

Aleš Gola

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

Dne 4. srpna 2010 schválila vláda svým usnesením č. 554 Věcný záměr právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů (dále pouze „věcný záměr“). V následujících řádcích si dovoluji poskytnout Vám z pozice člena autorského týmu, který se v rámci odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra na tvorbě věcného záměru podílel, přehled o východiscích tohoto projektu, o navrhovaných změnách a nastínit další postup při jejich realizaci.

Úvodem

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 vyhlašování právních předpisů se odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra podílel. Tyto i vlastní zkušenosti s tvorbou a vyhlašování práva se staly základem pro dlouhodobou koncepci elektronizace tvorby a vyhlašování práva vlády České republiky¹⁾, kterou věcný záměr provádí.

Východiska

Český právní řád zná, 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. Se Sbírkou zákonů je možné se bezplatně v pracovní dny seznámit na úřadech územních samosprávných celků. Vyhlašovaný text právních předpisů obsahuje buď novou právní

¹⁾ Věcný záměr realizuje Koncepci elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu, kterou vláda schválila usnesením č. 975 ze dne 27. července 2009.

úpravu nebo novelizace stávající právní úpravy formou novelizačních bodů. Vedle vydávání závazné listinné podoby Sbírký zákonů a Sbírký mezinárodních smluv zveřejňuje Ministerstvo vnitra elektronicky i stejnopis Sbírký zákonů vydávané po 4. 5. 1945 a Sbírký mezinárodních smluv. Ten se nepovažuje za Sbírký zákonů a Sbírký 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. Informaci o aktuálním a právně závazném znění právního předpisu z ní lze získat pouze velmi obtížně a za cenu zdlouhavého skládání jednotlivých novel, kterých mohou být v některých případech desítky i stovky, navíc s relativně vysokými náklady za pořízení všech potřebných částek. 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 přepisy v elektronické podobě²⁾. 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 minulé 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 odpovídají potřebám právní praxe než forma základních předpisů a jejich novel.

²⁾ 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.

Pokud jde o současný stav tvorby práva, dosavadní diskuse se soustředily spíše na otázky historické, procedurální či organizační. Stranou doposud zůstávala otázka adekvátnosti nástrojů tvorby práva a podoby právního předpisu, jakkoli je zdrojem mnoha problémů při tvorbě právních předpisů. Ty se proto ocitly v centru pozornosti při přípravě věcného záměru. Jaké problémy se v této oblasti vyskytují?

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 dokumentů.

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 věnovaného 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 jednotného systému elektronického oběhu legislativních dokumentů. Systém elektronické knihovny Úřadu vlády přinesl sice určité zefektivnění, neposkytuje však 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 kapitolu 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 je podrobena 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. Akteři 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. Nabízejí obvykle jednotný systém pro tvorbu, oběh, projednávání a vyhlášení právních předpisů, neboť se tak redukuje na minimum možnost chyb vznikajících z transformace a předávání dokumentů mezi různými systémy a umožňuje se lépe uplatňovat na celý legislativní proces jednotná pravidla tvorby právních předpisů. Lze zároveň sledovat jednoznačný posun k využívání konsolidovaného znění právního předpisu v legislativní práci. Řada nových či připravovaných systémů zemí Evropské unie se zaměřuje na práci s úplným zněním právního předpisu a předpokládá jeho schvalování a závazné vyhlášení spolu s novelou. Tato tendence je silná zvláště u těch zemí, které ve svých právních řádech nesou, stejně jako Česká republika, zátěž hlubokých politických změn v průběhu 20. století.

Další oblastí, kde Česká republika zaostává, je oblast odůvodňování právních předpisů. Zatímco v České republice nejsou odůvodnění právních předpisů dostupná vůbec, jako v případech 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.

Navrhovaná právní úprava

Je zřejmé, že nová podoba tvorby a vyhlášení práva se musí vyrovnat s celou řadou výzev. Vzhledem k počtu platných právních předpisů a jejich novelizací 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 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 republiky³⁾. 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 normotvorby územních samosprávných celků naváží na výsledky dosažené při jeho realizaci.

Nejdůležitější změnou v oblasti právní úpravy legislativního procesu, kterou věcný záměr přináší, 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.

Zavedení konsolidovaného znění do textu právního předpisu umožní, aby se účastník legislativního procesu i adresát právního předpisu mohli seznámit jak s rozsahem a charakterem prováděných změn, tak i se zněním právního předpisu

³⁾ Nález Ústavního soudu č. j. Pl. ÚS 77/06.

po jejich zpracování. Proces tvorby, projednávání a schvalování právních předpisů se zpřehlední a zkvalitní.

Aby byl takový postup možný, systém elektronické tvorby právních předpisů („e-Legislativa“) umožní vpisovat změny právního předpisu do jeho konsolidovaného textu a vyznačit jejich případnou odlišnou účinnost. Zdrojem konsolidovaných znění právních předpisů bude systém elektronické Sbírký zákonů a mezinárodních smluv („e-Sbírka“). V další fázi pak e-Legislativa nabídne autorovi různé varianty promítnutí změn do podoby novelizačních bodů, ze kterých zvolí autor nejvhodnější variantu. Obdobně se bude postupovat v případě tvorby připomínek a pozměňovacích návrhů. Při jejich projednávání pak bude zřejmé, jakým způsobem text právního předpisu mění a zda nekolidují s jinou uplatněnou připomínkou či pozměňovacím návrhem, případně zda nemají širší dopady do právního řádu.

Systém e-Legislativa bude v budoucnu výlučným a povinně používaným prostředkem pro tvorbu návrhů právních předpisů, zejména pro jejich předkládání k projednání, projednávání a předkládání k vyhlášení. Propojí tak legislativní práci na úrovni vlády a ministerstev s tvorbou práva v obou komorách Parlamentu České republiky. Jeho součástí budou šablony jednotlivých typů právních předpisů i jednotlivých druhů jejich ustanovení, umožní kontrolovat vnitřní i vnější odkazy předpisu, a prostřednictvím slovníku právních pojmů obsažených v právních předpisech (CzechVoc) zpřístupní terminologii právního řádu. Autor právního předpisu, připomínek nebo pozměňovacích návrhů bude mít dále k dispozici historii projednávaného návrhu, historii obdobných návrhů, související dokumenty a přístup k informacím o právu Evropské unie a jejích členských států (systémy EurLex a N-Lex). e-Legislativa bude konstruována jako intuitivní systém, který tvorbu práva usnadní, umožní aplikovat jednotná pravidla a kontrolovat legislativně-technickou stránku předpisu i jeho stránku terminologickou.

Věcný záměr dále navrhuje změny ve dvou oblastech, které přímo souvisí s výslednou kvalitou právních předpisů a jejich srozumitelností pro adresáty práva.

Prvou takovou oblast představují pravidla tvorby právních předpisů. Zde věcný záměr na jedné straně zohledňuje potřebu jejich sjednocení a aplikace ve všech fázích legislativního procesu a všemi jeho účastníky, na druhé straně bere v úvahu i nezbytnost zachování dostatečné pružnosti jejich právní úpravy. Součástí samotného textu budoucího zákona budou pouze nejzákladnější pravidla tvorby právních předpisů, jakými jsou požadavek na provedení odpovídající vstupní analýzy před zahájením legislativních prací, srozumitelnost, jednoznačnost a jazykovou a stylistickou bezvadnost právního předpisu a jeho soulad s právním řádem České republiky a jejími mezinárodními závazky a se závazky vyplývajícími z členství v Evropské unii. Skupina pravidel, která se stanou pevnou součástí nástrojů systému e-Legislativa a která bude tudíž povinen respektovat každý autor právního předpisu, bude

k textu zákona připojena formou přílohy. Jedná se především o zakotvení podoby právního předpisu a způsobu tvorby novely. Předpokládá se, že zbývající, a početně nejširší skupina pravidel, bude upravena pro vládní legislativu formou usnesení vlády a pro legislativní činnost na půdě obou komor Parlamentu České republiky jejich usnesením. Příprava jednotlivých souborů legislativních pravidel by měla být předmětem vzájemného konsenzu všech aktérů, aby mezi pravidly řídícími legislativně-technickou stránku tvorby právního předpisu nevznikaly rozdíly.

Druhou oblastí, která vyžaduje sjednocení zásad pro různé stupně legislativního procesu a jejich pevné zakotvení, je tvorba odůvodnění právních předpisů. Zákon zakotví minimální společný standard odůvodnění právních předpisů. Nově se zavádí povinnost připravit obecně srozumitelný popis obsahu právního předpisu včetně důvodů, které k jeho předložení vedou, změn, které oproti současné právní úpravě zavádí, a dopadů na práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Výsledkem by měla být lepší orientace adresátů ve změnách právního řádu; zároveň bude adresát moci snáze zhodnotit, zda je pro něj právní předpis relevantní. Povinnost odůvodnit změnu návrhu právního předpisu bude platit nově i pro pozměňovací návrhy podávané na půdě Parlamentu České republiky, nejen pro připomínky podávané v rámci připomínkového řízení při přípravě vládního návrhu zákona nebo prováděcích právních předpisů. Odůvodnění pozměňovacích návrhů zajistí, že bez odůvodnění nezůstanou ani oproti původnímu návrhu pozměněné pasáže zákonů, a adresát právního předpisu nebo soud či správní orgán se při aplikaci právního předpisu bude moci opřít i o explicitně vyjádřený záměr zákonodárce.

Spojení povinného odůvodnění návrhů změn právních předpisů spolu se zavedením povinného využívání e-Legislativy povede zároveň k tomu, že bude zcela zřejmé, kdo, kdy, jakým způsobem a z jakých důvodů právní předpis měnil. To přispěje k vyšší transparentnosti tvorby práva a sníží korupční rizika s ní spojená. Kromě možnosti lépe kontrolovat proces tvorby práva získá veřejnost i snazší přístup k samotné tvorbě prostřednictvím nástroje pro veřejná připomínková řízení.

Zásadní změny čekají i oblast vyhlásování práva a státem poskytovaný přístup k právním informacím. Nejpodstatnější z nich představuje zavedení vyhlásování závazné elektronické verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv. Závazná elektronická verze bude vyhlášována prostřednictvím elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka). 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 e-Sbírky, ale i na úřadech obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního města Prahy a městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst.

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.

Text novely, jak bylo uvedeno výše, bude obsahovat vedle novelizačních bodů i konsolidované znění právního předpisu včetně vyznačení změn, které nabudou účinnosti 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.

Věcný záměr předpokládá sloučení stávající Sbírký zákonů a stávající 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. Oddělení obou sbírek bylo navíc motivováno spíše ekonomickými než právními důvody, které zavedením závazné elektronické verze odpadají.

Výše uvedená opatření zajistí, že právní předpisy a mezinárodní smlouvy budou občanům dostupné bezplatně, nepřetržitě, na jednom místě 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.

Věcný záměr navrhuje zakotvit stejnou právní hodnotu elektronické i listinné verze. Vychází jednak z přesvědčení, že je třeba zachovat stejnou možnost pracovat jak s elektronickou, tak i s listinnou verzí, jednak ze zahraničních zkušeností, kde k odchylkám mezi jednotlivými verzemi dochází pouze zcela výjimečně. Pro posouzení případné chyby je navíc klíčové její porovnání se zněním, ve kterém byl dokument předložen k vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Právní předpis vyhlásováný podle budoucí právní úpravy vstoupí v platnost okamžikem jeho vyhlášení v systému e-Sbírka, tedy ke konkrétně 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 případě potřeby bezodkladného nabytí účinnosti nabízí věcný záměr dvě alternativy. Prvou je nabytí účinnosti počátkem dne po dni vyhlášení, vyžaduje-li to naléhavý obecný

zájem. Pokud je vyhlášen či vyhlášován nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav a vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, právní předpis bude moci nabýt účinnosti okamžikem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. V legislativním procesu bude zároveň kladen důraz na výjimečný charakter zkrácení legisvakančních lhůt, aby byl vytvořen dostatečný prostor pro seznámení se s textem právního předpisu ještě před tím, než nabude účinnosti.

V ostatních aspektech, zejména v rozsahu vyhlášovaných dokumentů, odpovědnosti za správnost textů předložených k vyhlášení a jazyka vyhlášovaných mezinárodních smluv, nedochází k podstatným změnám.

Věcný záměr zohledňuje i možnost, že by byly síť Internet, případně elektronické prostředky tvorby a vyhlášení práva, vyřazeny dlouho trvající katastrofickou událostí. 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 funkčnosti sítě Internet nebo prostředků tvorby a vyhlášení práva do systémů e-Sbírka a e-Legislativa zpětně zaneseny.

Velkou pozornost věnuje věcný záměr požadovaným vlastnostem systémů e-Sbírka a e-Legislativa. Oba systémy musí být uživatelsky příznivé, přístupné pro handicapované osoby, zabezpečené proti neoprávněným zásahům, musí umožnit zjistit původce provedených změn, chránit důvěrnost pracovních verzí dokumentů a zároveň musí poskytnout možnost pokročilého vyhledávání. Nástroje obou systémů musí být konstruovány natolik pružně, aby byly schopny reagovat na vývoj pravidel tvorby a vyhlášení právních předpisů a aby se v budoucnu mohly stát platformou pro tvorbu a vyhlášení 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 e-Sbírka. Ten kromě vyhlášení závazné elektronické verze právních předpisů a poskytování dat 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 přepisu 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. Databáze tak bude sloužit jako důležitý doplňující zdroj informací, který umožní občanům platnému právu snáze porozumět a vnímat jej v souvislostech právního řádu České republiky i Evropské unie.

Navrhovaná úprava se dotkne řady právních předpisů. Konkrétně si vyžádá zrušení zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, a přijetí zcela nového zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů. Tento zákon bude co do technických detailů proveden formou nařízení vlády. Dále vyžaduje přijetí změnového zákona, který promítne důsledky navrhované úpravy do zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Vyžádá si zároveň novelizaci řady organizačních norem upravujících legislativní činnost ústřední státní správy, konkrétně Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení, usnesení vlády č. 877 ze dne 13. srpna 2007 o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace, jednacím řádu vlády schváleného usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění pozdějších usnesení, jednacím řádu Legislativní rady vlády, schváleného usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění pozdějších usnesení, Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, přijaté usnesením vlády č. 131 ze dne 11. února 2004, a Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání, schválené usnesením vlády č. 6 ze dne 9. ledna 2008.

Účinnost budoucí právní úpravy je předpokládána 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 e-Legislativa 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.

Další postup realizace věcného záměru

Na věcný záměr naváže příprava paragrafovaného znění právní úpravy, která bude probíhat v úzké spolupráci s experty na technické řešení elektronické tvorby a vyhlásování práva. Paragrafované znění zákona bude podrobena široké diskuzi a předloženo vládě do 31. prosince 2011.

Spolu s tvorbou právní úpravy proběhne i příprava a realizace projektů e-Sbírka a e-Legislativa, spolufinancovaných z Integrovaného operačního programu Evropské unie. V rámci jejich realizace budou postupně zpřístupňovány jednotlivé funkcionality obou systémů tak, aby mohly být testovány přímo budoucími uživateli, průběžně využívány k zefektivnění tvorby práva a aby sloužily k usnadnění přechodu na novou podobu legislativní práce. Oba systémy by měly být dokončeny a plně funkční do 31. prosince 2013, tedy v době, kdy má nabýt účinnosti nová právní úprava.

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 povinen důsledně vyhodnotit možné varianty právní úpravy, možné náklady s nimi spojené, jejich efektivitu a budoucí dopady, 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 pokles korupce spojené s výkonem veřejné správy i s legislativní činností.

Shrnutí:

Autor ve svém článku seznamuje čtenáře s principy vládou schváleného Věcného záměru právní úpravy Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů. Z pozice člena kolektivu, který se na tvorbě věcného záměru podílel, popisuje základní připravované změny, kterými jsou zavedení právně závazné elektronické verze vyhlášených právních předpisů, integrace konsolidovaného znění právního předpisu do schvalovaného a projednávaného textu novely, zavedení moderního elektronického systému pro tvorbu práva e-Legislativa, sjednocování pravidel pro tvorbu a odůvodňování právních předpisů a vytvoření portálu e-Sbírka pro přístup k informacím o právu České republiky a Evropské unie. Závěrem nastiňuje další postup při realizaci této koncepce a uvádí navrhované změny do širšího kontextu změn, jejichž cílem je zkvalitnění právního řádu České republiky a boj proti korupci.

Summary:

In the article, the Author introduces principles of an intended subject-matter of a law that has been adopted by the Government concerning legal regulation of the Collection of Laws and International Agreements as well as electronic law-making. As a member of the body who participated in drafting this intended subject-matter of the law, the Author describes main changes the law may bring, i. e. legally binding electronic version of published legislation, integration of the consolidated wording of a legal regulation into a debated and adopted text of the amendment, new electronic system for law-making “e-Legislativa”, unification of the rules regarding law-making and explaining reasons for legal regulation, creation of e-Collection websites providing for access to information about Czech and EU law. Finally, the Author outlines further steps leading to implementation of the described conception which belongs to other upcoming changes that should improve Czech legal order and combat corruption.