

Tvorba práva

Jakub Míšek

4. 11. 2019

Pojem tvorba práva

- Zákonodárství = Legislativa
- Problém – „legislativa“ dnes více významů
 - Činnost
 - Výsledek
- 3 úrovně:
 - Normotvorba
 - Tvorba norem obecně
 - Tvorba práva
 - Tvorba psaného práva (nejen zákonů)
 - Legislativa
 - V přísném slova smyslu tvorba zákonů

Legislativní proces – sociální smysl

- Společenský proces
 - Analýza sociálních vztahů
 - Zkoumání nezbytnosti regulace
 - Zkoumání společenského působení právní normy
- Předpoklad vytvoření legislativního záměru
- Následné vyhodnocení společenského působení práva

Legislativní proces – právní smysl

- Formální proces tvorby právní normy (právního předpisu)
 - Završení jejím vyhlášením (promulgací)
 - Parlament ČR
- V širším smyslu = formální realizace legislativního záměru
 - Začíná dříve
 - Složitá interakce a spolupráce řady orgánů VS, odborníků, zájmových skupin
 - Odbory legislativy a tvorby předpisů

Stadia legislativního procesu

- Ideální model
 - 1) Zjištění potřeby právní úpravy
 - 2) Vznik legislativního záměru
 - Politickoprávní představa o vhodnosti vydání nové právní normy a zahájení její přípravy
 - 3) Realizace legislativního záměru
 - Obvykle spouští ministerstvo (tzv. vládní návrhy zákona)
 - Bere v potaz účel budoucí právní normy, ústavní pořádek (zejména LZPS), právní řád (nová norma musí být souladná), hospodářský efekt (náklady)
 - Další stadia legislativního procesu:
 - Vypracování zásad a osnovy navrhovaného předpisu
 - Předběžné vnitrozoborní a mezirezoborní připomínkové řízení
 - Formální podání legislativního návrhu orgánu, který je příslušný o něm rozhodnout
 - Projednání v příslušném orgánu
 - Přijetí (vznik platnosti)
 - Publikace

Zákonodárná činnost

- Nezbytné zákonné oprávnění k zákonodárné činnosti = legislativní pravomoc
 - Čl. 39 a následující Ústavy
 - Stanoví základní rámec legislativního procesu
 - Čl. 78 Ústavy

K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.
 - Čl. 79 odst. 3 Ústavy

Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.
 - Čl. 104 odst. 3 Ústavy

Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Čl. 39

- (1) Komory jsou způsobilé se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů.
- (2) K přijetí usnesení komory je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů, nestanoví-li Ústava jinak.
- (3) K přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu a k přijetí usnesení o souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, jakož i k přijetí usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, již je Česká republika členem, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.
- (4) K přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

Čl. 40

K přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

Čl. 41

(1) Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně.

(2) Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

Čl. 42

(1) Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda.

(2) Tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnází se o nich jen Poslanecká sněmovna.

Čl. 44

(1) Vláda má právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů.

(2) Nevyjádří-li se vláda do třiceti dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen, platí, že se vyjádřila kladně.

(3) Vláda je oprávněna žádat, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry.

Čl. 45

Návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna Senátu bez zbytečného odkladu.

Senát

Čl. 46

- (1) Senát projedná návrh zákona a usnese se k němu do třiceti dnů od jeho postoupení.
- (2) Senát svým usnesením návrh zákona schválí nebo zamítne nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří vůli nezabývat se jím.
- (3) Jestliže se Senát nevyjádří ve lhůtě podle odstavce 1, platí, že je návrh zákona přijat.

Čl. 47

- (1) Jestliže Senát návrh zákona zamítne, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu. Návrh zákona je přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců.
- (2) Jestliže Senát návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna ve znění schváleném Senátem. Jejím usnesením je návrh zákona přijat.
- (3) Jestliže Poslanecká sněmovna neschválí návrh zákona ve znění schváleném Senátem, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu. Návrh zákona je přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců.
- (4) Pozměňovací návrhy nejsou při projednávání zamítnutého nebo vráceného návrhu zákona v Poslanecké sněmovně přípustné.

Čl. 48

Jestliže Senát vyjádří vůli nezabývat se návrhem zákona, je tímto usnesením návrh zákona přijat.

Závěr legislativního procesu

Čl. 50

(1) Prezident republiky má právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen.

(2) O vráceném zákonu hlasuje Poslanecká sněmovna znovu. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Jestliže Poslanecká sněmovna setrvá na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců, zákon se vyhlásí. Jinak platí, že zákon nebyl přijat.

Čl. 51

Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády.

Čl. 52

(1) K platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen.

(2) Způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon.

Promulgace

- Vysoce formalizovaná procedura
 - Završení legislativního procesu
 - V současnosti transparentní od předložení zákonodárci
- Předpoklad po zásadu *Ignorantia juris non excusat* (neznalost práva neomlouvá)
 - Fikce
 - Potřebná dostupnost práva – zajištění možnosti se seznámit
 - Příklad: Platnost v ČR je dána dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů = den rozeslání příslušné částky sbírky zákonů
- Historické příklady: Městské knihy, Provolání na návsi

Účinnost právního předpisu

= aplikovatelnost norem na právní vztahy

- Nastává dnem, který je uvedený v posledním ustanovení předpisu
 - Pokud není uvedeno tak 15 den po vyhlášení
- Čas mezi platností (publikací ve sbírce) a účinností = **legisvakanční lhůta** (legisvakance)
 - Zásadní – čas, kdy se adresát normy může na novou podobu připravit
- Možný problém – **retroaktivita**
 - Pravá
 - Účinnost je nastavena před platnost – zpětně se mění právní poměry
 - Velmi nežádoucí a problematické (nízká právní jistota), možné jen ve prospěch adresátů norem
 - Nepravá
 - Není to retroaktivita v přísném slova smyslu, není zpětná účinnost
 - Změna obsahu existujícího právního vztahu novým předpisem
 - Vznik a platnost právního vztahu se posuzuje podle dřívější normy

Legislativní proces v Parlamentu – Poslanecká sněmovna

- Upraven zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- Přehledný popis: [web Poslanecké sněmovny](#)
- 3 čtení zákona
 - Přehledné vysvětlení: <https://www.youtube.com/watch?v=GeMtPran96U>
- 1. čtení
 - O návrhu jako celku v plénu
 - Obecná rozprava o potřebnosti úpravy
 - Hlasuje se o přijetí
 - Předá se výborům (lhůta 60 dnů, může být zkrácena)

Legislativní proces v Parlamentu – Poslanecká sněmovna

- 2. čtení
 - Soustředí se na jednání výboru, kterému byl návrh přikázán
 - Usnesení – doporučení zda má být návrh schválen nebo ne
 - Obecná rozprava
 - Možnost zamítnout, nebo vrátit k projednání
 - Podrobná rozprava
 - Pozměňovací návrhy
 - Možnost zamítnout, nebo vrátit k projednání
- 3. čtení
 - Zpravidla brzy po druhém
 - Odstranění nejasností, legislativně technických a gramatických chyb
 - Končí hlasováním o návrhu jako celku

Legislativní pravidla

- Legislativní pravidla vlády
 - <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209>
- Interní předpis přijatý usnesením vlády (není zákon)
- Obsahují konkrétní pravidla, jak má návrh předpisu vypadat
 - Podzákonné předpisy jsou upraveny zejména LPV
 - Zejména vládní návrhy zákona
 - Pravidla pro jednotlivé dílčí fáze návrhu, správné použití jazykových prostředků, systematiky předpisů ...

Návrh zákona dle LPV

- Věcný záměr (čl. 3 a následující)
 - vypracovávají ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy a předkládají jej k projednání vládě před vypracováním návrhu zákona, a to v případě, že věcný záměr je obsažen v plánu legislativních prací vlády

Návrh zákona dle LPV

- Návrh zákona (čl. 8 a následující)
 - Osnova zákona (paragrafové znění)
 - Součástí je důvodová zpráva
 - Obecná část:
 - zhodnocení platného právního stavu
 - odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy
 - vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku
 - zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky
 - zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie (+ SDEU)
 - zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána
 - předpokládaný hospodářský a finanční dopad
 - zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů
 - zhodnocení korupčních rizik
 - zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu
 - odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, pokud se to navrhuje
 - Zvláštní část
 - Popisu jednotlivých paragrafů a jejich účelu a významu

Změna právní úpravy

- „Životní cyklus“ zákona
- Vydání nového předpisu
- Změna dosavadního předpisu (novela)
- Zrušení dosavadního předpisu (derogace)

- Obvykle vytvoření nového předpisu znamená zrušení dosavadního
 - Př.: rekodifikace občanského práva (89/2012 Sb. nahradil 40/1964 Sb. a řadu dalších předpisů)
 - Výjimky – zákon o kybernetické bezpečnosti

Novelizace

- Změna/doplnění/zrušení části předpisu
- Samostatný právní předpis
- Po novele platí nový text předpisu, ale označení zůstává stejné
 - Příklad: zákon [č. 121/2000 Sb., autorský zákon, ve znění pozdějších předpisů](#)
- Měla by se držet systematiky původního předpisu, neměla by být příliš rozsáhlá (pak je lepší přijmout nový zákon)

Derogace

= zrušení právního předpisu

- Výslovná derogace

- derogační klauzule – obvykle na konci předpisu
 - Generální
 - Výčtová (enumerativní)

- Derogace mlčky

- V případě konfliktu dvou norem
- Interpretační pravidla

- 1) *Lex superior derogat legi inferiori* (předpis s vyšší právní silou má přednost před předpisem s nižší)
- 2) *Lex specialis derogat legi generali* (zvláštní norma má přednost před obecnou)
- 3) *Lex posterior derogat legi priori* (novější norma má přednost před starší)

Právní jazyk

- Odborný spisovný jazyk
- Požadavky:
 - Jednoznačnost
 - Konstantnost
 - Srozumitelnost

Vnitřní struktura právního předpisu

- Může být preambule
- Obecná část, zvláštní část (zejména u kodexů – zákoníků)
- Hlavy zákona
- Díly a oddíly
- Paragrafy (články)
 - Odstavce
 - Písmena
 - Věty

Nedostatky tvorbě práva

- Velké množství podzákonných právních aktů
- Vysoký objem tvorby práva (hypertrofie)
- Časté změny (Labilita)
- Používání právně neurčitých výrazů
- Vzájemná rozpornost právních norem
- Pokusy řešit právní cestou to, co mohou upravit jiné metody regulace

Děkuji za pozornost.

Otázky?