 Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu a lhůta pro jednání v Senátu končí dnem 15. 6. 2009. Organizační výbor přikázal senátní tisk dne 15. 5. 2009. Garančním výborem je Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu

¹⁴⁾ Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw>.

¹⁵⁾ Dostupné na <http://www.senat.cz/>.

¹⁶⁾ Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=30>.

¹⁷⁾ Vyhledávání dokumentů je zde dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie>.

a životní prostředí, jehož zpravodajem je senátorka RNDr. Marta Bayerová. Výbor přijal k tomuto tisku dne 27. 5. 2009 usnesení č. 47, které bylo rozdáno jako senátní tisk č. 74/1. Senát zařadil tisk na svou 7. schůzi a projednal jej dne 28. 5. 2009. Senát svým usnesením č. 184, v hlasování č. 7 projednal tento tisk s výsledkem jednání „schvaluje“. Další postupy při schvalování tohoto vládního návrhu zákona je možno nalézt na obou dvou zdrojích. Lze si tedy dvakrát přečíst, že 2. 6. 2009 byl zákon doručen prezidentu republiky k podepsání, který tak učinil 11. 6. 2009.

Touto detailní ilustrací schvalovacího procesu jednoho vybraného zákona dokládáme, jak podrobné a přesné informace jsou publikovány na webových stránkách obou komor Parlamentu. Na příslušných místech jsou k dispozici také stenografické záznamy z jednání.

Obdobné možnosti mají občané, a to nikoli jen občané příslušné obce, také na místní úrovni, kde na webových stránkách obcí jsou k dispozici zápisy z jednání zastupitelstev a rad obcí. Někde lze dokonce prostřednictvím Internetu sledovat i přímé přenosy z jednání.¹⁸⁾

Proces publikování

Pro všechny právní předpisy platí, že musí být zákonem předepsaným způsobem publikovány, aby vůbec měly povahu právních předpisů a následně nabyly platnosti a účinnosti. Vyhlášení v příslušném médiu je tedy *condicio sine qua non* právního předpisu. Zákony, nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy musí být publikovány ve Sbírce zákonů, právní předpisy krajů jsou uveřejňovány ve Věstníku právních předpisů kraje a právní předpisy obcí na úřední desce příslušného obecního úřadu; právní předpisy hlavního města Prahy se uveřejňují ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy.¹⁹⁾

Začneme pro změnu místní úrovni, která má značně jednodušší situaci. Jak bylo zmíněno, je platnost právních předpisů obcí podle § 12 odst. 1 zákona o obcích podmíněna jejich zveřejněním na úřední desce obecního úřadu. Současně platí, že obsah úřední desky musí být dle § 26 správního řádu zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup, z čehož plyne, že tyto předpisy jsou automaticky publikovány také prostřednictvím veřejné datové sítě Internet. Formát zveřejněných souborů je ve většině případů PDF bez textové vrstvy, neboť tyto soubory vznikají naskenováním příslušných listinných předloh. To znamená, že jsou

¹⁸⁾ Např. na <http://www.mesto-podebrady.cz> lze sledovat přímé přenosy ze zasedání Zastupitelstva města Poděbrady. Navíc občané zaregistrovaní svým číslem mobilního telefonu dostanou též v předstihu informaci o konání zasedání zastupitelstva hromadně rozesílanou SMS zprávou v rámci služby poskytované zdarma městem.

¹⁹⁾ Právní předpisy územních odborných orgánů, např. správ národních parků nebo krajské veterinární správy jsou publikovány na úředních deskách krajských úřadů, obecních úřadů a také orgánů, které je vydaly. Podrobněji MATES P. Normotvorná pravomoc územních odborných orgánů, *Správní právo 3/2008*, str. 129 – 133.

zveřejňované elektronické podoby vyhlášek sice zobrazitelné všem uživatelům Internetu bez rozdílu lokálně instalovaného operačního systému a bez nutnosti finanční investice do specializovaného programového vybavení pro zobrazení daného formátu²⁰⁾, ale na druhou stranu nelze v těchto dokumentech efektivně vyhledávat. Zdůrazňujeme, že problém není ve formátu PDF, ale v absenci textové vrstvy, zjednodušeně řečeno, text bývá uložen jako obrázek.

Pokud se týče právních předpisů krajů, platí, že stejnopis Věstníku právních předpisů musí být podle § 8 odst. 8 zákona o krajích publikován i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Na centrální úrovni jsou Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv také dostupné prostřednictvím Internetu, a to hned dvojím způsobem. Jednak na webových stránkách Ministerstva vnitra²¹⁾ a jednak na Portálu veřejné správy²²⁾. Ani jedna z těchto možností však nesplňuje nároky kladené na skutečnou elektronickou sbírku zákonů, tj. dostupnost úplných znění zákonů, fulltextové vyhledávání, státem garantovanou správnost a zveřejnění současně se zveřejněním v listinné Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, nemluvě samozřejmě o tom, že mají jen informativní povahu, nepředstavují tedy médium, jehož prostřednictvím by se stal právní předpis součástí právního řádu České republiky. Na webových stránkách Ministerstva vnitra jsou k dispozici elektronické podoby jednotlivých stránek obou sbírek ve formátu PDF samozřejmě spojené do celistvých souborů odpovídajících jednotlivým částkám. Stejně jako v případě právních předpisů obcí zveřejněných na elektronických podobách úředních desek, tj. na Internetu, chybí ve většině případů textová vrstva, která by umožnila efektivní vyhledávání. Na druhou stranu na Portálu veřejné správy jsou k dispozici nejen znění jednotlivých právních předpisů vydaných ve Sbírce zákonů, ale také úplná znění zákonů, a to vše ve formátu TXT, ve kterém lze efektivně vyhledávat. Tzv. fulltextové vyhledávání je také přímo dostupné na Portálu veřejné správy²³⁾. Nicméně jsou tu dva podstatné aspekty, které degradují možnosti nabízené Portálem veřejné správy. První je ten, že zde zveřejněná znění nejsou podložena žádnou garancí, nejsou tudíž oficiálním textem, ale jen informací, a druhý je v tom, že se zde objevují právní předpisy až v den nabytí jejich účinnosti, a nikoliv v den jejich publikace ve Sbírce zákonů²⁴⁾.

Elektronické nástroje

Na problematiku reálného využití Sbírky zákonů narazil Ústavní soud v souvislosti s řešením otázky tzv. přílepků či jezdců. V nálezů Ústavního soudu sp. zn.

²⁰⁾ Nástroj pro prohlížení souborů ve formátu PDF je na Internetu volně k dispozici.

²¹⁾ Dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/sbirka-zakonu-steinopisy-sbirky-zakonu.aspx>.

²²⁾ Dostupné na http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/699/place.

²³⁾ Dostupné na http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/699/place.

²⁴⁾ Tato situace je také rozebírána J. Budinou příspěvkem *Elektronická Sbírka zákonů – vize budoucnosti nebo dostupná realita?* Dostupné na <http://www.isvs.cz/ruzne/elektronicka-sbirka-zakonu.html>

Pl. ÚS 77/06 publikovaném ve Sbírce zákonů²⁵⁾ pod č. 37/2007 se mezi jinými konstatuje: „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 nesouvisí. Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom § 13 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, předvídá, že územní samosprávné celky mají povinnost umožnit každému nahlížení do Sbírký zákonů. O povinnosti poskytnout každému přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právních předpisů v elektronické podobě zákon mlčí. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivitý každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit.“

Současnou nepřehlednost právního řádu České republiky lze ilustrovat na příkladu živnostenského zákona, který byl za 19 let své existence již 111krát novelizován, trestupkový zákon byl dotčen od roku 1990 „jen“ 66 novelizacemi a o dvě více má, počítáno od roku 1989, tzv. kompetenční zákon, tj. zákon č. 2/1969 Sb.²⁶⁾ Zopakujme tedy tvrzení z citovaného judikátu, že je zřejmé, že bez efektivních softwarových instrumentů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat. Přitom již v roce 2005 P. Mlsna²⁷⁾ poukázoval na velký nedostatek českého právního řádu v podobě absence elektronické, rozumí se oficiální elektronické, sbírky zákonů.

Efektivní elektronické nástroje obsahující úplná znění právních předpisů včetně historie jednotlivých novelizací existují v současné době pouze v podobě komerčních produktů soukromých společností. Stručný, i když zdaleka zcela jistě ne úplný, přehled těchto produktů je uveden v následující tabulce:

Název	Dostupné na	Tvůrce
ASPI	http://www.wkcr.cz/index.php	Wolters Kluwer ČR, a. s.
Fulsoft	http://www.fulsoft.cz/	Verlag Dashöfer, nakladatelství, s.r.o.,
LEGSYS	http://www.estav.cz/ustav-statu-a-prava/	Ústav státu a práva AV

²⁵⁾ Samozřejmě v listinné Sbírce zákonů, která jako jediná je právně závazná.

²⁶⁾ Tento posléze zmíněný zákon byl změněn oproti původní podobě v podstatě zcela.

²⁷⁾ MLSNA P.: Novela zákona č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU, *Právní zpravodaj* 10/2005, str. 7 – 11.

LexDATA	http://abonent.lexdata.cz/	Nakladatelství C. H. Beck
Zákony ČR online	http://www.zakonycr.cz/	Arnet On Line, a.s.

Elektronická sbírka zákonů

První snahu o zvýšení dostupnosti elektronické podoby právních předpisů lze zaznamenat v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, kde se v § 4 odst. 2 praví: „Informace poskytovaná zveřejněním se poskytuje ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla vytvořena. Pokud je taková informace zveřejněna v elektronické podobě, musí být zveřejněna i ve formátu, jehož specifikace je volně dostupná a použití uživatelem není omežováno.“ Toto ustanovení přidala do zákona novelizace v podobě zákona č. 61/2006 Sb. právě s úmyslem zamezit takovému způsobu zveřejňování právních předpisů na Internetu, které je pro cílovou skupinu nepoužitelné, a tato je pak nucena investovat finanční prostředky do komerčních produktů zajišťujících plnou přístupnost obsahu.

Otázku elektronické sbírky zákonů diskutuje ve zmíněném příspěvku P. Mlsna, když říká, že zásada, že tištěná verze sbírek a věstníků obsahujících právní předpisy je jediným závazným pramenem práva, vychází z dlouhodobého vývoje, nicméně rozhodně není v rozporu s žádnou ústavní zásadou zakotvení závaznosti elektronické verze těchto pramenů práva, pokud tím nebude narušen materiální obsah práva na dostupnost ke všem závazným právním předpisům. Navíc vyslovuje správně domněnku, že při zachování principů bezpečnosti a vkládání informací pouze k tomu oprávněnými subjekty hrozí daleko menší nebezpečí narušení zásady právní jistoty v elektronické podobě než u písemných dokumentů.

Další zmínky o návrzích na elektronickou sbírku zákonů lze najít na webových stránkách Sdružení eStat.cz²⁸⁾. Zde je prezentováno, že v únoru roku 2007 Sdružení eStat.cz zaslalo tehdejšímu předsedovi Legislativní rady vlády Cyrilu Svobodovi své návrhy na systémové zkvalitnění právního řádu, jehož součástí je také návrh na vznik elektronické sbírky zákonů²⁹⁾.

Tyto a další tendence vyústily v usnesení vlády č. 975 ze dne 27. července 2009 o Koncepti elektronické Sbírký zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu. Jím bylo uloženo ministru vnitra projednat Koncepti v Legislativní radě vlády a v Radě vlády pro informační společnost. Dále se ministru vnitra ukládá, aby ve spolupráci s předsedkyní Legislativní rady vlády realizoval projekt e-Sbírka a projekt e-Legislativa v souladu s Konceptí a s připomínkami

²⁸⁾ Dostupné na <http://www.estat.cz/index.php?p=152>.

²⁹⁾ Zdroj:<http://www.estat.cz/elektronicka-sbirka-zakonu--stoleti-pravniho-radu-ceske-republiky3.html#>.

rad vlády a zpracoval v souladu s Koncepcí a vládě do 31. března 2010 předložil věcný záměr právní úpravy elektronické Sbírký zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu včetně souvisejících návrhů změn jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, jednacího řádu Senátu Parlamentu ČR a zákona o Ústavním soudu. Smyslem tohoto projektu je zajistit větší dostupnost a v neposlední řadě také přehlednost právního řádu. Předpokládá se, že vedle závazné sbírky v elektronické podobě bude zachována i její listinná podoba, která by měla být dostupná v podobě ověřených výpisů prostřednictvím kontaktních míst veřejné správy. Za významný rys tohoto projektu je třeba považovat to, že právní předpisy by měly být publikovány i v podobě závazných úplných znění.

Při projednávání Koncepce na půdě Legislativní rady vlády a jejich komisí byly připomenuty některé problémy související s vyhlásováním právních předpisů ve Sbírce zákonů, z nichž je třeba připomenout fakt, že předpis se stává účinným a často i platným v 0:00 hod, ale jeho recipienti se s ním mohou seznámit až později, čímž se stává, de facto retroaktivní. Právě elektronická publikace, která umožňuje, zcela přesné určení času vyhlášení v e-Sbírce by měla tento stav napravit.³⁰⁾ Konstatována byla také nezbytnost promítnout příslušné změny zejména do zákonů o Ústavním soudu a do jednacích řádů obou komor Parlamentu. Otázkou navýsost důležitou bude také úplnost e-Sbírký. Problém jistě nebude pokud se týče předpisů vydaných po případném schválení zákona (sc. do budoucna), ale ohledně starších předpisů. Bude třeba vyřešit, které předpisy, tedy i již neplatné, do ní zařadit.

Dodejme, že s ohledem na stávající úroveň rozšíření Internetu se nezdá být aktuální otázka oficiální elektronické publikace právních předpisů územních samosprávných celků, konkrétně obcí.

Závěrečné shrnutí

Informační a komunikační technologie postupně pronikají do všech oblastí lidské činnosti. V oblasti tvorby právních předpisů je využití těchto technologií nevyvážené. Existují velmi kvalitní informační zdroje o určitých částech legislativního procesu, a to konkrétně o přípravné fázi a o schvalovacím procesu v Parlamentu. Na druhou stranu zde však neexistuje kvalitní elektronický nástroj, který by široké veřejnosti bez nutnosti vynakládat další finanční prostředky zpřístupnil výsledky tvorby právních předpisů. V této oblasti je situace poněkud lepší na místní úrovni, než na úrovni celostátní, což ale není dáno využíváním anebo nevyužíváním určitých možností, ale velmi rozdílnými úrovněmi složitosti výsledných právních předpisů. Na centrální úrovni je třeba kvalitativně rozdílného a velmi sofistikovaného nástroje, který by sice v České republice měl postupem času vzniknout na základě vládou schválené Koncepce elektronické Sbírký záko-

³⁰⁾ Viz např. BUDINA J. *Elektronická Sbírký zákonů – vize budoucnosti nebo dostupná realita?* Dostupné na <http://www.isvs.cz/ruzne/elektronicka-sbirka-zakonu.html>.

nů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu, ale v časovém horizontu, který je možná až příliš vzdálený.

Pominout nelze fakt, že e-Sbírka poskytne lepší orientaci v právním řádu, bude výrazněji signalizovat množství novelizací a tím také poskytne prostor pro objektivní zjištění, zda nedochází k nadměrné a leckdy i zbytečné změně právního řádu, a napomůže tak k realizaci stále vznášeného požadavku po jeho stabilitě.

Shrnutí:

Příspěvek ukazuje využití informačních a komunikačních technologií v jednotlivých částech procesu tvorby právních předpisů, konkrétně při jejich přípravě, v rámci schvalovacího procesu a v oblasti publikování právních předpisů. Každou část diskutujeme z pohledu zákonodárce a z pohledu občana, který o proces může projevit zájem a do jisté míry se, například na procesu přípravy, podílet, což je součástí širších tendencí označovaných jako e-demokracie. Snažíme se ukázat širší možnosti využití moderních technologií v oblasti tvorby právních předpisů a uvádíme příklady ilustrující již fungující a využívané nástroje a také naznačujeme, co je třeba v této oblasti ještě realizovat, a to vše jak na celostátní, tak na místní úrovni. V závěru věnujeme pozornost konceptu elektronické Sbírký zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu označovaného jako e-Sbírka a e-Legislativa.

Selected possibilities of use of information and communication technologies within the lawmaking

Summary:

The paper shows use of information and communication technologies in different parts of the lawmaking process, particularly during their preparation, within the approval process and in the area of law publishing. We discuss each part of the process from the view of lawmaker and from the view of citizen who may be interested in the process and may get to some extent involved for example in the process of preparation, which is part of a broader trend known as e-democracy. We try to show the wide range of possible use of modern technologies in the area of the lawmaking and we present examples illustrating the already working and used tools and we also suggest what is to be implemented in that area, and all of that within both state and local levels. In the end we pay attention to the concept of electronic Collection of Laws and International Treaties and electronic legislative process known as e-Collection and e-Legislation.