

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
FILOZOFICKÁ FAKULTA
ÚSTAV ČESKO-NĚMECKÝCH AREÁLOVÝCH STUDIÍ A GERMANISTIKY

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

HISTORIE A SOUČASNOST LEGISLATIVNÍHO PROCESU
V ČESKÉ REPUBLICE A VE SPOLKOVÉ REPUBLICE NĚMECKO

Vedoucí práce: PhDr. Miroslav Šepták, Ph.D.

Autor práce: Linda Štiková

Studijní obor: Česko-německá areálová studia

Ročník: 3

2023

Prohlašuji,

že jsem autorem této kvalifikační práce a že jsem ji vypracovala pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu použitých zdrojů.

V Českých Budějovicích dne 1. května 2023

.....

Linda Štiková

Poděkování

Ráda bych poděkovala panu PhDr. Miroslavu Šeptákovi, Ph.D. za odborné vedení mé práce, poskytnutí cenných rad a předání zkušeností. Své rodině a přátelům děkuji za projevenou trpělivost a podporu.

Anotace

Bakalářská práce je zaměřena na problematiku zákonodárné moci jakožto nedílné součásti každého právního státu, a na tvorbu primárních (zákonných) předpisů a sekundárních (podzákonných) předpisů v komparativní perspektivě České republiky a Spolkové republiky Německo. Stručně je také nastíněn historický kontext tvorby zákonů obou států z doby existence pluralitního politického systému, který do určité míry inspiroval současné právní předpisy. Klíčová je rovněž otázka efektivnosti právotvorné procedury spočívající ve znalosti ze strany veřejnosti, neboť právě transparentnost legislativy plní významnou roli v každodenním životě občanů.

Klíčová slova: právo; zákonodárná moc; legislativní proces; Spolková republika Německo; Česká republika; právní předpis

Annotation

This bachelor thesis focuses on the issue of the legislature as an integral part of any rule of law. Specifically, the thesis focuses on the creation of primary (statutory) regulations and secondary (sub-statutory) regulations in a comparative perspective of the Czech Republic and the Federal Republic of Germany. The historical context of lawmaking during the existence of a pluralistic political system, which to some extent inspired the current legislation, is also briefly outlined. The question of the effectiveness of the lawmaking procedure in terms of public knowledge is also key, since it is the transparency of legislation that plays a significant role in the everyday life of citizens.

Keywords: law; legislature; legislative process; Federal Republic of Germany; Czech Republic; legislation; legal regulation

Obsah

Úvod.....	7
Seznam zkratk	10
1. Právo	11
1.1 Pojem právo	11
1.2 Prameny práva	13
1.2.1 Právní předpisy a normy	14
1.3 Ústavní pořádek České republiky	17
2. Legislativní proces České republiky	18
2.1 Historie legislativního procesu	18
2.1.1 Parlamentarismus.....	18
2.1.2 Vývoj parlamentu v České republice.....	20
2.1.3 Legislativní procedura	22
2.2 Zákonodárná moc	25
2.2.1 Orgány zákonodárné moci	26
2.2.2 Legislativní iniciativa a pravomoc.....	29
2.2.3 Právní úprava návrhu zákona.....	30
2.3 Legislativní proces a jeho fáze.....	31
2.3.1 Tvorba práva	31
2.3.2 První čtení	35
2.3.3 Projednávání ve výborech.....	35
2.3.4 Druhé čtení.....	36
2.3.5 Třetí čtení	37
2.3.6 Senátní projednávání návrhu	38
2.3.7 Závěr tvorby práva.....	40
2.3.8 Promulgace, aplikace a interpretace norem	41
2.4 Legislativní proces z pohledu územní samosprávy	43
2.4.1 Zákonodárná iniciativa krajů	43
2.4.2 Normotvorba krajů a obcí	45
3. Legislativní proces Spolkové republiky Německo	48
3.1 Historie legislativního procesu	48
3.2 Úvod do zákonodárství	53

3.2.1	Oblasti kompetencí	54
3.3	Orgány legislativního procesu	57
3.3.1	Bundestag.....	58
3.3.2	Bundesrat	61
3.3.3	Spolkový ústavní soud	64
3.4	Legislativní proces a jeho rozdíly	65
3.4.1	Zahájení řízení	65
3.4.2	Schvalování Spolkovou radou	72
3.4.3	Závěrečná fáze tvorby práva.....	76
3.4.4	Rozdíly legislativní činnosti v ČR a SRN	79
4.	Komparace vad zákonodárného procesu a zákonů	82
4.1	Úvod do problematiky	82
4.2	Aktuální vady zákonů	83
4.3	Procedurální vady	85
4.3.1	Legislativně-technické nedostatky	85
4.3.2	Kompetenční nedostatky.....	86
4.4	Zefektivnění zákonodárné procedury	88
	Závěr	90
	Seznam vyobrazení	93
	Seznam tabulek.....	94
	Seznam odborné literatury a elektronických zdrojů	95

Úvod

Legislativní proces, v širším slova smyslu tvorba všech normativních právních aktů, je nedílnou součástí každého právního státu. V dnešní době je vydáváno, upravováno a rušeno velké množství právních předpisů. Je tomu tak více než v minulosti. Tvorba jednotlivých zákonů, vyhlášek, nebo nařízení je pro běžného člověka poměrně složitá pro pochopení, a proto se většina lidí neznalých práva a konkrétně legislativy v tomto ohledu velmi obtížně orientuje. I z tohoto důvodu jsem se rozhodla zpracovat právě téma legislativního procesu aplikovaného v České republice. Pro porovnání je součástí práce i zákonodárna procedura Spolkové republiky Německo. Tento stát jsem zvolila z důvodu provázané historie s naší republikou a značných odlišností vyskytujících se během postupu zákonodárných orgánů obou států.

Předložená bakalářská práce se zabývá otázkou tvorby práva a nabízí základní vhled do problematiky zákonodárny moci. Je zaměřena na přiblížení postupu českých zákonodárců při schvalování právních předpisů. Rozebrán je pojem práva, dále podmínky legislativní procedury, její aktéři i jednotlivé fáze, kterými každý právní předpis prochází, než vyjde na povrch. Bakalářská práce si klade za cíl informovat veřejnost o základních aspektech týkajících se jedné se tří státních mocí, neboť každá společnost potřebuje pravidla, dle kterých funguje a které zásadně ovlivňují život každého jedince, a je nutné tyto pravidla znát. Fakt, že by chování občanů mělo být regulováno, vychází už ze zkušeností Římské a Babylonské říše, kde vznikly nejstarší právní dokumenty – Zákon dvanácti desek a Chammurapiho zákoník. Proto se domnívám, že by si měl být každý z nás vědom minimálně klíčových okolností souvisejících s tvorbou a aplikací těchto právních norem.

Transparentnost celého právotvorného procesu je velmi důležitá pro všechny občany. Každý by měl možnost zjistit jaký právní předpis týkající se jeho osoby či například jeho pobytu na daném území, podnikání, sociálního a důchodového zajištění, jemu poskytovaných sociálních či státních služeb nebo finančních příspěvků, se právě projednává, jaký je důvod jeho projednávání, jaký eventuální návrh na změnu se nabízí a jaké dopady to na konkrétní jedince bude mít. Znalost této problematiky v očích veřejnosti může celý legislativní proces urychlit a učinit ho efektivnějším. Právě efektivita aplikovaných norem je to nejpodstatnější. Má práce obsahuje i souhrn některých nedostatků a problémů vyskytujících se v průběhu celé procedury v rámci

obou zemí a které je za účelem dosažení efektivnějšího zákonodárství nutno v ideálním případě odstranit.

Odborné literatury na téma práva, právních předpisů či zákonodárského procesu je velké množství. Problematikou práva se podrobněji zabývá Viktor Knapp, jeden z nejvýznamnějších českých právníků druhé poloviny 20. století, československý politik Komunistické strany Československa a v neposlední řadě poslanec Národního shromáždění ČSSR. Ten je autorem nejedné monografie právního zaměření. Konkrétně mi byl nápomocný titul s názvem *Teorie práva*, jelikož obsahuje jak základní vhled do právní vědy, tak upravuje i aspekty týkající se přímo tématu legislativního práva. Kniha se stejným označením od Aleše Gerlocha, českého právníka působícího rovněž na pozici profesora Právnické fakulty Univerzity Karlovy, je v mnoha ohledech podobná dílu Knappa, ale problematikou zákonodárského procesu se zabývá obsírněji a více do hloubky. Čtenář v ní nalezne například i nedostatky související s tvorbou práva v praxi. Z tohoto důvodu bych tuto knihu doporučila všem, koho právní tematika zajímá, neboť pro primární porozumění – domnívám se – není nutné sáhnout po jiné publikaci, než je tato.

Osobně jsem čerpala převážně z monografie Romana Svatoše s názvem *Základy teorie státu a práva*, protože nabízí ucelený přehled informací týkajících se legislativního procesu, jež byl pro mě velmi dobře uchopitelným. Zabývá se problematikou pozice práva ve společnosti a jeho společenským působením, díky čemuž může být pro občany jeho podání srozumitelnějším – ve srovnání například s Knappem, jehož publikace jsou právně více orientované na termíny a jiný styl výkladu. Mimo jiné sám Svatoš čerpá z literatury dalších odborníků, a přináší tak do díla mnoho pohledů utvářejících ucelenější obraz o právní problematice. Ačkoli nalezne čtenář i aktualizované vydání, struktura knihy a způsob výkladu zůstal nepozměněn. Jiní autoři se zpravidla zaměřují na vymezení pojmu práva, nikoli na legislativní proces jako takový.

Současné zákonodárství popisuje mnoho autorů, kdežto historický vývoj nikoli. K této části mé bakalářské práce jsem využila sociologickou studii s názvem *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*, která předkládá i mnoho grafického znázornění. Velmi dobře se tak v knize orientuje a díky její přidané hodnotě a jedinečnosti pro mě představovala jeden z významných zdrojů, neboť jsem mnoho výsledných informací této studie využila i k tvorbě tabulek usnadňující orientaci v textu. Další využitě publikace se zaměřují spíše na ústavní vývoj a vývoj parlamentarismu v ČR, jež sice úzce souvisí s tvorbou zákonů, ale samotný postup zákonodárských orgánů

lze nalézt ve vydaných knihách zřídka. Klíčové pro mě k vypracování práce byly i oficiální webové stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu a vlády ČR, které nepochybně poskytují přehledné a relevantní informace, jež jsou velmi snadno dostupné veřejnosti. Dohledat lze na webových stránkách jak aktuální dění jednotlivých orgánů moci, tak stručněji i jejich historické počínání, a mimo jiné taktéž znění nejvyššího zákona státu – Ústavy – jehož obsah představuje stěžejní část mé bakalářské práce.

Za užitečný zdroj z hlediska informací k legislativnímu postupu Spolkové republiky Německo považuji dokument vytvořený Spolkovým sněmem, jehož text zpracoval Christian Heyer – vedoucí právního oddělení. Ten byl téměř jediným zdrojem informací týkající se historie této komory a jejího vývoje ovlivňujícího současnou podobu zákonodárství Německa. Mimo to definuje pojem „zákon“ a vymezuje důvody vzniku právních norem. Důkladně popisuje každý krok v procesu tvorby zákonů, obsáhleji než jiné použité publikace. Informace z tohoto dokumentu dostupného online tak doplnily základ problematiky, který mi nastínila kniha s názvem *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* pojednávající o základních principech právního státu aplikovaných v SRN, dělbě moci a nahlížející rovněž na otázku zákonodárství – z pohledu rozdělení pravomocí a parlamentu fungujícího na bázi politických frakcí a zřízovaných výborů, na něž je přenesena značná část legislativní odpovědnosti. Velký přínos pro mou práci měl titul *So arbeitet der deutsche Bundestag*, v němž se autoři – Susanne Linn a Frank Sobolewski – koncentrují na práci Spolkového sněmu jakožto jádra legislativního procesu a přibližují čtenářům jak jeho strukturu, tak organizaci práce – okrajově i postup tří parlamentních rozprav. Základní i detailnější údaje přináší tak jako Ústava ČR také Základní zákon, webové stránky Spolkového sněmu a Spolkové rady či grafická zpracování postupu vypracovaná oběma orgány.

Ke zpracování kapitol – převážně poslední – mé práce mi z části pomohly právní časopisy *Neue Juristische Wochenenschrift* a *Due Process of Lawmaking* dostupné online, které detailněji dokreslily pohled na jednotlivé otázky nedostatků právotvorné procedury. Nejpřínosnější publikace byly dvě – *Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku* zpracované advokátkou Marií Zámečnickovou a *Legislativní proces*, jež má na starosti ústavní právník Jan Kysela a právní teoretik Jan Wintr. Všichni autoři se zabývají srovnáním efektivnosti a následně problémů zákonodárského procesu, ať už z hlediska srovnání více zemí, tak teorie s aplikovanou praxí.

Seznam zkratek

BGBI. IS.	Bundesgesetzblatt, Spolkový zákon
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht, Spolkový ústavní soud
Čl.	Článek
ČR	Česká republika
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Základní zákon
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Jednací řád Spolkového sněmu
JŘPS	Jednací řád Poslanecké sněmovny
NDR	Německá demokratická republika
Odst.	Odstavec
Parlament	Parlament České republiky
Písm.	Písmeno
PS	Poslanecká sněmovna
Rada	Spolková rada
Sb.	Sbírka
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, Sjednocená socialistická strana Německa
Sněm	Spolkový sněm
Sněmovna	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
sp. zn. Pl. ÚS	Nález pléna Ústavního soudu
Ústava	Ústava České republiky

1. Právo

V této kapitole jsou vymezeny klíčové pojmy týkající se legislativy nejen České republiky, ale i dalších zemí světa. Zmíněn je například termín právo, právní předpis či pramen práva. Ty reprezentují jakési základní kameny pro správné porozumění, nepochybně složité, zákonodárné proceduře. Lidé by se v právu měli orientovat, neboť tvoří velmi důležitou součást života každého jedince. Právní povědomí občanů je součástí gramotnosti a mělo by zahrnovat přinejmenším znalost základních práv a základních povinností, provázejících nás po celý život. Je podstatné vědět, co představují právní normy a z jakého důvodu nás doprovází i při běžných úkonech den za dnem.

1.1 Pojem právo

*„Právo vytváří nezbytný autoritativní systém závazných pravidel lidského chování udržující sebezachování společnosti tím, že chrání obecný zájem, vzájemné respektování individuálních zájmů a jejich soulad se zájmem společenským.“*¹ Tak zní jedna z mnoha definic tohoto pojmu. K tomu, aby společnost náležitě fungovala, je zapotřebí regulace společenských vztahů, která jedince udržuje v homeostatickém stavu². Právo je v rovině normativní nepochybně jedním z regulativních systémů, státem vynutitelný a zabezpečovaný souhrn právních norem, a tudíž představují podstatnou součást každého právního státu.³

V takovém státě je veškerá státní moc právu podřízena a jím i omezena. Základ pro fungování státu představuje právní řád stanovující stálé hodnoty, které jsou občany vymahatelné. Bývá udáváno, že *„v právním státu se veškeré veřejné pravomoci vždy vykonávají v mezích stanovených zákonem, v souladu s demokratickými hodnotami a základními právy a pod kontrolou nezávislých a nestranných soudů.“* Věra Jourová, místopředsdkyně Evropské komise pro hodnoty a transparentnost uvedla, že právní stát spolu s demokracií a základními lidskými právy představuje nejdůležitější hodnoty nejen státu, ale i celé Evropské unie. Tím, co pod pojmem právní stát rozumět se zabývá

¹ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 176. ISBN 8074001628.

² Rovnovážném.

³ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. Právnícké učebnice, s. 27-33. ISBN 80-7179-028-1.

i ústavní právník Jan Kudrna, který ho definuje jako spolek, který dodržuje své právní předpisy a respektuje principy konstitucionalismu, tj. individuální svobody jednotlivce.⁴

Nejen že je tedy právo předmětem ochrany jedinců, je také prostředkem regulace společnosti – formuluje, upevňuje a stabilizuje sociální vztahy.⁵ Právo může být zkoumáno nejen v již zmíněné rovině normativní, ale rovněž i v rovině sociální – systém společenských vztahů determinujících⁶ obsah pravidel, informační – nositel informací pro adresáty norem či v rovině mocenské – jako prostředek realizace státní i mezinárodní politiky. Pojem právo lze dle nahlížení roviny různě dělit. Především je rozlišováno právo objektivní a subjektivní. Pod objektivním se rozumí souhrn právních norem jako obecně závazných pravidel chování jedinců, stanovených nebo uznaných státem. Ačkoli i to vzniká na základě lidské vůle, subjektivní právo představuje pouhou možnost žádoucího či tolerovaného chování zaručenou právním subjektům a navazuje tak na právo objektivní.⁷

Pro tuto práci je klíčová rovina normativní, v níž lze právo nadále dělit na tzv. právní odvětví, a to z hlediska mnohých kritérií. Definováno je například právo soukromé a veřejné. Soukromá je oblast, kde všechny subjekty vystupují v rovném postavení a ani jeden z nich není zmocněn rozhodovat o právech a povinnostech druhého – úpravy lze provádět pouze na základě smluv a dohod. Za charakteristický příklad bývá uváděno občanské právo. Na druhé straně stojí veřejná – zejména státní – moc, vystupující prostřednictvím tří složek – zákonodárné, výkonné, soudní – v níž jsou vztahy založené na nerovnosti subjektů. U práva veřejného vystupuje veřejný činitel v nadřazeném postavení s právem ukládat povinnosti. Do této kategorie řadíme ústavní, finanční, správní, trestní či živnostenské právo.⁸

Existují dva pohledy na původ práva. Prvním je koncepce přirozenoprávní, pod kterou se rozumí přirozený systém uspořádání společnosti, dle slov vystudovaného právníka Goetha a významné osobnosti 18. století se jedná o „*právo, které se s námi zrodilo*“. Naproti tomu stojí koncepce sociologická, dle níž představuje právo regulativní

⁴ ZACHOVÁ, Kateřina. *Euractiv.cz: Co je to právní stát? A proč je důležité jej respektovat?* [online]. 2020, 22.12.2020 [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/news/co-je-to-pravni-stat-a-proc-je-dulezite-jej-respektovat/>.

⁵ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 176. ISBN 8074001628.

⁶ Určujících.

⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice, s. 19-21. ISBN 978-80-7380-652-1.

⁸ *Publi.cz: Právní systém v ČR* [online]. 2020, 22.12.2020 [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://publi.cz/books/375/02.html>.

system, který si lidé postupem vývoje sami vytvářejí. Otázkou, kde se právo objevilo a proč je ve společnosti bráno jako závazný systém pravidel lidského chování, se zabývá právní filozofie. Na justifikaci⁹ práva lze v literatuře najít mnoho odlišujících se názorů. Klíčovou roli hraje v této otázce potřeba sebezachování společnosti. Právě tato potřeba je hnacím motorem, již reprezentuje právo a s ním i právní řád a každá právní norma. Jedná se o otevřený normativní systém, se společností v nepřetržité interakci¹⁰ a posouvající se jak formální tvorbou právních norem, tak spontánním vývojem společnosti.¹¹

1.2 Prameny práva

Prameny práva jsou historicky proměnlivé. V současnosti existují tři hlavní systémy, do nichž lze zařadit většinu právních řádů světa. V České republice je uplatňováno kontinentální právo, jehož systém vychází z odlišného základu v porovnání s druhým typem – angloamerickým. Charakter každého právního systému je dán minulostí, a proto také platí na jiných místech. Toto nejznámější dělení popsal jeden z významných českých právníků 20. století, Viktor Knapp. Angloamerické právo čerpá ze své kultury, zkušeností a obyčejů, kdežto kontinentální se vyvíjelo na základě recepce¹² práva Římského, a je tedy založeno na normativních právních aktech. V důsledku toho je dnes využívána propracovaná struktura zákonů.

Již název této formy občanského práva vypovídá o jejím původu. Vznikla v kontinentální Evropě a odtud se dále rozšiřovala cestou kolonizace i mimo ní, a rozčlenila se na několik okruhů. Ať už se jedná o okruh francouzského, rakouského, německého, švýcarského práva či práva skandinávských zemí, hlavním pramenem bývá zpravidla občanský zákoník upravující soukromá práva a povinnosti občanů.¹³ U kontinentálního uspořádání hraje důležitou roli již zmíněná dualita, tj. existence soukromého a veřejného práva. Český advokát Aleš Gerloch přidává k tomuto rozdělení navíc třetí variantu a tou je právní systém islámský.¹⁴

⁹ Zdůvodnění existence práva.

¹⁰ Vzájemné působení.

¹¹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. Právnícké učebnice, s. 49. ISBN 80-7179-028-1.

¹² Převzetí pravidel, zásad nebo celé právní soustavy.

¹³ KNAPP, Teorie, s. 92-95.

¹⁴ *Eurocompanies: MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ SYSTÉMY: ANGLOAMERICKÉ PRÁVO VS. KONTINENTÁLNÍ PRÁVO* [online]. 2013, 22.12.2020 [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.eurocompanies.cz/blog/mezinarodni-pravni-systemy-an>.

1.2.1 Právní předpisy a normy

Jedním z rozhodujících pramenů právního řádu v kontinentálním typu právní kultury a výsledkem legislativního procesu, záměrné činnosti, jsou obecně závazné normativní právní akty nazývané právními předpisy.¹⁵ Definují se jako rozhodnutí orgánu veřejné moci obsahující právní normy – předem daná pravidla chování. Příznačná je jejich hierarchická výstavba vytvářená na základě tzv. právní síly. To je vlastnost, formální kritérium, spočívající v relevanci mezi jednotlivými normami. Z hlediska této relace¹⁶ lze mluvit o normách ústavních, zákonných a podzákonných.

Hierarchie mezi jednotlivými složkami sice reprezentuje závaznost dané normy, ale i přesto platí, že jsou fyzické a právnické osoby, a orgány veřejné správy vázány normami všech stupňů.

Z hlediska právní síly ale platí následující:

- Norma nižší právní síly nesmí odporovat normě vyšší právní síly
- norma může být měněna nebo rušena normou stejné nebo vyšší právní síly.

Ústavními či zákonnými právními předpisy jsou vázány soudy, které jsou oprávněny rozhodovat o souladu norem zákonných a podzákonných.¹⁷ Samotný právní předpis má rovněž hierarchické členění spočívající v rozdělení na části, hlavy, oddíly, paragrafy a poté následně na články a jejich odstavce. V praxi ale dochází k nahodilému uspořádání a v důsledku toho není právní úprava jednotná.¹⁸

Od právních předpisů je důležité odlišit individuální právní akty, mezi které se řadí například trestní příkaz, rozsudek soudu či platební rozkaz. Tyto úkony nepatří mezi prameny práva, nýbrž mezi konkrétní formy aplikace obecně závazných právních aktů. Obdobným případem jsou tzv. interní normativní akty, závazné na základě právních předpisů. Definují se jako směrnice, statuty či instrukce normativního charakteru, jež se vyskytují typicky v oblasti veřejné správy a v pracovních poměrech.

¹⁵ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice, s. 75. ISBN 978-80-7380-652-1.

¹⁶ Vzájemný vztah.

¹⁷ GERLOCH, Teorie, s. 50-52.

¹⁸ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. Právnické učebnice, s. 128. ISBN 80-7179-028-1.

Zavazují pouze občany na základě zákona účastněných ve vztazích, kterých se tyto akty týkají.¹⁹

U obecně závazných právních předpisů lze rozlišit tzv. originální povahu a povahu derivátní neboli odvozenou. Zákony, zákonná opatření senátu, dekrety prezidenta republiky či obecně závazné vyhlášky obcí se řadí do skupiny první. Na druhé straně stojí nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ostatních správních úřadů, nařízení krajských a obecních rad a některá rozhodnutí prezidenta republiky.²⁰

Právní předpisy jsou nejčastěji vydávány v podobě tzv. kodexů²¹. Jedná se o právo psané, a proto je pro jejich platnost klíčová písemná publikace a forma.²² Obsahují jednu, zpravidla ale více konkrétních právních norem, pod kterými se rozumí jednotlivé zákony, zákonná opatření, vládní nařízení, vyhlášky ministerstev či nařízení nižších samosprávných orgánů.²³ Dokonce i ústavní zákony a Ústava České republiky spadají pod právní normy. Právních norem existuje celá řada, ale jedno mají všechny společné. Musí být všemi respektovány a dodržovány. Porušení práva je protiprávním chováním.²⁴ Pokud nejsou právní předpisy následovány, přichází na řadu sankce. Jedná se o postihy s nápravnou funkcí, jež mají za úkol preventivně potlačit a případně trestat odchylky od norem právního řádu. Příklady jsou výchovná či ochranná opatření, podmíněné a nepodmíněné odnětí svobody nebo peněžní pokuta různých částek. Sankce také slouží jako určitý druh prevence proti chování nerespektující právní stát a demokratické zásady.

Právní normy jsou obecně definovány jako předem daná pravidla lidského chování, která musí být schválená, platná a účinná. Jsou přijímány jednak zákonodárnými sbory, orgány výkonné moci, tak rovněž orgány územní samosprávy.²⁵ Jejich schválením se rozumí splnění právotvorného zákonodárného procesu příslušnými orgány. O platné normě mluvíme v okamžiku, kdy je začleněna do právního řádu státu, tedy vydána v příslušné sbírce zákonů. To ještě není chvíle, kdy upravuje práva a povinnosti jednotlivých subjektů, neboť zatím pouze existuje, ale účinná a právně vynutitelná

¹⁹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice, s. 76. ISBN 978-80-7380-652-1.

²⁰ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017, s. 115. ISBN 978-80-7422-612-0.

²¹ Zákoník, ucelený právní předpis tvořící páteř jednoho z hlavních právních odvětví (např. občanské právo).

²² GERLOCH, Teorie práva, s. 50-51

²³ HARVÁNEK, Jaromír. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o, 2008, s. 252. ISBN 978-80-7380-104-5.

²⁴ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. Právnícké učebnice, s. 184. ISBN 80-7179-028-1.

²⁵ SVATOŠ, Základy teorie, s. 67.

je až od v normě určeného data, po uplynutí tzv. legisvakanční lhůty. Ta může být různě dlouhá či dokonce žádná. V takovém případě splývá platnost s účinností. Účinnosti nabývá právní předpis dnem, kdy zakládá, mění nebo ruší právní vztahy.²⁶ Není-li stanoveno jinak, nabývají normy účinnosti zpravidla patnáctý den od jejich vyhlášení, a to především z důvodu řádného osvojení normy ze strany adresátů. V praxi to ale trvá i daleko déle, například v případě nového vydání občanského zákoníku, kdy lhůta dosáhla téměř dvou let.²⁷

U normy je také vždy určena její působnost. Pod pojmem se rozumí stanovení rozsahu, v kterém se pravidlo chování aplikuje, s ohledem na tři kritéria. Rozlišujeme působnost časovou udávající dobu aplikace normy, dále místní, dle níž je vymezeno určité území její platnosti a naposledy se jedná o působnost osobní definující okruh možných subjektů právních vztahů. V praxi to znamená, že dané pravidlo chování platí pouze určenou dobu zpravidla na území České republiky včetně vzdušného prostoru i prostoru pod povrchem země či na území plavidel registrovaných v ČR. Platnost se rovněž vztahuje na občany ČR mimo území státu, a naopak na osoby nacházející se v České republice.²⁸ Právní vědec Roman Svatoš vymezil ve svém díle navíc působnost věcnou týkající se skutkové charakteristiky případů, které má právní norma za úkol upravovat.

Norma může také zaniknout a je tak vyřazena z právního řádu státu. K tomu dochází několika způsoby. Jedním z nejčastějších důvodů bývá uplynutí stanovené doby účinnosti. Normy mohou zaniknout i abrogací²⁹ či derogací³⁰, a v poslední řadě novelizací neboli nahrazením jinou normou, která zpravidla mívá upravené znění. Každá právní norma může být zároveň zrušena normou stejné či vyšší právní síly.³¹ Tvorbu právních norem velmi ovlivňuje konkrétní situace a vývoj společnosti.

²⁶ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Jaký je rozdíl mezi platností a účinností zákona?* [online]. Praha, 22.12.2020 [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=675&z=12218>.

²⁷ *Advokátní kancelář: Legisvakance* [online]. [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.bcak.cz/slovník-pravnich-pojmu/legisvakance/>.

²⁸ *Právo.cz: Zánik účinnosti právní normy* [online]. [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://pravo.cz.studentske.cz/2009/05/zanik-ucinnosti-pravni-normy-nastava.html>.

²⁹ Zrušení celé normy.

³⁰ Zrušení části normy, určitých ustanovení.

³¹ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Druhé, doplněné a aktualizované vydání. Praha: NLN, 2022, s. 86, 93-94. ISBN 978-80-7422-832-2.

1.3 Ústavní pořádek České republiky

Systémem platných pramenů práva je v našem státě právní řád České republiky. Ten nabyl účinnosti 1. ledna 1993 v souvislosti se vznikem samostatného českého státu.³² Obsahuje nejen zákony, ale také ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy na základě vyjádření souhlasu obou komor Parlamentu ČR. Základ tohoto řádu představuje Ústava ČR, kterou tvoří několik ústavních dokumentů, pod jedním pojmem označovaných jako ústavní pořádek. Všechny další předpisy musí být v souladu s tímto nejvyšším zákonem státu. Není-li tomu tak, klíčovou roli hraje moc Ústavního soudu, který provádí kontrolu ústavnosti prostřednictvím nálezů stejné váhy v porovnání se zákony, a má pravomoc rušit veškeré zákony včetně podzákoných předpisů. V současnosti vliv soudů nejvyšší instance roste a zasahují tak do rozhodovací činnosti soudů nižších. Ostatní prameny práva disponují v České republice slabým postavením.³³ Ústavní pořádek ČR zahrnuje již zmíněnou Ústavu ČR přijatou Českou národní radou 16. prosince 1992, ve Sbírce zákonů ústavní zákon pod číslem 1/1993³⁴, několik dalších ústavních zákonů, Listinu základních práv a svobod přijatou Federálním shromážděním, zákon číslo 2/1993 Sb., v neposlední řadě důležitý zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR a platné právní předpisy publikované ve Sbírce zákonů.³⁵

V České republice jsou všechny zákonné i podzákoné předpisy soustavně publikovány v rámci Sbírky zákonů České republiky, a to ve svém úplném znění. Pravidla jejich vydávání se řídí zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv. Sbírku lze v současnosti již nalézt prostřednictvím elektronické databáze, díky níž by měly být postupem času dohledatelné i důvodové zprávy, odůvodnění k přijatým návrhům. Právní předpisy vyšších územních samosprávných celků jsou vydávány v tzv. Věštnících³⁶ krajů a obecní předpisy nalezneme na úředních deskách dané obce.³⁷ Návrhy zákonů jsou rovněž v elektronické podobě, součástí webové stránky Poslanecké sněmovny České republiky.

³² *Akademie věd ČR: České právo* [online]. Praha [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/ceske-pravo-informace-a-odkazy/>

³³ *Akademie věd ČR: prameny práva ČR* [online]. Praha [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/ceske-pravo-informace-a-odkazy/prameny-prava-cr.html>.

³⁴ *Velvyslanectví České republiky: Ústava ČR a zákony* [online]. [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/bratislava/cz/cr_a_eu/ustava_cr_a_listina_zakladni_prav_a/index.html.

³⁵ *Akademie věd ČR: prameny práva ČR* [online]. Praha [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/ceske-pravo-informace-a-odkazy/prameny-prava-cr.html>.

³⁶ Promulgační neboli list úřední povahy.

³⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice, s. 82-86. ISBN 978-80-7380-652-1.

2. Legislativní proces České republiky

Tato kapitola se věnuje zákonodárné moci v demokratickém politickém systému jakožto jedné ze tří nezávislých větví státní moci. Vedle složky výkonné a soudní je totiž neoddělitelnou součástí dělby moci, která je jedním z principů demokracie. V kapitole je zahrnut nástin historického vývoje zákonodárství České republiky, který do jisté míry formoval současnou podobu tvorby právních předpisů. Především je kapitola zaměřena na průběh samotného vzniku a přijímání zákonů. Součástí textu jsou i konkrétní aktéři legislativního procesu, kteří disponují zákonodárnou iniciativou a bez nichž by tato procedura patrně neměla takovou váhu. Kapitola dále pojednává o základních otázkách – co jsou právní předpisy či kdo a jak je oprávněn s nimi jednat.

2.1 Historie legislativního procesu

Historie českého práva sahá do hluboké minulosti. České země tvořili do roku 1918 část Habsburské monarchie. Toto období minulosti má podíl na současné podobě zákonodárství. Právo Habsburské monarchie recipovala³⁸ při svém vzniku – velké události novodobých dějin – předchůdkyně České republiky, Republika Československá. Právní řád České republiky je tedy z historických důvodů ovlivněn nejen rakouskými přístupy, ale i socialistickým právem.

V rámci přechodu z doby socialistického práva do nového politického systému nabyly na významu i obecné právní zásady, které napomáhají překonávat mezery vyskytující se v psaném právu z hlediska usměrnění jeho výkladu.³⁹ To se týká Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod či nálezů Ústavního soudu. Z hlediska svých tradic, konstrukce, pramenů práva, systému a institucí se právní řád ČR řadí do románsko-germánské právní rodiny, resp. do systému evropského kontinentálního práva.

2.1.1 Parlamentarismus

S tvorbou práva je úzce spjat i vývoj parlamentarismu. Myšlenka parlamentní formy se na území dnešní republiky začala prosazovat již v roce 1848.⁴⁰ Díky této ideji se během třinácti let proměnil císařský absolutismus v konstituční monarchii, v rámci níž již neměl

³⁸ Převzít.

³⁹ *Akademie věd ČR: prameny práva ČR* [online]. Praha [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/ceske-pravo-informace-a-odkazy/prameny-prava-cr.html>.

⁴⁰ MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 23. ISBN 978-80-7330-171-2.

panovník neomezenou moc, nýbrž pouze ústavou vymezené pravomoce, a byla respektována dělba moci.⁴¹ Před první světovou válkou ale docházelo opětovně k potlačení práv, a to u žen, kdy do parlamentu mohli volit své zástupce pouze muži.⁴²

Ačkoli Československo přejímalo právní řád a správní organizace tehdejší rakouské monarchie, orgány zákonodárné, výkonné a soudní moci byly vytvořeny nově, zákonodárnou činností Národního výboru, prvního vládního orgánu nového státu. V Československé republice, nástupnické zemi rozpadlého Rakouska-Uherska, byla ustanovena parlamentní demokracie reprezentovaná dvoukomorovým parlamentem. Jeho členové byli voleni ve všeobecných volbách na základě poměrného volebního systému. Tato fakta jsou dnes rovněž aktuální.

Na rozdíl od dnešního Parlamentu ČR disponoval tehdejší Senát a Poslanecká sněmovna nejen mocí zákonodárnou, ale také výkonnou. Tu v současnosti reprezentuje vláda a hlava státu, prezident. I tak se v souvislosti s Československou republikou využívá pojmu multipartismus.⁴³ Jednalo o stranický systém, ve kterém se vyskytovaly více než dvě relevantní⁴⁴ strany⁴⁵. Obecně lze říci, že multipartismus vede k rozdělení moci a omezení moci výkonné tou zákonodárnou, díky čemuž můžeme hovořit o rovnováze.⁴⁶ Dvacet let po vzniku Československa a posílení národní identity došlo v důsledku mnichovské dohody o postoupení území Sudet Německu k omezování pravomocí parlamentu. Vláda tehdy nebyla závislá na projevení důvěry od Poslanecké sněmovny, neboť byla velmi vlivným orgánem s mnohými pravomocemi.

Myšlenka parlamentní demokracie formálně přežila i období druhé světové války, ale politická soutěž byla ve skutečnosti značně omezena. Od roku 1948 existovala jednotná a přísně vázaná kandidátní listina pod vedením Národní fronty s dominantním postavením a vlivem Komunistické strany Československa. S touto dobou se pojí i zavedení jednokomorového Národního shromáždění plnicího funkci zákonodárného

⁴¹ *Český královský institut: Monarchie – co to je, základní dělení monarchií a státy s touto formou vlády v roce 2021* [online]. Praha [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.ceskykralovskyinstitut.cz/monarchie-co-to-je-zakladni-deleni-monarchii-a-staty-s-touto-formou-vlady-v-roce-2021/>.

⁴² MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 23. ISBN 978-80-7330-171-2.

⁴³ *Vláda České republiky: Období první republiky 1918-1938* [online]. Praha, 2008 [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/Obdobi-prvni-republiky-1918.pdf>.

⁴⁴ Mající význam, rozhodující.

⁴⁵ *Institut politického marketingu: Multipartismus* [online]. 2015 [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://politickymarketing.com/glossary/multipartismus>.

⁴⁶ NOVÁK, Miroslav. *Systémy politických stran: Úvod do jejich srovnávacího studia*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997, s. 192, 198. ISBN 80-85850-22-2.

sboru. S přijetím Socialistické ústavy se odstranil aspekt dělby moci vyznačující se odpovědností vlády parlamentu a skončilo období lidové demokracie. Došlo také k proměně tohoto shromáždění, neboť byl stát federalizován a zmizela tak nesourodost moci české a slovenské části státu.

Upravené Federální shromáždění bylo utvořeno ze Sněmovny lidu čítající 200 poslanců a Sněmovny národů ze 75 poslanců z České socialistické republiky a 75 z té Slovenské. Ke schválení zákona v rámci zákonodárné procedury byl nutný souhlas obou těchto komor. U některých případů zákona nebylo možné hlasování všech členů Sněmovny národů jednotně a česká a slovenská část hlasovala o rozhodnutí odděleně. Za komunistického systému vlády nebylo tak obtížné zákony schvalovat, jelikož bylo myšlení zákonodárců potlačeno dominantní stranou komunistů. Naopak za dob demokratického režimu je legislativní proces vždy ztížen množstvím názorů a odlišností stranického systému, které jsou umožněny z hlediska pluralitního systému. Dojít ke shodě obou komor tak může být i problematické.⁴⁷

2.1.2 Vývoj parlamentu v České republice

Československá republika nebyla v mnoha aspektech jednotným státem.⁴⁸ Nebýt některých významných politických představitelů, nezrodila by se myšlenka vzniku samostatného českého státu. Hybateli byli především první prezident Československa Tomáš Garrigue Masaryk, jeho nástupce Edvard Beneš nebo například první premiér nového státu Karel Kramář a slovenský politik Milan Rastislav Štefánik.⁴⁹ Česká republika využila cenného základu a navázala jak na pozitivní, tak na negativní prvky československého politického systému. V každém případě přinesla prvorepubliková politika základ principům pro fungování politického spektra.

Klíčovým orgánem legislativního procesu je parlament. Bylo tomu tak i v minulosti, ale stejně jako parlamenty ostatních zemí střední a východní Evropy, prošel i Parlament České republiky vývojem vyznačujícím se především modernizací, návratem k demokratickým tradicím a adaptací úspěšných vzorců ze západu kontinentu.

⁴⁷ MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 24-25. ISBN 978-80-7330-171-2.

⁴⁸ Ačkoli dle čl. 2 zákona č. 150/1948, Ústava Československé republiky „je Československá republika jednotný stát dvou rovnoprávných slovanských národů, Čechů a Slováků“.

⁴⁹ *Velvyslanectví České republiky: 28. října - Den vzniku samostatného československého státu*[online]. [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/brussels/cz/krajane_skolstvi_kultura/aktuality/ceske_svatky/den_vzniku_samostatneho_ceskoslovenskeho_1.html.

Od počátku devadesátých let 20. století plnil parlament roli v rámci politického, ale rovněž ekonomického procesu a procesu společenské transformace.

Český zákonodárny orgán, Parlament, byl ustaven 1. ledna 1993, nicméně jako legislatura fungoval již předtím, a to v první republice pod názvem Česká národní rada, která vznikla v roce 1968. Radu tvořilo 200 poslanců, jež byli voleni na pět let. Orgán plnil legislativní funkci v oblastech nepokrytých federálními zákony. Do kompetence poslancům spadalo schválení volebního zákona, zákon o kompetencích týkající se ministerstev a jiných ústředních správních orgánů a zákon o ekonomickém plánování. V rámci své agendy schvalovali i národní smlouvy a posuzovali zákonnost administrativních rozhodnutí vlády a ministerstev, případně je rušili. Jednalo se rovněž o úkony, které ve světě plní i hlavy státu – jmenování a odvolávání předsedy vlády, ministrů či jiných státních úředníků. Druhou komoru měl po rozdělení československé federace zastávat tzv. Prozatímní senát, ale Poslaneckou sněmovnou nebyl tento návrh ústavního zákona schválen po dobu čtyř let, a tak byla dolní komora jediným a nerozpuštělným orgánem zákonodárny moci. Byla zaznamenána i snaha některých poslanců o zrušení Senátu. Nakonec byla ale horní komora Parlamentu ČR ustanovena v roce 1996.

Před vstupem České republiky do Evropské unie představoval Parlament výlučně legislativní orgán na území státu. Nicméně s připojením se k EU přišla novela Ústavy, díky níž mohly orgány státu přenést některé své pravomoce na úroveň mezinárodních organizací a institucí. Síla českého parlamentu byla tímto krokem omezena právem EU, protože závazky z mezinárodních smluv byly od této chvíle zavazující i pro právo české.⁵⁰

Koncepce dvoukomorového parlamentu byla dle některých zvolena pouze na základě tradice první republiky a jejího federálního uspořádání. Při přípravě ústavy probíhaly v roce 1992 diskuse o charakteru druhé komory. Existence Senátu byla dle tehdejších aktérů možná pouze v případě, bude-li odlišnou komorou v porovnání s Poslaneckou sněmovnou.⁵¹ Rozdílnost jejich postavení tkví v mnoha aspektech, kterými jsou délka volebního a funkčního období, volební systém, způsob obměny či personální složení včetně stanoveného počtu a minimálního věku zákonodárců.

⁵⁰ MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 24-25. ISBN 978-80-7330-171-2.

⁵¹ KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 101-102. ISBN 8086432890.

Z hlediska legislativního procesu je podstatné rozdělení kompetencí mezi tyto dvě části Parlamentu.⁵²

2.1.3 Legislativní procedura

Způsob organizace legislativní procedury lze rozdělit na dvě etapy. První se aplikoval do roku 1995, kdy byl řízen na základě jednacího řádu České národní rady – zákonodárského sboru České socialistické republiky, později České republiky. Ten byl přijat ještě před změnou politického režimu roku 1989. Nový jednací řád přinesl do procesu značné změny. K těm částečně přispěla i novela z roku 2000 umožňující urychlení přijetí zákonů.⁵³ První období Parlamentu ČR v rozmezí let 1993–1995 se vyznačovalo jinými principy legislativy. Návrh zákona byl nejprve projednáván ve výborech, kde případně vznikaly pozměňovací návrhy. Poté probíhaly diskuse v plénu jediné komory parlamentu a poslanci jako jednotlivci rovněž mohli navrhnout změny ve znění zákona. Hlasováno bylo o všech návrzích okamžitě po jejich předložení, a to v rámci jednoho čtení.⁵⁴ Od roku 1995 dodnes byl návrh projednáván v průběhu trojího čtení, které má přispívat k vyhodnocení kvality návrhu a poskytuje dostatek času pro přípravu pozměňovacích návrhů a účast zájmových skupin na procesu legislativy. Do roku 2004 se konkrétně o zamítnutí návrhu zákona hlasovalo již za druhého čtení a až počínaje zmíněným rokem probíhá takovýto počín ve čtením třetím.

Předseda Sněmovny postoupil návrh organizačnímu výboru a všem poslancům. Nebyla-li návrhovatelem vláda, čekalo se na její vyjádření a poté mohlo dojít k zařazení návrhu zákona do programu nejbližší schůze dolní komory.⁵⁵ V případě, že nebyl zákon zamítnut nebo vrácen, prošel prvním čtením do čtení druhého. Samotný legislativní proces je tedy od roku 1995 ve většině ohledech totožný s tím v současnosti aplikovaným.

Přidání dvou rozprav Sněmovny do legislativního procesu mělo za následek prodlužování doby schvalování zákona. Průměrná doba procedury byla za použití starého jednacího řádu ve volebním období od roku 1992 do roku 1995 necelých pět měsíců, kdežto v letech 2002-2006 to činilo měsíců osm.⁵⁶ Delší projednávání může být někdy značnou komplikací, neboť existují situace, kdy je potřeba zákon schválit rychle

⁵² RESCHOVÁ, Jana a Jinřiška SYLLOVÁ. The legislature of the Czech republic. *The Journal of Legislative Studies* [online]. 2011, s. 83-84 [cit. 2022-12-07]. ISSN 17439337.

⁵³ MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 59. ISBN 978-80-7330-171-2.

⁵⁴ LINEK, Lukáš a Petra ŠALAMOUNOVA. *The Parliament of the Czech Republic, 1993-1998: Factbook*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2001, s. 15-16. ISBN 80-85950-99-5.

⁵⁵ MANSFELDOVÁ, LINEK, *Český parlament*, s. 56-61.

⁵⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 390. ISBN 9788072016976.

a bez otálení. I na takové případy je naše legislativa připravena a k možnostem patří zkrácené jednání o předloženém návrhu zavedeném v roce 2000. V praxi byla tato eventualita využita například při přípravě vstupu České republiky do Evropské unie. Návrh zákona mohl být schválen členy dolní komory Parlamentu již v prvním čtení a vyhnul se tak jak diskusi ve výborech, tak druhému čtení a předkládání pozměňovacích návrhů. Zkrácenou dobu pro nový právní předpis může požadovat pouze ten subjekt, který s jeho návrhem přišel a musí se týkat exaktně⁵⁷ zákonů nekontroverzního charakteru a být odůvodněn.⁵⁸ Za první čtyři roky byla tato příležitost využita až v osmi procentech návrhů zákonů, nicméně často docházelo k irelevantnosti žádostí a v důsledku toho k jejich zablokování a projednání klasickým způsobem v rámci tří čtení.⁵⁹ Druhým případem je stav legislativní nouze související s ohrožením práv a svobody občanů, kdy zkrácený proces vyhláší předseda Sněmovny a návrh předpisu není součástí prvního čtení, ale rovnou následujícího.

Změny s přijetím nového jednacího řádu nastaly i z hlediska organizace legislativní činnosti Parlamentu. Mluvit lze například o svolávání organizačního výboru Sněmovnou v pravidelných cyklech. Tento cyklus zahrnuje týdny, kdy jednají poslanci na plénu, ve výborech a kdy jsou přítomni ve svých volebních obvodech. Změna byla zaznamenána v délce tohoto cyklu v průběhu let a nyní je šestitýdenní. Od roku 1995 mají schůze dolní komory Parlamentu pravidelnou strukturu obsahu zahrnující prvně projednávání zákonů navrácených do Sněmovny prezidentem a od roku 1997 i Senátem. Poté jsou na stole zákony a jejich pozměňovací návrhy v rámci druhého čtení. Až ke konci

⁵⁷ Přísně.

⁵⁸ MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 61. ISBN 978-80-7330-171-2.

⁵⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 240. ISBN 9788072016976.

projednávání se jedná o návrzích v prvním čtení. Počínaje rokem 2004 jsou dále vyčleněny konkrétní dny – středy a pátky – na hlasování ve čtením třetím.

Tabulka č. 1: Počet schůzí, jednacích dnů a hlasování ve vybraných funkčních obdobích

	1993–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2009
Ustavující schůze	1	1	1	1	1
Počet schůzí svolaných na základě požadavku poslanců	3	6	18	13	29
Počet schůzí svolaných na základě usnesení PS	1	2	2	2	0
Počet schůzí svolaných na základě požadavku vlády	0	0	0	2	2
Pravidelné schůze	35	17	30	38	27
Počet schůzí (celkem)	40	26	51	56	59
Počet schůzí (průměr na rok)	11,4	13,0	12,8	14,0	19,7
Počet jednacích dnů (celkem)	135	138	277	301	219
Počet jednacích dnů (průměr na rok)	39	69	69	75	73
Délka schůze (průměr v jednacích dnech)	3,4	5,3	5,4	5,4	3,7
Počet hlasování (celkem)	5380	5000	14 101	14 148	6532
Počet hlasování (průměr na rok)	1921	2500	3525	3537	2177
Počet hlasování (průměr na jednací den)	50	36	51	47	30
Počet hlasování (průměr na schůzi)	168	192	276	253	111
Počet předložených zákonů (celkem)	436	221	785	740	490
Počet předložených zákonů (průměr na rok)	125	111	196	185	163
Počet předložených zákonů (průměr na měsíc)	10,4	9,2	16,4	15,4	13,6

Zdroj: Poslanecká sněmovna parlamentu ČR, www.psp.cz; Mansfeldová, Linek, Český parlament, s. 65

Postupem času dochází k nárůstu činnosti Poslanecké sněmovny, o kterém nám vypovídá tabulka číslo 1. Vyšší počet schůzí, vyšší počet jednacích dnů, množství projednávaných návrhů i hlasování – to vše je důsledkem působení několika rozličných faktorů.⁶⁰ Nejen změna systému z původní aplikace jednoho čtení měla na zvýšení zmíněných hodnot Sněmovny dopad. Mezi faktory řadíme rovněž proměnu vztahů mezi politickými stranami a prezentaci politiky směrem spíše k politickému středu.⁶¹ Klíčovým bodem je dodnes fakt, že cílem zákonodárné aktivity je harmonizace českého práva s tím evropským. Počet schůzí poslanců z tohoto důvodu vzrostl z jedenácti na průměrných dvacet⁶². Od roku 1998 do roku 2006 se také dramaticky zvýšil počet hlasování a v rámci osmidenní schůze komory jich proběhlo až 530. Legislativní aktivita byla velmi ovlivněna vstupem ČR do Evropské unie a s ním souvisejícího nadprůměrného množství předkládaných návrhů. Takovýto rozsah činnosti ale nezaznamenal Senát. Horní komora sice zaregistrovala růst schůzí do roku 2002, ale následně přišel pokles. Absolutní vzestup konaných hlasování odráží jak nárůst zákonů, tak větší aktivitu týkající se pozměňování již schválených předpisů Sněmovnou.⁶³

⁶⁰ MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 62-65. ISBN 978-80-7330-171-2.

⁶² Srov. období 1993–1996 a 2006–2009.

⁶³ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 210. ISBN 9788072016976.

Ze zmíněného můžeme říci, že pravidla činnosti obou komor Parlamentu ČR se během vývoje ustálila. Ačkoli prošel systém legislativy praktikovaný v komunistickém režimu obměnou, zůstalo zákonodárství individualizované. Jednotliví poslanci mají právo zasahovat do tvorby práva prostřednictvím svého podnětu na nový zákon, návrhu o jeho hlasování či na doplnění programu Sněmovny. Míra úspěšnosti návrhů vzrostla, a to bylo nepostradatelné pro společenskou a ekonomickou transformaci, ustavování nového státu po rozpadu Československé federace a později pro implementaci⁶⁴ evropských norem. Poslanecká sněmovna se ukázala ve světle velmi efektivního celku v procesu tvorby práva. Postupem také docházelo k posilnění role vlády, jež je zde hlavním aktérem z pohledu množství navržených právních předpisů. Ani Senát nezůstal pozadu a od doby svého ustanovení plní významnou roli zákonodárství, neboť ovlivňuje značnou část hlasování a snaží se normy pozměnit tak, aby plnily veškeré své funkce.⁶⁵ V rámci desetiletí 1990–2000, které je považováno za období obnovování a upevňování demokracie, bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno 917 předpisů, což jen potvrzuje rozsáhlou práci aktéru podílejících se na legislativní činnosti.⁶⁶

2.2 Zákonodárná moc

Zákonodárná složka je jedním z prvků státní moci. Moc je v České republice dekoncentrovaná, což znamená, že je rozdělena mezi více subjektů a každý politický orgán má ve své kompetenci jiné druh působnosti.⁶⁷ Působnost definuje, co se na koho vztahuje, kdo nese za jaké úkony zodpovědnost, tj. definuje okruh vymezených úkolů.⁶⁸ Vedle toho se jednotlivé subjekty navzájem kontrolují a omezují. Charles L. Montesquieu, francouzský politolog prosazující klasický princip dělby moci uvedl, že „*politická svoboda vládne jen tehdy, zamezuje-li se zneužívání moci*“. Ke zneužívání moci by mohlo docházet, pokud by nebyla žádným způsobem limitovaná. Jedna vůle by zkrátka neměla vládnout všemu. Tento mechanismus zajišťující rovnováhu v dělbě

⁶⁴ Zavádění.

⁶⁵ MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 75-76. ISBN 978-80-7330-171-2.

⁶⁶ BRIXI, Jiří. *Deset let zákonodárné činnosti Parlamentu České republiky*. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2001, s. 112. ISBN 80-238-7455-1.

⁶⁷ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017, s. 125. ISBN 978-80-7422-612-0.

⁶⁸ HENDRYCH, Dušan. *Obecná část. Správní právo. 7*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 9-11. ISBN 978-80-7400-049-2.

moci je obecně nazýván jako systém brzd a protivah.⁶⁹ Známe je již z dob starověku a starověkého Říma. Výkon všech tří mocí je realizován orgány, které mezi sebou nemají vztah podřízenosti a nadřízenosti, jsou si rovnocenné a jeden za druhé nenesou odpovědnost. Systém zabezpečuje, aby žádná ze tří státních mocí nezískala výsadní postavení, neboť v důsledku toho by byl ohrožen demokratický charakter politického zřízení a soudobě může být právní stát pouze decentralizovaný. Míra a forma již záleží na okolnostech.⁷⁰

2.2.1 Orgány zákonodárné moci

Dle článku 1 odstavce 2 Ústavy ČR vykonává lid veškerou státní moc prostřednictvím orgánů zákonodárné, výkonné a soudní moci. Mezi orgány zákonodárné moci řadíme v České republice Poslaneckou sněmovnu a Senát neboli dolní a horní komoru Parlamentu ČR.⁷¹ Legislativní iniciativu ale v určitém smyslu nese i vláda či zastupitelstva vyšších územních samosprávních celků – krajů.⁷²

Vláda představuje sice vrcholný orgán moci výkonné, který má na starosti činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů, ale také odpovídá za úroveň jí schvalovaných nařízení a zákonů a zákonných opatření Senátu. Ministři mimo jiné odpovídají vládě za přípravu jimi schvalovaných vyhlášek. Součástí legislativního procesu je v České republice Legislativní rada vlády vykonávající funkci poradního orgánu. Veškeré návrhy zákonů projednávají v rámci této rady členové Odboru vládní legislativy, a to přímo s jejich předkladateli. Cílem legislativních postupů vlády je sjednocení postupů ústředních orgánů státní správy a ministerstev. Tím výrazně přispívá ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu. Dle článku 78 Ústavy ČR je vláda oprávněna k provedení zákona a v jeho mezích k vydávání nařízení. Článek 79 upravuje tuto záležitost na úrovni ministerstev a orgánů územní samosprávy. Ty mohou rovněž vydávat právní předpisy, v mezích zákona a pouze tehdy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.⁷³

Vedle vlády má podle článku 41 odstavce 2 Ústavy ČR možnost podílet se na legislativní proceduře i zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku.

⁶⁹ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. Přeložil Hana FOŘTOVÁ. Praha: OIKOYMENH, 2010-. Knižovna novověké tradice a současnosti, s. 194. ISBN 978-80-7298-405-3.

⁷⁰ HAPLA, Martin. *Dělba moci a nezávislost justice*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; svazek č. 579, s. 27. ISBN 978-80-210-8478-0.

⁷¹ Čl. 15 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

⁷² SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017, s. 130. ISBN 978-80-7422-612-0.

⁷³ *Vláda České republiky: Legislativní pravidla* [online]. Praha [cit. 2021-12-04]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

Mezi pravomoci zákonodárného orgánu kraje a hlavního města Prahy se řadí právo předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně. K projednání postupuje tento návrh člen či skupina členů zastupitelstva kraje nebo rada kraje.⁷⁴ Detailní postup není žádným příslušným právním předpisem regulován, neboť zákonodárna iniciativa je součástí jeho samostatné působnosti. Přestože nejsou legislativní pravidla vlády pro kraje v tomto ohledu závazná, mohou sloužit jako doporučení k postupu při přípravě zákona z hlediska formy i obsahu. Každý kraj může předložit návrh předpisu pouze sám za sebe, nikoli na základě dohody s krajem jiným. Zároveň je nezbytné postoupit přesné znění toho, na čem by se měla dolní komora parlamentu usnést, a to v písemné formě.

Hlavní roli legislativní moci zastává Parlament. Právotvorná pravomoc mu náleží na základě článku 15 Ústavy ČR. Poslanci a senátoři nejsou povinni řídit se dle zákonodárných pravidel vlády. Předkládání návrhů zákona probíhá na základě zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.⁷⁵ Parlament se dá pokládat za složitý organismus, jehož činnost je upravena velkým množstvím pravidel různého druhu.

Na zákonodárné moci se podílejí dva odlišné zastupitelské sbory. Senát je považován za ústavně slabší komoru, ale i přes to reprezentuje nedílnou součást celého procesu. Představuje pojistku proti moci dolní komory na principu bikameralismu.⁷⁶ Český dvoukomorový systém je poměrně neobvyklý. V jiných zemích je Poslanecká sněmovna orgánem reprezentující přímo lid a druhá komora zastává zvláštní zájmy, tj. aristokracii ve Velké Británii či členské státy federace Spojených států amerických. V České republice tomu tak není a Senát nedisponuje žádným zvláštním postavením. Dolní komora reprezentuje lid jako celek. Podstata bikameralismu by byla oslabena, pokud by nebyla každá z komor odlišná v porovnání s druhou. Prvorepubliková Ústava stanovila pro sbory rozdílnou délku volebního období, způsob obměňování, volební systém, počet členů, pasivní volební právo i jejich kompetence.⁷⁷

⁷⁴ § 35 odst. 2 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů; § 59 odst. 2 písm. a) zákona 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 162-165. ISBN 978-80-7312-074-0.

⁷⁶ Dvoukomorovost Parlamentu ČR, brzda v systému dělby moci.

⁷⁷ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 32, 330. ISBN 978-80-87284-13-1.; parlamentní struktura byla jedním z hlavních neuralgických bodů ústavní debaty. Z předválečné a meziválečné zkušenosti vyplynulo, že politicky shodně složené komory nevykazují žádnou kvalitu. Poučení vyznívalo v zajištění odlišného složení a převahy jedné z nich, a tím byly utvořeny ústavní podmínky pro odlišnost politického a osobnostního složení obou komor a jejich kompetencí. Postupem času se začalo vytrácet obohacování rozdílného pohledu na politické problémy, neboť docházelo

Volby členů obou komor se konají na základě všeobecného, rovného, přímého a tajného volebního práva jedinců. Parlamentních voleb se může účastnit způsobilý občan České republiky, kterému již bylo 18 let, a to bez ohledu na pohlaví, náboženské přesvědčení, rasu či jiné faktory. Hlas každého takového jedince má tutéž váhu. Nezbytností je, aby osoba hlasovala sama za sebe. Je na každém, zda své rozhodnutí ponechá v tajnosti dle práva, nebo ho bude projednávat s okolím.⁷⁸

Tabulka č. 2: Aplikovaná kritéria komor Parlamentu České republiky

Parlament ČR	Počet zákonodárců	Funkční období	Volební systém	délka mezi volbami	obměna	pasivní volební právo
Poslanecká sněmovna	200	4 roky	poměrný	4 roky	integrální	21
Senát	81	6 let	většinový	2 roky	parciální	40

Zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, www.psp.cz; tabulka vlastní

Parametry týkající se zákonodárského orgánu České republiky jsou přehledně uvedeny v tabulce číslo 2. Do poslanecké sněmovny je voleno jednorázově jednou za čtyři roky 200 poslanců. Volební systém poměrného zastoupení zajišťuje proporční volbu zástupců. Kandidáti jako jednotlivci či strany získávají počet mandátů⁷⁹ v poměru blížícímu se poměru počtu hlasů získaných od voličů. Zároveň je pro uchazeče potřebné překonat tzv. uzavírací klauzuli – v ČR čítající 5 % – bez které se jejich přepočtení na mandáty neuskuteční a v orgánu nebudou moci zaujmout místo.⁸⁰ Pasivní volební právo pro tento sbor vzniká občanům s 21. rokem života. Senát Parlamentu je stálou institucí a volby do něj probíhají každé dva roky, přičemž nastává obměna jedné třetiny senátorů. Na rozdíl od dolní komory musí být všech 81 senátorů věku 40 let. Je aplikován většinový

k propojování politiky vysoké s politikou komunální a senátorů bez komunálního mandátu bylo málo. Tam, kde byl zájem senátorů žádoucí, mohl být Senát přehlasován Poslaneckou sněmovnou, a naopak např. pro oblasti zahraniční politiky či ústavního systému byly zkušenosti komunálních představitelů zasedajících v Senátu vzdálené; KOLÁŘ, Petr a Petr VALENTA et al. *Salus patriae, suprema lex: Kapitoly z dějin moderního parlamentarismu ve střední Evropě*. Praha: Vladimír Vyskočil – KORŠACH, 2018, s. 243-247. ISBN 978-80-86296-57-9.

⁷⁸ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Organizace a průběh voleb do Poslanecké sněmovny* [online]. Praha [cit. 2022-12-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=300>.

⁷⁹ Křesla v zastupitelském orgánu.

⁸⁰ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

volební systém, s uzavřeným druhým kolem, v němž obsazují mandáty vítězové jednotlivých obvodů na šest let.⁸¹

Obě komory Parlamentu, Poslanecká sněmovna a Senát, jsou způsobilé se usnášet za minimální přítomnosti 1/3 všech svých členů. V případě dolní komory jde o 67 poslanců, v případě horní komory 27 senátorů. K tomu, aby bylo usnesení komory přijato, je vždy – nestanoví-li Ústava jinak – třeba nadpoloviční většina přítomných členů komor. Jednalo by se o výjimečné stavy, mezi něž lze řadit například usnesení o účasti ČR v obranných systémech mezinárodní organizace, vyslání ozbrojených sil České republiky na území jiného státu nebo vyhlášení válečného stavu, je potřeba nadpoloviční většina všech poslanců a senátorů, nikoli pouze přítomných. Týká-li se usnesení samotné Ústavy a ratifikací mezinárodních smluv, využívá se kvalifikovaná většina Čítající 3/5 přítomných členů komor.⁸²

2.2.2 Legislativní iniciativa a pravomoc

Legislativní pravomoc lze definovat jako pravomoc vydávat právní předpisy. V České republice vychází z Ústavy.⁸³ Je tedy svěřena nejvyšší normou daného státu, a to legislativnímu orgánu. Tím je v České republice Parlament. Zákonodárná moc se stejně jako výkonná či soudní opírá o zákon, který stanovuje podmínky a hranice tohoto oprávnění, dále orgány činnosti vykonávající a obecně upravuje zásady celé právo tvorné procedury. Rozlišujeme tzv. podmíněnou a nepodmíněnou pravomoc, u nichž záleží na tom, zda je oprávnění legislativních orgánů vydávat předpisy vázáno na některou zákonem stanovenou podmínku či nikoli.⁸⁴

Druhů zákonodárné pravomoci existuje velká škála. Kupříkladu můžeme mluvit o složce věcné, díky níž lze právními předpisy regulovat okruh záležitostí, který byl předem stanoven v rámci ústavního či běžného zákona. Pravomoc funkční představuje soustavu státních orgánů se zákonodárnou pravomocí a vztahy mezi nimi. Ať už se jedná o kteroukoli, vždy se dle Ústavy nabízí možnost přenesení této pravomoci na jiný státní orgán, kterému za normálních podmínek nepřísluší. Děje se tak v neodkladných případech – vydání opatření, k nimž by byl běžně zapotřebí zákon.⁸⁵ S problematikou

⁸¹ *Senát Parlamentu České republiky* [online]. Praha [cit. 2022-12-18]. Dostupné z: https://www.senat.cz/senat/volby/jsy.php?ke_dni=18.12.2022&O=14.

⁸² Čl. 15 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

⁸³ Čl. 15, čl. 39 a násl., čl. 78, 79/3 a 104/3 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

⁸⁴ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. Právnícké učebnice, s. 107. ISBN 80-7179-028-1.

⁸⁵ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Druhé, doplněné a aktualizované vydání. Praha: NLN, 2022, s. 125-126. ISBN 978-80-7422-832-2.

pravomoci tvorby zákonů je úzce spjat pojem zákonná delegace. V rámci tohoto jevu zmocňuje jeden zákonodárny orgán svou právní normou jiný zákonodárny orgán. To musí probíhat pouze za stanovených podmínek a v Ústavou vymezených mezích působnosti orgánu. Mluvíme-li o vydání právního předpisu vládou České republiky, jedná se o delegaci kumulativní. Od té rozlišujeme delegaci kreativní týkající se ministerstev a ústředních správních úřadů při vydávání vyhlášek či nařízení. Tyto státní orgány by mohly vydávat právní předpisy z vlastní iniciativy, ale v praxi tímto úkonem nebývají zákonem delegovány.⁸⁶

Ústavní právník Gerloch považuje legislativní iniciativu za prvotní fázi celé procedury.⁸⁷ Podat kvalifikovaný návrh zákona mohou pouze některé subjekty moci.⁸⁸ Mezi ty jsou řazeny členové zákonodárného sboru, tedy poslanec, skupina poslanců a Senát jako celek. Za moc výkonnou je to vláda jako kolektivní orgán a mimo jiné i zastupitelstvo kraje. Vláda disponuje rovněž pravomocí podat návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu – ostatní nikoli.⁸⁹ Z jiné perspektivy lze návrh obdržet v zásadě od každého, ale nejedná-li se o instituce legislativní iniciativy, slouží pouze jako podnět, jímž se zákonodárci nemusí zabývat. V minulosti – v bývalé ČSSR – byl k podání návrhu zákona oprávněn i prezident.

2.2.3 Právní úprava návrhu zákona

Předkládaný návrh nového právního předpisu je složen ze samotné osnovy utvořené z normativních vět, v paragrafovém znění, členěného na jednotlivé části, a důvodové zprávy. Důvodová zpráva prezentuje předložený zákon a jeho nezbytnost. Je odpovědí na otázku proč, za jakým účelem byl návrh vytvořen a k jakým změnám by měla nová legislativní norma vést. Jsou v ní uvedeny důležitá stanoviska včetně zhodnocení aktuálního právního stavu, ústavnosti a kompatibility⁹⁰ předpisu s již platnými normami na území státu či jeho předpokládaný hospodářský a finanční dopad související s nároky na státní rozpočet. Je-li navrhovatelem vláda, ministerstva a jiný ústřední správní úřad nebo Česká národní banka, zahrnuje zpráva i jiná hlediska, mezi nimiž se objevuje dopad

⁸⁶ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C H Beck, 2009, s. 176. ISBN 8074001628.

⁸⁷ Na rozdíl od Knappa, dle kterého začíná legislativní proces již ve fázi rozhodnutí příslušného orgánu o zahájení přípravy zákona.

⁸⁸ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice, s. 85. ISBN 978-80-7380-652-1.

⁸⁹ Čl. 41 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

⁹⁰ Vzájemná slučitelnost.

na životní prostředí, na bezpečnost a ochranu státu, na práva a povinnosti fyzických i právnických osob, podnikatelskou činnost a mnoho dalšího.⁹¹

Klíčovým pojmem z hlediska úpravy právních předpisů se stává tzv. legislativní technika, která zahrnuje činnost tvořící specifickou formu norem. Výsledkem bývá vnější forma, jeden z požadovaných kvalitativních znaků legislativního předpisu. Formální členění a atributy⁹² právního jazyka utváří finální obraz zákonů.⁹³ Zákonodárci by se měli zaměřovat na stěžejní znaky umožňující přenos informací k adresátovi. Mezi ně řadíme jednoznačnost, konstantnost a srozumitelnost používané terminologie. Každý pojem má jen jednu legální definici⁹⁴ a zároveň by tyto výrazy neměly být v rámci právního odvětví prostřednictvím synonymních slov zaměňovány. Právo by mělo sloužit jako informační prostředek, a proto by měl být kladen důraz na jeho srozumitelnost, a to i přes veškeré odborné aspekty právní terminologie.⁹⁵ Vnitřní struktura každého zákona je dána logickým uspořádáním problematiky. Ústavy a zákoníky jsou uvedeny tzv. preambulí. Jejich užitečnost se shledává pouze jedná-li se o politicky významné právní předpisy. Samotný obsah je dále členěn hierarchicky, a to na části, hlavy, oddíly, paragrafy, články, odstavce a v poslední řadě jsou to písmena. V praxi je členění stále spíše nahodilé a řídí se v české legislativní praxi obyčejí.⁹⁶

2.3 Legislativní proces a jeho fáze

2.3.1 Tvorba práva

Zákonodárný proces je procedura cílená. Účelem tohoto společenského postupu je uplatnění právotvorné iniciativy, tvorba právních norem, jejich publikace a případné úpravy. Na zákonodárný proces lze nahlížet ze dvou pohledů – z hlediska sociálního a právního.

Širší, tj. sociální pohled zahrnuje mimo samotné tvorby zákonů i hledisko společenských vztahů a zájmů. Úkolem legislativního postupu je v tomto ohledu regulace vzájemně si konkurujících a protichůdných zájmů jedinců dané společnosti. V rámci komplexní analýzy sociálních poměrů se posuzuje dopad právních norem. Dle jejich působení na společnost se legislativní orgány rozhodují, zda bude do budoucna

⁹¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice, s. 89-91. ISBN 978-80-7380-652-1.

⁹² Klíčové znaky.

⁹³ KNAPP, Viktor. *Teoretické problémy tvorby československého práva*. Praha: Academia, 1983, s. 181.

⁹⁴ Závazně vymezený význam výrazu.

⁹⁵ GERLOCH, *Teorie práva*, s. 106-108.

⁹⁶ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. Právnické učebnice, s. 127-128. ISBN 80-7179-028-1.

vhodnější vytvořit novou úpravu právního předpisu či pouze doplnit stávající.⁹⁷ Bývalý český právník Knapp považuje tuto analýzu ve svém díle za velmi důležitou součást celého postupu. Klíč vidí především ve zkoumání efektivnosti práva, tj. zda byl naplněn legislativní záměr a konkrétní norma působí na lidi tak, jak bylo zamýšleno.⁹⁸

Z hlediska právního je alfou a omegou zákonodárné procedury tvorba právních předpisů v rámci několika fází a za spolupráce několika státních orgánů a vědeckých pracovišť. Tak je konáno za účelem dosáhnout co nejvyšší právní efektivnosti.⁹⁹ Veškeré náměty a připomínky jdou směrem k orgánům disponujícím zákonodárnou pravomocí. Tento postup se uplatňuje pouze při tvorbě právních předpisů vyšší právní síly – zejména ústavních, ale i běžných zákonů. Spolupráce není potřeba, jedná-li se pouze o nařízení vlády a vyhlášky ministerstev. V těchto případech se legislativního procesu účastní pouze taxativně¹⁰⁰ pověřený orgán.

Výsledkem procesu je přijetí a publikace právní normy. Právo tvorný postup není jednoduchou záležitostí a v důsledku rozdílných názorů a zájmů dochází v jeho průběhu ke střetům jednotlivých subjektů podílejících se na jeho tvorbě. Tyto konflikty ústí ve formulaci různých stanovisek a návrhů, které následně slouží jako podklady pro přijetí rozhodnutí. Zhodnotí-li se, že je vytvoření nové právní úpravy nutné, je promyšlen konkrétní legislativní záměr. Následuje jeho samotná realizace, v rámci níž jsou zahájeny přípravy právního předpisu příslušným orgánem, stanoveny jeho zásady, případně vypracována celá osnova.¹⁰¹ Následně probíhá tzv. připomínkového mezirezortní řízení, během kterého jsou rozebírány a řešeny námitky. S ohledem na ně se již zpracované znění právního předpisu předkládá zákonodárcům, jehož úkolem je návrh projednat, schválit a vyhlásit. Není-li znění navrženého právního předpisu v souladu s již platnými právními předpisy vyšší právní síly, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána a nekoresponduje s právem Evropské unie, nemůže být zpravidla schváleno. Právní návrh by měl být zároveň přehledně, jednoznačně a stylisticky správně formulován.¹⁰² Konkrétní podoba zákonodárné procedury není ústavně předepsána, neboť nejvyšší

⁹⁷ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017, s. 128-129. ISBN 978-80-7422-612-0.

⁹⁸ KNAPP, Viktor a kol. *Teoretické problémy tvorby československého práva*. Praha: Academia, 1983, s. 88.

⁹⁹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. Právnícké učebnice, s. 102. ISBN 80-7179-028-1.

¹⁰⁰ Pevně daný.

¹⁰¹ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017, s. 130. ISBN 978-80-7422-612-0.

¹⁰² KNAPP, Teorie práva, s. 110-111.

právní předpis ji upravuje pouze lakonicky¹⁰³ a její forma vyplývá až ze zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.¹⁰⁴

Podání kvalifikovaného návrhu přichází z několika stran, a to od subjektů se zákonodárnou iniciativou. V první řadě se jedná o poslance jako člena dolní komory Parlamentu, dále o skupinu poslanců, senát jako celek, vládu a zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku – kraje. Pouze v případě zákona o státním rozpočtu nebo o státním závěrečném účtu se musí jednat o návrh ze strany vlády, která má tuto oblast jako jediný legislativní orgán v kompetenci.¹⁰⁵ Zhruba 60 % podnětů přichází od exekutivního orgánu. Členové dolní komory Parlamentu využívají svou iniciativu z třiceti procent a návrhy Senátorů či zastupitelstev krajů se vyskytují zřídka, a to v řádu několika procent.¹⁰⁶

Návrhy jsou podávány Poslanecké sněmovně v písemné formě a paragrafovém znění. V jejich obsahu je jasně definováno vše, na čem by se měl Parlament usnést. Součástí návrhu je například i důvodová zpráva, na základě níž jsou vysvětleny okolnosti vedoucí k jeho předložení, zhodnocen platný právní stav a uveden jeho předpokládaný hospodářský a finanční dopad na státní rozpočet.¹⁰⁷ Součástí této zprávy je i mnoho jiných náležitostí odvíjejících se od skutečnosti, kdo daný návrh právního předpisu předkládá. Je-li předkladatelem vláda České republiky, některé z ministerstev nebo jiný ústřední správní úřad, pojednává zpráva také o dopadu na práva a povinnosti fyzických a právnických osob, na podnikatelské prostředí ČR, na bezpečnost a obranu státu. Zohledněna je i otázka vlivu na životní prostředí a další.¹⁰⁸ Tato zpráva je velmi důležitou součástí každého návrhu, neboť má význam jak pro transparentnost politického rozhodování, tak pro pozdější interpretaci zákona.¹⁰⁹

Existují různá členění legislativního procesu. Například Aleš Gerloch, český právník a profesor na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, člení ve svém díle

¹⁰³ Stručně.

¹⁰⁴ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, a. 97. ISBN 978-80-7312-074-0.

¹⁰⁵ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Přijímání zákonů* [online]. Praha [cit. 2021-12-04]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

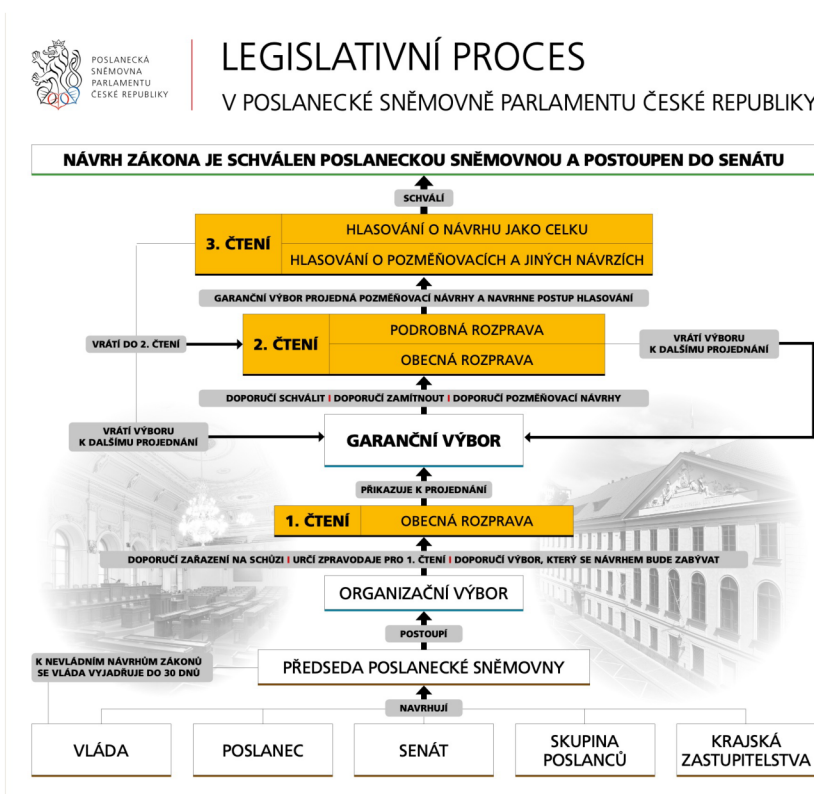
¹⁰⁶ Srov. tabulku v Mansfeldová, Z., Linek et al.: *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*, Sociologický ústav AV ČR, Praha 2009, s. 68; údaje za volební období 2002–2006 (ve srovnání s tím byla ve volebním období 1992–1996 iniciativa vlády využita taktéž z necelých 60 % a o více než 10 % návrhů podali tehdejší poslanci).

¹⁰⁷ § 86 jednacímho řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁰⁸ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017, s. 131-132. ISBN 978-80-7422-612-0.

¹⁰⁹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 118-125. ISBN 978-80-7400-382-0.

právo tvornou proceduru na čtyři fáze. Po první fázi zákonodárné iniciativy přichází na řadu projednávání návrhu zákona.¹¹⁰ Skrze předsedu Poslanecké sněmovny, současně předsedkyni, je návrh zákona rozeslán všem poslancům. K tomu dochází nejméně deset dní před schůzí Sněmovny.¹¹¹ Není-li předkladatelem návrhu vláda, obdrží návrh taktéž a v rozmezí třiceti dnů vyjádří své stanovisko.¹¹² Po vyjádření vlády doporučí organizační výbor předsedovi Sněmovny zařazení předloženého návrhu do pořadu schůze dolní komory a současně navrhne, kterému výboru by měl být návrh přikázán.¹¹³ Následně se návrh projednává, a to v několika čteních.¹¹⁴ Proces tvorby práva počínaje zákonodárnou iniciativou po fáze projednávání zákona je graficky znázorněn na obrázku číslo 1.



Obrázek č. 1: Schéma legislativního procesu v Poslanecké sněmovně

Zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, www.psp.cz

¹¹⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 90-93. ISBN 978-80-7380-023-9.

¹¹¹ § 89 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

¹¹² Čl. 44 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

¹¹³ § 88 jednacího řádu Poslanecké sněmovny; můžeme se setkat i s jiným dělením dle kterého má legislativní proces více fází, neboť je za etapu považováno i samotné vypracování zákona předcházející legislativní iniciativě, kterou Gerloch zmiňuje jako první.

¹¹⁴ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Přijímání zákonů* [online]. Praha [cit. 2021-12-04]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

2.3.2 První čtení

První čtení představuje tzv. obecnou rozpravu o potřebnosti, během níž probíhají v plénu Poslanecké sněmovny diskuse o významu, kvalitě, zpracování a účelu potencionálního nového zákona.¹¹⁵ Tato fáze představuje jakési síto. Vystupují jednotliví poslanci se svými názory a zpravodaj, kterého předem určil organizační výbor. Během prvního čtení je rozhodnuto, zda bude podnět zákona připuštěn k dalšímu projednávání. Pro jeho přijetí je předem určen nutný počet zákonodárců.¹¹⁶ Absolutní, tj. nadpoloviční většina z minimální jedné třetiny přítomných poslanců se musí vyjádřit pro, a pakliže tomu tak není, je návrh právního předpisu rovnou zamítnut či vrácen předkladateli za účelem dopracování či provedení určitých změn.¹¹⁷

První čtení poskytuje zastáncům projednávaného předpisu dostatek prostoru k jeho obhájení. Probíhá zde zásadní politická debata, během níž je zaznamenána – mnohdy ostrá – výměna názorů přítomných.¹¹⁸ Navzdory tomu nelze vyloučit situaci, kdy se v rámci první fáze vyjádří k předloženému návrhu pouze samotný navrhovatel a zpravodaj, nikoli ostatní. Není-li v této rozpravě, v níž platí obecná pravidla regulovaná JŘPS, návrh přijat, je přikázán garančnímu či jiným výborům usnesením dolní komory Parlamentu za účelem detailnějšího projednání, k němuž je stanovena zákonná lhůta.¹¹⁹

2.3.3 Projednávání ve výborech

Výbory lze definovat jako pracovní orgány Sněmovny.¹²⁰ Součástí výboru je přibližně dvacet poslanců podle zásad poměrného zastoupení jednotlivých poslaneckých klubů. Zřizování těchto specializovaných sborů spadá do kompetence dolní komory Parlamentu ČR, a to včetně stanovení počtu zástupců.¹²¹ Jednání výborů jsou pod veřejnou kontrolou, jelikož jsou jejich schůze veřejné a účastnit se jich smí kdokoli. Toho využívají někteří členové vlády, odborníci a někdy též zástupci zájmových skupin.

Výbory mají za úkol ve lhůtě šedesáti dnů od přikázání návrh předpisu projednat. Lhůta může být prodloužena pouze o dvacet dnů, případně zkrácena o třicet dnů. Výbor si sám určuje, kdy a jakým způsobem bude návrh zákona projednávat a jejich usnesení

¹¹⁵ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 91. ISBN 978-80-7380-023-9.

¹¹⁶ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 100. ISBN 978-80-7312-074-0.

¹¹⁷ § 90 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

¹¹⁸ BOHÁČ, *Legislativní proces*, s. 101-102.

¹¹⁹ § 91 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

¹²⁰ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Nakladatelství Leges, 2018, s. 63. ISBN 978-80-7502-315-5.

¹²¹ Čl. 31 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

je ke konci lhůty sděleno Poslanecké sněmovně.¹²² Předpokladem je, že poslanci specializující se na danou problematiku cílí v čele s předsedou k důkladnému a věcnému posouzení návrhů potencialních zákonů. Výsledky hlasování zpravidla zrcadlí střed vládních a opozičních poslanců, ačkoli při rozpravě nedochází k jejich řečnickým soubojům. Jednání výborů ústí v doporučení Sněmovně. Možnými východisky je doporučení k postoupení předloženého návrhu v původním znění, přijetí pouze s pozměňovacími návrhy či návrh na jeho konečné zamítnutí. Změny předpisu jsou často předjednané právě výbory a v důsledku toho mají obvykle vysokou šanci na úspěch. Jejich stanovisko hájí během následujících dvou fází předem zvolený zpravodaj.¹²³

2.3.4 Druhé čtení

Čtení druhé je soustředěno na diskusi o návrhu ve výborech. Probíhá obecná rozprava, pro níž platí taktéž pravidla uplatňovaná ve čtením prvním. Každý člen Sněmovny má tedy právo opakovaně hovořit k dané věci a v plénu dolní komory tak zaznívají argumenty známé již z první fáze procedury. Po skončení obecné části přichází na řadu první hlasování druhého čtení, a to o navrácení návrhu zákona k novému projednání ve výborech.¹²⁴ Nesouhlasí-li poslanci s touto skutečností, následuje zpravidla bezprostředně podrobná rozprava, během níž jsou předkládány pozměňovací návrhy, které vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního předpisu.¹²⁵

Návrh právního předpisu může tedy být buďto schválen a v tom případě postoupí do fáze třetího čtení, nebo k němu mohou být formulovány určité doplňky či poznámky týkající se změn. V případě druhém je v Poslanecké sněmovně uspořádána další obecná rozprava, ve které poslanci diskutují o podnětech ze strany výborů.¹²⁶ Výbory mohou původní návrh přepracovat a vytvořit tak tzv. komplexní pozměňovací návrh, který lze později brát jako základní, vycházející text k novému projednání. Děje se tak v případě, že by Poslanecká sněmovna s předělanou verzí v rámci druhého čtení nesouhlasila. I přesto se poslanci ale mohou rozhodnout, že výborům vrátí návrh k novému projednání zcela beze změn. V opačném případě by byly předmětem diskuse poslanců pozměňovací

¹²² *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Přijímání zákonů* [online]. Praha [cit. 2021-12-04]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

¹²³ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 102-103. ISBN 978-80-7312-074-0.

¹²⁴ § 93 jednacího řádu poslanecké sněmovny.

¹²⁵ § 63 odst. 1 bodu 5 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

¹²⁶ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 92. ISBN 978-80-7380-023-9.

návrhy, vytisknuté a rozeslané členům dolní komory Parlamentu, či konečné zamítnutí, o kterém by se hlasovalo později, a to ve třetím čtení.¹²⁷

2.3.5 Třetí čtení

Ke třetí fázi zpravidla dochází až po uplynutí minimálně 24 hodin, ale zpravidla je dodržována lhůta 72 hodin. S ohledem na jednací řád Poslanecké sněmovny probíhá třetí čtení v jednacích dnech, které připadají na středu a pátek.¹²⁸ Diskuse obdobná druhému čtení týkající se pro a proti bývá uskutečněna pouze v případě politicky nejkontroverznějších zákonů. Cílem třetího čtení je především odstranit všechny vady a případné jazykové nepřesnosti návrhu. Jedná se o opravu gramatických, písemných či tiskových, ale i legislativně technických chyb.¹²⁹

Opětovně je tato fáze zahájena vystoupením garančního výboru, který zaujme doporučující nebo nedoporučující stanovisko k jednotlivým pozměňovacím návrhům. Po rozpravě hlasují poslanci nejprve o návrhu na zamítnutí, a to v případě byl-li podán v rámci druhého čtení. Není-li schválen, přichází na řadu návrhy na jeho změny. Klíčovou roli zde sehrává zpravodaj, který provádí poslance spleť i desítek návrhů, které jsou mnohdy vzájemně podmíněné.¹³⁰ Hlasuje se veřejně, a to pomocí hlasovacího zařízení. Na internetové stránce Poslanecké sněmovny lze zpětně zjistit, jak se který poslanec v rámci jednotlivých hlasování vyjádřil. Zákon lze opětovně přesunout do předchozí fáze, nebo se skrze závěrečné hlasování týkajícího se nejdříve všech změn a poté i návrhu jako celku, následně dostává do horní komory Parlamentu a tímto je legislativní úloha Poslanecké sněmovny u konce.

Takto funguje proces tvorby běžných zákonů. Existují ale také zkrácená jednání. Předseda Sněmovny může vyhlásit stav tzv. legislativní nouze, díky němuž lze návrh zákona projednat v rámci kratšího časového úseku.¹³¹ První čtení zcela odpadá, návrh předpisu je projednán ve výboru, který bývá určen předsedou dolní komory Parlamentu. Poslanci rovněž mohou vypustit obecnou rozpravu druhého čtení. Zároveň dochází k omezení řečnické doby a třetí fáze zákonodárné procedury nastává

¹²⁷ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017, s. 133. ISBN 978-80-7422-612-0.

¹²⁸ § 95 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

¹²⁹ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Přijímání zákonů* [online]. Praha [cit. 2021-12-04]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

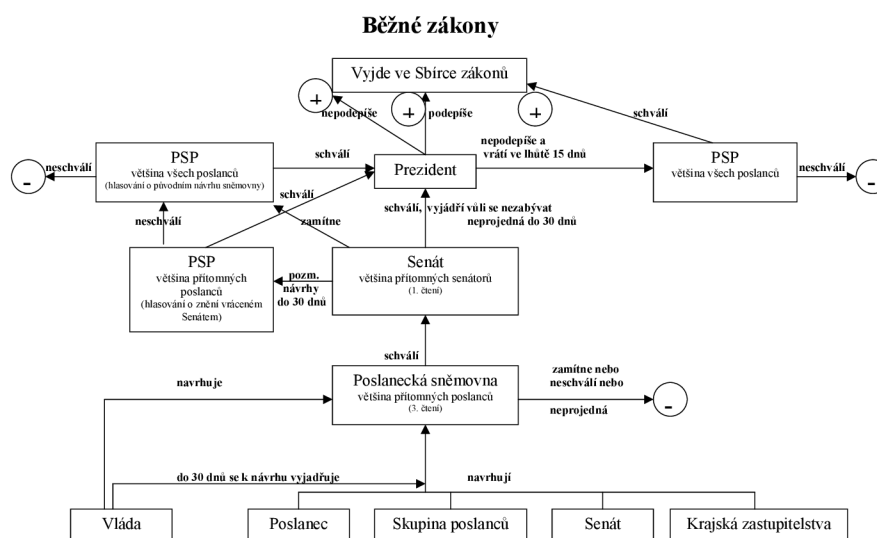
¹³⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 93-95. ISBN 978-80-7380-023-9.

¹³¹ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 107-109. ISBN 978-80-7312-074-0.

bezprostředně po čtením druhém. K této situaci dochází pouze za mimořádných podmínek podložených skutkovými okolnostmi. Mezi tyto okolnosti řadíme ohrožení základních práv občanů a bezpečnosti státu či hrozbu značných hospodářských škod.¹³² Dle ústavního soudu lze za mimořádnou okolnost považovat „jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy“¹³³.

2.3.6 Senátní projednávání návrhu

Další postup Sněmovnou schváleného návrhu je zobrazen na obrázku číslo 2. Senát má v porovnání s Poslaneckou sněmovnou v rámci legislativního procesu slabší pozici a vliv na osud předloženého návrhu zákona. Jednání senátorů se liší dle typu návrhu zákona, ale ve všech podstatných rysech zůstává neměnné. V horní komoře Parlamentu je aplikován systém jednoho čtení. Nejprve dochází k diskusi ve výborech stanovených výborem organizačním.



Obrázek č. 2: Schéma legislativního procesu běžných zákonů

Zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, www.psp.cz

Probíhá jak obecná, tak podrobná rozprava podobající se v mnoha aspektech té v plénu Poslanecké sněmovny. Podstatnou roli zastává navrhovatel a rovněž zpravodaj

¹³² Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: *Zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze* [online]. Praha [cit. 2023-01-23]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=314>.

¹³³ § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

informující senátory o průběhu jednání ve výboru. Je-li k projednání daného návrhu pověřeno více výborů, vystupuje za každý jeden stanovený zpravodaj, nebo je přednesena společná zpráva garančním výborem.¹³⁴ Návrh právního předpisu mohou senátoři schválit, zamítnout, nebo vrátit Poslanecké sněmovně se změnami. V takovém případě jsou pověřeni dva nebo tři senátoři, již mají za cíl objasnit důvody svého stanoviska v dolní komoře. Sněmovna má ale ve své kompetenci horní komoru Parlamentu nadpoloviční většinou přehlasovat a stane-li se tak, je přijata jeho původní podoba. K tomuto hlasování může dojít nejdříve deset dní po obdržení navraceného návrhu.

Tabulka č. 3: Typy zákonů a pravomoci komor Parlamentu České republiky

Typ zákona	Vztah PS a Senátu
Ústavní zákon	Rovnováha komor 3/5 většina všech poslanců 3/5 většina přítomných senátorů
Volební zákon, zákon o jednacím řádu Senátu, zákon o vztahu obou komor ¹³⁵	Rovnováha komor Prostá většina obou komor
Zákon o rozpočtu	Převaha PS ¹³⁶ Prostá většina obou komor
Běžný zákon	Výhradní doména PS Prostá většina PS

Zdroj: Ústava ČR; tabulka vlastní

Senát může rovněž přijmout usnesení nezabývat se předloženým návrhem předpisu vůbec. Za takové okolnosti je po uplynutí třiceti dnů návrh automaticky přijat.¹³⁷ Tak lze ale jednat pouze za situace, jedná-li se o běžné zákony. K přijetí návrhu ústavních zákonů, volebních zákonů či zákona o jednacím řádu Senátu, je potřeba kladné usnesení obou komor Parlamentu ČR.¹³⁸ Zamítnutí takového návrhu vede ke konci zákonodárského

¹³⁴ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 110-112. ISBN 978-80-7312-074-0.

¹³⁵ Čl. 40 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

¹³⁶ Možnost přehlasovat Senát.

¹³⁷ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Nakladatelství Leges, 2018, s. 69-70. ISBN 978-80-7502-315-5.

¹³⁸ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Přijímání zákonů* [online]. Praha [cit. 2023-01-23]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

procesu. Vrácení podnětu s pozměňovacími návrhy nemůže být přehlasováno Sněmovnou. Znění je přijato pouze tehdy, přitakají-li¹³⁹ poslanci senátním změnám.

Souhlasí-li absolutní většina senátorů, může být návrh schválen. V případě ústavních zákonů je požadována kvalifikovaná 3/5 většina. Tyto rozdíly v rámci obou komor jsou zobrazeny v tabulce číslo 3. Po tomto usnesení je zákon v rukou prezidenta České republiky.¹⁴⁰ I v rámci horní komory se naskytuje možnost zkráceného jednání. V prvním případě by se jednalo o návaznost na zkrácený postup dolní komory, kdy je předseda Senátu povinen svolat schůzi již do deseti dnů od postoupení zákona. Jinými situacemi, během nichž lze lhůtu procedury zkrátit, je válečný stav či hrozba státu, které by vedly k nutnosti projednání vládního návrhu zákona během 24 hodin.

2.3.7 Závěr tvorby práva

Prezident ČR je povinen se k tomuto návrhu vyjádřit do patnácti dnů od chvíle, kdy mu byl návrh postoupen. Jeho základním úkolem je zákon podepsat a řádně tak ukončit zákonodárný proces.¹⁴¹ Zároveň disponuje právem tzv. suspenzivního veta, skrze které je schopen zastavit celý zákonodárný proces. Má tedy s odůvodněním možnost vrátit oběma komorami přijatý zákon – s výjimkou ústavního – Poslanecké sněmovně.¹⁴² Jedná se o nástroj, jak upozornit na věcné, právní či legislativně-technické problémy návrhu. Dolní komora naposledy rozhoduje svou nadpoloviční většinou čítající 101 poslanců o osudu návrhu, nejdříve však deset dnů od přijetí stanoviska prezidenta republiky. Pokud by se absolutní většiny nepodařilo dosáhnout, projednávání zákona by bylo definitivně u konce.

Je-li naopak konečný návrh zákona přijat, podepisuje ho jak prezident ČR, tak předseda Poslanecké sněmovny a předseda vlády.¹⁴³ Pokud prezident využil své právo suspenzivního veta a dolní komora Parlamentu jeho rozhodnutí přehlasovala, zákon již dle jednacího řádu prezident nepodepisuje.¹⁴⁴ Tuto praxi zavedl první prezident České republiky Václav Havel, který již nechtěl podpisem popřít svůj předchozí úkon využití suspenzivního veta. Toto počínání výrazně změnilo pohled na význam podpisu prezidenta pod zákony. V současné době je brán podpis hlavy státu spíše jako jeho souhlas,

¹³⁹ Souhlasit.

¹⁴⁰ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017, s. 133. ISBN 978-80-7422-612-0.

¹⁴¹ Čl. 51 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

¹⁴² Čl. 50 zákona č. 1/1993, Ústava české republiky.

¹⁴³ *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Přijímání zákonů* [online]. Praha [cit. 2021-12-04]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

¹⁴⁴ § 107 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

který v praxi není nutný k řádnému zakončení legislativní procedury, ačkoli z právního hlediska má prezident povinnost zákon signovat, nedojde-li k jeho vetování. Povaha podpisu by měla být deklaratorní.¹⁴⁵

Právní předpis je následně vyhlášen uveřejněním ve Sbírce zákonů. Tato fáze legislativního procesu je odborně nazývána promulgace. V jejím průběhu dochází i k ověřování dodržení správného legislativního postupu a ústavnosti celé procedury Ústavním soudem. Tento soud je totiž jako jediný mocenský orgán oprávněn k výkladu Ústavy. Účinnosti zákon nabývá zpravidla počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení.¹⁴⁶

2.3.8 Promulgace, aplikace a interpretace norem

K promulgaci zákona dochází jeho publikováním ve Sbírce zákonů. Tím se stávají právní normy platné a splňují podmínku k nabytí účinnosti. Dnem účinnosti je možná aplikace právního předpisu, neboť od této chvíle jsou normy v něm stanovené právně vynutitelné.¹⁴⁷

V důsledku růstu psaného práva je nutné zabezpečit jeho přehledné podání veřejnosti. Tento cíl si stanovil projekt s názvem eSbírka a eLegislativa, díky kterému by měla být zajištěna dostupnost, přehlednost a srozumitelnost platného práva. Projekt je moderním nástrojem, díky němuž bude zákonodárná procedura efektivnější. Klíčovou roli zde hraje transparentnost. Jedná se o předmět spolupráce Ministerstva vnitra s Úřadem vlády České republiky, Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu Parlamentu ČR. Dle dostupných informací se mají právo podílet i kraje a další správní úřady. Projekt, jehož právní úprava by měla nabýt účinnosti k 1. lednu roku 2024, staví své kameny na dvou systémech, které mají za úkol poskytovat znění závazných právních aktů v elektronické podobě. Budou rovněž obsahovat důležité dokumenty související s tvorbou zákonů, například výkladová stanoviska úřadů. „*Nová technická i legislativní podoba tvorby a publikace práva umožní, aby novely právního předpisu nově doprovázela jejich právně závazná znění, obsahující aktuální znění předpisu ve znění přijatých změn.*“¹⁴⁸ Tato iniciativa je výsledkem efektivní a moderní veřejné správy,

¹⁴⁵ Prohlašující; PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky: Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998, s. 197. ISBN 80-85647-38-9.

¹⁴⁶ SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017, s. 131. ISBN 978-80-7422-612-0.

¹⁴⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice, s. 93. ISBN 978-80-7380-652-1.

¹⁴⁸ *Ministerstvo vnitra České republiky: ESBÍRKA A ELEGISLATIVA* [online]. 2020 [cit. 2023-01-23]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/esbirka-a-elegislativa.aspx>.

o niž se v naší republice snažíme. Ačkoli byl projekt podpořen politickými stranami širokého spektra, oblast digitalizace politiky je natolik náročná, že již podruhé došlo k odložení vzniku systémů o jeden rok, konkrétně na 1. ledna 2023.¹⁴⁹ O tom, zda se projekt už uskutečnil, nejsou informace dohledatelné.

Pojmem aplikace práva rozumíme formu realizace uskutečňovanou orgány veřejné moci. Podstatnou roli hrají právní akty, v nichž soudy, správní úřady či jiné orgány nestátní povahy rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Existuje celá řada druhů procesů aplikace práva, mezi něž se řadí například občanské soudní, trestní řízení či správní, do kterého patří stavební, daňové, nebo přestupkové řízení.¹⁵⁰ Z hlediska aplikace lze vymezit jednotlivá stadia. První z nich spočívá v zjišťování skutkového stavu prostřednictvím výpovědí účastníků daného řízení, znaleckých posudků a důkazů. Vše je hodnoceno samostatně a v souvislosti s případem. V rámci druhé fáze se nalézají konkrétní právní normy, které jsou aplikovány na skutkovou podstatu. Zároveň se posuzuje jejich zákonnost a platnost. Posledním krokem aplikace práva je rozhodnutí ve věci. Názvy tohoto aktu se velmi různí dle oblasti, do které spadají. Například v rámci trestního řízení se setkáváme s pojmy jako je rozsudek či trestní příkaz.¹⁵¹

Termín úzce související s tvorbou práva je taktéž interpretace. Základem té je poznání. Definujeme jí jako výklad či vysvětlení práva.¹⁵² Každá norma něco tvrdí a úkolem interpretace je zjistit co a správně skutečnost uchopit. „*Zjištění obsahu normy jako úsudku o tom, co má být, je úkolem interpretace.*“¹⁵³ Toto poznání činí každý občan, který s normami přijde do styku. Tento proces předchází již zmíněné aplikaci.¹⁵⁴ Předmětem výkladu zde bývají zákonodárné akty, smlouvy a jiné právní úkony.

Interpretaci lze různě členit. Jedno z takových dělení rozlišuje výklad autentický a neautentický. Autentický náleží samotnému tvůrci normy neboli zákonodárci. Druhý

¹⁴⁹ Pirátská strana: Ministerstvo vnitra nezvládlo včas zrealizovat projekty e-Sbirka a e-Legislativa. *Digitální tvorba zákonů se už podruhé odsouvá* [online]. 2020 [cit. 2023-01-23]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/jak-pirati-pracuji/ministerstvo-vnitra-nezvladlo-vcas-zrealizovat-projekty-e-sbirka-a-e-legislativa-digitalni-tvorba-zakonu-se-uz-podruhe-odsouva/>.

¹⁵⁰ BOGUSZAK, Jiří a kol. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 419. ISBN 80-7357-030-0.

¹⁵¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice, s. 203-207. ISBN 978-80-7380-652-1.

¹⁵² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 128. ISBN 978-80-7380-454-1.

¹⁵³ SEDLÁČEK, Jaromír, SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanské právo československé: všeobecné nauky*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Klasická právní díla (Wolters Kluwer ČR), s. 31. ISBN 978-80-7357-758-2.

¹⁵⁴ WEYR, František. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936, s. 62

pak orgánům výkonné a soudní moci. Výklad pouze od některých subjektů státní moci se dá pokládat za relevantní. Právně závazná interpretace je dána Ústavou, zákonem či mezinárodní smlouvou a pověřený orgán k ní musí být zákonně zmocněn.¹⁵⁵ Názor aplikujícího orgánu a orgánu vyšší právní instance vůči ostatním účastníkům je ten závazný. Například interpretace nálezů ústavního soudu jsou zavazující pro všechny orgány i osoby v rozsahu výroku.¹⁵⁶ Ze strany Ústavního soudu má výklad všeobecný význam, nikoli obecnou závaznost.¹⁵⁷ Formálně u nás tedy takový výklad neexistuje, ale v praxi je interpretace nejvyšších soudů za závaznou považována.¹⁵⁸

Hodnotit ústavnost legislativního procesu a výklad předpisu nejvyšší právní síly – Ústavy – je předmětem zájmu výlučně ústavního soudnictví, které je v našich podmínkách vykonáváno k tomu specializovaným orgánem, Ústavním soudem. Tím, zda byl dodržen legislativní proces z hlediska ústavní i zákonné úpravy, se může zabývat až poté, kdy zákon nabyl platnosti a byl mu předložen k zhodnocení. Soudce je vždy vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, jenž je součástí právního řádu.¹⁵⁹

2.4 Legislativní proces z pohledu územní samosprávy

2.4.1 Zákonodárná iniciativa krajů

I tvorba právních předpisů územní samosprávou je nedílnou součástí demokratického právního státu. Zákonodárná iniciativa obcí a krajů je dána Ústavou a má oporu taktéž v Evropské chartě místní samosprávy.¹⁶⁰ V praxi se vyskytují otázky, kdy a v jakém rozsahu by měla být veřejná moc vykonávaná státem a kdy územní samosprávou.¹⁶¹ Prostřednictvím vlastní normotvorby je naplňována zásada legality a princip subsidiarity¹⁶², právě jehož důsledné uplatnění je odpovědí na tyto otázky.¹⁶³ Ústava ČR udává, že „orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat

¹⁵⁵ PINZ, Jan. *K otázce legality právního výkladu v moderním právním státě*. In GERLOCH, Aleš, Jan TRYZNA a Jan WINTR a kol. *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 332. ISBN 978-80-7380-388-9.

¹⁵⁶ Čl. 89 odst. 2 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

¹⁵⁷ § 57 odst. 3 zákona č. 182/1993, O Ústavním soudu.

¹⁵⁸ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 132. ISBN 978-80-7380-454-1.

¹⁵⁹ Čl. 95 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky; *odborný časopis Správní právo: legislativní příloha* [online]. 9.. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017 [cit. 2023-01-23].

¹⁶⁰ Sdělení č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy.

¹⁶¹ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 159. ISBN 978-80-7312-074-0.

¹⁶² Politická zásada, dle níž by se rozhodování ve veřejných záležitostech mělo odehrávat na co nejnižší úrovni, tj. nejbližše občanům.

¹⁶³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 68. ISBN 80-7179-671-9.

*právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*¹⁶⁴ „Zastupitelstva krajů mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“¹⁶⁵ Dle těchto výroků plní krajské a obecní orgány úkoly v rámci přenesené i samostatné působnosti. Záležitosti spadající do jejich samostatné působnosti mohou územní celky vykonávat bez výslovného zákonného zmocnění a upravovat tak závazné vyhlášky v zájmu kraje či obce a jejich občanů. V případě právních předpisů vydávaných samosprávou v přenesené působnosti jsou jednoznačně stanoveny meze úprav. Právní předpisy samosprávných celků nesmí nikdy rozporovat s již platnými normami vyšší právní síly.

Vedle vlády, poslance, skupiny poslanců a horní komory Parlamentu, Senátu, může návrh zákona podat rovněž zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku, tedy kraje a hlavního města Prahy.¹⁶⁶ Tímto právem disponuje člen, skupina členů zastupitelstva nebo rada kraje. Zákonem o krajích není podrobný postup projednávání návrhu zákona stanoven. Legislativní pravidla vlády upravující požadavky z hlediska obsahu a formy připravovaných právních norem nejsou pro kraje totožně jako pro poslance a Senát závazná, neboť jsou vydávána formou usnesení vlády. V důsledku toho vstupují do procesu pouze jako doporučení a postup pro předkládání návrhu bývá obdobný postupu členů dolní komory Parlamentu.

Každý kraj navrhuje zákon sám za sebe, jelikož není možné podat společný návrh na základě dohody. V důsledku toho jsou podněty posuzovány samostatně. Návrh jednoho kraje mohou ale politicky podpořit zastupitelstva a rady jiných krajů. Následně je zařazen do programu Poslanecké sněmovny jako jeden z bodů a členové dolní komory postupují v rámci normotvorby dle svého jednacího řádu.¹⁶⁷ S podnětem předstupuje zpravidla jeho navrhovatel. Kterákoli jiná osoba, člen zastupitelstva, musí být tímto orgánem zvláště pověřena.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Čl. 79 odst. 3 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

¹⁶⁵ Čl. 104 odst. 3 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

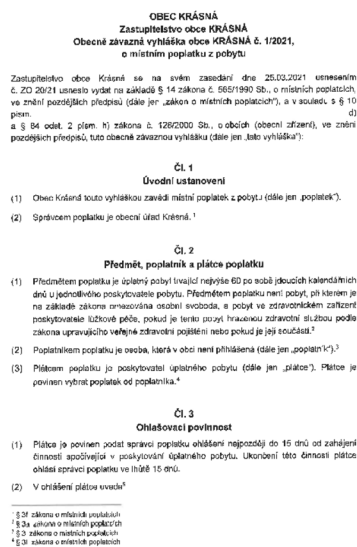
¹⁶⁶ § 35 odst. 2 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů; § 59 odst. 2 písm. a) zákona 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁷ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 160-165. ISBN 978-80-7312-074-0.

¹⁶⁸ § 57 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny; § 86 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

2.4.2 Normotvorba krajů a obcí

Tvorba norem územní samosprávy spadá do kompetencí jak nižších, tak vyšších územně samosprávných celků. K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku je obcím a krajům Ústavou svěřeno upravovat právními předpisy záležitosti, které jsou svěřeny pod jejich správu. V mezích své působnosti tedy mají právo vydávat tzv. obecně závazné vyhlášky, a to bez zákonného zmocnění.¹⁶⁹ K tomu zásadně přispěl náleží Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 45/06, tzv. Jirkovský náleží.¹⁷⁰ Samosprávné celky a jejich postup při normotvorbě jsou velmi důkladně kontrolovány díky založenému algoritmu přezkumu stanoveného Ústavním soudem. Zkoumá se, zda obec měla pravomoc vydat ustanovení obecně závazné vyhlášky, zda se při jejím vydávání nepohybovala mimo zákonem vymezenou působnost a nezneužila zákonem svěřenou pravomoc. Obecně závazné vyhlášky musí být vydány v souladu s ústavním pořádkem a nesmí odporovat platným zákonům.



Obrázek č. 3: První strana obecně závazné vyhlášky obce Krásná

Zdroj: Webová stránka obce, www.obeckrasna.cz

¹⁶⁹ Čl. 104 odst. 3 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

¹⁷⁰ Před uvedeným nálezem sice Ústavní soud z ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy dovodil zmocnění k originální normotvorbě, ovšem pro uložení povinností obecně závaznou vyhláškou požadoval výslovné zákonné zmocnění. Ústavní soud dovodil, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož díkce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny).

Tyto vyhlášky schvaluje zastupitelstvo obce a zákon o obcích vyžaduje u přijatých právních předpisů před jejich vyhlášením rovněž podpis starosty a místostarosty, ačkoli tato skutečnost nemá vliv na jejich konečnou platnost. Vyhlášen bývá předpis zpravidla vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu patnácti dnů a nabývá tak zjevně platnosti až po uplynutí této lhůty.¹⁷¹ Obdobně jako každý jiný dokument zveřejněný na úřední desce musí obsahovat datum jeho zveřejnění a zároveň sejmutí.¹⁷² Příkladem může být obecně závazná vyhláška obce Krásná o místním poplatku z pobytu, kterou zobrazuje obrázek číslo 3. Formou obecně závazných vyhlášek upravují obce nejčastěji problematiku místního pořádku a bezpečnosti, tj. regulují například konzumaci alkoholu na veřejnosti, pohyb psů v určitých místech, žebrání či používání hlučných zařízení ve večerních hodinách.¹⁷³

Neexistuje žádná úřední sbírka právních předpisů vydaných obcí a není možné, aby byly všechny zaznamenány po celou dobu jejich platnosti na úřední desce. V důsledku toho je každý dokument sňat poté, co nabyl účinnosti. U právních norem kraje není situace tak komplikovaná. Ty jsou zveřejňovány nikoli na úředních deskách, nýbrž v tzv. Věštníku právních předpisů kraje a každý má své pořadové číslo. Každý občan má přístup k tomuto Věštníku jak na krajském a obecním úřadu, tak na Ministerstvu vnitra.¹⁷⁴

Právní předpisy lze označit také jako nařízení obce či kraje. Ty jsou ve srovnání s obecně závaznou vyhláškou jednou z forem činnosti státní správy. K jejímu vydání vyžaduje zákon výslovné zmocnění. Jedná se o úkon přenesené působnosti, ke které musí být orgány delegovány¹⁷⁵ státem. Nařízení vydává rada územní samosprávy. Není-li v obci zřízena, připadá tato pravomoc zastupitelskému orgánu.¹⁷⁶ Na přijímání předpisů se podílejí členové rady, jež zvolilo zastupitelstvo jedné obce. Působnost norem se v praxi vztahuje i na další obce, neboť obec s rozšířenou působností smí vydávat nařízení

¹⁷¹ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 172-174. ISBN 978-80-7312-074-0.

¹⁷² § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v platném znění.

¹⁷³ Frank Bold: *Obecně závazné vyhlášky: Co mohou regulovat a jak se liší od nařízení?* [online]. [cit. 2023-02-26]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/normotvorba-obce-a-kraje/normotvorba-obce-a-kraje/rada/obecne-zavazne-vyhlasky-co-mohou-regulovat>.

¹⁷⁴ § 18 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁵ Přenesení pravomocí.

¹⁷⁶ § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích; § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

pro celý svůj správní obvod.¹⁷⁷ Tato skutečnost je řadou osob odborné veřejnosti vnímaná negativně z hlediska nedemokratické legitimizace.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

¹⁷⁸ Nabytí kompetence; BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 176-177. ISBN 978-80-7312-074-0.

3. Legislativní proces Spolkové republiky Německo

Kapitola je zaměřena na zákonodárnou proceduru aplikovanou na území sousední země České republiky. Je rovněž nastíněn její stručný vývoj, ale především se zaměřuje na současnou podobu tvorby právních předpisů ve Spolkové republice Německo v komparativní perspektivě s Českou republikou. Byť je Německo federací a rozložení sil mezi jednotlivými institucemi je poněkud odlišné od českého modelu, představují tyto dvě případové studie vhodný objekt k porovnání.

3.1 Historie legislativního procesu

Dnešní podoba legislativy úzce souvisí s vývojem moderního demokratického státu, který započal založením Spojených států amerických a Velkou francouzskou revolucí. Na rozdíl od starších forem vlády, jakou byla například monarchie, kde byl král či císař centrem moci státu, byla od té doby ve vybraných státech rozdělena státní moc na zákonodárnou, výkonnou a soudní, tak jak je tomu i v České republice. Zákony měl na starosti parlament, tj. volení zástupci lidu. V 19. století byla účast lidu na moci hlavním politickým požadavkem a v průběhu Velké francouzské revoluce¹⁷⁹ pronikla myšlenka demokratického státního zřízení i do Německa. Zpočátku se zákonodárná moc dělila mezi panovníka a parlament, ačkoli byl tehdy vliv parlamentu velmi malý. Panovník mohl naopak vždy využít svého práva absolutního veta a nebyl tak povinen přijmout zákon schválený parlamentem. Až postupem času nabýval parlament v rámci konstitutivní monarchie stále většího významu.¹⁸⁰ Období 19. a 20. století bylo klíčové pro řádný vývoj moderního demokratického parlamentarismu.¹⁸¹

Po první světové válce se Německá říše a její spolkové země staly v roce 1918 republikánskými demokraciemi. První německá republika bývá označována jako Republika Výmarská. Výmarská ústava z roku 1919 byla založena na principu lidové suverenity, stejně jako dnešní Základní zákon. Článek 1 tehdy stanovil, že veškerá státní moc přichází od lidu a je vykonávána prostřednictvím voleb – klauzule, jež je typická pro znění republikánské ústavy.¹⁸² Německá demokracie však neměla v tomto období mnoho stoupenců a tehdejší ústava postrádala záruky proti politickému

¹⁷⁹ Rok 1789.

¹⁸⁰ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag Stichwort Gesetzgebung: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 9.

¹⁸¹ HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011, s. 52. ISBN 978-80-87474-23-5.

¹⁸² Stejně jako dnes čl. 20 odst. 2 Základního zákona.

extremismu kvůli chybějící demokratické politické kultuře. To spolu s hospodářskou a sociální krizí přispělo k pádu Výmarské republiky.

Po uchopení moci národními socialisty od roku 1933 až do konce druhé světové války ztratilo Německo základ pro jakékoli demokratické zákonodárství. Dne 23. března 1933 přijal Říšský sněm Zákon pro nápravu nouze lidu a říše¹⁸³. Zákon stanovil že vláda pod vedením Adolfa Hitlera může přijímat zákony bez Říšského sněmu a Říšské rady bez kontrasygnace prezidenta říše. Tato skutečnost zůstala právním základem německé legislativy až do roku 1945 – konce nacistického režimu.¹⁸⁴ Po skončení druhé světové války bylo tehdejší Německo rozděleno do čtyř částí – tzv. okupačních zón – spravovaných USA, Velkou Británií, Sovětským svazem a Francií, což následně vedlo k roztržitému země na Západní a Východní Německo. První poválečný kancléř Německa Konrad Adenauer tehdy pronesl, že „*Němci se museli naučit, jak žít v míru a demokracii*“. Stranický systém se teprve vyvíjel.

V roce 1948 se sešla Parlamentní rada k projednání Spolkové ústavy. Již se neměly opakovat chyby Výmarské republiky a Základní zákon přinesl neměnná pravidla týkající se ústavních zásad. Od roku 1949 byla ve hře tzv. Lidová komora Německé demokratické republiky. Dle ústavy byla tehdy lidová sněmovna nejvyšším orgánem státní moci a měla výlučnou ústavní a zákonodárnou pravomoc. Ve skutečnosti tomu tak nebylo a jednalo se pouze o formální parlament, který neměl na politické dění žádný vliv. Lidová komora nevězela ze svobodných voleb. Strany zastoupené v parlamentu se před volbami spojily do systému Národní fronty¹⁸⁵, aby zajistily nadvládu Sjedené socialistické strany Německa¹⁸⁶. Návrhy zákonů vypracované pod vedením této strany byly téměř vždy jednomyslně přijaty.¹⁸⁷ Po politickém obratu

¹⁸³ V originálním znění: „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“.

¹⁸⁴ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag Stichwort Gesetzgebung: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 10.

¹⁸⁵ V originálním znění do roku 1973: „Nationale Front des demokratischen Deutschland“, později „Nationale Front der Deutschen Demokratischen Republik“ – sdružení oficiálně povolených politických stran a masových organizací NDR využívající jednotnou kandidátku; jednotnou kandidátku použil Adolf Hitler již v roce 1938. Jednotná kandidátka Národní fronty byla aplikována v rámci příprav parlamentních voleb v roce 1948. V kandidátce měly jednotlivé politické strany – podle předem daných kvót – přidělený počet zástupců. Voliči hlasovali jednohlasně, a to z toho důvodu, že systém nevykazoval známky demokracie a možnost alternativní volby pro ně neexistovala.

¹⁸⁶ SED = Sozialistische Einheitspartei Deutschlands; do roku 1990 vládnoucí komunistická strana v NDR.

¹⁸⁷ Jediné hlasování, při kterém došlo k veřejnému konfliktu, bylo v roce 1972, kdy zavedené potratového řešení odmítla část poslanců Křesťanskodemokratické unie (CDU).

a pádu diktatury SED na konci roku 1989 se uvolnila cesta k demokratickým volbám. Sněmovna¹⁸⁸ již nebyla pod tlakem a roku 1990 se do ní konaly jediné svobodné volby.¹⁸⁹

Od roku 1949 volili lidé Spolkový sněm na čtyřleté období tajným hlasováním v obecných, přímých a svobodných volbách založených na zásadě rovného volebního práva – jak je tomu i dnes. To však neplatilo pro občany Západního Berlína, kde se na základě dohody čtyř mocností volby do Bundestagu nekonaly – a to až do sjednocení roku 1990. Místo toho městská sněmovna posílala do Spolkového sněmu berlínské poslance. Od druhých parlamentních voleb v roce 1953 hlasovali voliči nejprve pro kandidátku volebního obvodu a podruhé pro regionální kandidátní listinu, kterou nominovala jimi preferovaná strana. Na rozdíl od všech následujících voleb měli voliči ve volbách v roce 1949 pouze jeden hlas.

Čtyři roky po skončení nacistického režimu představoval první Spolkový sněm nový začátek parlamentní demokracie – i když v rozdělené zemi. V květnu 1949 schválila parlamentní rada Základní zákon a v srpnu bylo v prvních volbách do Spolkového sněmu zvoleno přímo 410 poslanců.¹⁹⁰ Protože neexistovala žádná uzavírací klauzule, dostalo se do parlamentu celkem jedenáct stran. V roce 1953 byla zavedena minimální hranice, podle níž se do parlamentu nemohl dostat žádný kandidát z kandidátní listiny, nezískala-li politická strana 5 % všech hlasů či minimálně tři přímé mandáty. To mělo vést k usnadnění vytváření parlamentních většin, neboť roztržitost stranického systému ztěžovala parlamentu práci. Až do voleb v roce 2009 to znamenalo, že strany s obzvláště velkým počtem převislých mandátů¹⁹¹ získaly ve Spolkovém sněmu ve většinové volbě více křesel, než by jim umožňoval procentuální výsledek druhého hlasování. V roce 2013 byl volební zákon změněn tak, že rozdělování mandátů ve Spolkovém sněmu probíhá

¹⁸⁸ V originálním znění: Volkskammer.

¹⁸⁹ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag Stichwort Gesetzgebung: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 11.; „Východní Německo“ – stát východního bloku existující mezi lety 1949-1990 byl popisovaný jako komunistický, ale sám sebe nazýval jako socialistický dělnický a rolnický stát. Ležel na území sovětské okupační zóny Německa a východní části Berlína. V roce 1990 se stala republika součástí Spolkové republiky Německo – složené ze tří západních okupačních zón; MAJOR, Patrick a Jonathan OSMOND. *The Workers' and Peasants' State: Communism and Society in East Germany under Ulbricht 1945-71*. Manchester: Manchester University Press, 2002. ISBN 978-0719062896.

¹⁹⁰ *Parliament, German Bundestag: The Federal Republic of Germany (since 1949)* [online]. [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/en/parliament/history/parliamentarism/frg_parliamentarism/frg_parliamentarism-200324#.

¹⁹¹ Němečtí voliči odevzdávají ve spolkových volbách dva hlasy, první konkrétnímu kandidátovi a druhý politické straně. Kandidáti, kteří získají v rámci prvního hlasování největší počet hlasů, získají automaticky tzv. přímý mandát. Obdrží-li pol. strana díky přímým mandátům více křesel, než kolik by jí náleželo na základě druhého hlasu, vznikají převislé mandáty.

nyňi ve dvou krocích. Nejprve se vyhodnotí druhé hlasy a podle nich se rozdělí mandáty stranám. V případě převisu mandátů následuje druhé kolo.¹⁹² V současné době je v parlamentu 736 poslanců¹⁹³ – z toho 137 s převislými a kompenzačními mandáty.¹⁹⁴

Dne 3. října 1990 bylo Německo sjednoceno a NDR se připojila ke Spolkové republice. Tento krok vedl k přijetí Základního zákona zvaného Grundgesetz. První Spolkový sněm sjednocené republiky stál před nelehkým úkolem vytvořit nejdůležitější zákony pro obnovu a odstranění následků války, a proto přijal za velmi krátkou dobu přes 160 zákonů, a to v rámci necelých čtyřiceti plenárních zasedání. Základním zákonem byl definitivně položen základ současného německého právního systému a rovněž legislativního procesu.¹⁹⁵ Zároveň přidělil parlamentu klíčová práva a funkce. Příkladem je fakt, že Spolkový sněm je jediným ústavním orgánem, který je volen přímo lidem; úkolem parlamentu je volit spolkového kancléře; a konečně Základní zákon klade zvláštní důraz na funkce politických stran. Zatímco Výmarská ústava dávala prezidentovi a říšskému parlamentu souběžné pravomoci jmenovat a odvolávat kancléře, Základní zákon práva spolkového prezidenta výrazně omezil ve prospěch Spolkového sněmu.¹⁹⁶ Spolkový sněm smí odvolat kancléře z funkce pouze v případě, že zvolí nového kancléře – tento proces je znám jako konstruktivní hlasování o nedůvěře.¹⁹⁷

V roce 2006 nastala tzv. reforma federalismu představující zásadní změnu. Spolkový sněm a Spolková rada schválili tehdy dvoutřetinovou většinou tuto novelu Základního zákona, která se stala nejrozsáhlejší v historii Spolkové republiky. Reforma federalismu nově vymezovala legislativní kompetence federace a spolkových zemí, a to prostřednictvím změn celkem dvaceti článků Základního zákona. Jedním z klíčových bodů reformy bylo snížení počtu spolkových zákonů vyžadujících souhlas Spolkového sněmu. Odpovědnost se přenesla na spolkové země. Novela z roku 2009

¹⁹² *Deutscher Bundestag: deutsche Geschichte* [online]. [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.planet-wissen.de/geschichte/deutsche_geschichte/der_deutsche_bundestag/index.html#Ein_Gesetz_entsteht.

¹⁹³ Údaj k 24. listopadu 2022.

¹⁹⁴ *Parliament, German Bundestag: The Federal Republic of Germany (since 1949)* [online]. [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/en/parliament/history/parliamentarism/frg_parliamentarism/frg_parliamentarism-200324#.

¹⁹⁵ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag Stichwort Gesetzgebung: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 11.

¹⁹⁶ *Deutscher Bundestag: deutsche Geschichte* [online]. [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.planet-wissen.de/geschichte/deutsche_geschichte/der_deutsche_bundestag/index.html#Ein_Gesetz_entsteht.

¹⁹⁶ Údaj k 24. listopadu 2022.

¹⁹⁷ Čl. 67 Základního zákona.

navíc modernizovala finanční vztahy díky tzv. dluhové brzdě, která si klade za cíl, aby se republika nezadlužovala. Nařízení bylo poprvé použito v roce 2011.¹⁹⁸

Ve vědecké a veřejné diskusi o výsledcích těchto reforem zaznělo mnoho kritiky a setkaly se s nesouhlasem. Jeden z důležitých hlasů měl vědec Fritz W. Scharpf, který napsal vědecký článek s názvem *Žádné východisko z pasti společného rozhodování*, ve kterém se zabýval otázkou, zda se vůbec může německý federalismus reformovat. Jeho odpověď byla jasně „ne“, jenže výsledky výzkumného projektu o provádění reforem ukázaly pravý opak. Spolek i spolkové země implementovaly jednotlivé předpisy reformy způsobem, který činí německý federální systém více rozčleněným, konkurenceschopným, více decentralizovaným a kooperativním i diverzifikovaným.

Spolku byla svěřena pravomoc vydávat právní předpisy týkající se zásad a obecných aspektů vyjmenovaných témat, zatímco členské země musely vyplnit mezery podrobnějšími předpisy týkající se konkrétních témat. V minulosti federace často překračovala své meze a zasahovala do oblastí vyhrazených spolkovým zemím. S touto protiústavní praxí tak nebyl nikdo spokojen. V letech před reformou požadovaly především země úplné zrušení rámcové legislativy. Nakonec, s podporou některých rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, která prohlásila několik spolkových zákonů parlamentu za protiústavní, bylo toto svého druhu chybné rozhodování zvráceno. Nicméně poté vyvstala otázka, jak vhodně nahradit rámcové zákonodárství tak, aby prospívala jak federace, tak jednotlivé země. V důsledku toho se zrodil tzv. „ping-pong“¹⁹⁹. Reforma přispěla k jasnějšímu oddělení federálních funkcí a pravomocí zemí, a to dle toho, zda se jedná o úkoly spíše centrálního či regionálního charakteru.²⁰⁰

Záruky zakotvené v Základním zákoně ve prospěch silného parlamentu a stabilních většin jsou výsledkem historických zkušeností získaných v císařství i Výmarské republice. Německý Spolkový sněm nikdy netrápily chronicky křehké koalice ani bezmocní kancléři, neboť měl parlament právo na konstruktivní vótum

¹⁹⁸ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag Stichwort Gesetzgebung: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 11.

¹⁹⁹ Unikátní mechanismus legislativních záležitostí, který obrátil souběh kompetencí spolku a spolkových zemí ve snaze dosáhnout dohody na základě stejných nebo podobných politických zájmů obou subjektů a situace „win-win“.

²⁰⁰ SCHNEIDER, Hans Peter. *The “Ping-Pong”-Power: Deviant State Legislation in Germany*. Koninklijke Brill NV, 2018, nestránkováno.

nedůvěry²⁰¹. Jeho pravomoc kontrolovat vládu a spoluvládnout odráží historicky podmíněný posun v rozdělení rolí mezi vládou, parlamentem a hlavou státu.²⁰²

3.2 Úvod do zákonodárství

Téměř každý měsíc jsou přijímány nové zákony a stejně často jsou novelizovány, měněny, zkracovány nebo rušeny ty stávající. Počet zákonů ve Spolkové republice Německo je ohromující a neustále se zvyšuje. Základní zákon stanovuje vícestupňový legislativní proces sloužící k rozdělení a kontrole moci mezi Spolkovou vládou, Spolkovým sněmem a Spolkovou radou. Na dodržování ústavnosti dle Základního zákona dohlíží Spolkový ústavní soud, který představuje jeden z nezávislých ústavních orgánů Spolkové republiky. Skládá se z šestnácti soudců, z nichž polovinu volí Bundestag a polovinu Bundesrat – Spolkový sněm a Spolková rada.²⁰³ Stejně jak je tomu v České republice, disponuje Německo orgány vykonávající legislativní činnost, a i zde najdeme orgán, jež představuje pojistku zákonodárné moci a vykonává dozor nad orgány jemu druhořadé, neboť rozhodnutími právě Spolkového ústavního soudu jako verdikty Ústavního soudu ČR jsou instituce legislativy vázány.

Před zavedením nového zákona musí být evidentní, kdo za něj nese odpovědnost. Základní právní charakteristika německého federalismu, jako stěžejního aspektu dělby moci, vychází z dělení pravomocí zákonodárných sborů. Tato problematika vychází z rozdělení kompetencí mezi spolek a jednotlivé spolkové země – konkrétně Spolkový sněm či zemské parlamenty. V Německu existuje celkem šestnáct spolkových zemí, které mají vlastní jak exekutivní, tak legislativní orgán, jímž je parlament obvykle nazývaný zemský sněm. Zároveň disponuje každá spolková země právem vydávat zákony na svém území – platné pouze v příslušné zemi – kterým zpravidla dominují spolkové zákony závazné v celé republice.²⁰⁴ Článek 70 Základního zákona stanovuje, že „*spolkové země mají právo vydávat zákony, pokud tento Základní zákon nesvěřuje zákonodárnou pravomoc Spolkové vládě*“.²⁰⁵ V zásadě jsou tedy za legislativu zodpovědné spolkové země. Spolková vláda smí jednat pouze, svěřuje-li jí Základní zákon výslovnou pravomoc v určité věci. Spolkové země by měli mít co největší tvůrčí svobodu, aby byl

²⁰¹ V originálním znění: „Misstrauensvotum“; spolkový sněm má právo na vyslovení nedůvěry vůči vládě a jejímu premiérovi za předpokladu, že se členové dokážou shodnout na jeho nástupci.

²⁰² *Deutscher Bundestag: deutsche Geschichte* [online]. [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.planet-wissen.de/geschichte/deutsche_geschichte/der_deutsche_bundestag/index.html#Ein_Gesetz_entsteht.

²⁰³ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag Stichwort Gesetzgebung: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 6-8.

²⁰⁴ HEYER, Deutscher Bundestag, s. 13-15.

²⁰⁵ Čl. 70 odst. 1 Základního zákona.

zachován princip subsidiarity aplikovaný i v ČR v rámci samosprávného celku – obce. I přesto svěřuje německá ústava zákonodárnou pravomoc, tj. pravomoc v určitých věcech, zcela nebo zčásti spolkovému zákonodárnému sboru, neboť některé oblasti musí být regulovány jednotně, v rámci celého spolkového území.

V hierarchii vnitrostátních právních norem stojí nejvýše Základní zákon nadřazený všem ostatním pramenům práva. Představuje základ celého německého právního řádu. Plní stejnou funkci jako Ústava ČR. Zákonodárná moc je vázána ústavním pořádkem a základními právy stanovenými právě ústavou SRN.²⁰⁶ Přednost Základního zákona je prosazována Spolkovým ústavním soudem. Zákonodárci ho mohou pozměnit pouze dvoutřetinovou většinou²⁰⁷ hlasů členů Spolkového sněmu a stejnou většinou hlasů Spolkové rady. Ústavě jsou v Německu podřízeny prosté zákony, jež jsou rovněž přijímány dvěma komorami parlamentu.²⁰⁸ Zároveň existují tzv. obecná pravidla mezinárodního práva, která se svou právní silou řadí za Základní zákon. Tato pravidla tvoří nedílnou součást spolkového práva, neboť mají před spolkovými zákony přednost a zakládají práva a povinnosti obyvatelům spolkového území.²⁰⁹

3.2.1 Oblasti kompetencí

Rozlišují se výlučné právní předpisy Spolku a jeho vlády, souběžné a výlučné předpisy spolkových zemí. V člancích Základního zákona jsou tematické oblasti přiřazeny k určitému typu kompetencí. V případech výlučných pravomocí spolku jsou spolkové země z legislativy vyloučeny. Příslušné oblasti vyžadují standardizaci pro celou federaci, jelikož jen tak může Německo vystupovat jednotně, například vůči zahraničí.²¹⁰ Mezi tyto okruhy spadá mimo jiné státní občanství, pošta a telekomunikace, problematika měny, civilní obrany a další.²¹¹ Jedná-li se o konkurenční právní předpisy, náleží pravomoc zásadně spolkovým zemím, a to pokud spolek nevyužije částečně či plně svého práva v jednotlivých oblastech, které mu svěřuje ústava.²¹² V tomto případě mají spolkové zákony vyšší právní sílu nežli zákony zemské.

²⁰⁶ Čl. 20 Základního zákona.

²⁰⁷ Kvalifikovaná většina.

²⁰⁸ *Vnitrostátní právní předpisy: Německo* [online]. 2021 [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-cs.do?member=1.

²⁰⁹ Čl. 25 Základního zákona.

²¹⁰ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag Stichwort Gesetzgebung: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 14-16.

²¹¹ Čl. 73 Základního zákona; po reformě federalismu v roce 2006 byl seznam výlučných spolkových pravomocí rozšířen a Spolková vláda je nyní také výhradně zodpovědná např. za právní předpisy týkající se registrace průkazů totožnosti a ochrany před nebezpečím mezinárodního terorismu.

²¹² Čl. 72 odst. 1 Základního zákona.

Na spolkové úrovni existují jednak základní právní předpisy, tak i tzv. doplňkové. V některých oblastech souběžných právních předpisů má spolkové právo bez výjimky přednost před právem spolkových zemí.²¹³ Federace tak může přijímat zákony bez omezení v otázce občanského, trestního, pracovního, zdravotního práva či jiných oblastí zobrazených na obrázku číslo 4. Využitím legislativní pravomoci Spolku zaniká kompetence spolkových zemí a zemský zákonodárny sbor proto již nemůže vydávat předpisy v těchto oblastech. Ponechala-li federace některé otázky otevřené a nevytvořila jejich konečnou úpravu, mohou je spolkové země doplnit zákonem. Rozhodnutí o tom, zda spolkoví zákonodárci vydají nařízení, je výhradně v rukou spolkové vlády, která není povinna výkon své legislativní pravomoci dokončit. Tento proces se nazývá základní spolková legislativa.²¹⁴

Existují však i oblasti, v nichž federace vystupuje jako zákonodárce pouze v případě potřeby jednotné spolkové úpravy.²¹⁵ Cílem může být vytvoření rovných životních podmínek na spolkovém území, zachování právní jednoty či hospodářské jednoty v národním zájmu.²¹⁶ Do této kategorie řadíme například hospodářské právo s určitými výjimkami, právo pobytu, sociální zabezpečení či ochranu zvířat. Na rozdíl od té základní je tato legislativa tzv. „na vyžádání“. Dle Spolkového soudu se tak vláda musí řídit smyslem pro zvláštní spolkové integrační zájmy. Příkladem jsou podstatné odlišnosti v rámci životních podmínek jednotlivých zemí federace z hlediska jejich ekonomické vyspělosti, rozpoznatelná právní roztržičnost s problematickými důsledky nebo značně projevené nevýhody v oblasti hospodářství – jež mají za následek přijetí legislativního opatření ze strany spolku.

Zemské právní předpisy se od spolkových právních předpisů mohou odchýlit. Tzv. odchylná legislativa je třetí skupinou souběžných právních předpisů. Byla vytvořena s již zmíněnou reformou federalismu a přinesla nový pohled na zásadu „spolkový zákon ruší zemský zákon“. Tato myšlenka byla změněna v rámci šesti oblastí regulace, jimiž jsou myslivost, ochrana přírody, rozdělení půdy, územní plánování, vodní hospodářství a přijímání na vysoké školy. Znamená to, že pokud spolková vláda vykonává v těchto oblastech svou legislativní pravomoc, neblokuje to zákonodárnu

²¹³ Čl. 74 odst. 1 Základního zákona (č. 1-3, 6, 9, 10, 12, 14, 16-19, 21, 23, 24, 27).

²¹⁴ *Vnitrostátní právní předpisy: Německo* [online]. 2021 [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-cs.do?member=1.

²¹⁵ Čl. 74 odst. 1 Základního zákona (č. 4, 7, 11, 13, 15, 19, 20, 22, 25, 26).

²¹⁶ Čl. 72 odst. 2 Základního zákona.

pravomoc spolkových zemí.²¹⁷ Ty totiž mají právo přijmout odchylné nařízení, na které, v případě nesouhlasu, může vláda reagovat jiným odchylným nařízením.²¹⁸ V souvislosti s tím hovoří kritici o nebezpečí tzv. pingpongové legislativy. Rozhodujícím faktorem pro platnost těchto zákonů je doba jeho přijetí – použitelný je pouze zákon nejnovější.

V Základním zákoně nejsou zmíněny některé legislativní pravomoci spolkové vlády. Vyplývají však z povahy věci nebo jsou dány souvislostmi. Například jedná-li se o státní oslavy, federální symboly nebo sídlo orgánů státu, mluvíme o tzv. nepsaných pravomocích. Federace také zřizuje a udržuje kulturní instituce, neboť ze souvislostí vyplývá, že úzce souvisí s kompetencí udržovat zahraniční vztahy, ačkoli kulturní záležitosti v zásadě spadají do kompetence spolkových zemí. Tyto velmi komplikované otázky jsou ale řešeny sporadicky.²¹⁹ Poslední kategorií právních předpisů v Německu je oblast výlučného zákonodárství spolkových zemí. Tím se stává okruh záležitostí, které nejsou v rámci Základního zákona svěřeny orgánům spolkové úrovně.²²⁰ Spadá sem ústavní právo zemí federace a jejich správa²²¹. Dále je pro tuto oblast klíčové právo veřejného pořádku a místní samosprávy, oblast školství či kulturní suverenity zemí – rovněž na obrázku číslo 4. S reformou federalismu přibyli i další – zákon

²¹⁷ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 15-21.

²¹⁸ Čl. 72 odst. 3 Základního zákona.

²¹⁹ HEYER, Deutscher Bundestag, s. 17-18.

²²⁰ Čl. 70 Základního zákona.

²²¹ Zejména struktura, organizace úřadů a metody práce.

o shromažďování, výkonu trestu, ochraně životního prostředí aj. dříve patřící pod odpovědnost spolkové vlády.²²²

Souběžné právní předpisy [články 72 a 74]		Právní předpisy o odchylkách [čl. 72 odst. 3]				
Federální	Výlučné právní předpisy federace (články 71 a 73). především: zahraniční záležitosti Státní příslušnost Registrace a identifikace Měna a měnové záležitosti Clo a zahraniční obchod Obrana a civilní ochrana Letecký provoz Pošta a telekomunikace Obrana proti hrozbám mezinárodního terorismu ze strany BKA Zákon o zbraních a výbušninách Výroba a využívání jaderné energie pro mírové účely	Základní právní předpisy [čl. 72 odst. 1] zejména: občanské právo trestní právo Soudní ústava a procesní právo Právní záležitosti Občanský stav Spolkové právo Pracovní právo Nezaměstnanost a sociální zabezpečení Antimonopolní právo Zdravotní právo Nakládání s odpady Obecné zásady ochrany přírody Druhá ochrana a právo na ochranu mořské přírody Ochrana přírody související s materiálem a rostlinami Zemědělství a rybolov Pozemkové právo Zákon o statusu státní služby Zákon o loveckém lístku	Potřebuje právní předpisy [čl. 72 odst. 2] především: Právo pobytu a usazování cizinců veřejné blaho Obchodní právo (bez uzavírací doby) Vzdělávací granty Sociální služby Nemocniční služby Potraviny Ochrana zvířat Silniční doprava Veřejná odpovědnost Lidská genetika	Právní předpisy o odchylkách [čl. 72 odst. 3] Exkluzivně: Lov (bez loveckých lístků) Ochrana přírody a péče o krajinu (s výjimkou obecných zásad ochrany přírody, ochrany druhů a ochrany mořské přírody) Rozdělení půdy Územní plánování Vodní bilance (bez předpisů týkajících se látek a rostlin) Přijetí na univerzitu a tituly	Způsoblost země	výlučné právní předpisy spolkových zemí [článek 70]. zejména: zemské ústavní právo Správa spolkových zemí Platy a důchody státních zaměstnanců Městské právo Policejní a regulační právo Právo na shromažďování Zavírací doba prodeje Trestní a vězeňský systém Kultura (umění, tisk, rozhlas, televize, média) Vzdělávání a odborná příprava obecné zásady vysokoškolského vzdělávání
	Legislativní pravomoc spolkových zemí, pokud jde o neexistující žádná konečná regulace ze strany spolkové vlády ani možnost odchylky ze strany spolkových zemí.					

Obrazek č. 4: Rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země v Německu

Zdroj: Základní zákon Spolkové republiky Německo; Heyer, Deutscher Bundestag, s. 20

3.3 Orgány legislativního procesu

Každodenní parlamentní život je založen na dělbě práce. Obrovské množství otázek vyžaduje specializaci poslanců. Profesionalizace politické činnosti se částečně stává výsledkem oprávněné poptávky veřejnosti po efektivním parlamentu. Srdcem každého parlamentního systému vlády je zákonodárny sbor.²²³ Německo má na rozdíl od České republiky jednokomorový parlament zastupovaný Spolkovým sněmem zvaným Bundestag. Za druhou komoru bývá mylně považována Spolková rada neboli Bundesrat.²²⁴ Iniciovat zákony mohou obě instituce a většina podnětů musí být schválena jimi a také výkonnou mocí, než se stane zákonem. Právní předpisy týkající se otázek spadajících do výlučné pravomoci Spolkové vlády, jako jsou mezinárodní smlouvy,

²²² HEYER, Deutscher Bundestag, s. 17-18.

²²³ *The Legislature* [online]. U.S. Library of Congress [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://countrystudies.us/germany/154.htm>.

²²⁴ BEYME, Klaus von. *Der Gesetzgeber*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, s. 292. ISBN 3531129562.

schválení Spolkovou radou nevyžadují.²²⁵ Ta ve skutečnosti představuje samostatný ústavní orgán s nezastupitelnou úlohou – reprezentací zájmů spolkových zemí. Bundestag je výhradním a samojediným zákonodárcem a toto postavení není ovlivněno ani případným souhlasem Spolkové rady.²²⁶ Existuje také tzv. Společný výbor, který zastává funkci nouzového parlamentu Spolkové republiky Německo, a to v případě nutné obrany. Společný výbor sestává ze 2/3 poslanců Spolkového sněmu a z 1/3 členů Spolkové rady.²²⁷ V rámci federace je tedy státní moc přenesena na Spolkový sněm, ve spolkových zemích na zemské sněmy, v okresech, městech a obcích na komunální samosprávné jednotky.

3.3.1 Bundestag

Spolkový sněm je hlavní zákonodárnou komorou, obdobou Poslanecké sněmovny ČR. Od svého vzniku se postupně rozrůstal, nejvýrazněji po znovusjednocení Německa, kdy do něj přibylo 144 nových zástupců z východního Německa. V roce 1990 měl celkem 656 poslanců. Volby se konají zpravidla každé čtyři roky. Poslanci Spolkového sněmu jsou jedinými spolkovými úředníky volenými přímo lidem.²²⁸ Všichni kandidáti musí být starší osmnácti let, mít německou státní příslušnost a jejich funkční období není omezeno. Od roku 1949 volí občané poslance Bundestagu podle zásady – aplikované i v ČR – všeobecných, přímých, svobodných rovných a tajných voleb.²²⁹ Zvolení členové jsou zástupci celého národa, kteří nejsou vázáni žádnými příkazy a podléhají pouze svému svědomí.²³⁰

Oficiálně má Spolkový sněm dvojnásobek mandátů, než existuje volebních obvodů.²³¹ Při každých volbách však přibývají tzv. převislé mandáty. Vznikají tehdy, když strana získá více přímých mandátů, než by jí náleželo ve spolkové zemi dle druhého hlasování. Počet základních 598 mandátů se zvýší o počet mandátů převislých. Aby se obnovilo procentuální rozdělení křesel, získají ostatní strany odpovídající kompenzační mandáty. Počet se tak může rozrůst až na 800. Pouze 50 % poslanců

²²⁵ *The Legislature* [online]. U.S. Library of Congress [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://countrystudies.us/germany/154.htm>.

²²⁶ Čl. 77 odst. 1 Základního zákona.

²²⁷ Čl. 53 Základního zákona.

²²⁸ *The Legislature* [online]. U.S. Library of Congress [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://countrystudies.us/germany/154.htm>.

²²⁹ *Deutscher Bundestag: Volby* [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/cz/wahlen>.

²³⁰ V originálním znění: „*Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.*“; čl. 38 Základního zákona.

²³¹ Údaj k roku 2021: 299 volebních obvodů, tj. 598 mandátů.

Bundestagu je voleno přímo, aby zastupovali určitý geografický obvod – druhá polovina zastupuje strany. Nezíská-li politická strana alespoň 5 % druhých hlasů²³² na celostátní úrovni, nemůže být ve Spolkovém sněmu zastoupena.²³³ Politické strany tak mají v německém volebním systému velký význam.²³⁴ Mnozí voliči mají proto tendenci nevnímat kandidáty jako autonomní politické osobnosti, ale spíše jako stranické kreatury. Zajímavé je, že služba voličům se nezdá být vnímána ani voliči, ani zastupiteli jako rozhodující funkce zákonodárce.²³⁵

Nejdůležitějšími organizačními strukturami ve Spolkovém sněmu jsou parlamentní skupiny²³⁶, které vytvářejí jednotlivé politické strany zastoupené v komoře. Velikost frakce strany určuje rozsah jejího zastoupení v legislativních výborech, počet předsedů výborů, které může zastávat, a její zastoupení ve výkonných orgánech Spolkového sněmu.²³⁷ Vedení každé frakce se skládá z předsedy parlamentní strany, několika místopředsedů a výkonného výboru. Hlavními úkoly vedení je reprezentovat, prosazovat stranickou disciplínu a organizovat parlamentní činnost strany. Členové vytvářejí pracovní skupiny zaměřené na konkrétní politická témata, jako je sociální a zahraniční politika či ekonomika.²³⁸ Frakce se schází jednou týdně, aby projednala legislativu předloženou Spolkovému sněmu a formulovala k ní stanovisko strany. Tyto parlamentní skupiny získávají většinu státních prostředků na legislativní

²³² Způsob hlasování prostřednictvím dvou hlasů existuje v Německu od roku 1953. O první hlas neboli „Erststimme“ voliči se ucházejí jednotliví kandidáti. Kandidát, který získá v daném volebním obvodu nejvíce přímých hlasů, vstupuje do Sněmu. Prvním hlasováním je zvoleno 299 poslanců. Druhý hlas neboli „Zweitstimme“ je důležitý pro většinu ve Spolkovém sněmu. Voliči rozhodují o všech kandidátech, které chce politická strana vyslat do Spolkového sněmu za příslušnou spolkovou zemi.

²³³ Ačkoli v současnosti disponuje mandáty ve Spolkovém sněmu politická strana die Linke, která ve volbách získala pouze 4,9 % hlasů. Nedosáhla tak na pětiprocentní hranici a fakticky by se neměla dostat do zákonodárného orgánu – parlamentu. Opětovný vstup do Bundestagu jí ale umožňuje specifikum ve volebním zákoně – tzv. klauzule základního mandátu, dle něhož se zohledňuje druhý volební výsledek a tři přímé mandáty získané ve volebních obvodech rozhodují. Uzavírací pětiprocentní klauzule (v originálním znění: Sperrklausel“) se vztahuje výhradně na výsledek druhého hlasování. Navzdory značným ztrátám se tímto způsobem podařilo Levicové straně do Sněmu vstoupit – dokonce s plným počtem poslanců obsazující 39 mandátů. Tato Základní mandátová doložka (v originálním znění: „Grundmandatsklausel“) je využívána zřídka – v minulosti pouze třikrát, a to v roce 1953, 1957, 1994 a v novodobé historii v roce 2021.

²³⁴ LINN, Susanne a Frank SOBOLEWSKI. *So arbeitet der deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, s. 11-12. ISBN 978-3-87576-756-8.

²³⁵ *The Legislature* [online]. U.S. Library of Congress [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://countrystudies.us/germany/154.htm>.

²³⁶ V originálním znění: „Fraktionen“.

²³⁷ RUDZIO, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 7., aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, s. 210-213. Lehrbuch. ISBN 3-531-14790-0.

²³⁸ LINN, SOBOLEWSKI, *So arbeitet*, s. 19-23.

a administrativní činnost.²³⁹ V České republice existují tzv. kluby Poslanecké sněmovny zastávající zájmy jednotlivých politických stran a plnící obdobnou funkci.

Výkonné orgány Spolkového sněmu představuje Rada starších²⁴⁰ a předsednictvo. Rada se skládá z vedení Spolkového sněmu spolu s nejvyššími představiteli jednotlivých frakcí, přičemž počet těchto představitelů je vázán na sílu strany ve sněmovně. Rada je koordinačním centrem, určuje denní legislativní agendu a předsedy výborů na základě zastoupení stran. Rovněž slouží jako důležité fórum pro mezistranická jednání o konkrétních právních předpisech a procedurálních otázkách. Předsednictvo odpovídá za běžnou administrativu Spolkového sněmu, včetně jeho kancelářské a výzkumné činnosti. Skládá se z předsedy a místopředsedů sněmovny – po jednom z každé politické skupiny.²⁴¹

Přestože většina legislativních návrhů vychází z iniciativy výkonné moci, tak jak je tomu i v České republice, Spolkový sněm považuje legislativní funkci za svou nejdůležitější odpovědnost. Vynakládá velkou část své energie na posuzování a pozměňování legislativního programu vlády.²⁴² Významnou roli v tomto procesu hrají výbory. Většina legislativní práce ve Spolkovém sněmu je výsledkem počínání stálých výborů. Kvantita výborů bývá podobající se počtu spolkových ministerstev a jejich názvy jsou taktéž analogický.²⁴³ Rozložení předsedů a členů jednotlivých výborů odráží relativní sílu jednotlivých stran v komoře.²⁴⁴

Mezi další povinnosti Spolkového sněmu řadíme volbu spolkového kancléře a výkon dohledu nad výkonnou mocí v otázkách věcné politiky i běžné administrativy. Tato kontrola výkonné moci může být uplatňována prostřednictvím závazných právních předpisů, veřejných debat o vládní politice, vyšetřování a přímého dotazování kancléře nebo vládních úředníků.

²³⁹ *Deutscher Bundestag: Fraktionen* [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/F/fraktionen-444784>.

²⁴⁰ V originálním znění: „der Ältestenrat“.

²⁴¹ *Deutscher Bundestag: Ältestenrat - Arbeit, Aufgaben und Funktion* [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/parlament/aeltestenrat>

²⁴² *The Legislature* [online]. U.S. Library of Congress [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://countrystudies.us/germany/154.htm>.

²⁴³ V letech 1987-1990, tedy ve volebním období jedenáctého Spolkového sněmu, existovalo jednadvacet stálých výborů.

²⁴⁴ LINN, Susanne a Frank SOBOLEWSKI. *So arbeitet der deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, s. 32-35. ISBN 978-3-87576-756-8.

3.3.2 Bundesrat

Jako zastupitelský orgán spolkových zemí je Spolková rada jedním z pěti stálých ústavních orgánů²⁴⁵ Spolkové republiky. Prostřednictvím Spolkové rady, kterou reprezentují vlády spolkových zemí, se spolkové země podílejí na tvorbě právních předpisů a správě federace.²⁴⁶ Kromě těchto úkolů na domácí půdě, které jsou vymezeny Základním zákonem, plní Spolková rada také četné povinnosti na mezinárodní úrovni. Mezi ně patří především udržování vztahů s ostatními parlamenty včetně spolupráce a účast Bundesratu v orgánech Evropské unie či na mezinárodních konferencích.²⁴⁷ Druhá komora Parlamentu ČR je nepochybně odlišná od Spolkové rady, neboť Senát nehájí ničí regionální zájmy. Česká republika je státem unitárním a koncepce uplatňovaná v SRN se – i z důvodu menší rozlohy – neprosadila. I tak lze ale nalézt jisté podobnosti – obě instituce představují pojistku v rámci legislativního procesu a jejich postup při tvorbě zákonů je v určitých ohledech rovněž podobný.

Každá spolková země deleguje do Spolkové rady své zástupce. Předseda Spolkové rady je volen každoročně 1. listopadu z řad ministerských předsedů. Spolková rada je „parlamentem zemských vlád“.²⁴⁸ Jejimi členy mohou být pouze ti, kteří mají mandát a hlas v zemské vládě.²⁴⁹ Opozice v jednotlivých spolkových zemích nemá žádnou možnost, aby její hlas zazněl přímo ve Spolkové radě. Každá spolková země disponuje v Radě minimálně tři hlasy – dle počtu obyvatel viz obrázek číslo 5.²⁵⁰ Celkem má Spolková rada 69 hlasů, a tedy i 69 řádných členů, neboť každá spolková země může do Spolkové rady nominovat pouze tolik členů, kolik v ní má hlasů.²⁵¹ Absolutní většina, která se obvykle vyžaduje pro usnesení, je tedy 35 hlasů a občasně vyžadovaná dvoutřetinová většina čítá hlasů 46. Zajímavé je, že zástupci dané spolkové země musí vždy hlasovat jednomyslně. V opačném případě jsou všechny hlasy za tuto zemi

²⁴⁵ Spolkový sněm, Spolková rada, spolkový prezident, spolková vláda a Spolkový ústavní soud.

²⁴⁶ *Gesetzgebungsverfahren* [online]. Bundesministerium des Innern und für Heimat [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>.

²⁴⁷ *Bundesrat: Geschäftsordnung des Bundesrates* [online]. Berlin [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/go/go.html>.

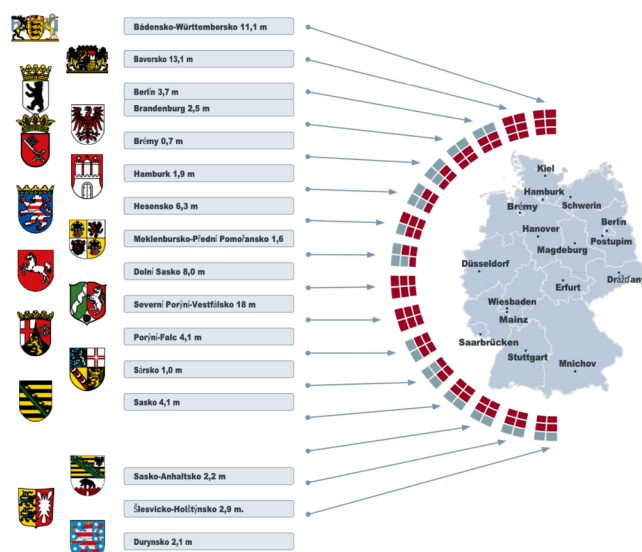
²⁴⁸ *Gesetzgebungsverfahren* [online]. Bundesministerium des Innern und für Heimat [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>.

²⁴⁹ Čl. 51 odst. 1 Základního zákona.

²⁵⁰ Čl. 51 odst. 2 Základního zákona; spolkové země s více než dvěma miliony obyvatel mají čtyři hlasy, spolkové země s více než šesti miliony obyvatel pět hlasů a spolkové země s více než sedmi miliony obyvatel šest hlasů.

²⁵¹ Čl. 51 odst. 3 Základního zákona.

považovány za neplatné. Bundesrat projednává vládní návrhy, hlasuje o některých zákonech a má právo tyto zákony vrátit k opětovnému projednání.



Obrázek č. 5: Rozdělení hlasů ve Spolkové radě
Zdroj: Bundesrat, www.bundesrat.de; vlastní překlad

Nastoupí-li po volbách do zemského sněmu nová vláda, je povinna své členy do Spolkové rady jmenovat znovu. Zastoupení Bundesratu se v závislosti na tom mění až po složení přísahy nového exekutivního orgánu v příslušném zemském sněmu. Do té doby hlasují ve Spolkové radě členové staré vlády. Odstupňovaná váha hlasů je kompromisem mezi „spolkovým“ požadavkem na rovné zacházení se spolkovými zeměmi a demokratickým ideálem přesného zastoupení příslušných počtů obyvatel. Toto řešení má také zajistit, aby velké spolkové země nepřehlasovaly ostatní, ale rovněž aby malé spolkové země nemohly přehlasovat ty z demografického hlediska velké.

Do Spolkové rady se nekonají žádné volby, a proto její členové nemají volební období. Z ústavního hlediska se jedná o „věčný orgán“, který se čas od času obnovuje na základě voleb do příslušného zemského sněmu. V důsledku toho mají zemské volby vždy i spolkový politický význam.²⁵² Voliči rozhodují především o složení zemského sněmu a o tom, kdo bude v zemi vládnout, ale nepřimo rovněž hlasují o skutečnosti, kdo bude zastupovat mandát²⁵³ a hlas ve Spolkové radě, jelikož většinou určuje Sněm zemskou vládu, která jmenuje ze svých zástupců členy Spolkové rady.²⁵⁴

²⁵² Bundesrat: Zusammensetzung des Bundesrates [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html>.

²⁵³ Zástupci spolkových zemí vykonávají tzv. imperativní mandát, tj. vázaný. Znamená to, že jsou při hlasování ve Spolkové radě vázáni postojem svých zemských vlád.

²⁵⁴ Čl. 51 odst. 1 Základního zákona.

Tímto způsobem získává Bundesrat svou demokratickou legitimitu, neboť je nepřímo určováno volbami – vůlí lidu.

Plenární zasedání Spolkové rady se koná pravidelně v intervalu tří až čtyř týdnů a je přístupné veřejnosti. Obvykle rozsáhlý program zasedání čítající někdy i více než osmdesát bodů programu, bývá projednáván racionálním způsobem. Jeden nebo dva podněty zpravidla tvoří těžiště zasedání a jsou projednávány podrobněji. Ke zbývajícím bodům poté řečníci pouze přednášejí prohlášení vysvětlující a zdůvodňující rozhodnutí své vlády. Často jsou zaznamenána v zápise a obejdou se bez ústního vystoupení. Zvláštním rysem zasedání Spolkové rady je atmosféra, jež bývá spíše tlumená než vyhrocená – zástupci hovoří věcně a rozvážně²⁵⁵. Bavíme-li se o České republice, nelze toto tvrzení říci i o Poslanecké sněmovně. Dokonce i výměna názorů se zástupci spolkové vlády – jakkoli mohou být jejich stanoviska mnohdy odlišná, zůstává v rámci střízlivé diskuse.

Klíčovými seskupeními Rady jsou výbory, do nichž vysílají spolkové země jednoho nebo více členů a mají v každém z nich jeden hlas. Spolková rada má 16 výborů. Rozdělení úkolů v podstatě odpovídá dělbě kompetencí spolkových ministerstev.²⁵⁶ Ve výborech pro zahraniční věci a obranu jsou spolkové země obvykle zastoupeny předsedy vlád, a proto se označují jako „politické“. Do specializovaných výborů, jako jsou výbory pro hospodářské záležitosti nebo finance, naopak vysílají svého odpovědného ministra. Všechny členy mohou zastupovat příslušní ministerští úředníci.²⁵⁷ Zástupci se mohou v průběhu zasedání měnit, takže na jednotlivých bodech programu se pak podílejí příslušní zemští odborníci – například ve Výboru pro životní prostředí, ochranu přírody a jadernou bezpečnost jsou to odborníci na ochranu půdy, vodní hospodářství, likvidaci odpadů nebo imisní kontrolu. Schůze výborů nejsou přístupné veřejnosti, neboť otevřená a upřímná debata vyžaduje diskrétnost a jsou projednávány i důvěrné záležitosti.²⁵⁸ Výbory neustále usilují o konečné znění zákona schválené plénem, participují na procesu rozhodování a berou na sebe část rozhodovacího procesu.²⁵⁹ Ačkoli tvoří Spolková rada nedílnou součást německého zákonodárství,

²⁵⁵ *Bundesrat: Die Plenarsitzungen* [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/br-plenum/br-plenum-node.html>

²⁵⁶ *Bundesrat: Die Ausschüsse des Bundesrates* [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/ausschuesse-node.html>.

²⁵⁷ Čl. 52 odst. 4 Základního zákona.

²⁵⁸ *Bundesrat: Die Ausschüsse des Bundesrates* [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/ausschuesse-node.html>.

²⁵⁹ Nález BVerfGE 80: 188 z 13.6.1989.

hlavní úlohu zastává Spolkový sněm v některých ohledech srovnatelný a v jiných rozdílný s dolní komorou Parlamentu ČR – zobrazeny v tabulce číslo 4 a 5.

Tabulka č. 4: Porovnání zákonodárných orgánů ČR a SRN z hlediska jejich zástupců

Zákonodárny sbor	Počet členů	Způsob volby	Funkční období
Poslanecká sněmovna ČR	Stálý 200	Přímá volba pol. stran	4 roky
Spolkový sněm SRN	Kolísavý 598 + převislé mandáty	První hlas přímá volba poslanců, druhý hlas volba pol. stran	4 roky

Zdroj: Ústava ČR a Základní zákon SRN; tabulka vlastní

Tabulka č. 5: Porovnání zákonodárných orgánů ČR a SRN z hlediska jejich charakteru

Zákonodárny sbor	charakter	Parlamentní kultura	Schůze výborů
Poslanecká sněmovna ČR	Zastupitelská demokracie	Improvizovaná	Veřejné
Spolkový sněm SRN	Zastupitelská demokracie	Usměrněná ²⁶⁰	Zpravidla neveřejné ²⁶¹

Zdroj: Ústava ČR, Základní zákon SRN; Wintr s. 44-45; tabulka vlastní

3.3.3 Spolkový ústavní soud

Dalším stálým a klíčovým orgánem zastávající funkci v rámci legislativní procedury je Spolkový ústavní soud²⁶², jež dohlíží na dodržování Základního zákona Spolkové republiky Německo. Své sídlo má ve městě Karlsruhe a již od svého založení v roce 1951 přispívá k prestiži a vlivu svobodného demokratického řádu ve složení šestnácti soudců. To se týká především prosazování základních práv.²⁶³ Všechny státní orgány

²⁶⁰ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 44-45. ISBN 978-80-87284-13-1.; kvalita diskusí je dle něj ve Spolkovém sněmu SRN vyšší než v PS ČR, k rozpravě je stanoveno pořadí řečníků tak, aby účinně docházelo ke střetu argumentů a střídalo se pro a proti; dále shledává patrný rozdíl i ve způsobu sestavování programu zasedání, kdy v Bundestagu jsou jednotlivé body předem určeny dohodou poslaneckých klubů, kdežto v dolní komoře Parlamentu ČR vznikají jako leckdy „chaotický výsledek bojových hlasování“; u každého z bodů bývá mimo jiné určena délka debaty a čas jednotlivých frakcí k vyjádření stanoviska.

²⁶¹ § 69 odst. 1 jednacího řádu Spolkového sněmu.

²⁶² V originálním znění: „Bundesverfassungsgericht“.

²⁶³ WOLFRAM, Hilpert et al. *Einfach POLITIK: LEXIKON*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2022, s. 52-54.

jsou povinny dodržovat Základní zákon a vznikne-li v této souvislosti spor, lze se obrátit právě na Spolkový ústavní soud. Jeho rozhodnutí je konečné, a proto jsou všechny ostatní státní orgány jeho rozhodnutími vázány.

Činnost Spolkového ústavního soudu má rovněž politický dopad, a to ačkoli není politickým orgánem. To se projevuje zejména tehdy, pokud Soud prohlásí zákon za protiústavní. Jeho měřítko představuje pouze Základní zákon a otázky politické účelovosti nesmí pro soud sehrávat žádnou roli. Určuje ústavní rámec, v němž se může politika odehrávat, neboť omezení státní moci je charakteristickým rysem moderního demokratického ústavního státu.²⁶⁴

3.4 Legislativní proces a jeho rozdíly

3.4.1 Zahájení řízení

Legislativní proces začíná zákonodárnou iniciativou a končí vyhlášením zákona spolkovým prezidentem a jeho zveřejněním ve Spolkové sbírce zákonů. Samotná procedura je rozdělena do tří fází – úvodní, hlavní a závěrečné řízení.²⁶⁵ K iniciaci nového zákona je potřeba nápad. Podněty pro návrhy zákonů mohou mít různý původ – například vládní program na začátku volebního období či změny politické situace. Návrh mají právo podat i jednotliví občané prostřednictvím petic, zájmové skupiny, církve a jiné společenské skupiny. Aby bylo možno zahájit legislativní proces, je zapotřebí práva iniciativy. Některé zemské ústavy²⁶⁶ umožňují započít zákonodárný proces na základě petice za referendum.²⁶⁷ Na spolkové úrovni tomu tak není a právo iniciovat zákony má pouze spolková vláda, Spolková rada a skupina nejméně pěti procent poslanců Spolkového sněmu.²⁶⁸ Stejně jak je tomu v České republice, nejvíce svého práva podávat podněty využívá vláda a následně zákonodárný orgán – Bundestag.²⁶⁹ Je to dáno tím, že se v právně stabilizované společnosti staly zákony klíčovým prostředkem řízení ze strany spolkové vlády.

²⁶⁴ *Bundesverfassungsgericht: Aufgaben* [online]. Karlsruhe [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Das-Gericht/Aufgaben/aufgaben_node.html.

²⁶⁵ Čl. 76, 77-81 a 82 Základního zákona.

²⁶⁶ V originálním znění: „Landesverfassung“.

²⁶⁷ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 23-24.

²⁶⁸ Čl. 76 Základního zákona.

²⁶⁹ V období 2013–2017 bylo předloženo 731 návrhů zákonů, z toho byly téměř ¾ vládní, 148 iniciativ od Spolkového sněmu a pouze 57 Spolkové rady. Schváleno z toho bylo celkem 555 návrhů – 488 od vlády, 52 od Spolkového sněmu a pouze 10 od Spolkové rady.

Výkonná moc má navíc nejlepší personální i materiální předpoklady pro tvorbu právních předpisů. Za každou významnou oblast odpovídá jedno ministerstvo²⁷⁰ dělené na odbory a oddělení, přičemž návrh zákona je připravován v odborném útvaru příslušného ministerstva. V některých případech se zřizují komise shromažďující veškeré podklady a informace, jež členové ministerstva zpracovávají do návrhu. Mají-li odborný vztah k předmětu návrhů daného zákona, mohou být zapojeny i jiné útvary – další spolková ministerstva, parlamentní skupiny, členové Sněmu, které mohou podobu zákona ovlivnit taktéž již v rané fázi.²⁷¹ Po několika úpravách, obsahových i jazykových, je návrh postoupen ministerstvu spravedlnosti k posouzení jeho právní formy, tj. slučitelnosti s platným právem, zejména Základním zákonem. Příslušné ministerstvo následně zasílá návrh spolkovému kancléři, který jej zařadí na program jedné z následujících schůzí vlády. O každém návrhu hlasuje kabinet, tj. všichni ministři. Jelikož již podněty prošly zpravidla mnoho koordinačními procesy, bývají návrhy předkládané ministerstvy obvykle přijímány jako usnesení vlády. Důležitou roli zastává ministr financí s možností vetovat rozhodnutí kvůli jeho finančním dopadům.²⁷²

Je-li předložen návrh rozpočtu, je postoupen Spolkové radě k vyjádření v „prvním kole“.²⁷³ Účelem je zapojit spolkové země přímo do procesu tvorby nového zákona od samotného počátku a včas informovat Spolkový sněm o obavách a návrzích Bundesratu – tím udržovat napětí mezi spolkovými zeměmi a spolkem od počátku na co nejnižší úrovni. Na vyjádření k vládnímu návrhu zákona má Spolková rada lhůtu šesti týdnů, avšak v praxi se přihlíží taktéž k opožděným připomínkám. Předseda Spolkové rady předává prohlášení zpět spolkovému kancléřství.²⁷⁴ Odtud postupuje na příslušné spolkové ministerstvo. Nesouhlasí-li vláda se změnami požadovanými Spolkovou radou, uvádí to v protinávru. Po novém rozhodnutí vlády je návrh zákona spolu se stanoviskem Spolkové rady a případným protistanoviskem spolkové vlády zaslán předsedovi Spolkového sněmu – tímto krokem je předložen Parlamentu.²⁷⁵

²⁷⁰ Např. spolkové ministerstvo vnitra, financí, zdravotnictví.

²⁷¹ *Gesetzgebungsverfahren* [online]. Bundesministerium des Innern und für Heimat [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>.

²⁷² HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 26-27.

²⁷³ Tzv. first pass, v originálním znění: „das erste Durchgang“; čl. 76 odst. 2 Základního zákona.

²⁷⁴ *Parlament: Weg der Gesetzgebung* [online]. Deutscher Bundestag [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468.

²⁷⁵ GIES, Ludwig. *Bundesrat: Ein Verfassungsorgan*. Berlin: Presse und Kommunikation, 2021.

Právo iniciativy má rovněž Spolková rada.²⁷⁶ Jednotlivé spolkové země ho nemají a mohou se pouze pokusit získat pro svůj podnět podporu Bundesratu, jež je zastupuje. V praxi se tato iniciativa objevuje zřídka, a to v průměru z osmi procent všech legislativních návrhů a 1/6 úspěšnosti. Více návrhů předkládá, vedou-li zemské vlády strany, které stojí na spolkové úrovni v opozici.²⁷⁷ Spolková rada rozhoduje o podnětu zákona na svém plenárním zasedání většinou hlasů a své rozhodnutí předává spolkovému kancléřství.²⁷⁸ Vláda je povinna postoupit podnět Spolkovému sněmu se svým stanoviskem, a to v rámci zákonné lhůty dlouhé tři až devět týdnů.²⁷⁹

Návrhy zákonů Spolkového sněmu jsou založeny na právu iniciativy, které – na rozdíl od Spolkové rady – nepřísluší zákonodárnému sboru jako celku, nýbrž jednotlivým poslancům jako jeho členům. Musí se jednat o tzv. střed Bundestagu²⁸⁰ – nejméně tedy 5 % z celkového počtu zástupců.²⁸¹ Toto procento odpovídá minimální velikosti parlamentní skupiny a má zajistit efektivnější fungování parlamentu.²⁸² Většina z těchto iniciativ pochází od opozice, a proto mnohdy neuspějí proti vládní většině v plénu a přijata bývá zhruba 1/3 návrhů. Ve srovnání s vládními návrhy či podněty ze strany Spolkové rady nedochází ve Spolkovém sněmu k již zmíněnému prvnímu přijetí, tj. návrhy nemusí být zasílány Bundesratu či vládě k jejich předchozímu vyjádření stanoviska²⁸³ a proces je tímto značně urychlen.²⁸⁴ Tento i další postup tvorby práva v SRN je zobrazen na obrázku číslo 6. Již na začátku samotné procedury je viditelný velký rozdíl v porovnání s Českou republikou, neboť legislativa Německa se odehrává

²⁷⁶ Čl. 76 odst. 1, 3 Základního zákona.

²⁷⁷ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 28-29.

²⁷⁸ Čl. 52 odst. 3 Základního zákona.

²⁷⁹ Čl. 76 odst. 3 Základního zákona.

²⁸⁰ V originálním znění: „Mitte des Bundestages“.

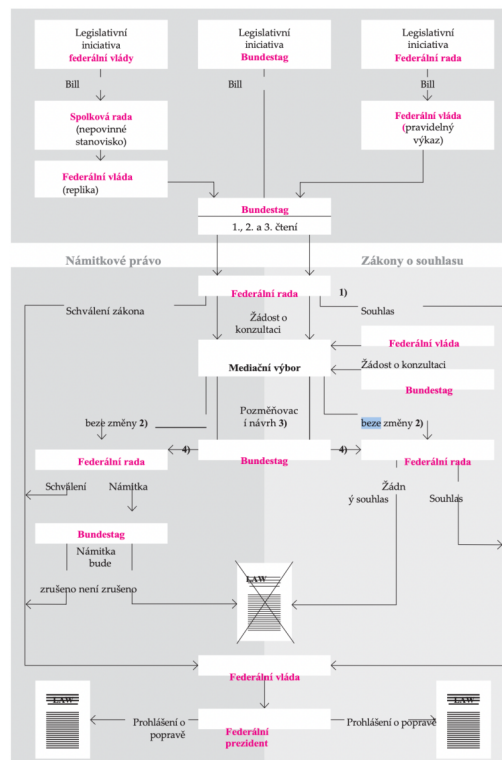
²⁸¹ Aktuálně čítá Bundestag 736 členů a na iniciativu podat návrh má právo skupina 37 poslanců.

²⁸² *Gesetzgebungsverfahren* [online]. Bundesministerium des Innern und für Heimat [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>.

²⁸³ S výjimkou finančních účtů, kdy musí dát předseda Sněmu vládě možnost vyjádření do čtyř týdnů s ohledem na dopad na veřejné finance spolku i spolkových zemí.

²⁸⁴ LINN, Susanne a Frank SOBOLEWSKI. *So arbeitet der deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, s. 105-110. ISBN 978-3-87576-756-8.

na více úrovních a definuje ji velmi spleťtý postup, jež má za úkol dosáhnout politické demokracie i menších územních celků.



Obrázek č. 6: Schéma legislativního procesu Spolkové republiky Německo
Zdroj: Spolkový sněm; Heyer, Deutscher Bundestag s. 33; vlastní překlad

Důležitou součástí zahájení řízení je koncentrace aktérů zákonodárné procedury na problematiku hypernormativismu, kterou řeší jak Česká republika, tak Spolková republika Německo snažící se o důkladné přezkoumání každého zákona. Cílí k dosáhnutí zhodnocení jejich nezbytnosti časově méně náročným způsobem. Politického účelu lze totiž mnohdy dosáhnout změnou stávajícího zákona, aniž by bylo nutné přijímat nový.²⁸⁵

Jakmile návrh zákona projde těmito fázemi, začíná proces konzultací, které se nazývají čtení a představují hlavní řízení zákonodárné procedury. K přijetí zákona je oprávněn pouze Spolkový sněm.²⁸⁶ Všechny návrhy zákonů předložené spolkovou vládou, Spolkovou radou či Spolkovým sněmem musí projít

²⁸⁵ EICHENBERGER, Kurt in EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982, s. 15 a násl. ISBN 978-3-1-1009-555-5.

²⁸⁶ Čl. 77 odst. 1 Základního zákona.

stejnou parlamentní procedurou rozdělenou na tři jednání parlamentní komory.²⁸⁷ Tento postup dodržují i poslanci Poslanecké sněmovny ČR. Rozdíly jsou viditelné následně, kdy na rozdíl od České republiky aplikující další kroky ve druhé komoře Parlamentu – Senátu, probíhá v rámci SRN jednání ve Spolkové radě, případně v tzv. mediačním výboru. Obnovená usnesení mohou probíhat ve Spolkovém sněmu i Spolkové radě.

Je-li návrh zákona předložen Spolkovému sněmu, musí se jím poslanci zabývat dle postupu upraveném jednacím řádem Bundestagu. Podnět rozesílá jeho vedení jako spolkový tisk všem poslancům a zabývají se jím parlamentní skupiny²⁸⁸ rozdělené do skupin pracovních, jež zaručují, že návrh zákona budou projednávat ti, kteří se na danou oblast specializují.²⁸⁹ Poté, co tyto skupiny vyjasní svůj postoj, rozhodne Rada starších, kdy bude návrh poprvé projednán v rámci plenárního zasedání a podnět je zařazen jako jeden z bodů na pořad jednání.²⁹⁰

Rozprava o návrhu se koná pouze, byl-li schválen Radou starších nebo o ni požádala parlamentní skupina. Děje se tak především v případě politicky zvláště důležitých legislativních projektů. Žádná z debat v Bundestagu primárně neslouží k přesvědčování členů jiných politických stran o správnosti jejich postoje, nýbrž k prezentaci různých politických názorů veřejnosti a médiím, neboť transparentnost práce parlamentu vůči občanům se pro zákonodárny sbor stává klíčovou.²⁹¹ Vzhledem k velkému množství zákonů pracuje Spolkový sněm tak, že je rozdělen do menších specializovaných výborů, a z tohoto důvodu se první čtení v plénu týká výhradně zásad návrhů zákonů.²⁹² Nelze tedy podávat žádné věcné návrhy a návrh nelze zcela zamítnout. Do druhého jednání přímo na plenárním zasedání se dostane zákon pouze tehdy, jedná-li se o nekontroverzní návrhy, o něž požádá

²⁸⁷ TOMUSCHAT, Christian. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. Berlin: German Bundestag, 2022.

²⁸⁸ Sdružení poslanců mající zásadní význam pro činnost parlamentu. Přípravují rozhodnutí Spolkového sněmu. Členové patří ke stejné straně či ke stranám, jež si v žádné ze spolkových zemí nekonkurují z důvodu obdobných politických cílů. Např. v 19. volebním období byly vytvořeny parlamentní skupiny CDU/CSU, SPD a Afd, FDP, Die Linke, die Grünen.

²⁸⁹ *Parlament: Weg der Gesetzgebung* [online]. Deutscher Bundestag [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468

²⁹⁰ § 20 odst. 4 GOBT.

²⁹¹ LINN, Susanne a Frank SOBOLEWSKI. *So arbeitet der deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, s. 105-110. ISBN 978-3-87576-756-8.

²⁹² § 80 odst. 1 GOBT.

parlamentní skupina a u kterých je toto počínání schváleno 2/3 přítomných zástupců parlamentu.²⁹³ K této situaci ovšem dochází velmi zřídka.

Jádro parlamentní činnosti reprezentuje práce ve výborech probíhající mezi prvním a druhým či třetím čtením. Na konci prvního čtení je návrh zákona přikázán jednomu nebo více výborům a každý z nich – bez ohledu na to, zda pochází od spolkové vlády, Spolkového sněmu nebo některé spolkové země – bývá obvykle věcně a odborně projednán ve výboru hlavním, potažmo nejvýše ve dvou dalších dotýkajících se dané problematiky.²⁹⁴ V nich je předkládají ministři spolkových zemí, kteří mají odborné znalosti v dané problematice, nebo úředníci zemských ministerstev jednajících jejich jménem. Návrhy zákonů se zde detailně projednávají a jsou k nim vypracovávány stanoviska.²⁹⁵ Spolkové země zároveň mohou pomáhat utvářet, kontrolovat a zlepšovat spolkovou legislativu i předpisy Evropské unie, neboť mimo členů výborů se jednání pravidelně účastní i zástupci Spolkové rady. Dobrá pověst výborů Spolkové rady je založena na shromážděných solidních odborných znalostech a na zkušenostech, které zemská moc neustále získává při tvorbě právních předpisů tím, že je blízko občanům a daným úkolům.²⁹⁶

Ve výborech probíhá také část stálého dialogu mezi spolkovou vládou a spolkovými zeměmi. Je tomu tak proto, že spolkový kancléř a spolkoví ministři mají právo – a na žádost Spolkové rady i povinnost – účastnit se jak jejich, tak i zasedání v plénu²⁹⁷ a musí být vždy vyslechnuti. Aby se ušetřil čas a počet jednotlivých hlasování se stále nezvyšoval, hlasování o několika bodech jednání se – je-li to možné – spojují. Rozprava končí v průměru po třech až čtyřech hodinách. Schůze výborů jsou zpravidla neveřejné, neboť se předpokládá, že diskuse bez publika bude věcnější a konstruktivnější a dosažení kompromisu napříč stranami by mělo být snazší.²⁹⁸ U politicky klíčových návrhů těšících se velkému zájmu veřejnosti se konají veřejná slyšení, do nichž bývají přizváni odborníci a členové zájmových skupin.²⁹⁹ Činnost výboru řídí předseda s pomocí sekretariátu správy Spolkového sněmu. Souběžně s jednáním ve výborech probíhají

²⁹³ § 80 odst. 2 GOBT.

²⁹⁴ Čl. 77 Základního zákona.

²⁹⁵ RUDZIO, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 7., aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. Lehrbuch, s. 232-234. ISBN 3-531-14790-0.

²⁹⁶ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 35-37.

²⁹⁷ Čl. 53 Základního zákona.

²⁹⁸ *Parlament: Weg der Gesetzgebung* [online]. Deutscher Bundestag [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468.

²⁹⁹ § 70 GOBT.

interní rozpravy v pracovních skupinách cílí k opakované koordinaci politického postoje. Členové parlamentní skupiny podávají zprávu o jednání a doporučení pro plenární zasedání, a následně spolu s předsedou podepisují jeho konečný výsledek. Může nastat situace, kdy výbor není povinen o návrhu jednat, a to z důvodu pracovního přetížení či důvodů politických.³⁰⁰ Po projednání ve výborech následuje druhé a třetí čtení. Zatímco ve druhém čtení se většinou předkládají pozměňovací návrhy, třetí čtení je pravidelně vyhrazeno pro závěrečné hlasování. Příklady jednotlivých výborů figurujících v rámci legislativního procesu jsou zobrazeny na obrázku číslo 7.³⁰¹

49 poslanců	43 poslanců	40 poslanců	Rodina,	36 poslanců	18 poslanců
Hospodářství a energetika	Doprava a digitální infrastruktura	senioři, ženy a mládež		Obrana	Kultura a média
46 poslanců	Právo a ochrana spotřebitele	39 poslanců		28 poslanců	Sport
Práce a sociální věci	42	Záležitosti Evropské unie		Petice	Cestovní ruch
Interiér a domov	Vzdělávání, výzkum a hodnocení technologií	Životní prostředí, ochrana přírody a jaderná bezpečnost		24	17 poslanců
45 poslanců	41 poslanců	38		Stavebnictví, bydlení, rozvoj měst a obcí	Lidská práva a humanitární pomoc
Zahraniční	Finance	Potraviny a zemědělství		Hospodářská spolupráce a rozvoj	14 poslanců
44 poslanců	Zdraví			21 poslanců	Kontrola jednací řád
Rozpočet				Digitální agenda	

Obrázek č. 7: Výbory Spolkového sněmu a počet jejich členů
Zdroj: Spolkový sněm; Heyer, Deutscher Bundestag, s. 36; vlastní překlad

Zpráva a návrh usnesení příslušného výboru jsou poté předloženy Spolkovému sněmu ke druhému čtení konajícím se nejdříve druhý den po rozeslání závěrečného doporučení v podobě tisku. Zpravodajové výborů vysvětlují svou zprávu i ústním podáním, a to v plénu. V rámci druhé rozpravy probíhá obecná diskuse, během níž poslanci podrobně diskutují o jednotlivých ustanoveních daného návrhu. Předmětem zasedání již není jeho původní návrh, nýbrž verze doporučená výborem prostřednictvím zprávy. Zástupci parlamentu mohou přicházet s dalšími pozměňovacími návrhy, čehož využívá převážně opozice, neboť ve většině případů se svými návrhy ve výborech neuspěje.³⁰² Možnost návrhu dalších změn mimo jiné nutí parlamentní skupiny, aby v průběhu diskusí zohledňovaly zájmy svých členů, protože ti mají právo na vyjádření nesouhlasu

³⁰⁰ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 35-37.

³⁰¹ Jedná se o výbory 19. volebního období Spolkového sněmu. V současném 20. období jich figuruje 25.

³⁰² LINN, Susanne a Frank SOBOLEWSKI. *So arbeitet der deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, s. 126-130. ISBN 978-3-87576-756-8.

se stanoviskem své skupiny. Po skončení rozpravy mohou jednotlivci ústně či písemně odůvodnit své osobní počinání při hlasování.³⁰³ Hlasování probíhá zvednutím ruky o jednotlivých ustanoveních či rovnou o všech – zejména nebyli-li předloženy žádné pozměňovací návrhy. Návrh zákona je buď vrácen výboru jako celek či pouze jeho část, kdy ho dělí od definitivního zamítnutí nové hlasování. Je-li návrh potřebnou většinou členů schválen, přichází na řadu třetí čtení.³⁰⁴

Konečné rozhodování o osudu zákona se koná během třetí rozpravy.³⁰⁵ V případě návrhů zákonů týkajících se mezinárodních smluv, ji poslanci vynechávají. Třetí čtení probíhá bezprostředně po druhém, nejsou-li vneseny pozměňovací návrhy – není-li tomu tak, uskuteční se rozprava nejdříve druhý den po rozeslání změn.³⁰⁶ Předmět třetího čtení představuje návrh zákona ve znění přijatého ve druhé rozpravě a předkládání pozměňovacích návrhů má stále stejná pravidla. Rozprava se již koná výjimečně – v rámci schvalování spolkového rozpočtu nebo jiných zákonů zvláštního veřejného zájmu. Na konci jednání dochází znovu k sčítání hlasů. K přijetí usnesení je zapotřebí prostá většina přítomných poslanců, ke změnám ústavy dvoutřetinová.³⁰⁷ Nejsou-li výsledky jednoznačné, využívá se procedura tzv. „skokanského můstku“³⁰⁸, při níž dochází k přesnému sečtení poměrů hlasů.³⁰⁹ Všechna taková hlasování Spolkového sněmu jsou veřejně dostupná – přímo na webových stránkách Spolkového sněmu.³¹⁰

3.4.2 Schvalování Spolkovou radou

Předseda Spolkového sněmu postoupí text usnesení na konci třetího čtení neprodleně Spolkové radě.³¹¹ Tento postup se považuje za „druhé schvalování“, protože každý zákon přijatý ve Spolkovém sněmu, na němž se Spolková rada podílela již v předběžném řízení, musí nyní projít dalším projednáváním ve sněmovně spolkových zemí. Teprve poté může

³⁰³ § 31 GOBT.

³⁰⁴ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 38.

³⁰⁵ § 86 GOBT.

³⁰⁶ § 84 GOBT.

³⁰⁷ RUDZIO, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 7., aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. Lehrbuch, s. 232-234. ISBN 3-531-14790-0.

³⁰⁸ V originálním znění: „Hammelsprung“.

³⁰⁹ Při tomto postupu opouštějí všichni členové Spolkového sněmu plenární sál a v průběhu sčítání do něj opět vstupují. U dveří stojí zapisovatelé zaznamenávající stanovisko každého z nich – „ano“, „ne“, nebo „zdržuji se“. Někdy je tomu tak za použití barevných hlasovacích karet, jež poslanci odevzdávají.

³¹⁰ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 40.

³¹¹ Čl. 77 odst. 1 Základního zákona.

zákon vstoupit v platnost.³¹² Vzhledem k tomu, že vlády šestnácti spolkových zemí vysílají do Spolkové rady své zástupce, odpovídá politická orientace těchto zástupců vždy orientaci vlády příslušné spolkové země. Účast Spolkové rady v následném řízení může mít i význam politické příležitosti ke korekci ze strany opozice, pokud se politické většiny na úrovni spolkových zemí liší od většin ve Spolkovém sněmu. Přestože se na straně spolkových zemí jedná také o politické kalkulace, spolkové země se v žádném případě neřídí pouze stranicko-politickými zájmy. V konečném důsledku sledují i své společné zájmy. Má-li například spolkový zákon uložit zemím velkou finanční nebo administrativní zátěž, země často táhnou za jeden provaz. Svou blízkostí k občanům se snaží zabránit předpisům, které jsou praxi cizí. Zejména pokud jde o finanční otázky, často neznají stranické hranice. Navíc země se stejnými zájmy – finančně silné nebo finančně slabé, průmyslové nebo zemědělské, pobřežní nebo vnitrozemské aj. – často spolupracují.³¹³

Nejméně lidnaté spolkové země – jako jsou Brémy nebo Meklenbursko-Přední Pomořansko – mají na plenárním zasedání Spolkové rady tři mandáty, zatímco nejlidnatější – Bavorsko a Severní Porýní-Vestfálsko – šest hlasů.³¹⁴ Tyto hlasy lze odevzdat pouze jednotně, tj. „blokově“, tedy všechny pro „ano“, „ne“ nebo „zdržel se“. Započítávají se však pouze hlasy „ano“; „ne“ i „zdržel se“ jsou považovány za zamítnutí, jelikož Spolková rada rozhoduje vždy absolutní většinou.³¹⁵ Jednotnost hlasování zdůrazňuje reprezentativní funkci členů Spolkové rady, kteří na rozdíl od poslanců Spolkového sněmu nemají volný mandát. O způsobu hlasování totiž rozhoduje vláda příslušné země. Nedohodnou-li se koaliční partneři vlády o jeho průběhu, spolková země se hlasování obvykle zdrží.

Pokud zástupci země nehlasují jednotně, je hlasování dané země neplatné. Prostřednictvím Spolkové rady se 16 spolkových zemí účastní legislativního procesu – u každého zákona. Povaha účasti Spolkové rady se však odvíjí od typu daného zákona.³¹⁶ Rozlišuje se přitom mezi zákony o námitkách a zákony o souhlasu. V případě zákonů o námitkách může Rada vznést proti zákonu pouze námitku, kterou smí Spolkový

³¹² GIES, Ludwig. *Bundesrat: Ein Verfassungsorgan*. Belin: Presse und Kommunikation, 2021.

³¹³ HEYER, Deutscher Bundestag, s. 41.

³¹⁴ Čl. 51 odst. 2 Základního zákona.

³¹⁵ *Parlament: Weg der Gesetzgebung* [online]. Deutscher Bundestag [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468.

³¹⁶ LINN, Susanne a Frank SOBOLEWSKI. *So arbeitet der deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, s. 131-134. ISBN 978-3-87576-756-8.

sněm později zrušit. Jedná-li se o zákony souhlasu, je naproti tomu vyžadován výslovný souhlas Bundesratu. Odmítne-li zákon schválit, legislativní podnět ztroskotá. Spolkové zákony jsou zpravidla souhlasné. Vyžadují souhlas pouze tehdy, pokud to Základní zákon výslovně stanovuje. Často se tak děje v případě, že se zákon dotýká výhradně zájmů spolkových zemí. Samotná skutečnost, že se zákon dotýká zájmů spolkových zemí, však nestačí k tomu, aby byla odůvodněna nutnost jeho schválení. Vždy je potřebné zvláštní ustanovení v Základním zákoně.³¹⁷ Schválení vyžadují zejména změny Základního zákona, přenos práv na Evropskou unii a zákony, které zasahují do finanční, správní suverenity nebo odchylné působnosti spolkových zemí podle Základního zákona.³¹⁸

Poté, co byl návrh zákona postoupen Spolkové radě, její předseda předává návrh zákona k projednání jednomu nebo více výborům. Bundesrat rovněž zřizuje výbory, které předkládají plénu rady doporučení k jeho usnesení. Legislativní postup je srovnatelný s tím ve Spolkovém sněmu. Pokud Spolková rada se zákonem v podobě předložené Spolkovým sněmem nesouhlasí, musí se do tří týdnů od obdržení usnesení obrátit na dohodovací výbor a teprve poté může po skončení dohodovacího řízení podat proti zákonu námitku. Je-li její stanovisko souhlasné, tohoto práva se vzdává. Za vzdání se práva se považuje i to, že nechá uplynout třítýdenní lhůtu. Zákon je pak rovněž automaticky přijat.³¹⁹ V případě zákonů o souhlasu je zákonodárný postup stejný. Pokud poté Spolková rada návrh zákona formálně schválí, vstupuje také v platnost.³²⁰

Všechny zákony přijaté ve Spolkovém sněmu jsou postoupeny Spolkové radě. V tomto tzv. „druhém kole“ závisí prostor pro jednání Spolkové rady tedy na tom, zda dané legislativní usnesení vyžaduje její souhlas, či nikoli. Pokud se jedná o zákon vyžadující její souhlas, má Bundesrat tři možnosti postupu – se zákonem souhlasit, odmítnout ho nebo se obrátit na mediační výbor. V případě zákona, který nevyžaduje souhlas tohoto orgánu, musí Spolková rada nejprve rozhodnout, zda se obrátí na smířčí

³¹⁷ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 41-43.

³¹⁸ Změny Ústavy a přenesení svrchovaných pravomocí na EU vyžadují souhlas dvou třetin poslanců Spolkového sněmu a dvou třetin hlasů ve Spolkové radě (čl. 79 odst. 2 a čl. 23 odst. 1 věta 2 Základního zákona); dopady na zemské finance, které vyvolávají povinnost souhlasu, jsou především zákony týkající se daňových příjmů, na nichž se podílejí spolkové země nebo obce, např. zákony o dani ze mzdy, dani z příjmů právnických osob, dani z přidané hodnoty, dani z motorových vozidel; zásahy do správní působnosti spolkových zemí mohou rovněž vyvolat požadavek souhlasu – to byl nejčastější důvod pro potřebu souhlasu před reformou federalismu.

³¹⁹ *Bundesrat: Der Ablauf des Verfahrens* [online]. Berlin [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/gesetzgebung/verfahren/verfahren.html>.

³²⁰ Čl. 78 Základního zákona.

výbor s námitkou proti návrhu. Zatímco má Rada právo obrátit se na tento výbor v případě všech zákonů přijatých Spolkovým sněmem, Spolkový sněm a spolková vláda se mohou na výbor obrátit pouze, odmítla-li Spolková rada udělit souhlas se zákonem, k jehož schválení je její souhlas nutný.³²¹ Na zasedáních mediačního výboru³²² se usiluje o nalezení dohody mezi rozdílnými názory Spolkového sněmu a Spolkové rady. Výbor může předkládat návrhy na změnu legislativního usnesení nebo doporučit, aby bylo legislativní usnesení zcela zrušeno. Není-li ani na druhém zasedání svolaném k téže věci přijat žádný kompromis, může kterýkoli člen výboru požádat o ukončení postupu. Není-li ani v rámci další diskuse dosaženo dohody, bývá postup – již bez ujednání – ukončen. Jiným a žádaným výsledkem dohodovacího řízení může být potvrzení legislativního usnesení Spolkového sněmu.³²³

Smírčí výbor může v rámci obnovené rozpravy pouze předkládat návrhy na řešení rozporů mezi Spolkovou radou a Spolkovým sněmem, avšak nemá právo sám přijímat změny právních předpisů. Návrhy dohodovacího výboru vyžadují potvrzení jak Spolkovým sněmem, tak Spolkovou radou. V případě, že smírčí výbor navrhne změnu zákona, musí o navrhovaných změnách hlasovat Spolkový sněm a o změněném zákoně pak opětovně rozhoduje Spolková rada.³²⁴ Pokud výbor potvrdí rozhodnutí Spolkového sněmu o zákonu nebo pokud je řízení ukončeno bez dohody, musí se – tehdy nezměněným – návrhem zákona zabývat pouze Spolková rada. V obou případech se musí Bundesrat rozhodnout, zda podnět schválí, nebo proti němu vznesou námitky. To smí učinit ve lhůtě dvou týdnů. Tento časový úsek začíná doručením nového usnesení Spolkového sněmu nebo oznámením předsedy zprostředkovatelského výboru o výsledku řízení. V případě zákonů o souhlasu není stanovena žádná pevná lhůta. Zde musí Spolková rada pouze přijmout usnesení ve lhůtě přiměřené. Námitku Rady může Spolkový sněm rovněž zamítnout.³²⁵

³²¹ *Bundesrat: Der Ablauf des Verfahrens* [online]. Berlin [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/gesetzgebung/verfahren/verfahren.html>.

³²² V originálním znění: der Vermittlungsausschuss.

³²³ GIES, Ludwig. *Bundesrat: Ein Verfassungsorgan*. Belin: Presse und Kommunikation, 2021.

³²⁴ LINN, Susanne a Frank SOBOLEWSKI. *So arbeitet der deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, s. 134. ISBN 978-3-87576-756-8.

³²⁵ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 53-57.

3.4.3 Závěrečná fáze tvorby práva

Pokud Spolková rada zákon schválila nebo se vzdala práva vznést proti němu námitku, případně zamítl-li její námitku Bundestag, byl parlamentní legislativní postup úspěšně ukončen. Jakmile je tedy stanoveno konečné znění zákona, požádá příslušné spolkové ministerstvo tajemníka Spolkového sbírky zákonů o vyhotovení originálu zákona. Po kontrasignaci spolkovou vládou musí být tento originál podepsán spolkovým prezidentem a vyhlášen ve Spolkové sbírce zákonů, aby zákon mohl vstoupit v platnost.³²⁶ Spolkový prezident nemůže zákon nechat vydat, dokud není kontrasignován spolkovou vládou – spolkovým kancléřem či příslušným spolkovým ministrem.³²⁷

Kontrasignace je historickým pozůstatkem z raného ústavního období, kdy byl panovník zbaven jakékoli osobní odpovědnosti a vázán kontrasignací vlády. Ve skutečnosti dnes již není tento postup nutný. Požadavek podpisu však byl zachován, aby se spolkovému prezidentovi zabránilo v provádění vlastní politiky a aby byl zbaven politické odpovědnosti, kterou na sebe přebírá spolkový kancléř a ministr.³²⁸ Neboť ti zpravidla doprovázeli celý legislativní postup a mohou potvrdit jeho regulérnost. Následně provádí spolkový prezident tzv. exekuci zákona – je-li přesvědčen, že zákon vznikl v souladu s ustanoveními Základního zákona.³²⁹ Spolkový prezident má tedy právo přezkoumat, zda je zákon v souladu s Ústavou. V některých případech je právo na přezkum omezeno na čistě formální revizi, při které spolkový prezident pouze kontroluje, zda byl zákon přijat procesně správným způsobem. Jinak by tomu bylo například v případě, kdyby byl přijat spolkový zákon týkající se oblasti, která vůbec nespadá do kompetence spolkového zákonodárce a odpovídají za ní spolkové země. V případě možných chyb v účasti Spolkové rady na legislativním procesu může spolkový prezident přijetí zákona rovněž odmítnout. Kromě této skutečnosti má i rozsáhlejší právo věcného přezkumu. V důsledku toho může spolkový prezident odmítnout zákon vydat, pokud je přesvědčen, že obsah zákona je zjevně protiústavní. V žádném případě však nesmí odmítnout schválení zákona z čistě

³²⁶ *Parlament: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [online]. Deutscher Bundestag [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/gg>.

³²⁷ Čl. 82 odst. 1 a čl. 58 Základního zákona; i přesto, že jednací řád spolkové vlády v § 29 odst. 1 stanovuje, že kontrasignovat musí spolkový kancléř i příslušný ministr.

³²⁸ *Parlament: Weg der Gesetzgebung* [online]. Deutscher Bundestag [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468.

³²⁹ Čl. 82 odst. 1 Základního zákona.

politických důvodů.³³⁰ Zákonodárny orgány se mohou proti odmítnutí spolkového prezidenta odvolat ke Spolkovému ústavnímu soudu. K tomu však v praxi zatím nedošlo.

Spolkový prezident zatím odmítl zákon pouze v osmi případech – jako důvod byly uvedeny chyby v legislativním postupu nebo neslučitelnost s již platnými právními předpisy.³³¹ Nejsou-li o návrhu pochybnosti, podepisuje prezident originál dokumentu, který je již opatřen podpisem spolkového kancléře a spolkovou pečeti. Tím prohlašuje, že text zákona vznikl v souladu s ústavou a že je obecně závazný v podobě, v jaké byl vypracován. Během poslední fáze je zákon předložen ministerstvu spravedlnosti s příkazem k jeho zveřejnění ve Spolkové sbírce zákonů. Zveřejněním je zákon vyhlášen, a je tak přístupný každému občanovi. Tím je legislativní proces zcela ukončen.³³² Zákon však mnohdy není okamžitě účinný a aplikovatelný. Přesné datum – kdy v platnost vstoupí – je obvykle uvedeno v samotném zákoně.³³³ Pokud tomu tak není, zákon vstupuje v platnost automaticky 14 dní po zveřejnění ve Spolkové sbírce zákonů.

Spolková sbírka zákonů je veřejným věštníkem Spolkové republiky Německo a vydává ji Spolkové ministerstvo spravedlnosti. Od vyhlášení Základního zákona vychází v několika částech – část I obsahuje všechny spolkové zákony a vyhlášky zásadního nebo trvalého významu; část II obsahuje mezinárodní dohody a smlouvy, právní předpisy vydané k jejich vstupu v platnost nebo k jejich provedení, jakož i související sdělení a právní předpisy systému celního sazebníku; v části III bychom našli právní předpisy vydané k jejich vstupu v platnost nebo k jejich provedení, federální právní předpisy, které se nadále uplatňují po novele zákona, uspořádané podle věcných oblastí. První dvě části jsou občanům k dispozici online.³³⁴

Některé zákony nebývají Spolkovou radou schváleny kvůli rozdílným politickým většinám v ní a ve Spolkovém sněmu. V tomto případě ale nemusí začínat celý legislativní proces od začátku, neboť účelem Základního zákona je dosáhnout

³³⁰ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung. Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 47-49.

³³¹ Naposledy odmítl spolkový prezident Horst Köhler podepsat zákon o informacích pro spotřebitele v prosinci 2006. V devíti případech spolkoví prezidenti zákony podepsali, ale spojili to s veřejnou deklarací ústavních obav, jako tomu bylo naposledy v případě, kdy prezident Köhler podepsal zákon o bezpečnosti letectví v lednu 2005.

³³² LINN, Susanne a Frank SOBOLEWSKI. *So arbeitet der deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 2014, s. 142-148. ISBN 978-3-87576-756-8.

³³³ Čl. 82 odst. 2 Základního zákona.

³³⁴ *Gesetzgebungsverfahren* [online]. Bundesministerium des Innern und für Heimat [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>

dohody mezi spolkem a spolkovými zeměmi v co největší míře. Do procedury vstupuje již zmíněný mediační výbor, je-li k tomu vyzván – obvykle Spolkovou radou nesouhlasící se zákonem, ke kterému má právo vznést námitku.³³⁵ Identické právo má i spolková vláda a Bundestag, což v praxi znamená, že mohou probíhat tři smírčí řízení. Cíl dohodovacího řízení představuje úprava zákona do takové podoby, aby byl přijat v obou zákonodárných institucích, a to bez námitek. Vyjasňují se konkrétní sporné body návrhu, nebo se mění celý legislativní projekt. Hledání kompromisu ovšem vychází pouze ze stanovisek vyskytujících se již během parlamentní procedury a nelze doplnit něco zcela nového.³³⁶ V mediačním výboru zasedá celkem 32 členů dle počtu spolkových zemí – rovným dílem z Bundestagu a Bundesratu. Zástupci³³⁷ zpravidla disponují velkou mírou politických zkušeností a jejich návrhy mají vysokou šanci na realizaci. Tento výbor má tedy charakter konstruktivního vyjednávacího orgánu, jehož schůze jsou velmi důvěrné a hlasování prostou většinou v něm není ovlivněno žádnými pokyny.

Mediační výbor nepřijímá konečná rozhodnutí o zákonech, nýbrž pomáhá zákonodárným orgánům v legislativním postupu prostřednictvím nalézání kompromisu. V úvahu přichází čtyři možné výsledky dohodového řízení – usnesení Sněmu se potvrzuje a navrhované změny Rady zamítají; navrhuje se, aby Sněm zrušil své legislativní usnesení; výbor doporučuje změnit a přeformulovat usnesení Sněmu, tj. zpravidla se přijímají změny navrhované Radou;³³⁸ řízení se ukončuje bez návrhu na dohodu. K poslední situaci dochází například tehdy, není-li ve výboru možné rozhodnout z důvodu rovnosti hlasů. Nejčastěji dochází k přijetí pozměňovacích návrhů Spolkovou radou, což je ukázkou skutečnosti, že spolkové země nemají v legislativním procesu malou váhu.

Plenární zasedání Spolkového sněmu poté znovu hlasuje o návrhu mediačního výboru jako o celku. V žádném ze čtyř uvedených případů se již nevrací návrh zákona do Spolkové rady. Pouze mluvíme-li o zákoně, u kterého se vyžaduje její souhlas, tato podmínka stále platí. Proces ve smírčím výboru se může dvakrát opakovat a zákonodárná procedura se tím značně prodlužuje. Nenajde-li se shoda mezi orgány

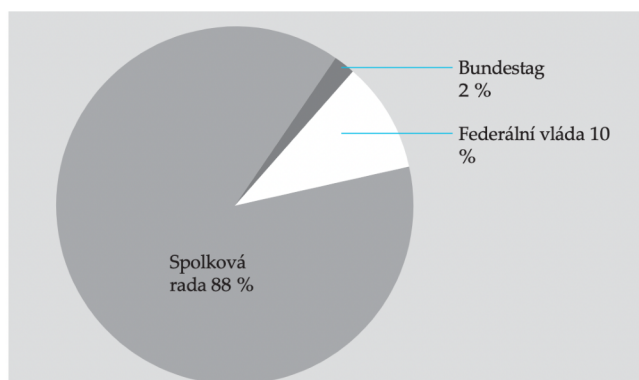
³³⁵ Čl. 77 odst. 2 Základního zákona.

³³⁶ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 55-57.

³³⁷ Spolková rada vysílá předsedy nebo ministry financí a spravedlnosti, zatímco zástupci Spolkového sněmu obvykle zastávají pozici poslanců se silným politickým postavením v rámci parlamentních skupin.

³³⁸ Čl. 77 odst. 2 Základního zákona.

ani po takto dlouhé době, návrh zákona neuspěl.³³⁹ Není-li pro orgán zastupující spolkové země návrh mediačního výboru přijatelný, podává námítku, kterou Spolkový sněm může přehlasovat zpravidla svou nadpoloviční většinou.³⁴⁰ Pokud se tak nestane, návrh je s konečnou platností zamítnut. V České republice žádný podobný orgán neexistuje. Spolková republika Německo využívá během legislativní činnosti více pojmů, což samotný proces velmi komplikuje, ale zajišťuje demokratický postup, při němž nejsou spolkové země upozaděny. Z obrázku číslo 8 je zřejmé, že této možnosti využívá právě Spolková rada nejvíce, a proto má zcela jistě smysl.



Obrázek č. 8: Využití možnosti povolání mediačního výboru

Zdroj: Spolkový sněm; Heyer, Deustcher Bundestag, s. 55

3.4.4 Rozdíly legislativní činnosti v ČR a SRN

Na základě výše uvedených informací můžeme porovnávat legislativní proces v Německu s legislativou České republiky. Již na začátku – ve fázi iniciativy – si můžeme všimnout, že v Německu není možné, aby v rámci zákonodárné iniciativy mohl poslanec – člen Spolkového sněmu – jako jedinec předložit návrh zákona. V České republice má naopak právo předložit návrh zákona každý poslanec. Je se však třeba zamyslet nad tím, zda toto právo přináší výhody či nevýhody. Poslanecké návrhy zákonů v České republice reprezentují přibližně jednu třetinu všech návrhů zákonů a jsou úspěšné z dvaceti až čtyřiceti procent. Poslanecké návrhy zákonů však zpravidla předkládá skupina poslanců, tak jak je tomu právě v Německu. Návrhy jednotlivých poslanců nejsou časté a mnohdy se může jednat spíše o osobní prezentaci než o seriózní návrh zákona.

³³⁹ HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019, s. 56-58.

³⁴⁰ Čl. 77 odst. 3 a 4 Základního zákona; je-li námítka Spolkové rady přijata dvoutřetinovou většinou, Spolkový sněm ji musí přehlasovat taktéž tak.

V Německu nemusí být návrhy zákonů Spolkového sněmu předkládány spolkové vládě, na rozdíl od České republiky, kde tomu tak musí být vždy. Naproti tomu musí spolková vláda své návrhy zákonů postupovat Spolkové radě a ta naopak vládě. Obě strany znají své stanovisko ještě před projednáváním návrhu ve Spolkovém sněmu. V České republice není vláda takto povinna podněty nikomu předkládat a putují přímo do Poslanecké sněmovny. Liší se rovněž termíny – spolková vláda má na projednání návrhu Spolkového sněmu šest týdnů, zatímco česká vláda pouze třicet dní.

Ve Spolkové republice se návrh zákona předkládá Spolkovému sněmu, v České republice Poslanecké sněmovně. V obou případech bývá zákon projednáván ve třech rozpravách – zvaných čtení. Na konci třetího čtení se o návrhu zákona hlasuje. Poslanci mohou návrh zamítnout nebo schválit. Pokud návrh schválí, je postoupen v případě Německa Spolkové radě a v České republice Senátu. Tyto dva zákonodárné orgány nelze brát jako obdobné. Německá Spolková rada se skládá z 69 poslanců delegovaných spolkovými zeměmi. Prostřednictvím ní se spolkové země podílejí na legislativním procesu. Senát se skládá z 81 senátorů, kteří jsou voleni na šest let lidem. Představuje druhou komorou parlamentu a spolu s Poslaneckou sněmovnou vykonává v ČR zákonodárnou moc.

Německá legislativa rozlišuje tzv. námitkové a souhlasné zákony. Souhlasné zákony musí schválit Spolková rada, v opačném případě jsou zamítnuty. Spolkový sněm nemůže v tomto případě zamítnutí Spolkovou radou zrušit. Podobný postup existuje v České republice v případě schvalování ústavních zákonů. V tomto případě nemůže Poslanecká sněmovna zamítnutí Senátu přehlasovat. Zde lze najít jakousi podobnost, neboť i v SRN se takto postupuje, jedná-li se o změny Základního zákona jakožto předpisu nejvyšší právní síly, a navíc tedy dotýká-li se návrh zákona správní příslušnosti spolkových zemí.

Všechny ostatní zákony se v Německu označují jako námitkové. Proti těmto zákonům může Spolková rada vznést námitku v rámci zákonem stanovené lhůty. Nemá k nim však právo předkládat žádné pozměňovací návrhy, není-li zapojen zprostředkující výbor. Námitku může Spolkový sněm zamítnout. V České republice mediační výbor neexistuje. Senát může na rozdíl od Spolkového sněmu podávat pozměňovací návrhy v obou případech – k ústavním i neústavním zákonům. O těchto pozměňovacích návrzích se znovu hlasuje v Poslanecké sněmovně. Poslanci pozměňovací návrhy schvalují nebo zamítají. Po vyjádření souhlasného stanoviska je zákon předložen prezidentovi. Pozměňovací návrhy však mohou být také zamítnuty

a Sněmovna pak znovu hlasuje o původní verzi návrhu. Pokud pro toto znění hlasuje alespoň 101 poslanců, je zákon přijat a putuje k prezidentovi.

V Německu zákon kontrasignuje příslušný ministr a spolkový kancléř předkládající jej spolkovému k podpisu – který není nutný – prezidentovi. Ten kontroluje, zda byl zákon přijat v souladu s ustanoveními Základního zákona. Pokud je zákon v rozporu s již platným právem, informuje o svém rozhodnutí spolkový prezident spolkového kancléře, předsedu Spolkového sněmu a předsedu Spolkové rady. Spolkový prezident dosud odmítl zákon vykonat pouze v osmi případech. Prezident České republiky nemá povinnost předložený zákon v tomto ohledu přezkoumat. Má právo zákon nepodepsat, prodloužit tím legislativní proceduru a vrátit ho zpět do Poslanecké sněmovny. V takovém případě mohou poslanci prezidenta přehlasovat. Lhůty od vyhlášení po nabytí účinnosti jsou v obou zemích taktéž různé. V Německu vstupuje zákon v platnost čtrnáct dní po vyhlášení, v České republice je tato lhůta o jeden den delší, nestanoví-li zákon jinak. Lze vidět, že oba státy dbají v rámci své legislativní činnosti na principy právního státu. SRN aplikuje postup o více fázích a v mnoha ohledech zcela odlišný od procedury České republiky. I přesto mají jejich zákonodárné orgány stejný cíl – vydat kvalitní zákon, což je jejich největší podobností.³⁴¹

³⁴¹ TOMUSCHAT, Christian. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. Berlin: German Bundestag, 2022.; *Parlament: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [online]. Deutscher Bundestag [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/gg>; *Poslanecká sněmovna ČR: Ústava České republiky* [online]. [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>.

4. Komparace vad zákonodárného procesu a zákonů

V kapitole je obsažen výčet základních nedostatků zákonodárné činnosti a současného stavu zákonů, kvůli kterým dochází mnohdy k nepřehlednosti a nesrozumitelnosti právního řádu, a to jak České republiky, tak Spolkové republiky Německo a jiných zemí. Klíčová je pro tuto problematiku rovněž otázka efektivnosti legislativní procedury, která je ovlivňována právě vyskytujícími se problémy. Teorie práva se od praxe často liší, z čehož pramení neblahé účinky na celý proces. Zákonodárci by se měli řídit dle základních otázek. Jaké zákony mají tvořit a jak – to jsou dva body střetávající se se skutečností, jak je tomu fakticky v současnosti.

4.1 Úvod do problematiky

„Čím méně lidé vědí o tom, jak se vyrábí párky a zákony, o to lepší mají spání.“³⁴² Tak zní známý výrok připisovaný říšskému kancléři. Metafora pronesená pravděpodobně z úst právě Otta Eduarda Leopolda von Bismarcka, jednoho z nejvýznamnějších politiků 19. století a „architekta“ sjednoceného Německa, kterou se distancoval od tehdejších parlamentních legislativních postupů a naznačil svůj a postoj většinové veřejnosti k zákonodárství.³⁴³ Z toho lze soudit, že již dříve bylo poukázáno na vady, jež jsou legislativě součástí.

Bismarck rovněž uvedl, že si všichni přejeme konzumovat dobré párky a stejně tak bychom se měli setkávat pouze s kvalitními zákony.³⁴⁴ Právotvorný proces musí vykazovat kvalitu dvojího druhu – materiální a formální.³⁴⁵ V rámci materiálního hlediska jsou zohledňovány zájmy a potřeby jednotlivců, zatímco formální stránka zahrnuje ctění legislativně-politických postupů.³⁴⁶ Právě dodržování principů procedury je zdrojem legitimacy každého zákona a politických rozhodnutí, jenž představují základ

³⁴² V originálním znění: „Je weniger die Leute davon wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie.“; *Zeit Magazin: Wurst Case* [online]. 2015, 28.10.2015 [cit. 2023-01-31]. Dostupné z: <https://www.zeit.de/zeit-magazin/essen-trinken/2015-10/wurst-krebs-deutschland-gesellschaftskritik>.

³⁴³ MORGENSTERN, Dr. Ulf. *OTTO-VON-BISMARCK Stiftung: Würste und Gesetze* [online]. 2016, 15.3.2016 [cit. 2023-01-31]. Dostupné z: <https://www.bismarck-stiftung.de/2016/03/15/wuerste-und-gesetze/>.

³⁴⁴ KYSELA, Jan a Jan WINTR. In: *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna ministerstva vnitra, 2011, s. 40. ISBN 978-80-7312-074-0.

³⁴⁵ KYSELA, Jan. In: GERLOCH, Aleš. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 35. ISBN 978-80-7357-362-1.

³⁴⁶ KYSELA, Jan: *Zákonodárný proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu?* *Právník*, 2005, ročník 144, číslo 6, s. 589.

demokratického právního státu.³⁴⁷ Z tohoto důvodu je nutné posuzovat nejen výsledný produkt zákonodárné procedury, ale také jeho proces vzniku a zachování předem stanovených pravidel. Ústavní soud také zastává názor, že „*jen v procedurálně bezchybném procesu lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku, a proto procesní čistotě rozhodovacího řízení je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu*“.³⁴⁸ V současnosti se stále potýkáme s potížemi jako je nepochopení a neakceptování právních norem jejich adresáty, čemuž by mělo být předcházeno. Bezchybná procedura, postupování dle pravidel legislativní techniky a brání ohledu na povinnosti vyplývající zákonodárcům z ústavněprávních principů, to vše by mělo přispět k tvorbě dobrého práva, které se vyznačuje jasností, pravdivostí a srozumitelností.³⁴⁹

4.2 Aktuální vady zákonů

Výrazným a stále přetrvávajícím problémem zákonodárství je množství vyprodukovaných zákonů. Tento jev známý jako hypernormativismus označuje záplavu norem, které musí veřejnost čelit. S tím bývá spojována problematika nesrozumitelnosti a deficit precizní terminologie právního systému. Z této příčiny dochází také k přetíženosti orgánů podílejících se na tvorbě legislativy. Často lze vnímat i strukturální nedostatky zákonů a chyby v pojmové kompozici práva.³⁵⁰

Dalším zásadním atributem je obsahová nepřesnost či dokonce nesprávnost právních předpisů týkajících se zanedbání základních materiálních zásad občanů, špatné vyhodnocení jejich zájmů či vydávání přehnaných nebo naopak permissivních³⁵¹ nařízení. Ústavní právník Gerloch označil za stěžejní nedostatky hypertrofii jakožto nadměrné zvyšování počtu přijatých norem a nestabilitu způsobenou jejich častými změnami.³⁵² Další autoři s těmito body převážně souhlasí, a kromě toho zmiňují jazykovou nekonzistentnost, nejasnost aplikovaného pojmosloví nebo přehlížení souvislostí s jinými, již vzniklými, právními předpisy.³⁵³ Právě tak ani novelizované zákony,

³⁴⁷ LINDE, Hans A. *Due Process of Lawmaking*. Nebraska Law Review, 1975, ročník 55, číslo 2, s. 251.

³⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS. 5/02 (č. 476/2002 Sb.), ve věci tzv. technické novely obchodního zákoníku.

³⁴⁹ REDEKER, Konrad. *Auf der Suche nach besserer Rechtsetzung*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2756.

³⁵⁰ EICHENBERGER, Kurt in EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982, s. 15-21. ISBN 978-31-1009-555-5.

³⁵¹ Antonymum slova restriktivní, tj. větší míra svobody a menší míra odpovědnosti.

³⁵² GERLOCH, Aleš. *Ke koncepci legislativní činnosti* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 11. ISBN 978-80-7357-287-7.

³⁵³ HEY, Johanna. *Verbot rückwirkender Klarstellung als Weg zu besserer Gesetzgebung?* Neue Juristische Wochenschrift, 2014, číslo 22, s. 1564.

ve snaze regulovat každý detail lidského působení, nevedou k systematickosti právního řádu.³⁵⁴

Na prvním místě bývá zmiňována tzv. legislativní inflace, která zasahuje nejen u nás, ale i na území Německa a v zásadě ve všech rozvinutých demokratických státech.³⁵⁵ Nadměrný počet právních předpisů a záplava norem způsobují deficit klíčové vlastnosti práva – jeho efektivnosti. V důsledku dochází rovněž k oslabení jeho regulativní schopnosti a stability, jež je důležitým faktorem z hlediska poznání a pochopení právního odvětví a kvůli kterému se stává právní řád rozporným a nesrozumitelným.³⁵⁶ Tuto kvantitativní nadprodukcí doprovází i kvalitativní nápor, tj. stále více se setkáváme se snahou zákony upravovat velmi detailně a je tak porušována jedna z hlavních zásad právního jazyka, kterou je stručnost. Komplexnější právní úprava znamená v tomto případě nepřehlednost, a to pro každého běžného občana.³⁵⁷ Toto téma se týká i novelizací zákonů mnohdy přispívajících k chaotičnosti.³⁵⁸ I dle Ústavního soudu „*rychlé a nekoncepční změny právě například daňové legislativy jsou obecně jednou z největších slabin nejen české právní úpravy, ale i národního hospodářství.*“³⁵⁹

Ze strany správného užívání jazyka práva nemohou dostát zákonodárci nárokům na ně kladeným. Již zmíněná byla stručnost docílitelná aplikováním krátkých a výstižných formulací. Mimo to je ale kritizován způsob užití obrátů a pojmosloví budící u mnohých autorů pocit nepravdivosti. Za lživé je pokládáno skrývání obsahu za jinou, špatně zvolenou, ale pro adresáty líbivější terminologii, jež má za cíl působit pozitivnějším dojmem a nevzbuzovat negativní emoce u veřejnosti, ačkoli její obsah nemusí mít pro jednotlivce kladný dopad.³⁶⁰ Termíny by měly být konzistentní. Není-li tomu tak, příčina je nacházena v rámci legislativního procesu a vzniká pochybením

³⁵⁴ KIRCHHOF, Paul. *Sprachstil und System als Gestaltungsbedingung des Gesetzes*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2760.

³⁵⁵ GERLOCH, Aleš. *Ke koncepci legislativní činnosti* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 11. ISBN 978-80-7357-287-7.

³⁵⁶ ČECHÁK, Petr. *Hypernormativismus a informační funkce práva*. In Jermanová, H., Cvrček, F. et al. *Quo vadis, střední Evrope? Metamorfózy práva III*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2012, s. 49. ISBN 978-80-87439-06-7.

³⁵⁷ KERCHER, Jan. *Verstehen und Verständlichkeit von Politikersprache*. Verbale Bedeutungsvermittlung zwischen Politikern und Bürgern. Wiesbaden: Springer, 2013, s. 151. ISBN 978-3-658-00190-2.

³⁵⁸ Typickým příkladem mohou být v této souvislosti mnohé daňové zákony. Ty dopadají v zásadě na všechny občany státu, ovšem jen málokterý adresát je dokáže dostatečně pochopit a řídit se jimi bez nutnosti vyhledání odborného poradenství.

³⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2014, sp. zn. PL. ÚS 31/13.

³⁶⁰ SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, s. 271. ISBN 78-3811408531.

zákonodárce či nedostatečnou pečlivostí v důsledku přetížení a záplavy norem. Lze vidět, že vše souvisí se vším a jeden problém vede k druhému.

4.3 Procedurální vady

4.3.1 Legislativně-technické nedostatky

Legislativní procedura představuje velmi složitý a komplexní proces, při němž dochází k nedostatkům nejen v přípravné fázi zákonů, ale také v průběhu celé tvorby. Mluvíme o buďto ryze technických, nebo kompetenčních vadách, které se vyskytují již desítky let. Má-li procedura technické vady, nekoresponduje s postupem stanoveným jednacím řádem jedné, potažmo obou komor.³⁶¹

Takový problém byl poprvé nazán a řešen v roce 2002 a týkal se tzv. technické novely obchodního zákoníku. Senát tenkrát nesouhlasil s počínáním Poslanecké sněmovny, která kladně rozhodla o návrhu zákona a až při vyhotovování znění bylo zjištěno, že poslanci pochybili, a z důvodu jeho nepřehlednosti odhlasovali něco, co nebylo v souladu s tím, co požadovali. Dolní komora podala posléze pozměňovací návrh, a zákon tak byl podruhé přijat již s vyhovujícím zněním. Ústavní soud se zabýval otázkou, zda lze nastavit časovou a věcnou hranici, za níž členové Parlamentu nemohou měnit své souhlasné rozhodnutí, a zda je vůbec možná revokace³⁶² a nové projednání. Dospěl k názoru, že prvotním hlasováním došlo k ukončení legislativního procesu v dolní komoře Parlamentu a opravdu došlo k výraznému pochybení, neboť by nemělo být opakováno.³⁶³ To bohužel nebyl poslední případ této problematiky a nesprávným postupem komor se Ústavní soud zabýval mnohokrát i poté – například v souvislosti se zákonem o transformaci Českých drah.³⁶⁴ Posléze zmínil, že „*spatřuje důvodnost detailnější úpravy podmínek opakování hlasování v zákonu o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*“.³⁶⁵

Jiným příkladem technické chyby bylo postoupení návrhu zákona horní komoře v odlišném znění, než jaké bylo schváleno Sněmovnou. To byl následek nedopatření při tvorbě písemné formulace schváleného podnětu. Ačkoli se hlasovalo pouze jednou, správně a platně³⁶⁶, došlo v tomto případě k mylným legislativně-technickým úpravám

³⁶¹ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Nakladatelství Leges, 2018, s. 125-126. ISBN 978-80-7502-315-5.

³⁶² Zrušení dřívějšího rozhodnutí.

³⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS. 5/02 (č. 476/2002 Sb.).

³⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 19. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (č. 83/2003 Sb.).

³⁶⁵ Bod III. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02.

³⁶⁶ Bod III nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 23/04.

i k zásahu, který způsobil věcnou a právní změnu návrhu.³⁶⁷ Ve Spolkové republice Německo se tyto nedostatky taktéž staly předmětem analýzy. Narozdíl od České republiky jsou zde legislativně-technické úpravy řešeny, a to rovnou ze dvou stran. Společný jednací řád spolkových ministerstev upravuje problematiku tiskařských chyb a jiných nesprávností v textu. Po celou dobu procesu jsou tak opravovány objevené chyby, a pokud tomu tak není, probíhají korektury i po schválení daného návrhu – tentokrát se souhlasem prezidenta Spolkového sněmu a prezidenta Spolkové rady.³⁶⁸ Jednací řád Spolkového sněmu mimo to stanovuje, že vyskytnou-li se tyto chyby v návrhu, může jejich opravu provést prezident Sněmu ve spolupráci s příslušným garančním výborem.³⁶⁹

Problém tkví v obou zemích v tom, co lze považovat za tiskařskou chybu a zjevnou nesprávnost.³⁷⁰ V každém případě nesmí žádná z oprav zasahovat do kompetencí jednotlivých aktérů zákonodárné procedury a ústavní soud má pravomoc přezkoumat pouze správnost procesu, nikoli usnesení komor, neboť nemá plnit funkci tzv. třetí komory Parlamentu. Důležité je pro zákonodárce předcházet všem takovým nedostatkům a pojistkou se jeví být předseda dolní komory, který by měl dbát na to, aby k výše uvedeným příkladům na půdě Parlamentu nedocházelo. Existují bohužel i spekulace dle nichž není původ vad technického charakteru, nýbrž politického – ve snaze zvrátit usnesení určitého orgánu.

4.3.2 Kompetenční nedostatky

Kompetenční vady vznikají překročením pravomocí aktérů tvorby práva nebo počínáním někoho, kdo kompetence v rámci zákonodárného procesu nemá, a i přesto se na vzniku zákona podílí.³⁷¹ Prvním podnětem pro přezkum kompetenční otázky se stala lhůta patnácti dnů, kterou může využít prezident republiky k navrácení zákona Sněmovně. Například v případě zákona na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů³⁷², připadl poslední den této lhůty na sobotu a zákon byl dolní komoře vrácen až nejbližší pracovní den – v pondělí.³⁷³ Ta s takovým výkladem časového rozmezí

³⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (č. 331/2005 Sb.).

³⁶⁸ § 61 společného jednacího řádu spolkových ministerstev.

³⁶⁹ § 122 odst. 3 jednacího řádu Spolkového sněmu.

³⁷⁰ V originálním znění: „Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten“; již v roce 1978 se pokusil Spolkový ústavní soud vymezit meze těchto termínů v rámci právních předpisů, které časem pozbyly účinnosti; rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. února 1978, BVerfGE 48, 1.

³⁷¹ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Nakladatelství Leges, 2018, s. 129-134. ISBN 978-80-7502-315-5.

³⁷² Zákon č. 243/1997 Sb. kterým se měnil zákon č. 246/1992 Sb.

³⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.).

nesouhlasila a věc prošetřoval taktéž Ústavní soud, který shledal postup prezidenta za správný, ačkoli konstatoval, že patnáctidenní lhůta je na doručení návrhu, nikoli na „rozhodnutí“.³⁷⁴

Druhým příkladem z českého prostředí může být spor týkající se výkladu pojmu „zákon o státním rozpočtu“.³⁷⁵ Senátoři rozhodovali jak ve věci zákonů podléhajícím běžnému procesu, tak i o novele zákona o státním rozpočtu. O takovém návrhu má právo rozhodovat pouze Poslanecká sněmovna³⁷⁶, a proto se případem zabýval Ústavní soud, jež řešil problematiku tzv. sběrných novel³⁷⁷ a otázku překročení kompetencí horní komory Parlamentu – zda byl Senát oprávněn k projednávání a schvalování zákona zahrnujícího různé druhy zákonodárné procedury. Došel k verdiktu, že zákon o rozpočtu či jeho novelizace jsou přijaty již Sněmovnou, a to bez ohledu na jejich další případné schvalování Senátem. Naznal, že z tohoto důvodu nelze návrhy takového charakteru spojovat s tzv. dvoukomorovými zákony³⁷⁸ přijímanými běžným způsobem. Ačkoli bylo stanoveno, že zmíněné zákony musí být projednávány odděleně, nedošlo v tomto případě ke zrušení novelizace kvůli rozdílnému výkladu samotného pojmu, neboť napadený zákon nenaplnil svou materiální definici.³⁷⁹

Problematika kompetencí není stejně jako legislativně-technické nedostatky záležitostí pouze České republiky. Ve Spolkové republice Německo existují zákony vyžadující souhlas Spolkové rady, nicméně bývá obtížné a sporné, zda projednávané zákony splňují definici a spadají do této kategorie – tak jak je tomu v případě zákonů schvalovaných Poslaneckou sněmovnou.³⁸⁰ V praxi se Němci mimo jiné setkávají s otázkou rozložení kompetencí mezi spolek a jednotlivé spolkové země a jejich případných změn. Důkazem toho, že jsou problémy v rámci legislativní činnosti dlouhodobou skutečností, je změna pravomocí spolkových zemí v roce 1971. Příkladem může být tzv. 28. zákon o změně Základního zákona³⁸¹, v důsledku

³⁷⁴ Čl. 50 odst. 1 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

³⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.).

³⁷⁶ Čl. 42 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

³⁷⁷ Zákony, které současně novelizují několik jiných zákonů.

³⁷⁸ Čl. 45 a násl. zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

³⁷⁹ „Pojem zákon o státním rozpočtu v materiálním pojetí je nutno interpretovat takovým způsobem, že se jedná o zákon bezprostředně upravující plánovanou příjmovou a výdajovou složku rozpočtu veřejného sektoru České republiky související s výkonem funkcí státu vždy na následující časové období. Pouze takový návrh zákona není Senát oprávněn projednávat a schvalovat.“; čl. VII, bod 5 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01.

³⁸⁰ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Nakladatelství Leges, 2018, s. 137. ISBN 978-80-7502-315-5.

³⁸¹ V Originálním znění: „Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971“ (BGBl. IS. 206).

něhož se stala otázka platů a sociálního zabezpečení příslušníků státní služby oblastí konkurujících si kompetencí, nikoli výlučnou záležitostí každé spolkové země, jak tomu bylo do té doby.³⁸² Zároveň zákonodárci přijali spolkový zákon, díky němuž mělo dojít k sjednocení odlišných úprav návrhů, jehož nedostatek představovalo publikování v totožné části sbírky jako zákon upravující oblast konkurujícího si zákonodárství.³⁸³ Spolkový ústavní soud se tedy zabíral jednak ústavností přijatého návrhu a také správným postupem z hlediska rozdělení pravomocí.

Proces se jevil být velmi komplikovaný a samotný rozsudek soudu tomu odpovídal. Probíhala diskuse o účinnosti normy spolkového zákona, neboť ta dle soudu byla klíčová pro posouzení ústavnosti procesu. V daném případě byl předpis vedoucí k jednotné formě všech německých zákonů podepsán, aniž by došlo k nabytí účinnosti kompetenční normy, na základě níž by měli zákonodárci právo k tomu, zákon vydat. Za této situace byl předmětný zákon zohledněn, ale bylo naznáno, že všechny jiné návrhy přijaté neústavním způsobem vedou k nicotnosti, nebudou tolerovány a ty z minulosti musí být po jejich odhalení dány do pořádku.³⁸⁴

4.4 Zefektivnění zákonodárné procedury

Řada nedostatků legislativního procesu netkví v pravidlech samotných, nýbrž ve způsobu jejich užívání a nesprávném výkladu. Dosažením vyšší efektivity tvorby zákonů se zabývaly různé legislativní projekty, o nichž již byla zmínka.³⁸⁵ K vylepšení dopadu legislativní činnosti nepochybně patří zamyšlení se nad mnoho tématy, jež by mohly přispět ke zlepšení a mít kladný účinek na jednotlivé kroky právotvorné procedury. Myšlenky vychází z Ústavní úpravy, Jednacího řádu Poslanecké sněmovny a Jednacího řádu Senátu. Otázky patřící k této problematice jsou například:

- Zákonodárný proces ve dvoukomorovém parlamentu s malým prostorem pro hledání shody mezi komorami,
- výčet zákonů podléhající souhlasu obou komor,
- práva vlády v zákonodárném procesu,

³⁸² V dnešním znění Základního zákona je již nenalezneme z důvodu federalistické reformy z roku 2006, kdy byly kompetence z této oblasti vyňaty a znovu svěřeny spolkovým zemím.

³⁸³ SCHÄLLER, Steven. *Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat. Ideenrechtlichen Grundlagen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Wiesbaden: Springer VS, 2013, s. 245. ISBN 978-36-5804-996-6.

³⁸⁴ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Nakladatelství Leges, 2018, s. 138.139. ISBN 978-80-7502-315-5.

³⁸⁵ ESbírka a eLegislatura.

- odůvodňování pozměňovacích návrhů v rámci obou komor,
- právo navrhovatele vzít návrh zpět i v rámci třetího čtení,
- pojistky proti institutu nezabývání se návrhem zákona.³⁸⁶

Ať už se jedná o zákonodárství České republiky či Spolkové republiky Německo, klíčovou roli hraje princip subsidiarity, na jehož uplatňování není v případě ČR a současných Legislativních pravidel vlády kladen odpovídající důraz. I to je skutečnost, kterou by měli zákonodárci standardně zařazovat do procesu přípravy právních předpisů. Normotvorba na státní úrovni se v ohledu na nedostatky nikterak neliší od té na úrovni obcí. I obce se setkávají s potížemi, zpravidla z hlediska praktického výkonu. Ty způsobuje nedostatečný odborný aparát, se kterým se potýkají jak menší, tak větší obce, kde sice existuje samospráva, díky níž jsou vydávány obecně závazné vyhlášky regulující určitý okruh záležitostí, ale absence právních a legislativně-technických znalostí bývá velmi omezující.³⁸⁷ O ústavnosti posuzovaných vyhlášek často polemizují i specialisté na Ministerstvu vnitra, které prostřednictvím své metodické a dozorové činnosti pomáhá právě obcím právní předpisy tvořit.³⁸⁸

Podávání, schvalování zákonů a jejich pozměňovacích návrhů představuje mnohdy problematický postup od jeho počátku až do konce. Kritizovaná je rovněž nízká kvalita přijímaných zákonů způsobovaná schvalováním nadbytečného množství právních norem. Pro efektivnější budoucnost právotvorné procedury je žádoucí sjednocení nejednotné úpravy právních předpisů, neboť to je jedním z kroků k jejich lepší srozumitelnosti.

³⁸⁶ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 114. ISBN 978-80-7312-074-0.

³⁸⁷ BOHÁČ, *Legislativní proces*, s. 169.

³⁸⁸ ŠELE, M. Otazníky nad aktuální judikaturou Ústavního soudu ve vztahu k výkonu dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí. In: KADEČKA, Stanislav. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 349. ISBN 978-80-210-4784-6.

Závěr

Zákony určují, jak spolu lidé žijí. Představují obecná pravidla, která jsou závazná pro celý národ. Proto se projednávají a schvalují v nejdůležitějších zastupitelských orgánech vycházejících z dělby moci ve státě. Ačkoli mohou být pravidla některými lidmi nejen v České republice, ale na celém světě proklínaná a porušovaná, zákony však jsou a zůstávají základním prostředkem kontroly a pořádku v každém státě. Vymezuji rámec, v němž se mohou jednotlivci rozvíjet. Moderní stát, který chce zůstat konkurenceschopný ve stále rostoucí globální konkurenci mezi státy musí dbát na vysokou kvalitu svých zákonů.

Vysoké kvality zákonů však lze dosáhnout pouze tehdy, podílejí-li se na ní všichni aktéři legislativního procesu a shodují-li se na tom, jaké kvality má být dosaženo a jaká má být zaručena. Dalším důležitým poznatkem vycházejícím ze zkušeností zajišťování kvality je skutečnost, že bez takové společné dohody pocházející z celkové koncepce zlepšování právních předpisů, zůstává každé jednotlivé opatření do značné míry neúčinné, neboť protichůdné zájmy v politické diskusi, jakož i dopady spleťtého procesu vytváření konsensu v legislativě jsou natolik obtížné.

V žádném společenství nesouhlasí všichni se vším, ale obecně lze říci, že se právní předpisy dodržují a legislativní proces tak plní svou významnou roli. Právo je tu s námi od samotných počátků a prochází dlouhodobým společenským procesem. Jeho zárodky a prvky lze pozorovat již v náboženských textech, například v Bibli. Postupem času se postup tvorby práva zdokonaloval a dnes lze říci, že není jen tak ledajaký návrh právního předpisu schválen. V rámci tvorby se uplatňují rozmanité pravomoce různých aktérů, kteří mohou mít odlišné názory, ale ve výsledku se shodují a vystupují jako celek. Politická pluralita zajišťuje zastoupení mnoha názorů občanů v mocenských orgánech, a proto by výsledná norma založená na kompromisu měla být lidem přijata bez větších problémů. I přes to se během legislativního procesu vyskytuje mnoho chyb, které mnohdy napomáhají k nepřehlednosti legislativy, a v důsledku toho se může zdát zákonodárný proces méně efektivní.

Normativní právní akty – v rámci České republiky i Spolkové republiky Německo zejména zákony – ovlivňují chování všech občanů, aniž by si to někteří jedinci uvědomovali. Aby se z pouhého návrhu stal platný a posléze závazný právní předpis, musí projít procedurou zvanou legislativní proces. Tato procedura je od samotného vzniku až po finální verzi ve Sbírce zákonů více než spleťtá, a to zejména svým postupem

a jednotlivými dílčími úkony. Pro Českou republiku – stát, kde je vztah mezi ústředními orgány státní správy a občany vymezen právem – plní tento proces nesmírně důležitou úlohu v každodenním životě. V Německu je tomu rovněž tak. V současnosti se setkáváme s tím, že široká veřejnost není dostatečně informována o problematice legislativního procesu. Mnohdy vzniká pouze médií zkreslený pohled, a tím dochází ze strany občanů až ke ztrátě důvěry v politický systém a jeho orgány. Cílem mé bakalářské práce bylo zpracování objektivních informací týkajících se zákonodárského procesu a porovnání dvou odlišných systémů zákonodárství. Osobně jsem si také utvořila ucelenější obraz na tuto problematiku.

Česká republika, dříve součást československé federace, představuje dle své Ústavy z roku 1993 parlamentní a právní stát, jež má pevně stanovené své demokratické hodnoty. Oba státy mají za sebou dlouhou historii. Německo jako stát v moderním slova smyslu existuje od roku 1871. Následovaly vzestupy a pády, světové války, nelidská diktatura národních socialistů a rozdělení na dva německé státy. Spolková republika Německo, která vznikla v roce 1949, se ze své historie poučila a demokratická ústava je toho zárukou. Německo má současně charakter právního státu, v němž veškerá činnost podléhá soudní kontrole; spolkového státu, ve kterém je vládní moc rozdělena mezi šestnáct spolkových zemí, a sociálního státu, kde vláda přijímá opatření na podporu sociální spravedlnosti a zaručuje občanům všechny potřebné sociální jistoty. K tomu patří zajištění důstojné existence občanů v případě nezaměstnanosti, invalidity a nemoci, jakož i ve stáří. K tomu všemu jsou zapotřebí pravidla, jež jsou nejen v Německu, ale i v České republice reprezentovány právě zákony. Základní práva, demokratická forma vlády, spolkový stát a sociální stát mají charakter věčnosti – v budoucnu do nich nelze zasáhnout ani změnou základního zákona, ani novou ústavou.

Důležitou součástí Ústavy ČR a Základního zákona je dělba moci, tj. rozdělení státní moci mezi více státních orgánů. Zákonodárská, výkonná a soudní moc nesmí být nikdy v kompetenci jednoho orgánu. Cílem tohoto rozdělení je zabránit koncentraci a zneužití politické moci. Dělbá moci zaručuje vysoký stupeň právní jistoty. Právní jistota znamená, že v České republice a Německu se můžete spolehnout na zákony a jejich hodnocení, jakož i na správu a nezávislý výkon spravedlnosti. Pětí stálými ústavními orgány Spolkové republiky jsou spolkový prezident jakožto hlava státu, Spolkový sněm – volená reprezentace německého lidu, Spolková rada – reprezentace spolkových zemí, spolková vláda a Spolkový ústavní soud. Všech pět institucí se podílí na legislativní činnosti. V České republice je nedílnou součástí zákonodárského postupu rovněž několik

orgánů – prezident, vláda, Parlament tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem a Ústavní soud. Počet aktérů zákonodárné pravomoci je tedy totožný a liší se pouze v některých aspektech – jejich postupem tvorby práva, charakterem daného orgánu a rozdělením kompetencí.

Klíčové jsou pro legislativní proces zákonodárné sbory, které mohou být jednokomorové – představující Spolkový sněm SRN či dvoukomorové – Parlament ČR. Jejich pravomoci zahrnují schvalování zákonů, sestavování vládního rozpočtu, potvrzování jmenování do funkcí v exekutivě, ratifikaci smluv, vyšetřování výkonné moci, obžalobu a odvolávání členů výkonné a soudní moci a nápravu stížností voličů. Poslanci mohou být jmenováni nebo přímo či nepřímo voleni; mohou zastupovat celou populaci, určité skupiny nebo územní jednotky. Tyto odlišnosti jsou rozpoznatelné právě na příkladu České republiky ve srovnání se Spolkovou republikou Německo. I přes viditelné rozdíly lze konstatovat, že zákonodárci obou států mají totožný cíl a výsledný produkt jejich legislativních postupů je identický – vydaný zákon. Přesto nelze jednoznačně určit, jakou – a zda rozdílnou – kvalitu vyhlášená legislativa obou zemí představuje.

Seznam vyobrazení

Obrázek č. 1: Schéma legislativního procesu v Poslanecké sněmovně	34
Obrázek č. 2: Schéma legislativního procesu běžných zákonů	38
Obrázek č. 3: První strana závazně obecné vyhlášky obce Krásná	45
Obrázek č. 4: Rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země v Německu	57
Obrázek č. 5: Rozdělení hlasů ve Spolkové radě.....	62
Obrázek č. 6: Schéma legislativního procesu Spolkové republiky Německo	68
Obrázek č. 7: Výbory Spolkového sněmu a počet jejich členů	71
Obrázek č. 8: Využití možnosti povolání mediačního výboru	79

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Počet schůzí, jednacích dnů a hlasování ve vybraných funkčních obdobích.....	24
Tabulka č. 2: Aplikovaná kritéria komor Parlamentu České republiky	28
Tabulka č. 3: Typy zákonů a pravomoci komor Parlamentu České republiky	39
Tabulka č. 4: Porovnání zákonodárných orgánů z hlediska jejich zástupců	64
Tabulka č. 5: Porovnání zákonodárných orgánů z hlediska jejich charakteru.....	64

Seznam odborné literatury a elektronických zdrojů

Vydané prameny

Jednací řád spolkových ministerstev

Jednací řád Spolkového sněmu

Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2014, sp. zn. Pl. ÚS. 31/13

Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.)

Nález Ústavního soudu ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (č. 331/2005 Sb.)

Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.)

Nález Ústavního soudu ze dne 19. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (č. 83/2003 Sb.)

Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS. 5/02 (č. 476/2002 Sb.), ve věci tzv. technické novely obchodního zákoníku

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. února 1978, BVerfGE 48, 1

Sdělení č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy

Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Základní zákon Spolkové republiky Německo

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/1948, Ústava Československé republiky

Zákon č. 182/1993, O Ústavním soudu

Zákon č. 243/1997 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v platném znění

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Odborná literatura

BEYME, Klaus von. *Der Gesetzgeber*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997. ISBN 3531129562.

BOGUSZAK, Jiří et al. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-030-0.

BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.

BRIXI, Jiří. *Deset let zákonodárné činnosti Parlamentu České republiky*. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2001. ISBN 80-238-7455-1.

ČECHÁK, Petr. *Hypernormativismus a informační funkce práva*. In Jermanová, H., Cvrček, F. et al. *Quo vadis, střední Evropo? Metamorfózy práva III*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2012. ISBN 978-80-87439-06-7.

EICHENBERGER, Kurt in EICHENBERGER, Kurt, NOVAK, Richard, KLOEPFER, Michael. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Berlin; New York: De Gruyter, 1982. ISBN 978-31-1009-555-5.

FLIEDNER, Ortlieb. *Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze*. Berlin: Wagemann Medien, 2006. ISBN 3-89892-443-2.

FLIEDNER, Ortlieb. *Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze: Staatsmodernisierung*. Berlin: Wagemann Medien, 2006. ISBN 3-89892-443-2.

GERLOCH, Aleš. *Ke koncepci legislativní činnosti* in GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan et al. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-287-7.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-023-9.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-652-1.

GIES, Ludwig. *Bundesrat: Ein Verfassungsorgan*. Berlin: Presse und Kommunikation, 2021.

HAPLA, Martin. *Dělbá moci a nezávislost justice*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; svazek č. 579. ISBN 978-80-210-8478-0.

HARVÁNEK, Jaromír. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2008. ISBN 978-80-7380-104-5.

HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 80-7179-671-9.

HEY, Johanna. *Verbot rückwirkender Klarstellung als Weg zu besserer Gesetzgebung?* Neue Juristische Wochenschrift, 2014, číslo 22.

HEYER, Christian. *Deutscher Bundestag: Stichwort Gesetzgebung, Von der Idee zum Gesetz*. Berlin: Druckhaus Waiblingen, RemstalBote, 2019.

HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011. ISBN 978-80-87474-23-5.

KERCHER, Jan. *Verstehen und Verständlichkeit von Politikersprache*. Verbale Bedeutungsvermittlung zwischen Politikern und Bürgern. Wiesbaden: Springer, 2013. ISBN 978-3-658-00190-2.

KIRCHHOF, Paul. *Sprachstil und System als Gestaltungsbedingung des Gesetzes*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38.

KNAPP, Viktor. *Teoretické problémy tvorby československého práva*. Praha: Academia, 1983.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. Právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.

KOLÁŘ, Petr a Petr VALENTA et al. *Salus patriae, suprema lex: Kapitoly z dějin moderního parlamentarismu ve střední Evropě*. Praha: Vladimír Vyskočil – KORŠACH, 2018. ISBN 978-80-86296-57-9.

KYSELA, Jan a Jan WINTR. In: *Legislativní proces: Teorie a praxe*. Praha: Tiskárna ministerstva vnitra, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.

KYSELA, Jan: *Zákonodárny proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu?* Právník, 2005, ročník 144, číslo 6.

KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů / Jan Kysela*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 8086432890.

KYSELA, Jan. In: GERLOCH, Aleš. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-362-1.

LINDE, Hans A. *Due Process of Lawmaking*. Nebraska Law Review, 1975, ročník 55, číslo 2.

LINN, Susanne a Frank SOBOLEWSKI. *So arbeitet der deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014. ISBN 978-3-87576-756-8.

MAJOR, Patrick a Jonathan OSMOND. *The Workers' and Peasants' State: Communism and Society in East Germany under Ulbricht 1945-71*. Manchester: Manchester University Press, 2002. ISBN 978-0719062896.

MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009. ISBN 978-80-7330-171-2.

MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva*. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-382-0.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. Přeložil Hana FOŘTOVÁ. Praha: OIKOYMENH, 2010-. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-405-3.

NOVÁK, Miroslav. *Systémy politických stran: Úvod do jejich srovnávacího studia*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997. ISBN 80-85850-22-2.

PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky: Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-85647-38-9.

PINZ, Jan. *K otázce legality právního výkladu v moderním právním státě*. In GERLOCH, Aleš, Jan TRYZNA a Jan WINTNER a kol. *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-388-9.

REDEKER, Konrad. *Auf der Suche nach besserer Rechtsetzung*. Neue Juristische Wochenschrift, 2002, číslo 38, s. 2756.

RESCHOVÁ, Jana a Jindřiška SYLLOVÁ. *The legislature of the Czech republic*. *The Journal of Legislative Studies* [online], 2011. ISSN 17439337.

RUDZIO, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 7., aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. Lehrbuch. ISBN 3-531-14790-0.

SEDLÁČEK, Jaromír, SPÁČIL, Jiří et al. *Občanské právo československé: všeobecné nauky*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Klasická právní díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-758-2.

SCHÄLLER, Steven. *Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat. Ideenrechtlichen Grundlagen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Wiesbaden: Springer VS, 2013. ISBN 978-36-5804-996-6.

SCHNEIDER, Hans Peter. *The “Ping-Pong”-Power: Deviant State Legislation in Germany*. Koninklijke Brill NV, 2018.

SCHNEIDER, Hans. *Gesetzgebung*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002. ISBN 78-3811408531

SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Druhé, doplněné a aktualizované vydání. Praha: NLN, 2022. ISBN 978-80-7422-832-2.

SVATOŠ, Roman. *Základy teorie státu a práva*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2017. ISBN 978-80-7422-612-0.

SYLLOVÁ, Jindřiška. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008. ISBN 9788072016976.

ŠELE, M. Otazníky nad aktuální judikaturou Ústavního soudu ve vztahu k výkonu dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí. In: KADEČKA, Stanislav. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 349. ISBN 978-80-210-4784-6.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. ISBN 8074001628.

TOMUSCHAT, Christian. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. Berlin: German Bundestag, 2022.

WEYR, František. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936.

WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978–80-87284–13-1.

WOLFRAM, Hilpert. *Einfach POLITIK: LEXIKON*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2022.

ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Nakladatelství Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-315-5.

Elektronické zdroje

Advokátní kancelář: Legisvakance [online]. [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.bcak.cz/slovník-pravnich-pojmu/legisvakance/>.

Akademie věd ČR: prameny práva ČR [online]. Praha [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/ceske-pravo-informace-a-odkazy/prameny-prava-cr.html>.

Bundesrat: Der Ablauf des Verfahrens [online]. Berlin [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/gesetzgebung/verfahren/verfahren.html>.

Bundesrat: Die Ausschüsse des Bundesrates [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/ausschuesse-node.html>.

Bundesrat: Die Plenarsitzungen [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/br-plenum/br-plenum-node.html>.

Bundesrat: Geschäftsordnung des Bundesrates [online]. Berlin [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/go/go.html>.

Bundesrat: Geschäftsordnung des Bundesrates [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/go/go.html?nn=4353622#doc4353624bodyText1>.

Bundesverfassungsgericht: Aufgaben [online]. Karlsruhe [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Das-Gericht/Aufgaben/aufgaben_node.html.

Český královský institut: Monarchie – co to je, základní dělení monarchií a státy s touto formou vlády v roce 2021 [online]. Praha [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.ceskykralovskyinstitut.cz/monarchie-co-to-je-zakladni-deleni-monarchii-a-staty-s-touto-formou-vlady-v-roce-2021/>.

Deutscher Bundestag: Ältestenrat - Arbeit, Aufgaben und Funktion [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/parlament/aeltestenrat>.

Deutscher Bundestag: deutsche Geschichte [online]. [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.planet-wissen.de/geschichte/deutsche_geschichte/der_deutsche_bundestag/index.html#Ein_Gesetz_entsteht.

Deutscher Bundestag: Poslanci [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/cz/parlament/abgeordnete-inhalt-638924>.

Deutscher Bundestag: Volby [online]. Berlin [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/cz/wahlen>.

Eurocompanies: MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ SYSTÉMY: ANGLOAMERICKÉ PRÁVO VS. KONTINENTÁLNÍ PRÁVO [online]. 2013, 22.12.2020 [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.eurocompanies.cz/blog/mezinarodni-pravni-systemy-an>.

Frank Bold: Obecně závazné vyhlášky: Co mohou regulovat a jak se liší od nařízení? [online]. [cit. 2023-02-26]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/normotvorba-obce-a-kraje/normotvorba-obce-a-kraje/rada/obecne-zavazne-vyhlasky-co-mohou-regulovat>.

Gesetzgebungsverfahren [online]. Bundesministerium des Innern und für Heimat [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>.

Institut politického marketingu: Multipartismus [online]. 2015 [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://politickymarketing.com/glossary/multipartismus>.

Legislation [online]. Federal Ministry of the Interior and Community [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/legislation/legislation-node.html>.

Ministerstvo vnitra České republiky: ESBÍRKA A ELEGISLATIVA [online]. 2020 [cit. 2023-01-23]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/esbirka-a-elegislativa.aspx>.

MORGENSTERN, Dr. Ulf. *OTTO-VON-BISMARCK Stiftung: Würste und Gesetze* [online]. 2016, 15.3.2016 [cit. 2023-01-31]. Dostupné z: <https://www.bismarckstiftung.de/2016/03/15/wuerste-und-gesetze/>.

Odborný časopis Správní právo: legislativní příloha [online]. 9.. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017 [cit. 2023-01-23].

Parlament: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [online]. Deutscher Bundestag [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/gg>.

Parlament: Weg der Gesetzgebung [online]. Deutscher Bundestag [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468.

Parliament, German Bundestag: The Federal Republic of Germany (since 1949) [online]. [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/en/parliament/history/parliamentarism/frg_parliamentarism/frg_parliamentarism-200324#.

Pirátská strana: Ministerstvo vnitra nezvládlo včas zrealizovat projekty e-Sbirka a e-Legislativa. Digitální tvorba zákonů se už podruhé odsouvá [online]. 2020 [cit. 2023-01-23]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/jak-pirati-pracuji/ministerstvo-vnitra-nezvladlo-vcas-zrealizovat-projekty-e-sbirka-a-e-legislativa-digitalni-tvorba-zakonu-se-uz-podruhe-odsouva/>.

Poslanecká sněmovna ČR: Ústava České republiky [online]. [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Historie parlamentarismu a české ústavnosti [online]. Praha [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Jaký je rozdíl mezi platností a účinností zákona? [online]. Praha, 22.12.2020 [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=675&z=12218>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Organizace a průběh voleb do Poslanecké sněmovny [online]. Praha [cit. 2022-12-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=300>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Přijímání zákonů [online]. Praha [cit. 2021-12-04]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Přijímání zákonů [online]. Praha [cit. 2023-01-23]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze [online]. Praha [cit. 2023-01-23]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=314>.

Právo.cz: Zánik účinnosti právní normy [online]. [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://pravo-cz.studentske.cz/2009/05/zanik-ucinnosti-pravni-normy-nastava.html>.

Publi.cz: Právní systém v ČR [online]. 2020, 22.12.2020 [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://publi.cz/books/375/02.html>.

Senát Parlamentu České republiky [online]. Praha [cit. 2022-12-18]. Dostupné z: https://www.senat.cz/senat/volby/jsv.php?ke_dni=18.12.2022&O=14.

The Legislature [online]. U.S. Library of Congress [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: <https://countrystudies.us/germany/154.htm>.

Velvyslanectví České republiky: 28. října - Den vzniku samostatného československého státu [online]. [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/brussels/cz/krajane_skolstvi_kultura/aktuality/ceske_svatky/den_v_zniku_samostatneho_ceskoslovenskeho_1.html.

Velvyslanectví České republiky: Ústava ČR a zákony [online]. [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/bratislava/cz/cr_a_eu/ustava_cr_a_listina_zakladni_prav_a/index.html.

Vláda České republiky: Legislativní pravidla [online]. Praha [cit. 2021-12-04]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

Vláda České republiky: Období první republiky 1918 - 1938 [online]. Praha, 2008 [cit. 2022-11-30]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/Obdobi-prvni-republiky-1918.pdf>.

Vnitrostátní právní předpisy: Německo [online]. 2021 [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-cs.do?member=1.

ZACHOVÁ, Kateřina. *Euractiv.cz: Co je to právní stát? A proč je důležité jej respektovat?* [online]. 2020, 22.12.2020 [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/news/co-je-to-pravni-stat-a-proc-je-dulezite-jej-respektovat/>.

Zeit Magazin: Wurst Case [online]. 2015, 28.10.2015 [cit. 2023-01-31]. Dostupné z: <https://www.zeit.de/zeit-magazin/essen-trinken/2015-10/wurst-krebs-deutschland-gesellschaftskritik>.