

Teorie legislativy

Jan Filip

***Zákon je svobodným a posvátným vyjádřením
obecné vůle;***

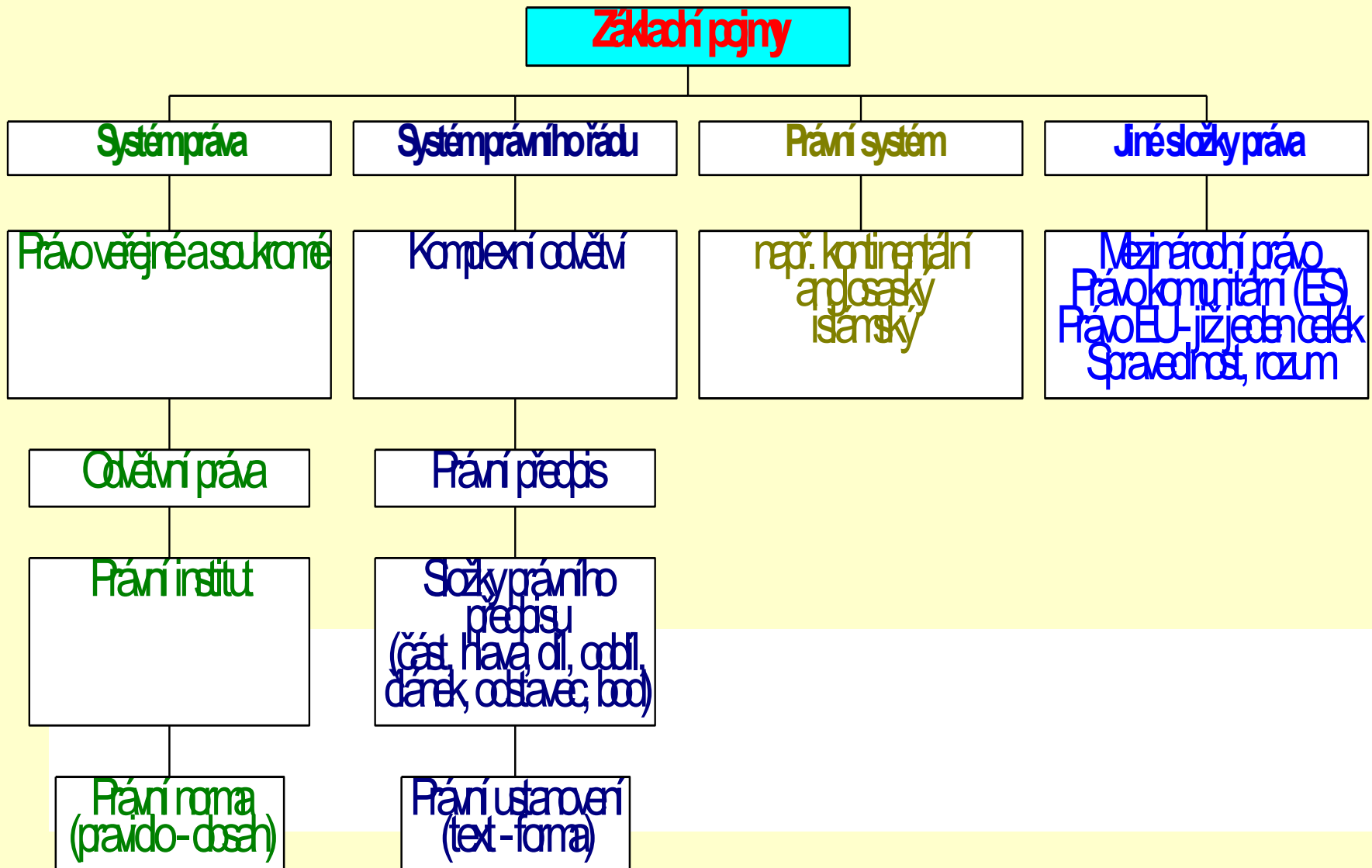
***je stejný pro všechny, ať poskytuje ochranu nebo
trestá;***

***může stanovit jen to, co je spravedlivé a pro
společnost prospěšné;***

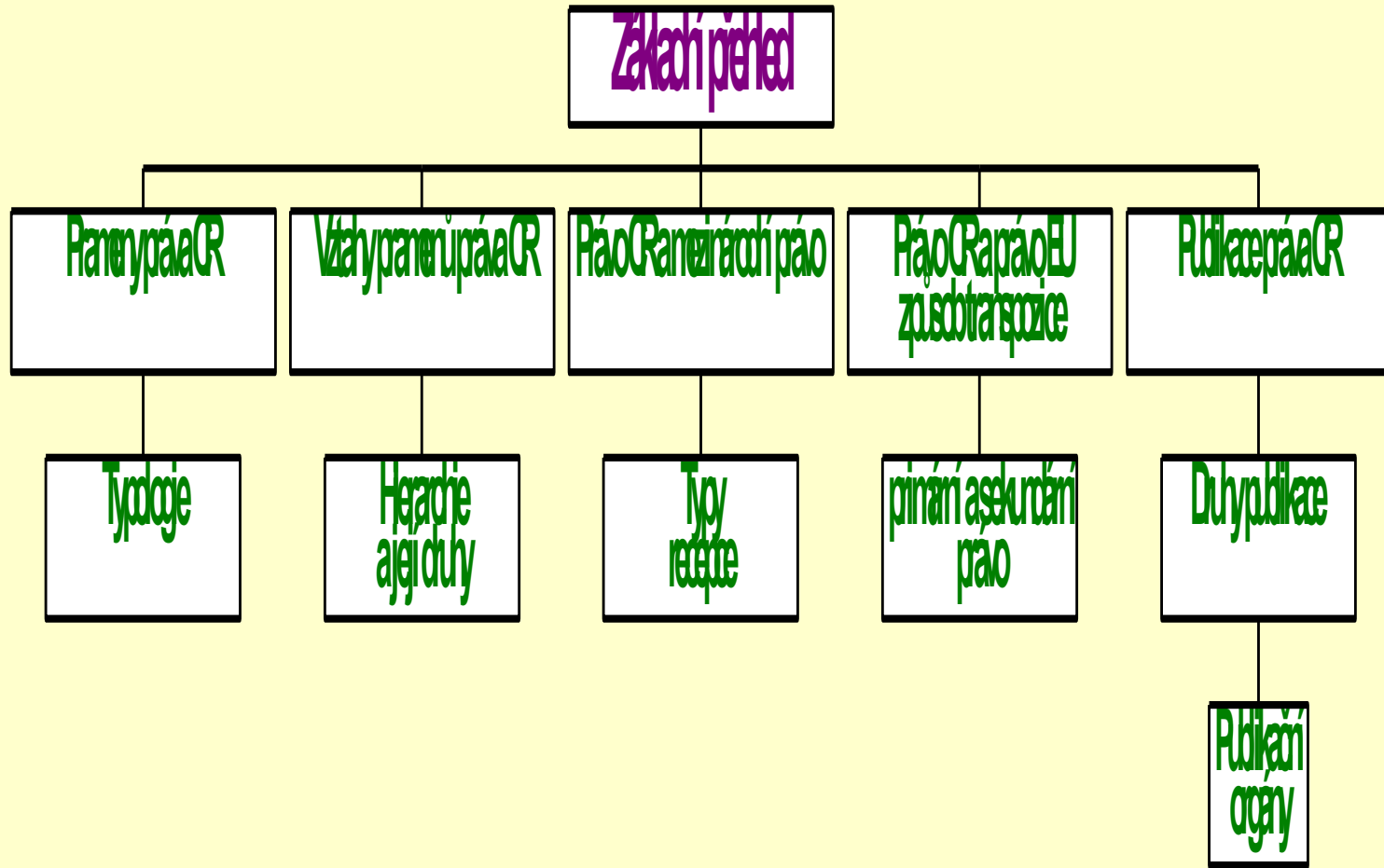
může zakázat jen to, co jí škodí

(Ústava Francie 1793, čl. 4)

Základní orientace pro tvorbu práva



ÚSTAVNÍ ZÁKLADY SYSTÉMU PŘÁVA A PRÁVNÍHO ŘÁDU ČR



Rozdíly obsahu a formy práva

Rozlišení systému práva a právního řádu

Tradiční – srov. např. T. Hobbes: Leviathan (1651): „...zákon se nikdy nesmí přičít rozumu, v tom se naši právníci shodují, rovněž že zákonem není litera, tj. vnější jeho vyjádření, nýbrž to, co je záměrem zákonodárce...Nejistota je jen v tom, či rozum má být vzat za zákon.“

(That law can never be against reason, our lawyers are agreed: and that not the letter (that is, every construction of it), but that which is according to the intention of the legislator, is the law. ...but the doubt is of whose reason it is that shall be received for law...it is not that juris prudentia, or wisdom of subordinate judges, but the reason of this our artificial man the Commonwealth, and his command, that make the law).

Rozdíly mezi ustanovením a právní normou

Závaznost (obsah) – vlastnost každého pravidla chování bez ohledu na pramen

Vnitřní struktura (obsah) – vazby pravidel jako prvků obsahu práva (dále nelze rozložit)

Právní síla (forma) – vlastnost každého ustanovení v závislosti na prameni

Hierarchie pramenů práva (forma) – vymezení vztahu jejich obsahu (musí být v souladu, nesmí odporovat)

Vnější systematika (forma) – vyjádření formy práva navenek

Pravidlo chování (obsah) – obsah práva, stanoví, co může, musí nebo nesmí (modality – sub 8)

Ustanovení – prvek formy právního řádu, dál již nelze právní řád rozložit (neplést s články, §§, odstavci, písmeny, body!!!).

Příklady:

- **čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR** – text (tvořený minimálně 5 ustanoveními ČR je svrchovaný stát, ČR je jednotný stát, ČR je demokratický stát atd.) a obsah (nekonečná řada pravidel)
- **vytvoření obsahu (pravidla) z více textů (ustanovení)** – způsob volby prezidenta – čl. 37 odst. 1 a 2, čl. 54 odst. 2, čl. 56, čl. 58)
- **vytvoření obsahu (více pravidel) z jednoho textu (ustanovení)** – „ČR je právní stát“ (ustanovení obsahuje nekonečné množství pravidel)
- **různé výsledky interpretace ustanovení** – čl. 34 odst. 2 druhá věta – co to znamená „v roce“ – podle toho lze dospět ke třem různým pravidlům chování prezidenta republiky v čl. 35 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR – kalendářní, lhůta, čtvrtina volebního období
- **proměna práva** – v důsledku vývoje praxe (čl. 40 – „volební zákon“ – nová extenze – nález č. 283/2005 Sb., čl. 84 odst. 2 – jmenování soudců, čl. 39 odst. 4 – změna role Senátu při tvorbě ústavních předpisů)

POJETÍ USTANOVENÍ

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/94 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3 nález č. 19; vyhlášen pod č. 80/1995 Sb.), jenž byl pak následován judikaturou v řízení o kontrole norem, Ústavní soud vymezil pojem zákonného ustanovení tak, že jím rozumí

jakoukoli část textu právního předpisu s normativním obsahem, tedy výraz, obsahující jakékoli jazykové prostředky, jehož smyslem je vyjádření právní normy nebo některého z komponentů její skutkové podstaty (např. okruhu subjektů nebo situací), resp. právního následku (tj. právní povinnosti nebo sankce).

Může to být jen smysl, ne vlastní text, středník, jiné znaménko.

Příklady rozdílů v pojetí obsahu a formy práva

Ustanovení – prvek formy právního řádu, dál již nelze právní řád rozložit (neplést s články, §§, odstavci, písmeny, body!!!). Ustanovením může být i něco, co vůbec není slovy vyjádřeno (nález č. 354/2005 Sb.-

Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se zrušuje ustanovení § 2 zákona č. 427/2003 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zák. č. 427/2003 Sb., ve znění zákona č. 626/2004 Sb. a zákona č. 127/2005 Sb.]. Ratio decidendi předmětného nálezu dopadá tudíž na vymezený okruh osob (soudce), jehož se týká ustanovení § 2 předmětného zákona, přičemž tento okruh osob je upraven odkazem na jiné ustanovení téhož zákona, jež pro tyto osoby stanoví jiná práva, příp. povinnosti. Daný odkaz je přitom formulován obecně, tj. nejen ve vztahu k soudcům, nýbrž i dalším přesně vymezených subjektům.

Zrušení odkazující normy v její úplnosti, tj. ustanovení vyjádřeného v § 2 zákona 427/2003 Sb., slovy "§ 1" by tudíž dopadalo i na osoby, pro které derogační důvody nevypovídají. Zrušení ustanovení vyjádřeného v § 1 zákona 427/2003 Sb., ve znění zákona č. 626/2004 Sb. slovy "i) soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu" by ale vybočilo z rámce předmětu řízení, představovalo by totiž pro soudce zrušení úpravy platové základny.

Ustanovení § 1 předmětného zákona, jak bylo již uvedeno, obsahuje písmena a) až o), čili tato písmena obsahuje implicitě i norma odkazující, obsažená v ustanovení § 2 daného zákona, stanoví-li:

"Pokud podle zvláštního právního předpisu náleží osobám uvedeným v § 1 další plat, poskytne se jim za první a druhé pololetí roku 2004 jen ve výši poloviny částky, na kterou by jim jinak vznikl nárok.,,

Tento text je pro § 2 stejný i po zrušujícím nálezu Ústavního soudu

Ustanovení není část textu

× Kuriozita

§ 64 odst. 2 byl zákonem č. 18/2000 Sb. doplněn o písm. f) – Veřejný ochránce práv

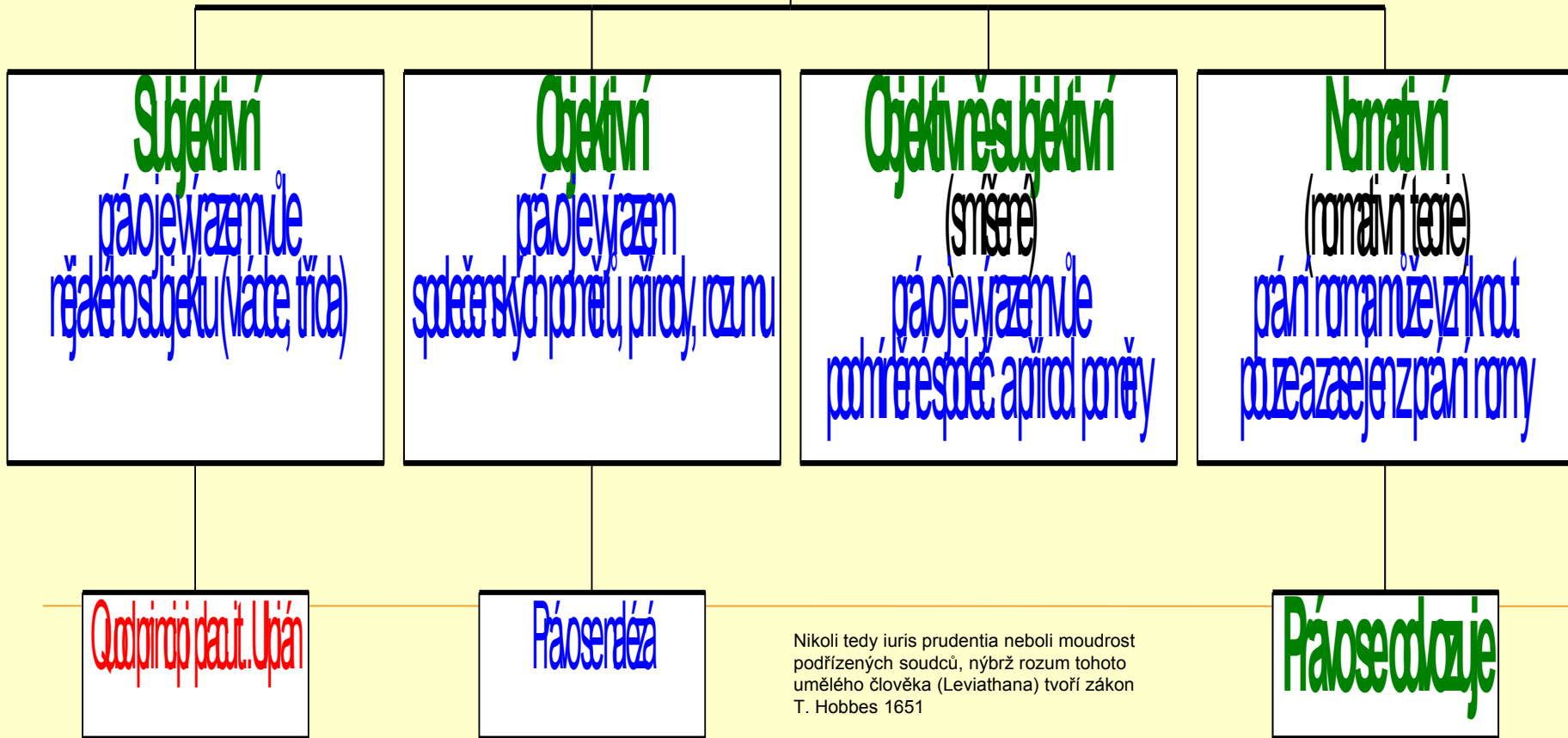
následně zákon č. 132/2000 Sb. stanovil: V § 64 odst. 2 na konci se tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno f), které zní: „f) ministr vnitra, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, hlavního města Prahy a nařízení okresního úřadu

Vznikla tak dvě textově odlišná ustanovení (nikoli si odporující) vyjádřená ve stejné části zákona o Ústavním soudu, proto vykládáno jen jako pochybení legislativně technické (dva souběžně připravované návrhy, které se nedaly do souladu)

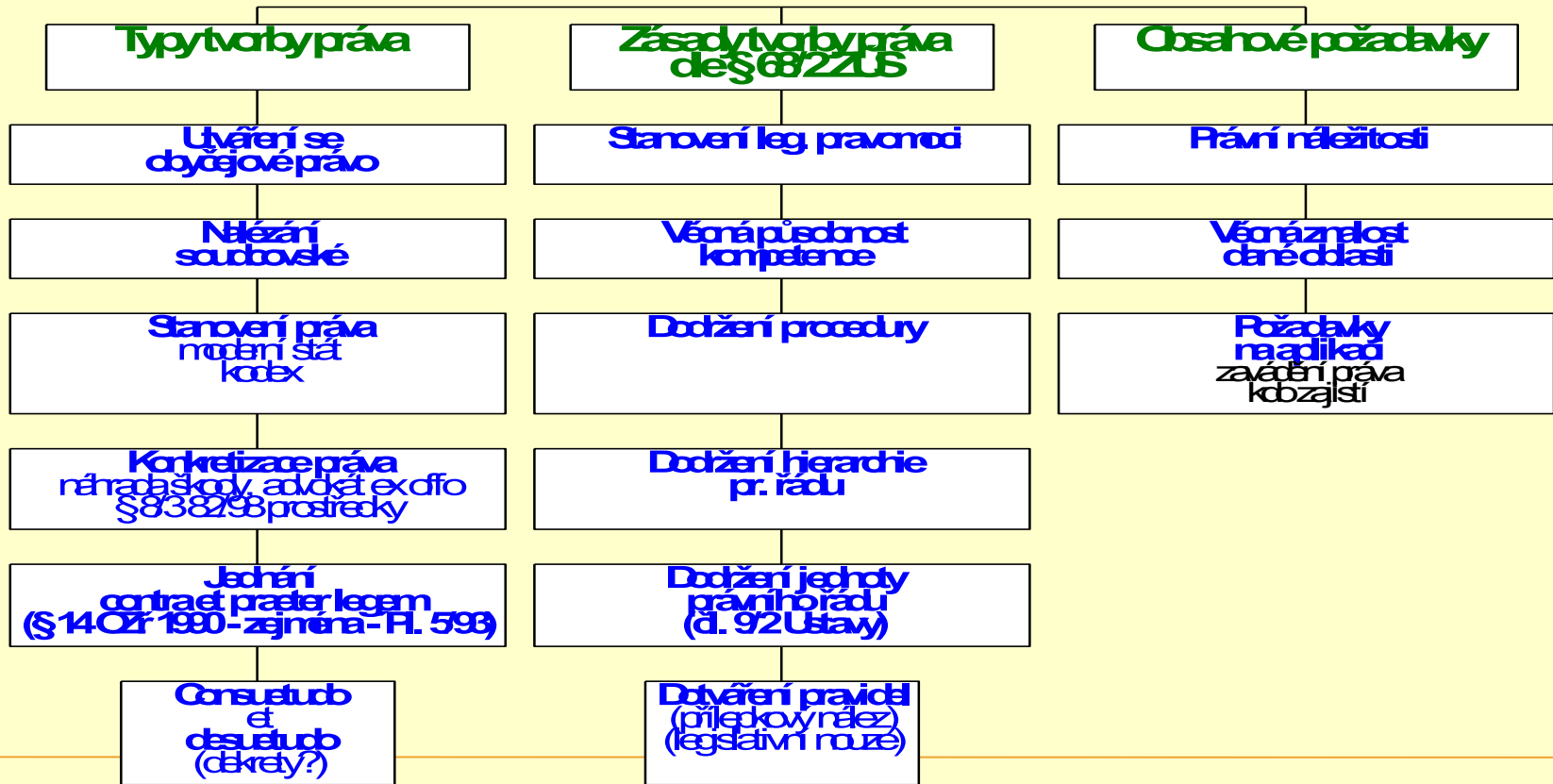
Následně to bylo napraveno přejmenováním písmen – oprávnění ministra vnitra bylo zařazeno jako písm. g)

Přístupy k tvorbě práva

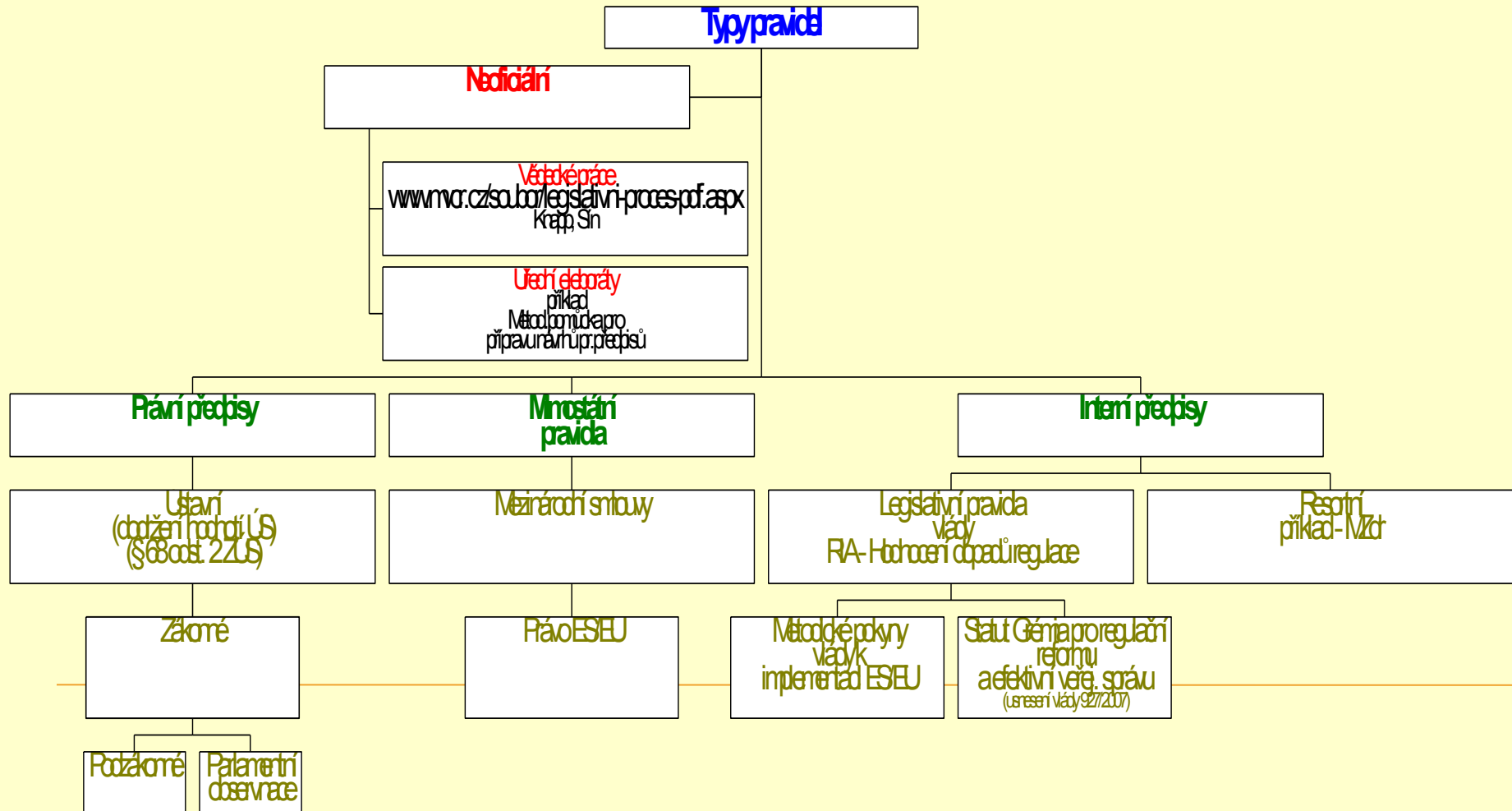
Možnosti tvorby práva



Součásti tvorby práva



Pravidla pro tvorbu práva



Příklad interních předpisů – příklad MZdr

proces přípravy věcného obsahu vyhlášky MZdr je upraven:

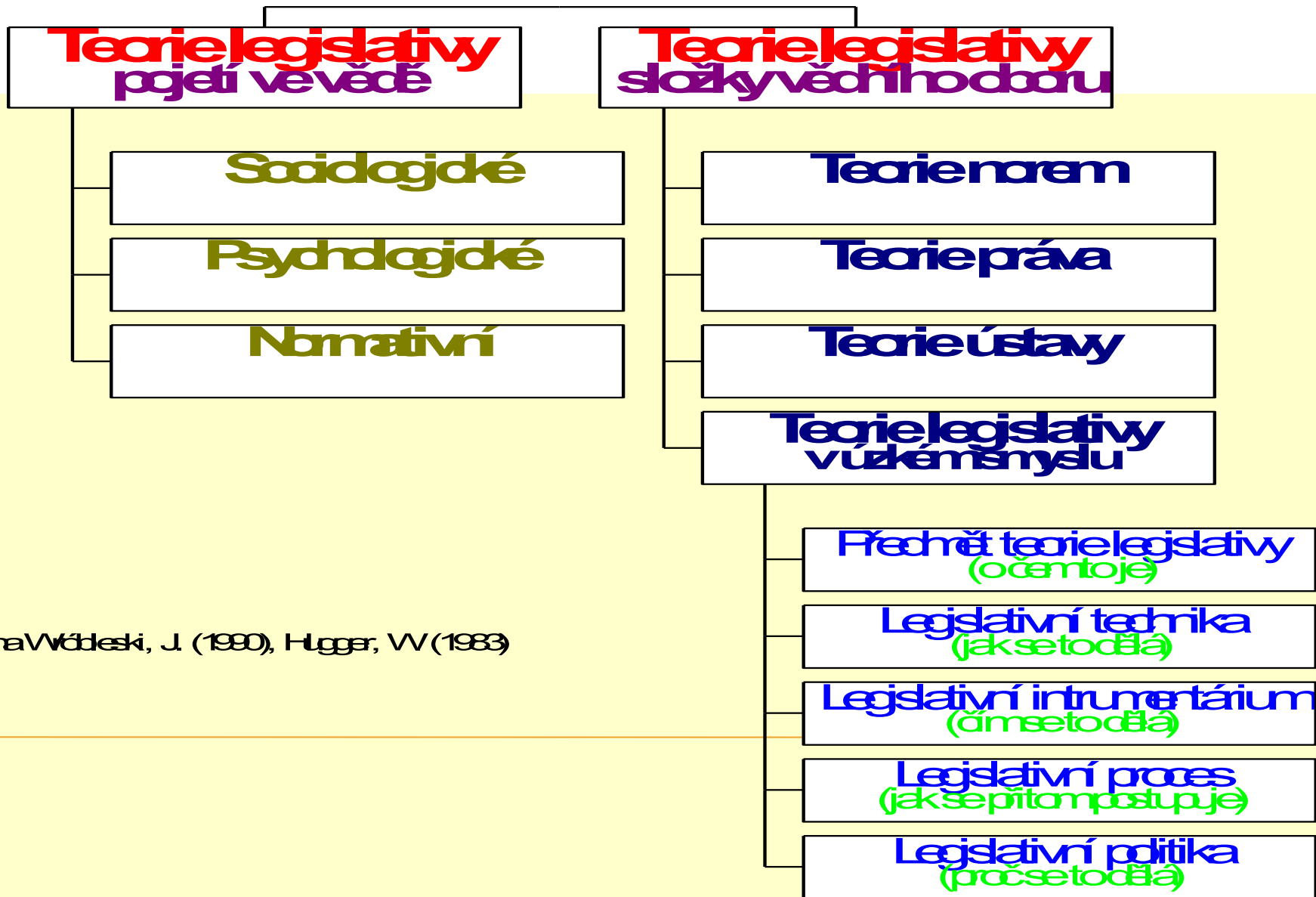
Legislativní pravidla vlády ČR

vnitřní předpisy ministerstva:

- příkaz ministra č. 3/1992, k zajištění legislativní činnosti na Ministerstvu zdravotnictví ČR,
- příkaz č. 12/2003, o zásadách pro rozesílání materiálů Ministerstva zdravotnictví ČR do vnitřního a vnějšího připomínkového řízení,
- příkaz č. 6/2004, o statutu a jednacím řádu Komise pro kategorizaci léčiv a potravin pro zvláštní lékařské účely Ministerstva zdravotnictví ČR.

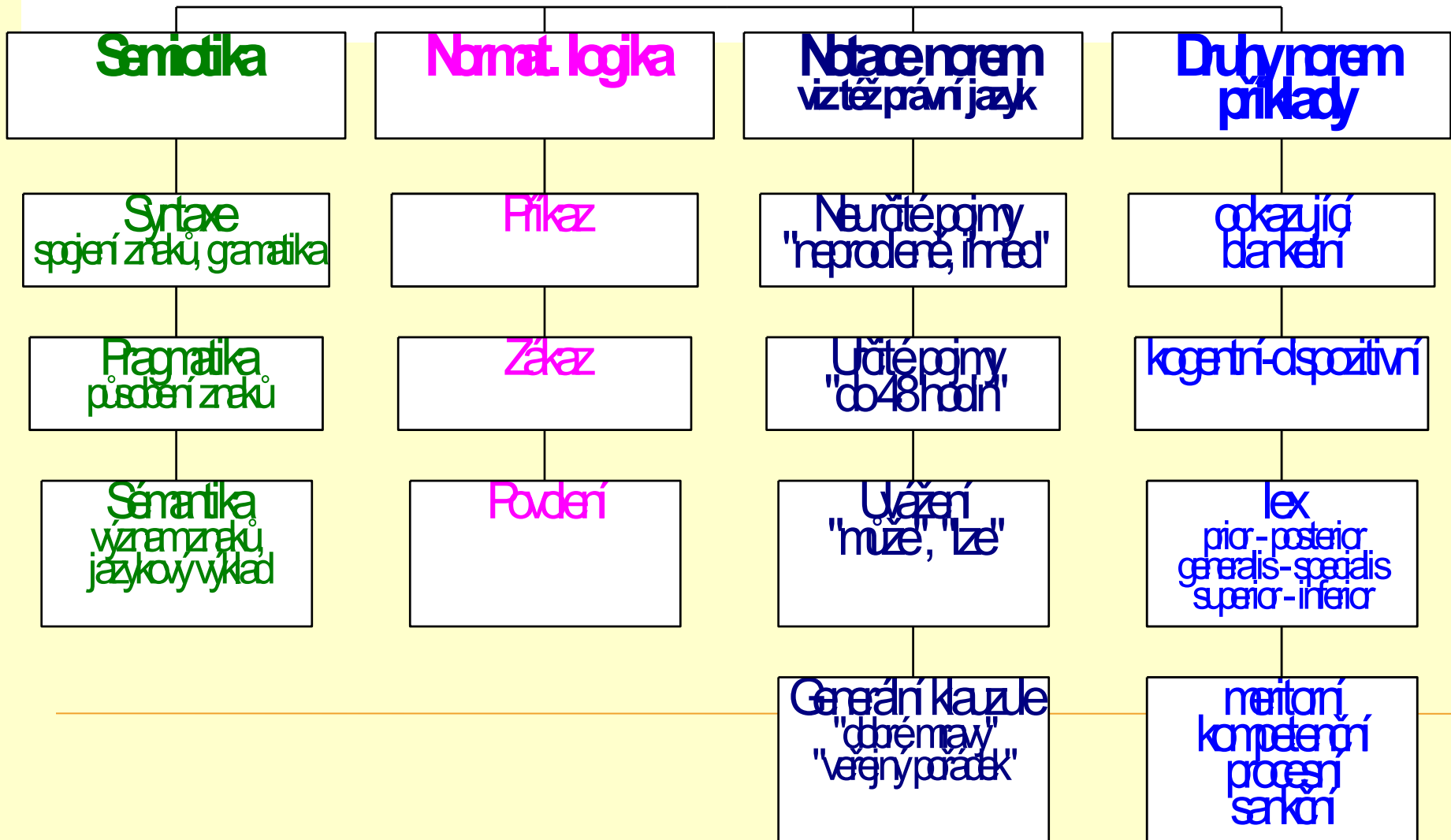
Složky teorie legislativy

Fir J. Teorie legislativy

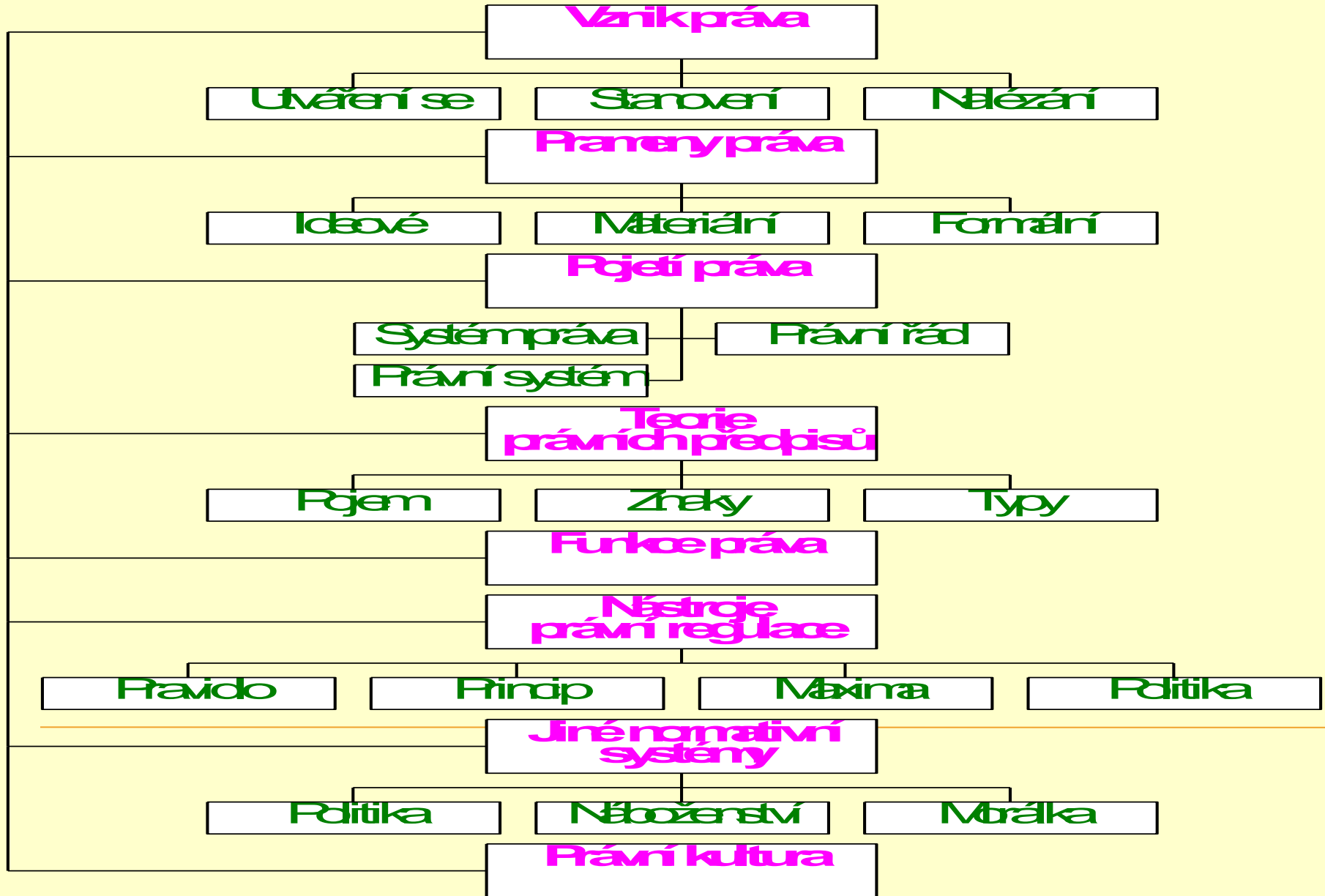


Zejména W. D. Daleski, J. (1990), H. L. G. G. G. (1983)

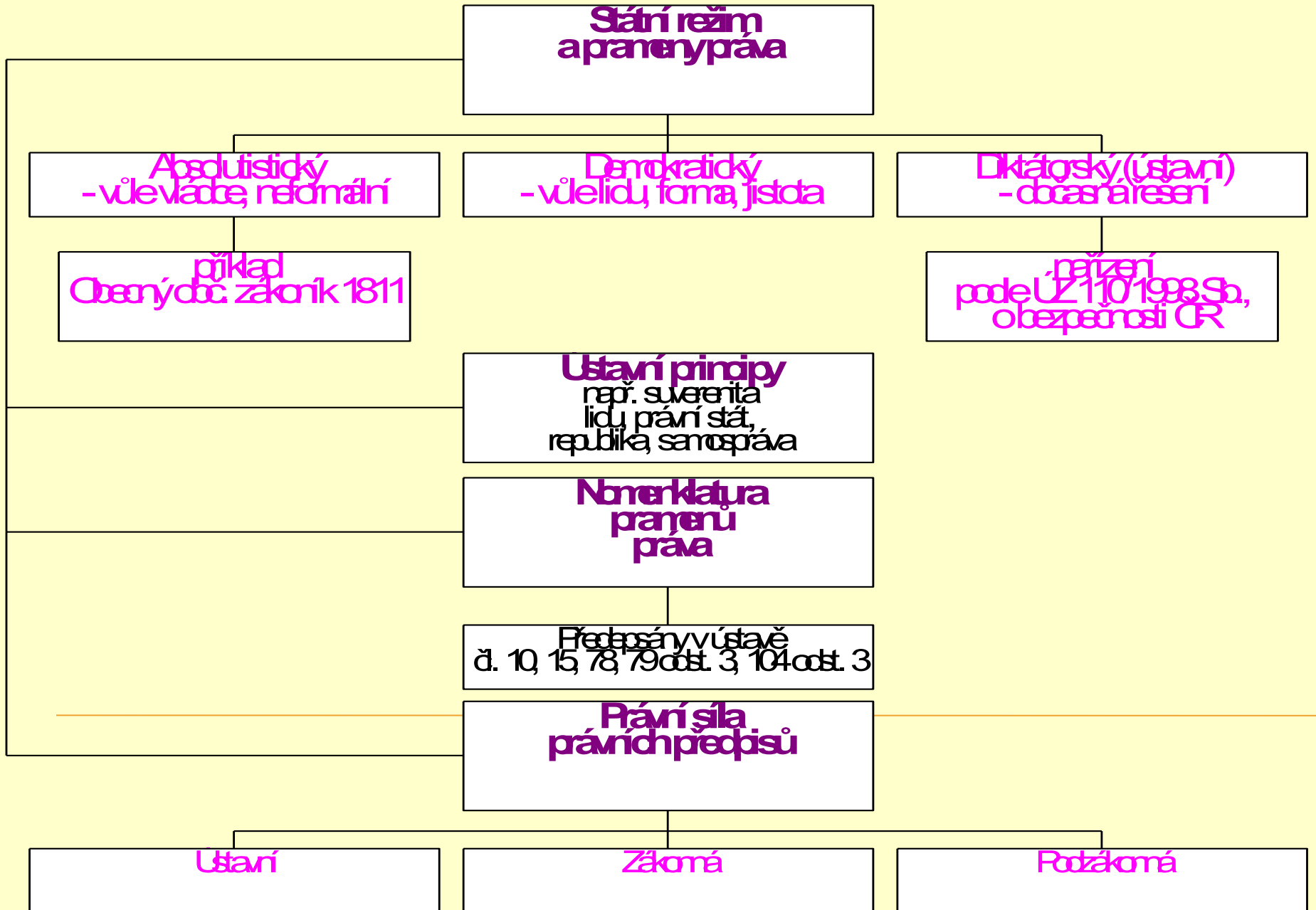
Složky teorie norem



Teorie práva a legislativa



Význam teorie ústavy pro legislativu



Složky teorie legislativy



Příklad dotváření textu ustanovení právního předpisu

- × **Čl. 16/1 náboženská svoboda (II. ÚS 227/97)**
- × Správa věznice zde má podle názoru Ústavního soudu prostor k uvážení pro výběr rozumných prostředků, které v rámci principu přiměřenosti a respektování čl. 4 odst. 4 Listiny zajistí možnou míru respektování projevu náboženské svobody v případě osob ve vazbě. Osoby ve vazbě jsou tak podrobeny omezením, ta však nejsou bez hranic, zejména ve vztahu k jejich jiným základním právům a svobodám. **Řešení bude vždy záviset na konkrétních okolnostech případu, kde bude hrát významnou roli:**
 - × - konkrétní aspekt svobody projevu náboženství (zda jej může provádět sám nebo jen spolu s jinými),
 - × - povaha náboženství (každý o své víře rozhoduje sám),
 - × - zda náboženská pravidla nestanoví pro takové situace výjimku,
 - × - skutečnost, zda taková stravovací pravidla byla dodržována již před omezením osobní svobody (např. rabín) nebo se jich dotýčná osoba dožaduje až ve věznici (stěžovatel zprvu běžnou stravu přijímal),
 - × - počet takových osob ve věznici,
 - × - možnost státu financovat takové zvýšené nároky,
 - × - možnosti poskytnout náhradní formu stravování,
 - × - povaha takových potravin (v případě epidemiologicky rizikových potravin),
 - × - nenarušení účelu omezení osobní svobody (potrava je dopravována určitému vězni, což může být zneužito k pašování zakázaných předmětů, ostatní to mohou pociťovat jako svou diskriminaci),
 - × - možnosti dopravovat stravu do věznice (čl. 15 Vnitřního řádu VV Praha-Pankrác umožňuje denní návštěvy zástupců církví) atd.
- × Jestliže v daném případě našla správa Vazební věznice Pankrác způsob, jak svobodu projevu židovského náboženského vyznání zajistit, když stěžovateli **umožnila, aby dostával požadovanou stravu zvenku, nenarušila tím v žádném případě ustanovení čl. 16 odst. 1 Listiny z toho důvodu, že ji měla poskytovat sama**. Pokud by takový způsob neumožnila, např. z důvodu nebezpečí ohrožení účelu vazby, bylo by nutno posoudit možnosti státu zajistit jiný způsob košer stravování. V daném případě to nutné nebylo, neboť byla zvolena doprava stravy zvenčí a v současnosti již stěžovatel ve věznici není.

Publikační právo

Definice – souhrn právních předpisů a jejich ustanovení, která upravují: které právní předpisy a jiné skutečnosti, jakým způsobem, v jakém publikačním orgánu s publikačním monopolem a s jakým důsledkem se vyhlášují s účinkem domněnky všeobecné znalosti (§ 2 ABGB)

Druhy publikace právních předpisů

ústní a písemné (Kropatschek) 1740-1780

materiální a formální publikace, 1780 Justizgesetzsammlung – v ní 1: díl ABG JGS , 1792 - PGS
obligatorní a fakultativní ABGB 1811

v úplném znění a oznámení o vydání, dále republikace (nemá normotvorný a informační účinek)

Funkce publikačního orgánu

evidenční – od 1.10.1849, určuje, co oficiálně platí a je známo

informační – ignorantia iuris non excusat, iura novit curia, každý zná, nedokazuje se (dříve *communis opinio doctorum*)

normotvorná – nabytí platnosti, princip právního státu (čl. 52 Ústavy, § 3/1 ZSZMS)

Publikační orgány v ČR

tištěné – Sbírka zákonů, Sbírka mezinárodních smluv, Úřední věstník EU, Věstník právních předpisů kraje,

úřední deska – mají obvykle správní úřady, v případě obcí obligatorní způsob sdělení o opravě tiskové chyby (čl. 93/1 organizacyjne x organizacijnie)

způsob umožňující dálkový přístup – příklady z ČR a jiných zemí

Nový systém publikace – e-Sbírka + e-Sbírka m.s.

- × **NÁROKY**
- × **závaznost elektronické publikace právních předpisů a mezinárodních smluv, včetně závazné publikace úplného znění právních předpisů,**
- × **zajištění maximální míry dostupnosti platného práva jeho adresátům,**
- × **vybavení funkcionalitami umožňujícími zřetelným způsobem zobrazit rozdíly mezi jednotlivými platnými a účinnými zněními téhož předpisu v časové, případně územní ose,**
- × **zvýšení informační hodnoty zpřístupněného znění právního předpisu připojením znalostních údajů (např. DZ),**
- × **umožnění propojení s ostatní informačními systémy e-Governmentu, zejména Registrem práv a povinností,**
- × **zefektivnění a zkvalitnění publikačního procesu, - od 00.00 nebo okamžitě**
- × **poskytování dokumentů obsažených v e-Sbírci k opětovnému užití v souladu se směrnicí 2003/98/EC, a**
- × **zajištění dostupnosti závazné listinné verze právního předpisu pro osoby preferující listinnou formu před formou elektronickou.**

ZÁKLADNÍ PARAMETRY E-SBÍRKY

- × **elektronický redakční a publikační systém, který garantuje stejnost zobrazení závazného znění právního předpisu, mezinárodní smlouvy a jiného právního aktu při dálkovém přístupu do systému e-Sbírky**
i v jeho listinné verzi ve formě tištěných částek a ověřeného výstupu z terminálu Czech POINT;
- × **integrita její datové báze ve smyslu celistvosti a nezměnitelnosti** databáze nekorektními způsoby, nemožnosti zasahovat do oficiálních právních textů a ve smyslu možnosti sledovat úpravy původního právního textu s garancí jeho celistvosti a původnosti;
- × **její dostupnost v režimu 24 hodin denně 7 dní v týdnu, včetně** vybudování záložního pracoviště pro nouzovou publikaci právních předpisů;
- × **kontinuálnost publikačního procesu** prostřednictvím vytvoření nouzového pracoviště e-Sbírky pro případ vyřazení hlavního pracoviště e-Sbírky v důsledku mimořádné situace,
- × **její užítkovost** ve smyslu možnosti využití dat bez ohledu na operační systém nebo platformu uživatele.

Součásti datového zdroje od 2015

- ✘ **platné právní předpisy,**
- ✘ **právní předpisy které pozbyly platnosti, a další právní akty státních orgánů vyhlášené ve Sbírce zákonů od 4. 5. 1945,**
- ✘ **právní předpisy, které byly vyhlášeny před 4. 5. 1945 a byly právními předpisy vydávanými od 4. 5. 1945 ve Sbírce zákonů novelizovány, a**
- ✘ **právní předpisy novelizující platné právní předpisy vydané před 4. 5. 1945.**
- ✘ **elektronická podoba všech platných mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, publikovaných ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv od 4. 5. 1945.**

Nová koncepce – e-Legislativa

- × editor pro tvorbu návrhů právních předpisů (e-Šablona),
- × systém workflow (administrace a řízení) procesu tvorby předpisu, včetně implementace právní úpravy legislativního procesu; funkcionalitu bude systém zajišťovat ve spolupráci se systémem ODOK,
- × CzechVoc (elektronický právní významový slovník pojmů používaných v právním řádu ČR),
- × analytický software k tvorbě RIA,
- × analytický software k tvorbě procesogramu a popisu procesů upravených v právních normách,
- × analytický software k tvorbě organigramu a popisu organizace, kompetencí a působností upravených v právních normách,
- × analytický software k tvorbě tabulky hmotněprávních a procesněprávních norem,
- × nástroj pro významový popis právních norem obsažených v právních předpisech pro účely registru práv a povinností.

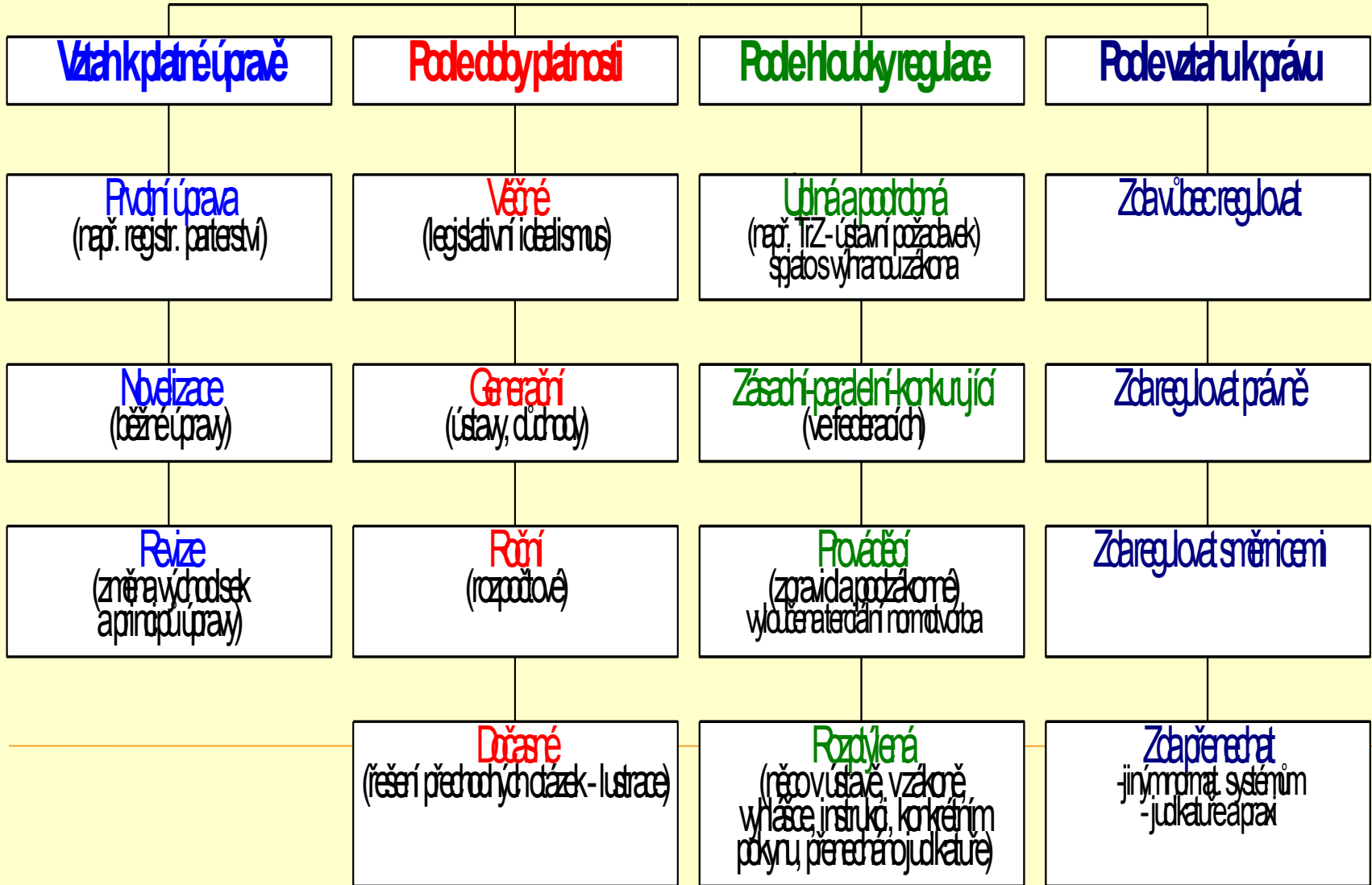
e-Šablona pevně stanovené formuláře vyloučení tvořivosti

- × s možností výběru druhu právního předpisu
- × s následným naformátováním
- × vzhledu právního předpisu;
- × členění právního předpisu;
- × úvodní věty;

s formátováním pro tvorbu

- × ustanovení obsahujících předmět právní úpravy;
 - × s formátováním pro tvorbu ustanovení obsahujících pojmosloví;
 - × s formátováním pro tvorbu sankčních ustanovení;
 - × s formátováním pro tvorbu kompetenčních ustanovení;
 - × s formátováním pro tvorbu zmocňovacích ustanovení;
 - × s formátováním pro tvorbu společných, přechodných a závěrečných ustanovení.
-
- × <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf> přehled připravovaných právních předpisů – možnost se vyjadřovat

Klasifikace právní regulace



ZÁKLADNÍ POJMY INTERTEMPORALITY

Aktivita – účinnost -

Ultraaktivita – použitelnost zrušeného předpisu

Retroaktivita – zpětná působnost, zásadně vyloučena, lex Walderode II. ÚS 326/98 (doplnění podmínky pro restituci majetku po uplynutí lhůty k uplatnění), posuzování nabytí občanství

Retrospektivita – předpis je účinný a vztahuje se na současnost viděnou skrze to, co se zběhlo v minulosti (lustrační zákon), zásadně přípustná, někdy sporné – viz nálezy Pl. ÚS 5/95 (odnětí výsluhového příplatku)

Použitelnost – viz čl. 10 Ustavy, lex specialis, posterior, superior

PŘÍKLAD RETROAKTIVITY A RETROSPEKTIVITY – PL. 5/95

J. Filip: Úvod do ústavního práva

(VÝSLUHA ZA MINULÝ REŽIM)

Skupina poslanců namítá, že napadené zákony jsou přímo retroaktivní ve vztahu k zákonům č. 186/1992 Sb. a č. 100/1970 Sb., resp. zákonu č. 76/1959 Sb., což je v rozporu se všeobecným zákazem retroaktivity, odvozeným ze zásad právního státu, k jehož definičním znakům patří též princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo...

Pravá retroaktivita zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností. **Nepravá retroaktivita** spočívá v tom, že právní vztahy hmotného i procesního práva, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem, a to až do doby účinnosti práva nového. Po její účinnosti se však řídí právem novým (viz Pl. ÚS 3/94, Sb.n.u. ÚS sv. 1, díl I., č. 38).

Za zpětně působící (pravá retroaktivita) by bylo možné novou úpravu považovat pouze tehdy, kdyby měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti. Nelze však vyloučit novou úpravu právních následků určitého právního vztahu dříve vzniklého působící ex nunc, jak je tomu v případě posuzovaných zákonů (viz nálezný pléna Ústavního soudu č. 164/1995 Sb.). **Aby se jednalo o retroaktivitu, musel by zákon odejmout (resp. zrušit) nárok na výsluhový příspěvek zpětně, ke dni jeho přiznání, přičemž by již vyplacené částky musely být vráceny. Tak tomu však není.** Napadené zákony výslovně stanoví, že nespĺňuje-li příslušná osoba nově upravené podmínky pro přiznání příspěvku za službu nebo splňuje-li podmínky pro přiznání příspěvku v nižší částce, sníží se ode dne účinnosti zákonů tyto příspěvky na výši odpovídající zápočtu doby zaměstnání nebo se jeho výplata zastaví. **Oba zákony tedy zcela jednoznačně stanoví svou účinnost do budoucna a jsou z tohoto hlediska v souladu s ústavním pořádkem.**

REAKCE NA RETROAKTIVNÍ PŘEDPIS

Nelze jej akceptovat – soud má dokonce povinnost k tomu nepřihlédnout, i když z textu jasně vyplývá

Příklad: NSS - 4 Ans 5/2007-60 potvrdil názor KS v Brně 31 Ca 105/2006–34, který rozhodl, že navzdory tomu, že zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon o informacích, stanoví, že nabývá účinnosti dnem 1.1.2006, avšak byl vyhlášen ve Sb. 8.3.2006 a po uplynutí patnáctidenní lhůty tedy nabyl účinnosti dne 23.3.2006.

((obvykle se názor připisuje NSS))

Takto nyní bez dalšího postupuje redakce ASPI – viz zákon č. 25/2015 Sb. (změna rozpočtových pravidel o dotacích) – nabývá účinnosti 1.1.2015, ale schválen 20.1.2015. Protože vyhlášen až 5.2.2015 ve Sbírce zákonů, uvedla redakce ASPI jako den účinnosti 15 den po vyhlášení – 20.2.2015

Nicméně ne vždy se postupuje takto – v případě přestupkového zákona **Pl. ÚS 22/13** takové zpětné stanovení účinnosti zrušil (přestupkový zákon – zákaz pobytu) - stanovením účinnosti dnem 1. července 2012 ve svém důsledku (ne)zapříčiňuje, že ustanovení zákona č. 494/2012 Sb. působí retroaktivně (vyhlášen až 31.12.2012), což je zvláště závažné v případě novelizace hmotněprávních ustanovení trestního zákoníku a zákona o přestupcích.

Počty právních předpisů – F. Novák 2008

2.2 Základní struktura formální typologie legislativních dokumentů 1918–2006

	Počet vydaných	Platné k 31. 12. 2006
1. Ústavní zákony	136	75
2. Zákony	4487	2837
3. Zákonná opatření	188	84
4. Usnesení o setrvání na zákonu	130	130
Primární celkem	4941	3126
5. Nařízení	6649	4425
6. Vyhlášky	7287	4110
Sekundární předpisy	13936	8535
Ostatní	17137	11973
MS	4218	3623
Právní včetně MS	23095	15284
Právní celkem	18877	11661

Tab. Č. 17 Porovnání struktury právních odvětví na základě celkového počtu zařazení a procentuálního podílu z celku za období 1918-2006, resp. 1918-2007 a v roce 2007
Novák, Právník 2/2009

Právní odvětví	1918-2006	2007 počet (%)	1918-2007
Ú	2350 (5,781)	39 (5,919)	2389 (5,783)
SP	15835 (38,956)	225 (31,091)	16060 (38,879)
FP	6577 (16,180)	102 (15,455)	6679 (16,169)
TPH	401 (0,987)	5 (0,758)	406 (0,983)
TPP	491 (1,208)	9 (1,364)	500 (1,210)
OPP	1128 (2,775)	14 (2,121)	1142 (2,765)
OPH	2512 (6,180)	47 (7,121)	2559 (6,195)
RP	185 (0,455)	4 (0,606)	189 (0,458)
PP	2864 (7,046)	55 (8,333)	2919 (7,066)
pSZ	1670 (4,109)	36 (5,455)	1706 (4,130)
OP	6361 (15,649)	124 (18,788)	6485 (15,699)
MPSP	274 (0,674)	O (0)	274 (0,663)
Celkem	40648	660	41308

Podíl odvětví na právních předpisech - Novák, Pr. 2009/2

3.2. Pořadí právních odvětví na základě počtu zařazení legislativních dokumentů právně relevantních v roce 2007

Uvádějí se absolutní počty i podíly jednotlivých právních odvětví na celkovém počtu zařazení.

Tab. č. 9

Pořadí	Právní odvětví	Počet zařazení	% z celku zařazení
1.	SP	225	34,09
2.	OP	124	18,79
3.	FP	102	15,45
4.	PP	55	8,33
5.	OPH	47	7,12
6.	ÚP	39	5,91
7.	PSZ	36	5,45
8.	OPP	14	2,12
9.	TPP	9	1,36
10.	TPH	5	0,76
11.	RP	4	0,61
12.	MPSP	0	0

Počty právních předpisů – Novák Pr. 2/2009

Tab. č. 18 Platné právní předpisy podle legislativních typů (forem) k 31. 12. 2006 a k 31. 12. 2007

Typ	31. 12. 2006	31. 12. 2007
ÚZ	75 (136)	75 (136)
Zákony	2821 (4486)	2886 (4551)
ZO	83 (188)	83 (188)
NV	4274 (6649)	4331 (6707)
Vyhlášky	3922 (7287)	4081 (7451)
PRI	2979 (4810)	3044 (4875)
SEK	8196 (13936)	8412 (14158)
Celkem	11175 (18746)	11456 (19033)

ÚZ – ústavní zákon
ZO – zák. opatření
NV – nařízení vlády
PRI – primární akty
SEK – sekundární a

Tab. č. 19 Přírůstky platných legislativních dokumentů podle jednotlivých legislativních typů v roce 2007. Uvádíme též procentuální podíl tohoto přírůstku vzhledem k celku v rámci daného typu

Typ	ÚZ	Zákony	NV	Vyhl.	PRI	SEK	ZO	Celkem
Přírůstek	0	56	50	97	56	147	0	203
%	0	1,985	1,170	2,473	1,880	1,794	0	1,817

Transpozice práva EU v ČR

Zdroj: Novák: Právník
2/2009

Počty odkazujících
předpisů

Celkem

V jednotlivých letech

V procentech

Typ	Počet	Počet transpozičních dokumentů	Celkem podíl transpozičních dokumentů	Percentuální podíl transpozičních dokumentů
Zákony	64	23	0,359	35,938
NV	58	18	0,310	31,034
Vyhlášky	158	29	0,184	18,354
Celkem	280	70	0,25	25

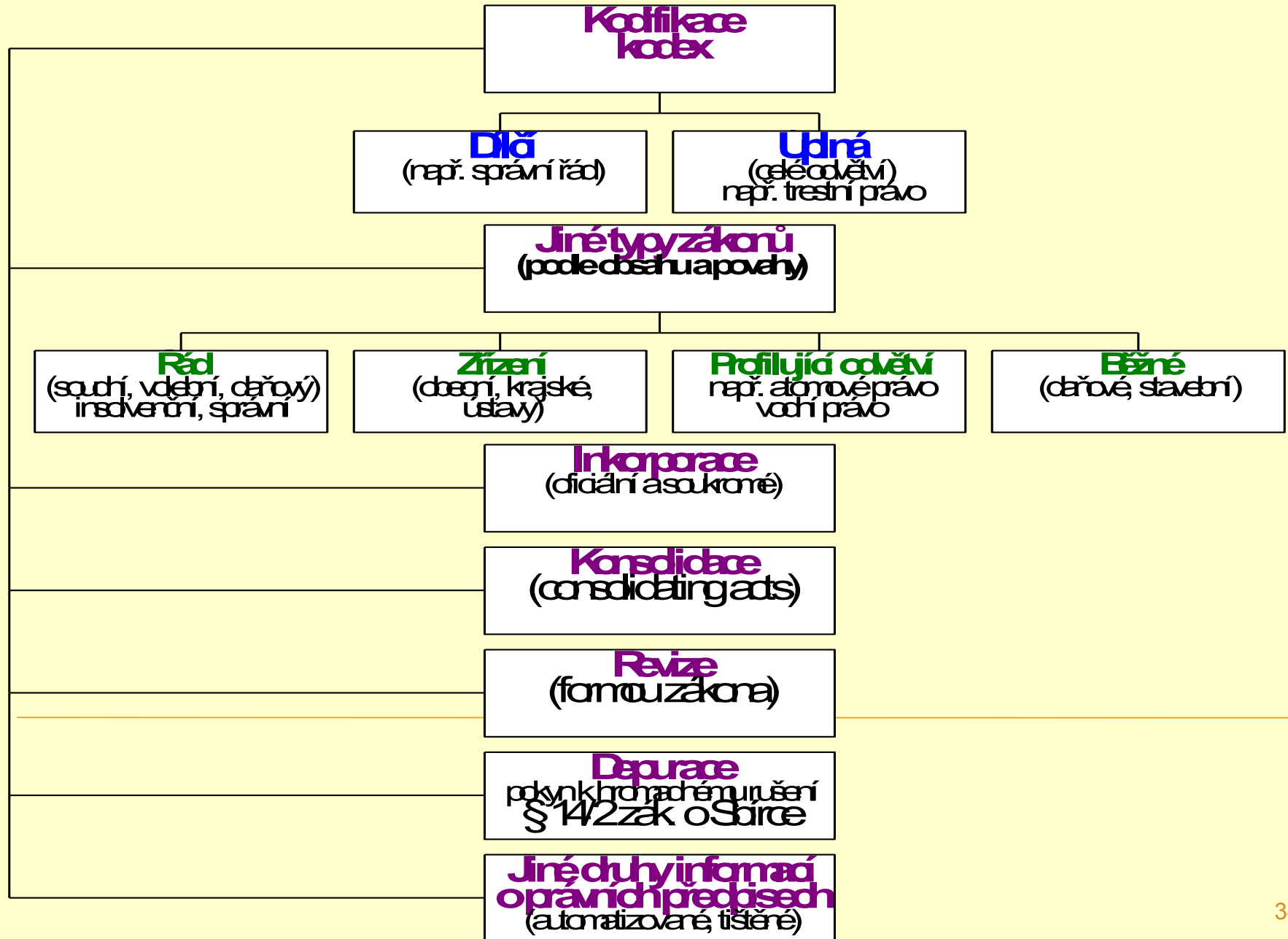
Sledovány jsou ústavní zákony, zákony, nařízení vlády a vyhlášky ústředních úřadů, a to v letech 2004-2007.

Tab. č. 12 Transpozice evropského komunitárního práva do právního řádu ČR v letech 2004-2007

Rok	Zákony	ÚZ	Nařiz.vlády	Vyhlášky	Celkem
2004	150/17	2/0	139/14	292/33	583/64
2005	101/27	0/0	81/25	255/36	437/88
2006	134/54	0/0	78/29	275/47	487/130
2007	64/23	0/0	58/18	158/29	280/70

Rok	Zákony	ÚZ	Nař. vlády	Vyhlášky	Celkem
2004	11,333	0	10,072	11,301	10,978
2005	26,733	0	30,864	14,118	20,137
2006	40,299	0	28,814	17,091	26,694
2007	35,938	0	31,034	18,354	25,00

Typy systemizace právního řádu



Příklad depuračního předpisu

Deregulierungsauftrag erlassen sowie das Eisenbahngesetz 1957, das Rohrleitungsgesetz und das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 geändert werden (**Deregulierungsgesetz 2001**)

Artikel 1 Deregulierungsauftrag

§ 1. (1) Anlässlich einer geplanten Änderung eines Bundesgesetzes ist insbesondere zu prüfen, ob das zu ändernde Gesetz oder einzelne Bestimmungen desselben noch notwendig und zeitgemäß sind oder ob die angestrebten Wirkungen nicht auch auf andere Weise erreicht werden könnten. Insbesondere ist bei der Vorbereitung der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft darauf zu achten, dass die vorgegebenen Standards nicht ohne Grund übererfüllt werden.

((V případě záměru změnit spolkový zákon je třeba zejména přezkoumat, zda jsou novelizovaný zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení ještě nutná a aktuální a zda se nedá zamýšleného účinku dosáhnout jiným způsobem. Zvláště je třeba při přípravě transpozice směrnic Evropského společenství dbát na to, zda zadané (stanovené) standardy nebudou bez důvodu překročeny.))

(2) Alle mit der Vorbereitung von Akten der Bundesgesetzgebung betrauten Organe haben darauf Bedacht zu nehmen, die wesentlichen Auswirkungen von Gesetzen in finanzieller, wirtschafts-, umwelt- und konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht abzuschätzen. Ebenso ist zu prüfen, ob der Vollzug der in Aussicht genommenen Regelung keinen übermäßigen Aufwand in der Verwaltung nach sich zieht.

((Všechny orgány pověřené přípravou aktů spolkového zákonodárství mají dbát na to, aby podstatné dopady zákonů byly zhodnoceny z hlediska politiky finanční, hospodářské, životního prostředí a ochrany spotřebitele, stejně jako z hlediska sociálního. Rovněž je třeba zkoumat, zda výkon zamýšlené úpravy nepovede z nadměrné náročnosti ve správě))

Vztahy pramenů práva v ČR

Hierarchie právních předpisů

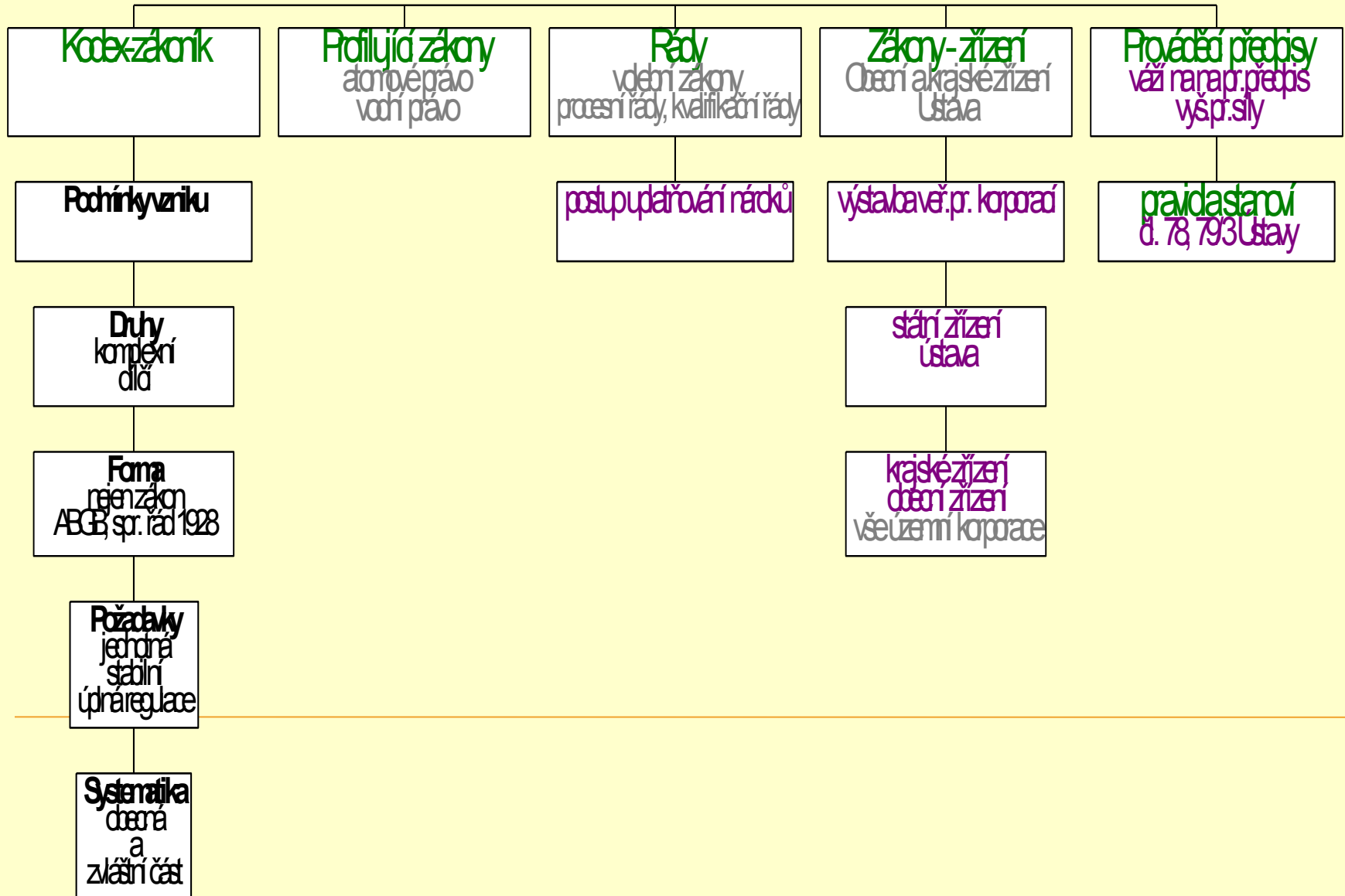


Nová hierarchie právního řádu?

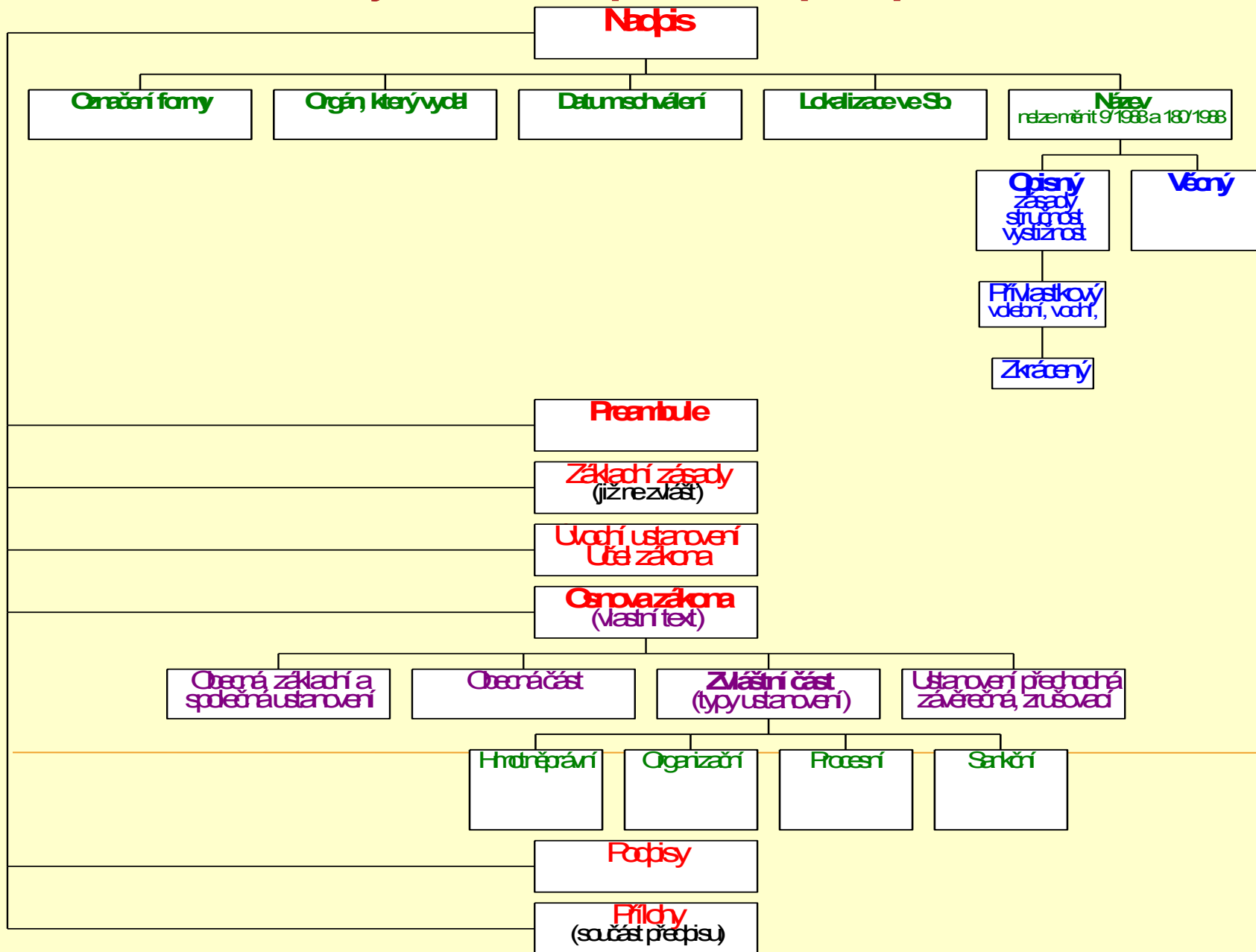
Stovnění podle časových období



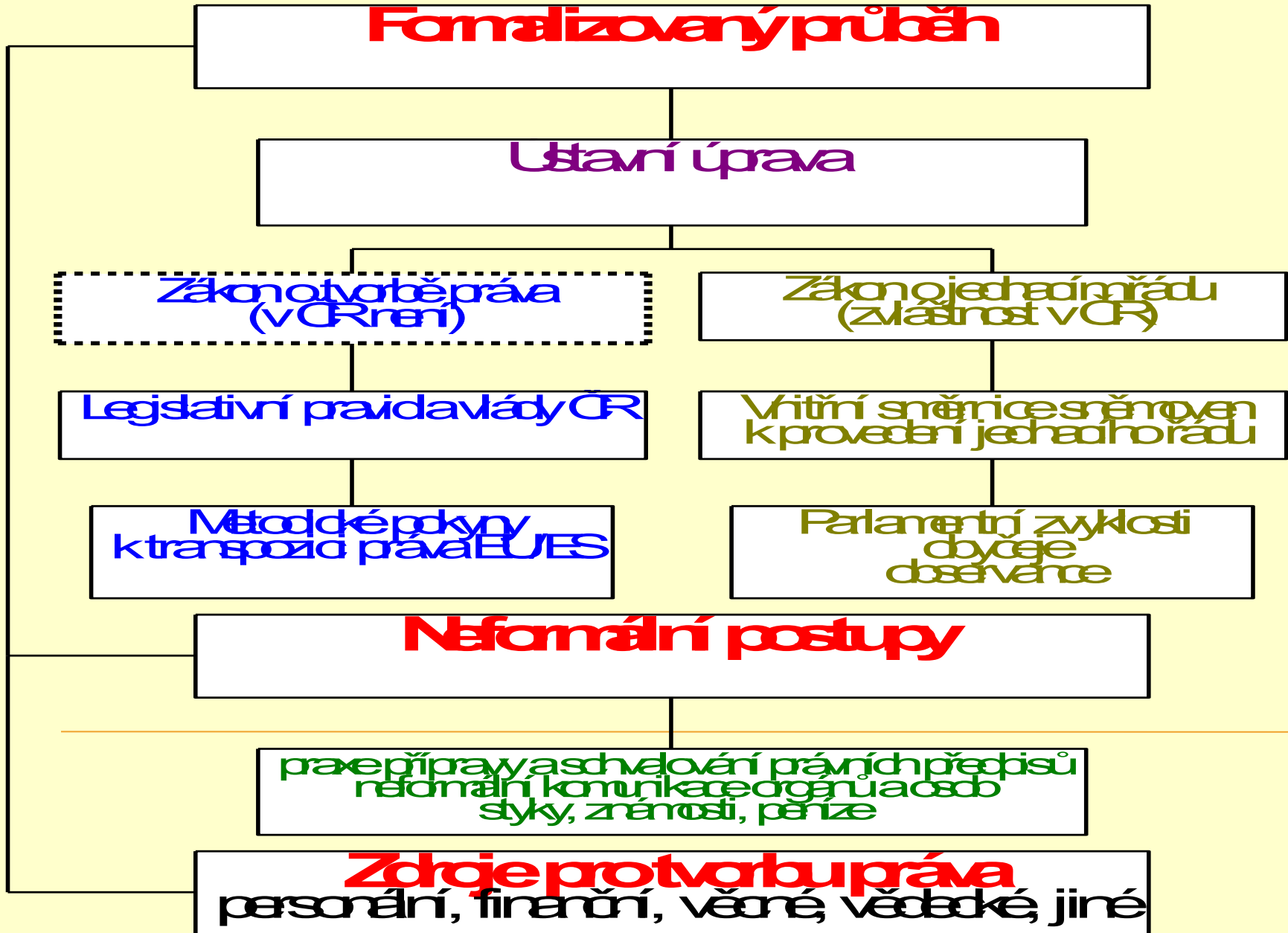
Klasifikace právních předpisů



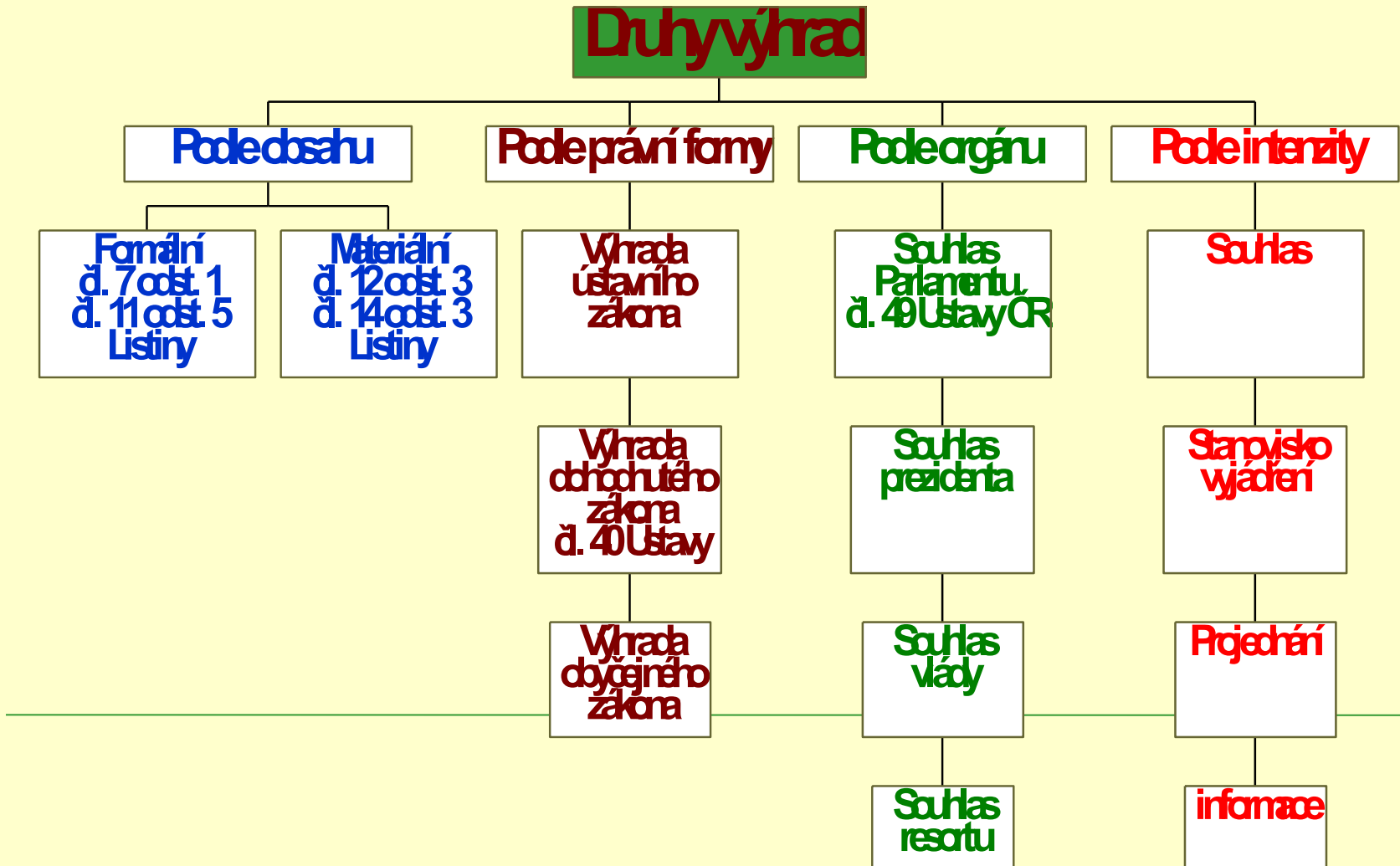
Systematika právního předpisu



Legislativní proces



Výhrady v systému práva ČR

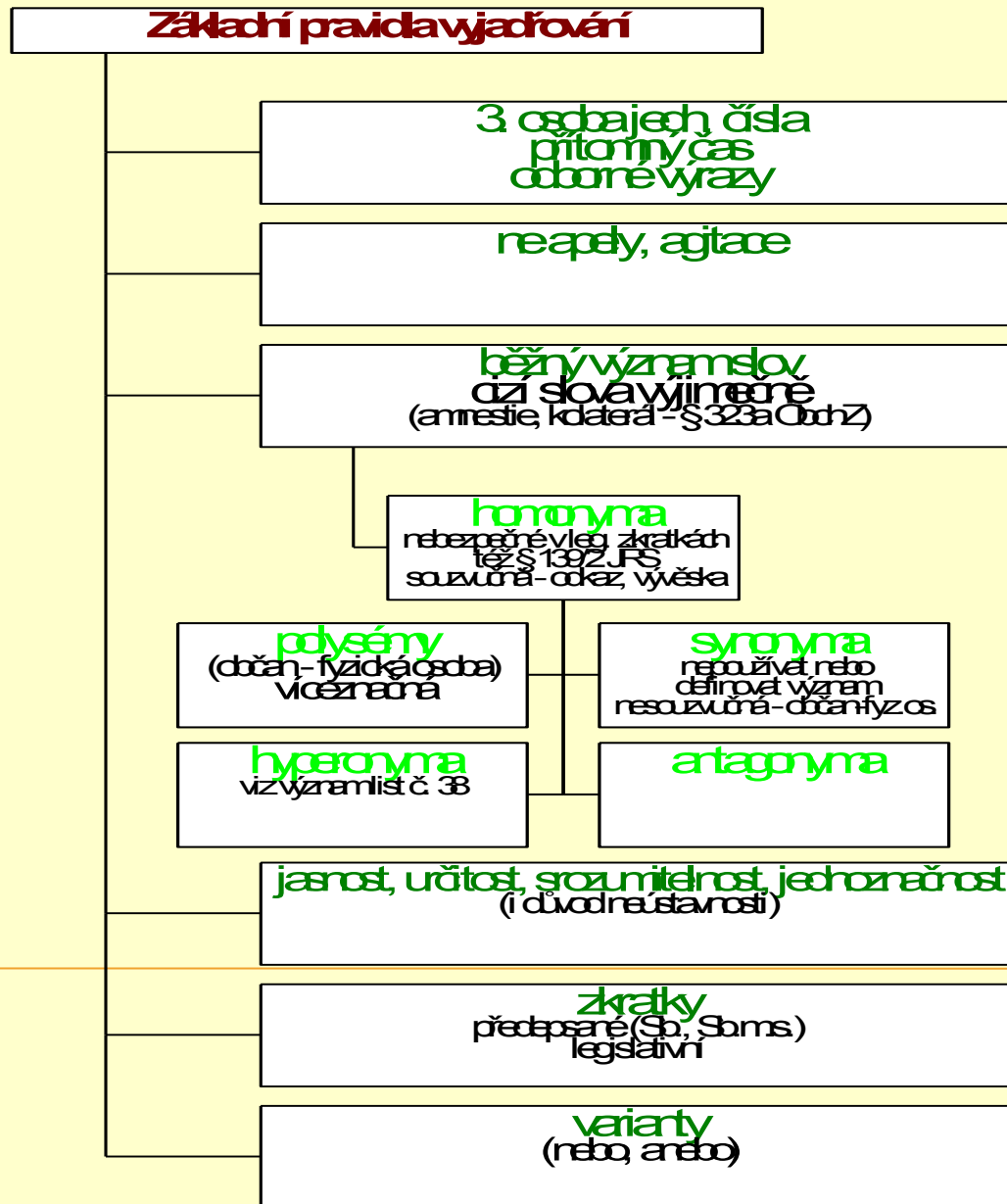


INSTITUCIONÁLNÍ MECHANISMUS

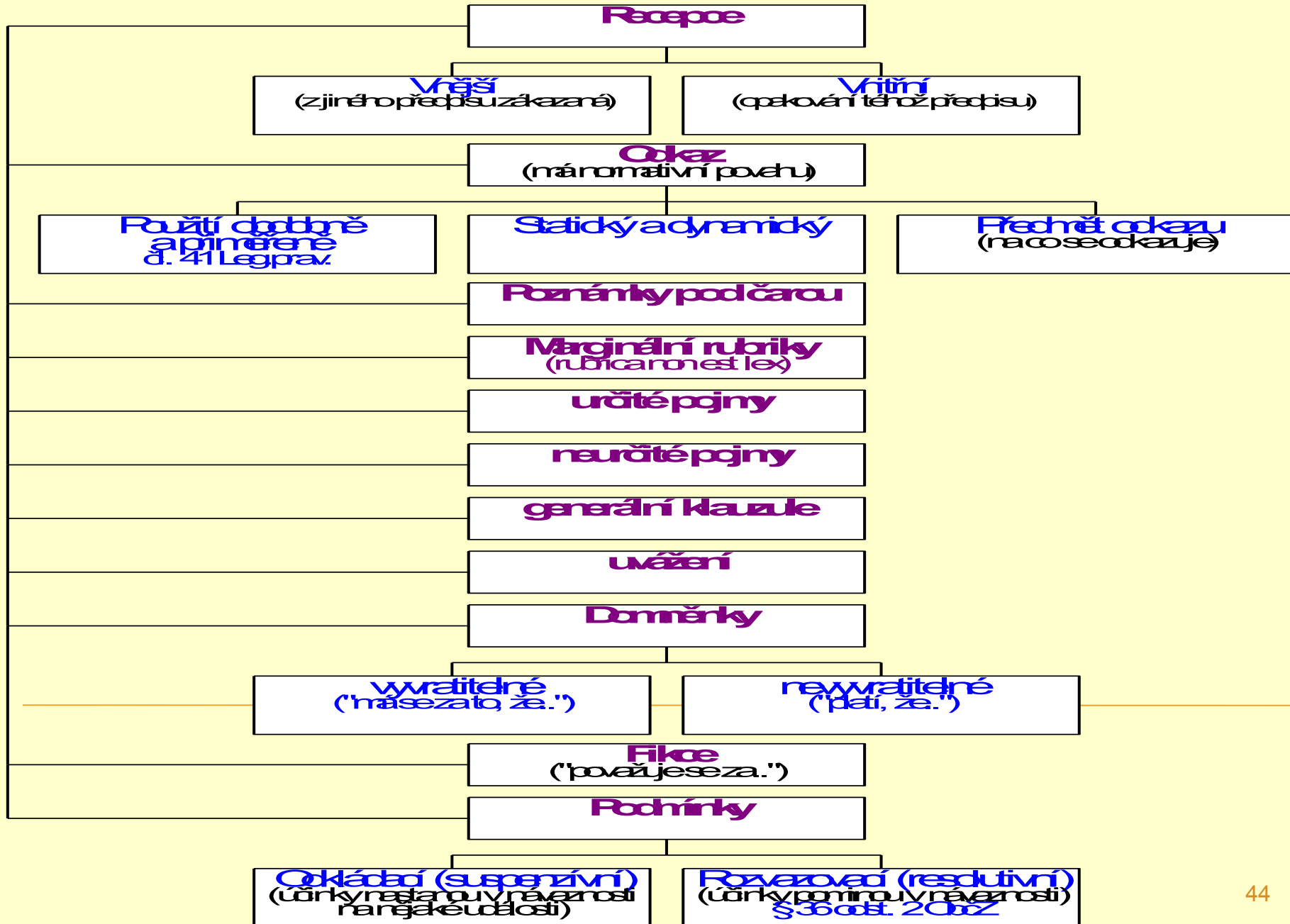
× **Kdo se oficiálně podílí na přípravě zákonů určují Leg. pravidla vlády (I. část)**

- × - resort (skrytě akademici, advokáti)
- × - komise RIA
- × - pracovní komise Legislativní rady
- × - Legislativní rada
- × - vláda
- × - ministr pověřený zastupováním iniciátora (vlády) v PS a Senátu

Legislativní technika – právní jazyk



Zvláštnosti právního jazyka



Právní jazyk – základní pravidla

- **3. osoba jedn. čísla – příklad** – nález ÚS Pl ÚS 28/06 (kolektivní systém - § 37n/3 zákon – „kolektivní systém, § 13 vyhlášky 352/05 – „jeden kolektivní systém“)
- **přítomný čas**
- **ne apely, výzvy, agitace** – příklad (článek o nadpisech)
- **jasnost, určitost, jednoznačnost, srozumitelnost** – i důvod ke zrušení
- Nález Ústavního soudního dvora (tzv. Denksporterkenntnis) G 135/93 VfGH, podle kterého právní předpis je v každopádně v rozporu s principem právního státu, když "k zjištění jeho smyslu jsou zapotřebí (vonnöten) subtilní ústavněprávní znalosti, kvalifikovaná právnícká způsobilost a zkušenost, stejně jako archivářská píle", popř. když k jeho pochopení jsou zapotřebí "mimořádné metodické schopnosti a určité potěšení z luštění hlavolamů".
- **zkratky** – jsou předepsány v Legislativních pravidlech (Sb., Sb.m.s.)
- **legislativní zkratky** – třeba dát pozor (např. politická strana – zkratka zahrnuje i hnutí)
- **varianty** – nebo, anebo
- **výhrady** – viz přehled na listu 38
- **obdobně a přiměřeně** - § 20/6 a § 21/5 spr.ř. - *obdobně* – doručování advokátovi jako právnícké osobě, *přiměřeně* – doručování orgánu veřejné moci podle pravidel o doručování právnícké osobě

Jazyk právních předpisů - výrazy

- **odborné výrazy** - cizí slova výjimečně, postupně se vžívají (fin.kolaterál-323a ObchZ, stanovený objem peněžních prostředků vypůjčovatele jako záruka za půjčené cenné papíry.)
 - **běžný význam slov**, jinak je třeba vymezit, definovat
 - **formulace ustanovení** – jednoznačnost. Např. návrh zákona stanoví:):
„*Ministerstvo práce a sociálních věcí řídí úřad.*“
 - Není jasné, kdo koho řídí – zda MPSV ČÚBP nebo naopak
 - **Přesné použití pojmů** – odlišit např. schválit a potvrdit, číslo (nekonečný počet) a číslice (těch je jen 10),
 - **Recepce** – převzetí textu jednoho do jiného předpisu (nebezpečné)
 - **Odkaz** – vhodnější než recepce, zachová se jednota,
 - **Problémy - dynamický** a statický odkaz, **větvící se odkaz** předpis odkazuje na druhý, ale ten obsahuje různé režimy, z nichž se každý na odkazující předpis nehodí nebo zase odkazuje na jiné předpisy, **zpětný odkaz** – zákon odkazuje na jiný a ten zase na něj.
-
- **Rozsah odkazu** – obdobně, přiměřeně (§ 119b odst. 5 ZÚS ne pro usnesení), blahovlnně, se vší tvrdostí,
 - **Poznámka pod čarou** – nemá normativní význam, jen vysvětluje

Jazyk právních předpisů - výrazy

- **homonyma – souzvučná slova – stejně znějící** - nebezpečná v legislativních zkratkách (voják, úřední osoba, ústavní činitel - platy, veřejný - § 139/2 JŘS)
- **polysémy – mnohoznačná slova** - občan a fyzická osoba (viz čl. 42 LZPS)
- **synonyma – nesouzvučná, stejný význam** - nepoužívat nebo definovat, matou (ústava, ústavní zákon – ústavní pořádek?, mezinárodní smlouva, úmluva, dohoda, doprava – transport, občan – fyzická osoba – již ne,)
- **hyperonyma – nadřazené pojmy nepoužívat jako rovnocenné vedle podřazených (hyponym)** (právní předpisy a zákony, ústavní pořádek a ústavní zákony, žena – manželka, základní zákon a ústava, v příkladných výčtech škodí a mate, derogace – zrušení, nepoužití, soukromé právo a občanské právo)
- **Nebezpečná antonyma (autoantonyma – slova, která mají více významů, z nichž některé si odporují** (např. pedofil – zločin a přítel dětí, zřejmý – i zjevný § 43/1 a 2 ZÚS, ale i pravděpodobný viz Zák. o Policii ČR - § 10/4 - Policista nemá povinnost provést úkon nebo jiné opatření, jestliže jeho přerušování nebo nedokončení by mělo zřejmě závažnější následky než nesplnění těchto povinností, § 50/2 Krátkodobou ochranu osob poskytne policie v odůvodněných případech osobě, které zřejmě hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí)
- **Rozdílný význam pojmů ve veřejném a soukromém právu - § 16 zák. č. 592/1992 Sb. A výkladu pojmu promlčení (I. ÚS 1385/11)**

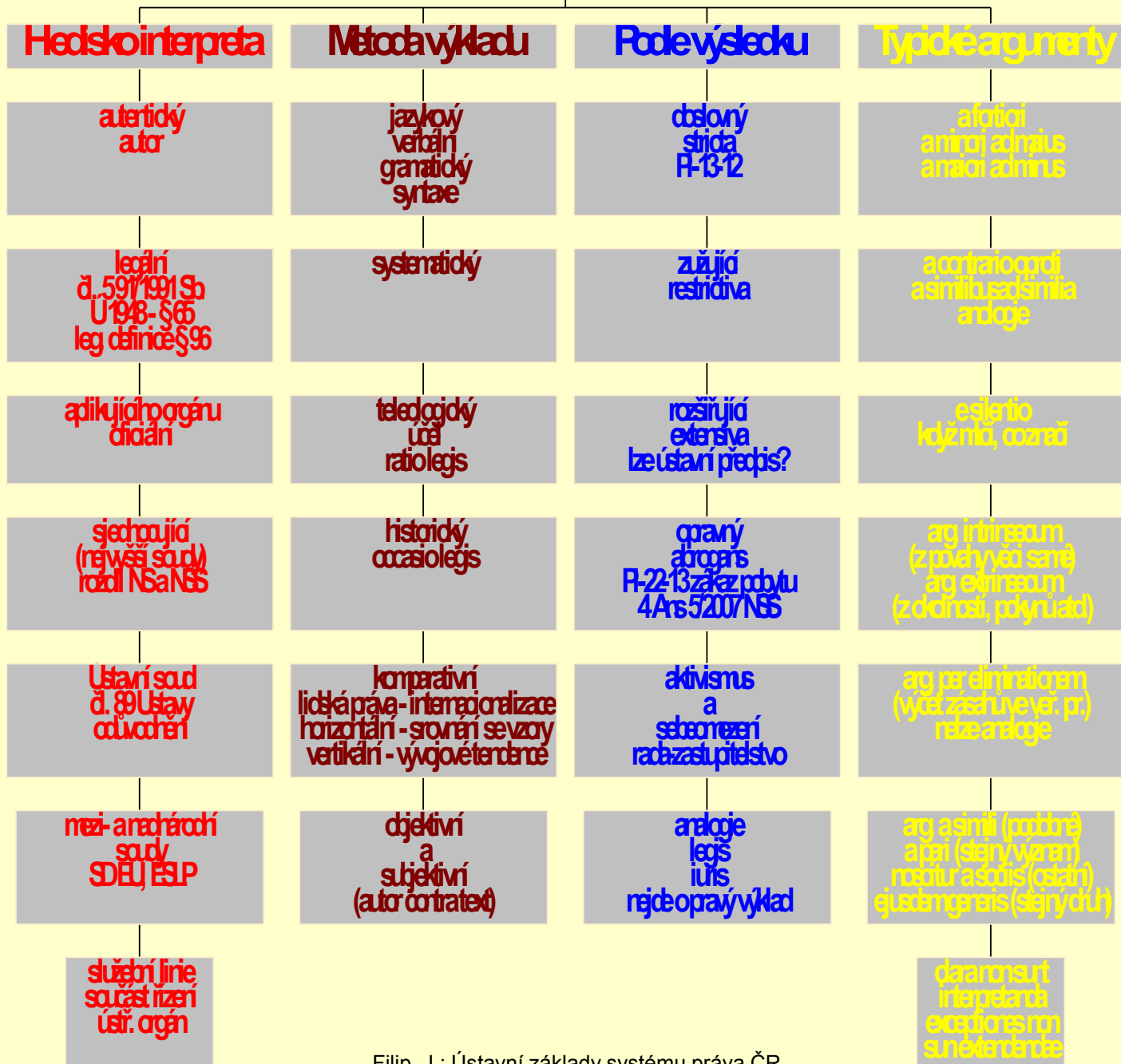
VÝKLAD PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ – VÝCHODISKA I

- ✘ **Neexistuje dokonalý zákonodárce** v právním textu nelze poskytnout úplný návod na řešení jakéhokoli problému, vždy se vykládá (clara non sunt interpretanda?).

To nedokázaly ani *Codex Theresianus*, který měl více než 8300 paragrafů, ani pruské *Landesrecht* (1794), které jich mělo ještě o 11 tisíc více.

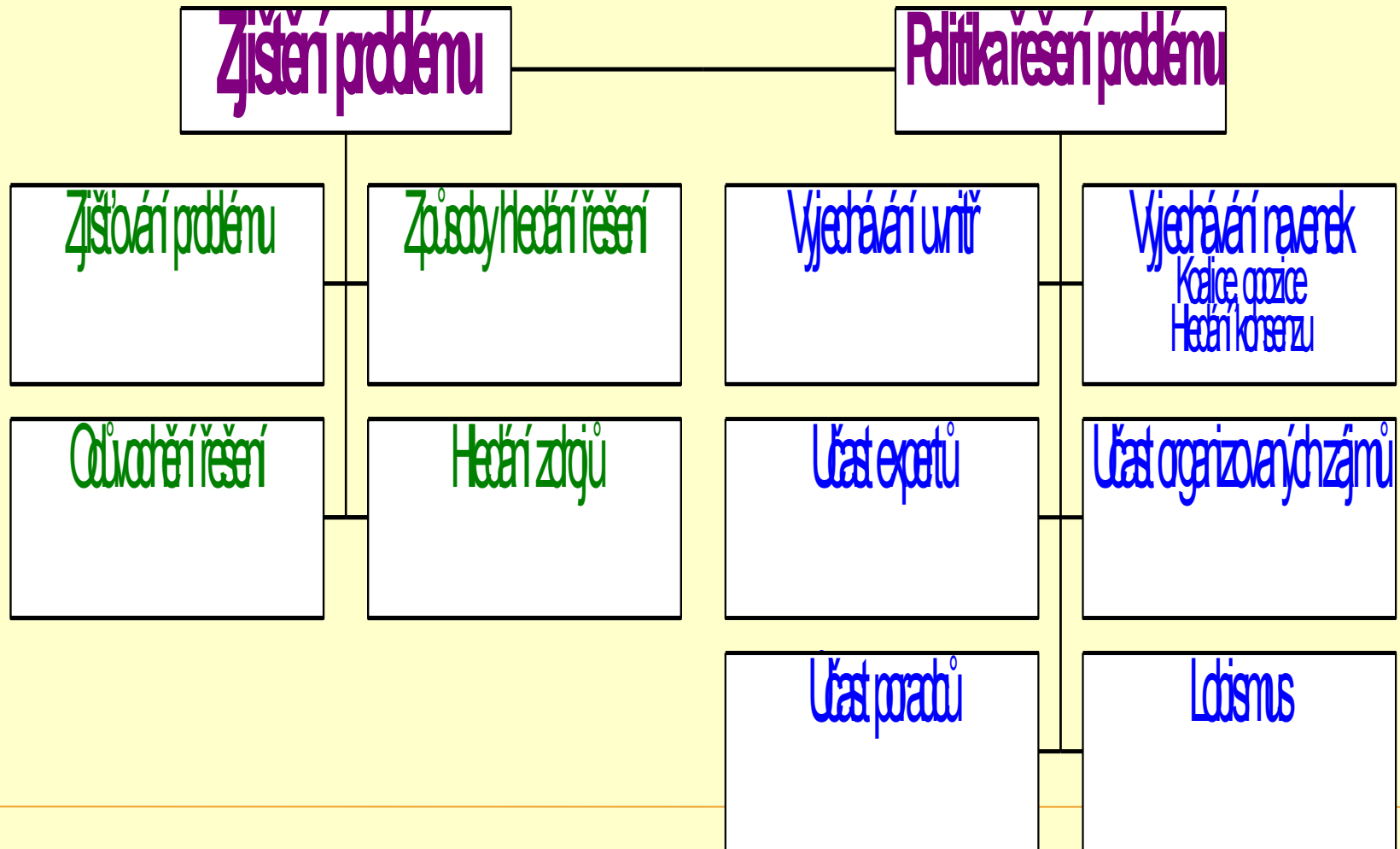
- ✘ **Neexistuje dokonalý vykladač** nelze dojít k nějakému absolutně pro všechny časy správnému výkladu. Mění se interpret, i možné skutkové podstaty, na které abstraktní právní normy dopadají.
- ✘ **Právo působí v čase a prostoru (státě) a v čase a prostoru se i mění.** Totéž ustanovení se proto může v různých dobách vykládat různě – viz **tzv. přeměna ústavy**, tj. změna obsahu ústavy beze změny jejího textu (**ústavní zvyklosti - lustrace**).
- ✘ **→Výklad se tak může měnit** - zvláštnost práva, na rozdíl od formální logiky a matematiky.
- ✘ **To však neznamená, že výsledek výkladu může být libovolný** a že závisí pouze na interpretovi. To v právním státě možné není na rozdíl od státu, kde vládne diktatura nebo kde je přímo v ústavě zakotvena vláda určité politické strany.
- ✘ **Výklad je racionálním aktem, aplikace je aktem volným** (vykládat a rozhodovat je rozdíl, 10b míst. poplatky)

Typy výkladu



Právní politika a politika tvorby práva

Titul: Teorie legislativy

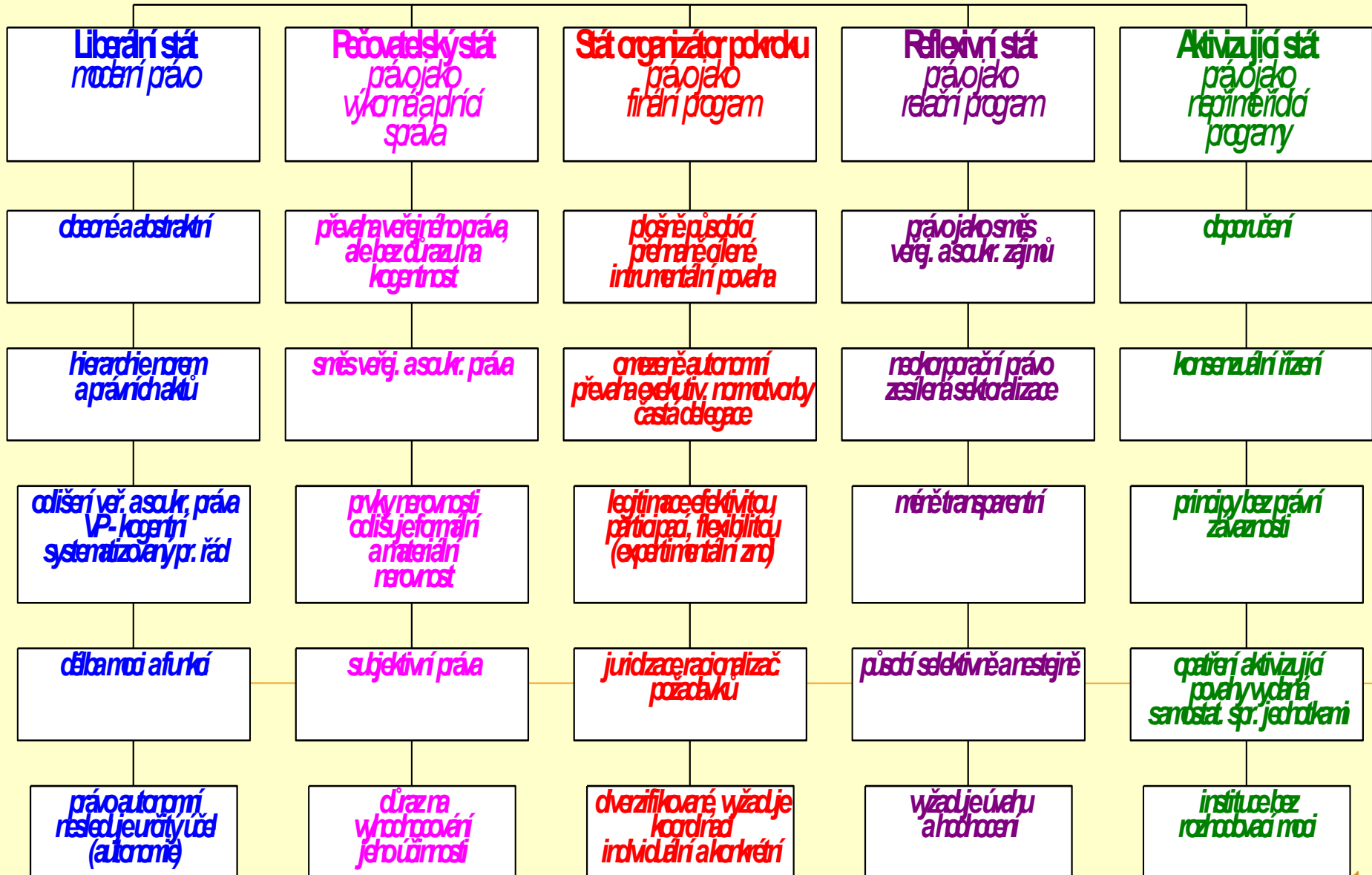


Typ státu a typ práva

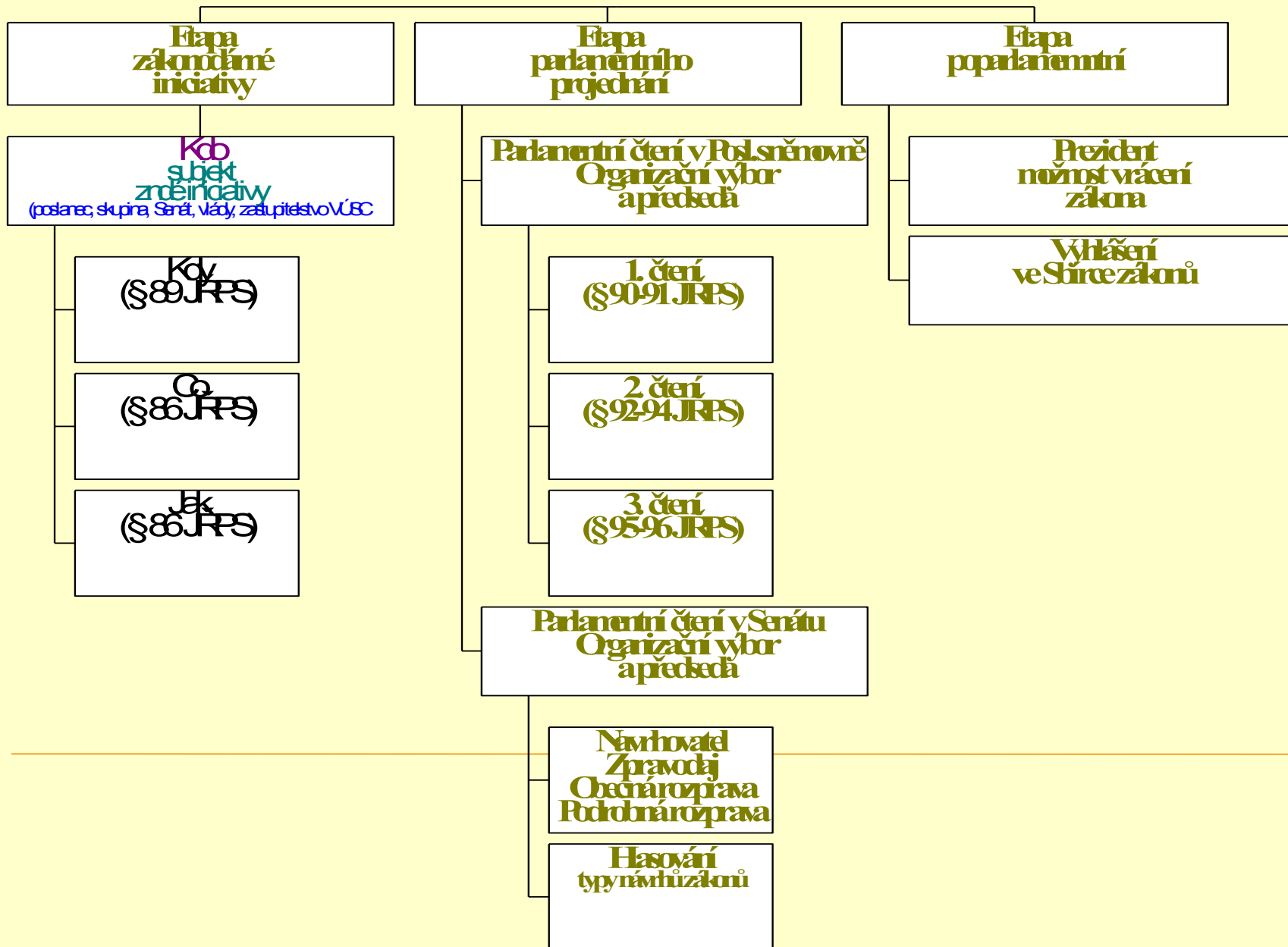
Filip, J.: Teorie legislativy

Schuppert, F.: Staatswissenschaft. Baden-Baden 2003

Morand, Ch. L.: Le droit néo-moderne des politiques publiques. Paris 1999



Zákonodárný proces



Zákonodárny proces a Ústavní soud (I)

68 odst. 2 ZÚS – předmětem řízení není jen obsahová shoda, nýbrž i dodržení ústavních východisek zákonodárné procedury

Základní nálezy Ústavního soudu ve věcech procedury

- č. 55/1995 Sb. – kontrola ústavnosti předpisu, který již neplní funkci (Pl. ÚS 14/94 Benešovi dekrety, usn. Pl. ÚS 5/98 katedrála)
- č. 167/200 Sb. a č. 528/2002 Sb. – co to je právní předpis ve smyslu čl.87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR (Pl. 24/99, Pl. 4/13 amnestie)
- č. 476/2002 Sb. – zásada *ne bis in idem* platí i v zákonodárném procesu (Pl. ÚS 5/02)
- č. 252/2006 Sb. – dlouhodobá nečinnost Parlamentu porušuje ústavní pořádek (úprava nájemného Pl. 2/05)
- č. 37/2007 Sb. – není přípustné vkládat do návrhu zákona tzv. přílepky (Pl. ÚS 77/06)
- č. 294/2010 Sb. – komplexní pozměňovací návrhy nejsou neústavní (Pl. ÚS 39/08)
- č. 80/2011 Sb. – hodnocení ústavnosti vyhlášení stavu legislativní nouze a práva opozice (Pl. 55/10)
- č. 147/2012 Sb. (Pl. 29/11) – zrušení 237/1c o.s.ř. jako ustanovení s „nepředvídatelnými“ důsledky, lze různě posoudit, strana neví, co má čekat – viz ale odlišná stanoviska

Zákonodárný proces a Ústavní soud (II)

68 odst. 2 ZÚS – předmětem řízení není jen obsahová shoda, nýbrž i dodržení ústavních východisek zákonodárné procedury

Základní východiska:

- 1) právní stát – ochrana ústavnosti, hierarchie v právním řádu, jasnost, srozumitelnost, přehlednost, předvídatelnost důsledků ustanovení
 - 2) demokracie – zejména ochrana menšiny, nelze měnit přijatá rozhodnutí
 - 3) ústavně konformní výklad – nerušit, kde lze vyložit
 - 4) minimalizace zásahu – omezit se na nejmenší možnou míru, nejdříve kompetenční – pak procesní – na závěr obsahové věci, maximalizace nezasahu – Balík)
 - 5) rušit není třeba to, co již nepůsobí, i když je to platné (Beneš dekrety)
 - 6) v případě poruchy u procedury je třeba zrušit celý novelizující předpis (výjimka z pravidla, jinak se ruší předpis novelizovaný)
 - 7) výklad *in favorem legis* – *in favorem conventionis* – relevantní menšina
 - 8) vztah k právu EU – ÚS nemůže přezkoumávat akty práva EU (Pl. ÚS 12/08), povinností obecného soudu je položit předběžnou otázku podle č. 267 SFEU (Pl. ÚS 1009/08), nepoložení porušuje právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1
- Listiny
- 9) ~~Pl. ÚS 6/02 – církve a náboženské společnosti; sp. zn. Pl. ÚS 25/06 – požární řád města Ostrova) převzetí dikce jednoho předpisu do druhého bez dalšího nezakládá protiústavnost, a je tedy přípustná (problém při rušení, zůstane v jiném, zejména vztah ústava – zákon.~~