

Tvorba legislativy

Pojem legislativy

Legislativa představuje polysematický pojem: je užíván jak pro činnost, tak i výsledek **tvorby zákonů** (z lat. *legis latio*) - v širším smyslu pro tvorbu veškerého psaného práva, tj. právních předpisů.

Právní předpis je nutné odlišovat od **právní normy**. Právní norma je právní příkaz, zákaz či dovolení (nějakého chování), zatímco právní předpis je jejím nositelem. Z hlediska aplikace práva je právní norma výsledkem interpretace právního předpisu. (Právní teorii nicméně v tomto důsledně nesleduje ani Ústava ČR, jejíž čl. 9 odst. 3 je formulován teoreticky chybně.)

Právní předpis je písemný normativní právní akt orgánu s legislativní pravomocí, jehož obsahem je jedna či více právních norem, a který je formálně publikován.

Nepublikované akty nejsou právními předpisy, i když splňují všechny ostatní jejich znaky.

Legislativa v procedurálním smyslu je tedy činnost (soubor postupů), která směřuje k vydání právního předpisu.

Legislativní kompetence

Legislativa může být uskutečňována jen na základě Ústavy, která je základem (ohniskem) právního řádu (např. podle normativní právní teorie je stát identický s právním řádem). Ústava vymezuje působnost veřejné moci (oproti soukromé sféře) a tím dává podklad pro výkon veřejné správy.

Legislativní kompetence je Ústavou vymezena stanovením **orgánů s legislativní pravomocí**:

- pro obor zákonodárství v užším smyslu: Parlament (čl. 15 Ústavy)
- pro obor výkonné moci (legislativa v širokém smyslu, tvorba podzákoných právních předpisů):

vláda (čl. 78 Ústavy)

správní úřady a orgány územní samosprávy v přenesené působnosti (čl. 79 odst. 2 Ústavy) - stejné postavení má i Česká národní banka (pokud plní svoji hlavní funkci)

územní samosprávné celky (čl. 104 odst. 3 Ústavy)

Vláda (viz čl. 41 odst. 2 a 44 Ústavy) a ministerstva či jiné správní úřady (viz § 24 kompetenčního zákona) se navíc podílí na legislativě v užším smyslu zákonodárnou iniciativou nebo přípravou podkladů pro ni.

Druhy právních předpisů, hierarchie uvnitř právního řádu

Právní předpisy se člení na

- zákonné (primární):

I. Ústavní zákony - jejich souhrn tvoří tzv. ústavní pořádek (čl. 112 odst. 1 Ústavy).

Právní sílu ústavního zákona má i Listina základních práv a svobod, přestože formálně ústavním zákonem není (o její právní povaze byly vedeny teoretické spory).

Některé akty formálně dosud označené jako ústavní zákony však byly dekonstitucionalizovány čl. 112 odst. 3 Ústavy, takže po 1. 1. 1993 mají jen právní sílu obyčejného zákona.

II. Mezinárodní smlouvy - mají povahu právního předpisu (= jsou součástí právního řádu), pokud k jejich ratifikaci (provádí prezident republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy) dal souhlas Parlament (viz čl. 49 Ústavy). Mezinárodní smlouvy mají aplikační přednost před zákonem.

V minulosti byly mezinárodní smlouvy zpravidla publikovány ve Sbírce zákonů sdělením nebo vyhláškou ministerstva zahraničních věcí, což může na první pohled svádět k domněnce, že mají právní sílu vyhlásky ministerstva (tak tomu ovšem není). Nyní jsou publikovány ve Sbírce mezinárodních smluv (viz dále).

III. Zákony.

Také zákonná opatření Senátu (čl. 33 Ústavy).

Právní sílu zákona mají také a) nařízení vlády s mocí zákona, která byla vydávána až do roku 1968, b) dekrety prezidenta republiky (1940 - 1946). Ojedinele se mohou vyskytnout i starší právní předpisy s právní silou zákona (např. císařské patenty před rokem 1918). Použití těchto předpisů orgány veřejné správy navíc v určitých situacích připadá v úvahu, i když byly zrušeny (tzv. *ultraaktivita práva*) - například při rozhodování ve státoobčanských věcech.

Část právní teorie přisuzuje povahu právního předpisu zákonné síly také amnestijnímu rozhodnutí prezidenta republiky (čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy) s tím, že jde o vyhlášení obecných pravidel pro suspenzi účinků zákona.

- podzákonné (sekundární):

IV. Nařízení vlády (čl. 78 Ústavy).

Vláda má všeobecnou nařizovací kompetenci, tj. může vydávat prováděcí právní předpisy ke všem zákonům, i když ty ji v jednotlivých případech k tomu zvlášť nezmocňují.

Právní sílu nařízení vlády mají navíc i publikovaná usnesení vlády přijatá před rokem 1968.

V. Právní předpisy ministerstvem nebo jiných správních úřadů (orgánů územní samosprávy).

Čl. 79 odst. 3 stanoví jen legislativní kompetenci, její rozsah určuje (konkrétním zmocněním) v jednotlivých případech zákon.

Právní předpisy správních úřadů mají stejnou právní sílu jako nařízení vlády (mohou však mít jinou územní působnost, nevydává-li je ústřední správní úřad; v takovém případě má přednost při aplikaci předpis s širší územní působností).

Právní předpisy správních úřadů je třeba odlišit o normativních aktů, které vydává vedoucí správního úřadu pro svůj úřad - tzv. interní (organizační) normy (např. organizační řád ministerstva). Tyto akty nejsou právními předpisy a podkladem jejich vydání (důvodem závaznosti) jsou organizační vztahy ve veřejné správě. Např. ministr vydává organizační řád ministerstva a další podobné akty z titulu řízení ministerstva, jímž je pověřen prezidentem republiky podle čl. 68 odst. 2 Ústavy (teorie implicitních pravomocí: kdo má oprávnění, musí mít i prostředky k jeho výkonu).

Stejnou povahu mají akty, které vydává nadřízený orgán veřejné správy pro orgány, jež jsou mu podřízeny (např. usnesení vlády pro správní úřady podle § 21 kompetenčního zákona, směrnice ústředního správního úřadu obci při výkonu přenesené působnosti podle § 61 odst. 2 písm. b) bodu 1 obecního zřízení). Podkladem pro vydání těchto aktů je oprávnění vlády řídit státní správu (čl. 67 Ústavy), resp. analogické oprávnění příslušného ústředního správního úřadu v oboru jeho působnosti (podle kompetenčního zákona, resp. speciálních zákonů).

V praxi mají akty této povahy nejrůznější označení: řády, výnosy, směrnice, opatření (avšak opatření České národní banky jsou právním předpisem), instrukce, příkazy, rozkazy (typicky v ozbrojených silách, používá se i pro akty prezidenta republiky jako vrchního velitele), pokyny, metodické návody, vysvětlivky, sdělení, stanoviska apod.

V závislosti na rozsahu správního uvážení správních úřadů v aplikační praxi mohou tyto interní normativní akty nabýt při vlastním výkonu veřejné správy až kvazilegislativní význam - typicky v oblasti správy daní (regulace je detailně propracována zejména sděleními a pokyny ministerstva financí: formálně jsou adresována jako pokyny, resp. služební výklad zákona, finančním úřadům a finančním ředitelstvím, ve skutečnosti se jimi řídí i daňoví poplatníci).

VI. Právní předpisy územní samosprávy (čl. 104 odst. 3 Ústavy)

Rozsah legislativní kompetence orgánů veřejné správy při tvorbě podzákonných právních předpisů je určen obsahem prováděných zákonů. Významným faktorem je rovněž tzv. **výhrada zákona**, tedy ustanovení Ústavy (resp. Listiny základních práv a svobod), které požaduje, aby určitá regulace byla stanovena přímo zákonem (tj. vylučuje podzákonné právní předpisy).

Existuje i **výhrada ústavního zákona**: jen ústavní zákon může měnit Ústavu (čl. 9 odst. 1 Ústavy) nebo státní hranice ČR (čl. 11 Ústavy), anebo vytvořit (zrušit) vyšší územní samosprávný celek (čl. 100 odst. 3 Ústavy).

Výhradu zákona je dále nutné odlišit od tzv. **výhrady souhlasu Parlamentu**, což je nástroj kontroly činnosti výkonné moci v nelegislativní sféře (např. viz čl. 43 Ústavy).

Rozlišuje se:

- **formální výhrada zákona**: regulace musí být provedena zákonem, jehož obsah však může být libovolný. Viz např. čl. 14 Ústavy (podoba a používání státních symbolů), čl. 79 odst. 1 a 2 Ústavy (zřízení správních úřadů, úprava postavení státních zaměstnanců v nich), čl. 80 Ústavy (organizace státního zastupitelství).

- **materiální výhrada zákona**: regulace musí být provedena zákonem, na jehož obsah navíc ústavní zákon stanoví určité požadavky. Materiální výhrada zákona je typická pro regulaci základních práv a svobod: např. právo svobodně se shromažďovat lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jde-li o opatření nezbytná v demokratické společnosti pro ochranu práv a svobod druhých, veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo bezpečnosti státu viz čl. 19 Listiny základních práv a svobod).

Legislativní činnost

Legislativa v procedurálním smyslu zahrnuje nejméně tyto tři fáze:

1. přípravu (návrhu) právního předpisu
2. rozhodnutí o vydání právního předpisu
3. publikaci právního předpisu

(Viz dále.)

Principy legislativní činnosti

Tvorba právních předpisů se řídí těmito základními zásadami:

- **Princip ústavnosti, resp. zákonnosti tvorby práva**. Legislativní proces je činností uskutečňovanou na základě Ústavy a zákonů: právní předpisy musí být přijaty právně stanoveným postupem.

- **Princip svrchovanosti zákona (resp. kompetenční výsosti zákona)**. Legislativní kompetence jiných orgánů než Parlamentu může být stanovena jen zákonem. Dále pak veškerá obecná normativní právní úprava má být zásadně stanovena zákonem, podzákonné předpisy mají upravit v mezích zákona podrobnosti, je-li to vhodné (**princip priority zákona**).

- **Princip ústavní, evropské a mezinárodně právní konformity**. Právní předpisy musí být v souladu s ústavními zákony a právními akty Evropských společenství. Nesmí rovněž porušovat mezinárodně právní závazky státu.

- **Princip vnitřní bezrozpornosti právního řádu**. Jednotlivé právní předpisy a jejich ustanovení musí být navzájem v souladu a nesmí obshovat právní normy rozporné. Případný rozpor se řeší podle principů *lex superior derogat legi generali* (předpis vyšší právní síly má přednost před předpisem nižší síly), *lex posterior derogat legi priori* (později vydaný předpis má přednost před předpisem dřívějším), *lex specialis derogat legi generali* (zvláštní úprava má přednost před obecnou) - v tomto pořadí.

Přehled legislativního procesu a jeho fází

Fáze 0: Zařazení legislativního záměru do plánu legislativních prací vlády

Týká se jen návrhů zákonů, která mají být předloženy vládou, pokud nejde o promítnutí právních aktů Evropské unie do právního řádu ČR.

Fáze 1: Zpracování věcného záměru návrhu zákona

(Netýká se přípravy prováděcích právních předpisů.)

Zpracování provádí ministerstvo (ústřední správní úřad), do jehož kompetence daná úprava spadá. Věcný záměr je výsledkem analýzy právního a skutkového stavu dané problematiky: vyhodnocuje se nezbytnost změny právní úpravy a uvádí se alternativy právní úpravy nové včetně jejich zhodnocení. Zvláště je třeba zhodnotit nároky na státní rozpočet spojené se záměrem.

Fáze 2: Připomínkové řízení k věcnému záměru návrhu zákona

Připomínkovými místy jsou ministerstva, Česká národní banka a jiné ústřední správní úřady a, pokud se záměr týká jejich působnosti, územní samosprávné celky, kanceláře prezidenta republiky, komor Parlamentu, Nejvyššího kontrolního úřadu, a odborové svazy (jde-li o zájmy zaměstnanců). Lhůta pro sdělení připomínek je nejméně 15 dnů.

Fáze 3: Vypořádání zásadních připomínek

Pokud připomínkové místo (kromě odborového svazu) podalo připomínku označenou za zásadní a zpracovávající orgán jí nevyhoví, nastává rozpor. Ten musí být projednán mezi zpracovávajícím orgánem a připomínkovým místem. Nelze-li rozpor odstranit dohodou těchto orgánů, rozhodne vláda.

Dojde-li v důsledku vypořádání připomínek k zásadní změně obsahu věcného záměru, fáze 2 a 3 se opakují.

Fáze 4: Schválení věcného záměru návrhu zákona vládou

Před projednáním ve vládě zaujímá stanovisko Legislativní rada vlády.

Fáze 5: Zpracování znění návrhu zákona

Znění návrhu zákona zpracuje odpovědný úřad v souladu se schváleným věcným záměrem.

Zpracování znění návrhu prováděcího předpisu

Návrhu prováděcího předpisu věcný záměr nepředchází.

Fáze 6: Připomínkové řízení o návrhu předpisu

Připomínková místa jsou stejná jako při připomínkovém řízení o věcném záměru zákona. Lhůta pro podání připomínek je nejméně 20 dní.

Fáze 7: Vypořádání připomínek k návrhu předpisu

Analogicky dle fáze 3.

Fáze 8: Projednání návrhu předpisu v Legislativní radě vlády

Návrh předpisu, upravený dle výsledků připomínkového řízení, je projednán v Legislativní radě vlády, jde-li o návrh zákona nebo nařízení, nebo v její příslušné pracovní komisi, jde-li o návrh resortní vyhlášky.

Stanovisko Legislativní rady vlády je předloženo vládě spolu s návrhem zákona nebo nařízení. Je-li stanovisko pracovní komise Legislativní rady k návrhu resortní vyhlášky rozporné se stanoviskem resortního úřadu, je věc předložena Legislativní radě. Je-li i její stanovisko rozporné se stanoviskem resortu, rozhodne vláda.

Legislativní rada vlády dbá především na respektování principů legislativní činnosti (viz výše) a dodržení Legislativních pravidel vlády (zejména legislativně technických požadavků).

Fáze 9: Rozhodnutí o vydání právního předpisu (resp. podání vládního návrhu zákona)

Vláda rozhoduje ve sboru.

Vedoucí ústředního správního úřadu rozhoduje o vydání vyhlášky tím, že ji podepíše.

Fáze 10: Předložení návrhu zákona vládě

Organizační výbor Poslanecké sněmovny si může od vlády vyžádat i předlohy prováděcích předpisů.

(Legislativní proces v Parlamentu již není předmětem veřejné správy.)

Publikace právního předpisu

Publikace právního předpisu je podmínkou jeho platnosti, což je projevem principu veřejnosti práva.

Publikace právního předpisu může být:

- **formální publikace:** právní předpis je uveřejněn v úřední sbírce (publikačním orgánu).

Formální publikace znamená, že právní předpis je veřejně dostupný a každý se s ním může seznámit.

Publikačními orgány v České republice jsou:

- Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv
- Věstník právních předpisů kraje (hlavního města Prahy)

Interní normativní akty vlády a ústředních správních úřadů jsou publikovány nebo evidovány v Ústředním věstníku České republiky. Směrnice vlády a ústředních správních úřadů pro orgány krajů a obcí v přenesené působnosti jsou publikovány ve Věstníku vlády České republiky pro orgány krajů a obcí. Resortní interní normativní akty jsou publikovány v resortních věstnicích.

- **materiální publikace:** právní předpis je sdělen jeho adresátům (jsou s ním seznámeni v jeho hmotné podobě)

Materiální publikace je typická pro interní normativní akty (seznámení adresátů aktu s jeho obsahem potvrzené podpisem oběžníku apod.). V modifikované podobě se používá pro publikaci právních předpisů obcí (vyvěšení na úřední desce obecního úřadu).

Bezvadnost publikovaných právních předpisů a opravy tiskových chyb

Právně závazný je pouze text právního předpisu publikovaný v příslušném publikačním orgánu. Redakce publikačního orgánu (pro Sbirku zákonů ministerstvo vnitra) proto pečuje o bezvadnost právních předpisů.

Opravy tiskových chyb se provádí **redakčním sdělením** Sbirky zákonů: podle Legislativních pravidel vlády lze takto opravit chyby, jimiž se vytištěný předpis odchýlil od schváleného znění. (Jde o záležitost značně problematickou, dochází i k případům faktického doplnění zákona - i ústavního - redakčním sdělením o opravě chyb.)

Srovnání interního normativního aktu a právního předpisu

	<i>Právní předpis</i>	<i>Interní normativní akt</i>
<i>Důvod platnosti</i>	Ústava (zákon)	Organizační vztah nadřízenosti a podřízenosti
<i>Charakter úpravy</i>	Obecná	Obecná
<i>Závaznost</i>	Obecná na daném území (<i>ratione loci</i>)	Podle příslušnosti k organizaci (<i>ratione personae</i>)
<i>Publikace</i>	Formální Materiální (obce)	Formální (věstníky) Materiální (oběžník)