

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra veřejného práva

Legislativní proces v České republice

Diplomová práce

Legislative process in the Czech republic

Master thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

JUDr. Mgr. Petr Kroupa, Ph. D.

AUTOR PRÁCE

Bc. Michal Čulaga, DiS.

Praha

2022

P r o h l a š u j i,

že předloženou práci jsem zpracoval samostatně a je výhradně mým autorským dílem. Použitou literaturu, jakož i ostatní zdroje, které jsem použil při tvorbě práce, cituji a uvádím v seznamu použité literatury.

Praha 20. prosinec 2021

Bc. Michal Čulaga, DiS.

Poděkování

Mé poděkování patří JUDr. Mgr. Petru Kroupovi, Ph. D. za odborné vedení, trpělivost a ochotu, kterou mi v průběhu zpracování diplomové práce věnoval.

Anotace

Hlavním tématem této diplomové práce je legislativní proces České republiky. Cílem práce je analyzovat průběh legislativního procesu jak v České republice, tak v Evropské unii. V teoretické části se práce soustředí na vztah práva a legislativního procesu. V praktické části je definována legislativní iniciativa a postup legislativního procesu od návrhu zákona, přes průběh schvalování, jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, končíc účinností zákona. Závěr práce pak popisuje legislativní proces v Evropské unii a zároveň popisuje rozdílnosti oproti legislativnímu procesu v České republice.

Klíčová slova

právo, legislativní proces, zákonodárná iniciativa, Poslanecká sněmovna, Senát, vláda, zákony, Parlament, prezident republiky, RIA, Evropská unie.

Annotation

This thesis focuses on the legislative procedure of the Czech Republic. This work aims to analyse the course of the legislative procedure both in the Czech Republic and in the European Union. In theoretic part thesis focus on relation between law and legal system. The legislative initiative and procedure of the legal system ranging from proposal of law, approval process, declaration of law in the Collection of Law to coming into effect of law is defined in practical part. The end of the thesis describes legal system in the European Union and simultaneously describes differences against legal system in the Czech Republic. The thesis aims to describe the legal system to public, that about this issues is not often informed enough.

Keywords

Law, legal system, legislative initiative, Chamber of Deputies, Senate, Government, laws, Parliament, President of the Republic, RIA, the European Union.

Obsah

Úvod	7
1. Právo a legislativní proces.....	10
1.1. Právo	10
1.1.1. Právní norma.....	11
1.2. Legislativní proces	13
1.1.1. Využití legislativního procesu.....	13
1.1.2. Cíl legislativního procesu.....	14
2. Zákonodárná iniciativa	16
2.1. Historie zákonodárné iniciativy	16
2.2. Současná podoba zákonodárné iniciativy	18
2.2.1. Poslanec.....	20
2.2.2. Skupina poslanců.....	20
2.2.3. Senát Parlamentu České republiky.....	20
2.2.4. Vláda České republiky	21
2.2.5. Zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku	21
2.3. Návrh zákona.....	22
3. Přijímání zákonů	24
3.1. Standardní legislativní proces	24
3.1.1. Parlament.....	25
3.1.2. Projednání zákona v Poslanecké sněmovně	25
3.1.2.1. Od podání návrhu zákona po jeho přijetí	25
3.1.2.2. Po zamítnutí návrhu zákona Senátem nebo vrácení Senátem	29
3.1.2.3. Po vrácení návrhu zákona prezidentem republiky	30
3.1.3. Senát.....	30
3.1.4. Prezident republiky	33
3.2. Zvláštní případy legislativního procesu	33
3.2.1. Zákonná opatření Senátu.....	34
3.2.2. Zákonodárný proces ve stavu legislativní nouze	36
3.2.3. Zákonodárný proces ve stavu ohrožení státu nebo válečného stavu	37
3.2.4. Zrychlené projednání návrhu zákona	38
3.3. Legislativní proces s rovnoprávným postavením komor Parlamentu	39
3.4. Legislativní proces se souhlasem jediné komory	40

3.5. Závěr legislativního procesu	41
3.5.1. Platnost zákona.....	42
3.5.2. Účinnost zákona.....	42
4. Hodnocení dopadu regulace (RIA)	43
4.1. Procesní pravidla.....	45
4.1.1. Přiměřenost.....	45
4.1.2. Odpovědnost.....	46
4.1.3. Konzistence.....	46
4.1.4. Transparentnost.....	46
4.1.5. Cílenost a směřování.....	46
4.1.6. Malá RIA.....	47
4.1.7. Velká RIA	48
4.2. Metodika pro hodnocení dopadu regulace.....	49
5. Role Ústavního soudu	52
6. Legislativní proces Evropské unie	57
6.1. Orgány legislativního procesu	58
6.1.1. Rada.....	59
6.1.2. Evropský parlament.....	59
6.1.3. Evropská komise	60
6.2. Legislativní iniciativa.....	60
6.3. Legislativní procesy	63
6.3.1. Řádný legislativní proces.....	63
6.3.2. Zvláštní legislativní proces.....	65
6.3.2.1. Konzultace	65
6.3.2.2. Souhlas.....	66
6.4. Vyhlášení normy.....	67
Závěr	69
Seznam použité literatury	70

Úvod

Společnost je v nemalé míře ovlivňována právními normami, které jsou neodmyslitelnou součástí jejího života. Zpočátku byla pravidla určena zvyklostmi, úzy, respektive právem přirozeným. Postupný vývoj společnosti si vyžádal jednoznačnou definici přirozené regule. Obrat nastává s vývojem písma a vzniká *ius positivum*, právo pozitivní, respektive právo, které je společenstvím vytvořené a uznávané, přičemž je ucelené do právních norem, které stanoví pravidla chování, tedy práva a povinnosti. Nejstarší dochovaná právní památka je Entemenův edikt o dlužnictví, datovaný k 25. až 24. století př. n. l.¹ Právní norma, jakožto norma určující pravidla chování, je oproti jiným pravidlům odlišné prameny a svou vynutitelností. V soudobé historii se jedná o jeden z výsledků činnosti orgánů veřejné moci. Účinnosti právní normy však přechází proces tvorby právní normy, který se nazývá legislativní proces. Právní normy výrazným způsobem zasahují do života lidí a legislativní proces tak nemá o nic menší význam. Avšak jen malá část společnosti má povědomí o průběhu a významu legislativního procesu. Celý proces tvorby právní normy, od myšlenky po účinnost je spletitý, čímž je pro mnoho lidí náročný pro orientaci. Pro širokou veřejnost jsou zdrojem informací o legislativním procesu masmédiá, která však, dle mého názoru, neinformují veřejnost v dostatečném rozsahu o tomto procesu a jeho významu. Tím se nejen legislativní proces, ale i sám právní předpis stává nepochopeným, což souvisí s ochotou společnosti dodržovat obsah právní normy. Z toho důvodu jsem se rozhodl pro diplomovou práci na téma Legislativní proces, ve které si kladu za cíl v základním měřítku analyzovat legislativní proces v České republice. V základním měřítku proto, protože jak jsem již zmínil, je legislativní proces spletitý a jen jeho popisem se zabývají minimálně jednotky titulů čítající tisíce stran, nemluvě o problematice legislativního procesu, která doprovází tvorbu právní normy. Ambicí tak není v této práci pojednat o otázkách tvorby práva. Protože legislativní proces je nutné chápat v širokém pojetí, neboť jej lze využít při tvorbě všech právních norem (ústavních zákonů, zákonů, podzákoných právních norem, ale i normotvorbu těch nejnižších územně samosprávních celků), bude práce zaměřena na tvorbu zákonů v České republice.

V úvodní části se budu věnovat právu, respektive právním normám, a definici a významu legislativního procesu. Tyto dva pojmy, právo a legislativní proces, k sobě neodmyslitelně patří.

Protože navrhnout zákony nemůže každý, ale pouze specifický okruh osob, bude další část věnována otázce zákonodárné iniciativy. Okrajově bude také popsán historický vývoj zákonodárné iniciativy.

Další část bude věnována průběhu přijímání zákona, respektive té části, která navazuje na zákonodárnou iniciativu a je ukončena schválením nebo zamítnutím návrhu zákona a jeho případnou promulgací. Jedná se o stěžejní část legislativního procesu, který se odehrává nejen na půdě Parlamentu České republiky, ale i s účastí vlády a prezidenta republiky. Bude popsán nejen průběh legislativního procesu za běžné situace, ale i za zvláštních situací, kterými může být ohrožení státu, stav legislativní nouze a jiné. Protože role jednotlivých účastníků procesu schvalování zákona nejsou rovnoměrně rozloženy, bude se tato kapitola zabývat i významem jednotlivých účastníků.

Zvláštní pozornost bude věnována Hodnocení dopadu regulace (RIA), což je nástroj, který v podmínkách vládních návrhů zákona navazuje na myšlenku vzniku nebo úpravy zákona. Svou pozornost si RIA zasloužila jako nový instrument, z dílny Evropské unie, začleněný do legislativního procesu v České republice.

Normotvorba, respektive zákonotvorba, vyžaduje jako i jiné oblasti lidské činnosti, orgán dohlížejší či kontrolující legitimitu. V případě legislativního procesu, jakož i samotného znění zákonů, je takovým orgánem Ústavní soud, jehož úkolem je zabývat se podněty napadající legislativní proces nebo znění zákonů. Proto se práce bude zabývat i otázkou úlohy Ústavního soudu v legislativním procesu.

Česká republika je součástí mnoha uskupení, v níž se sdružují státy nejen Evropy, ale i celého světa (NATO – Severoatlantická aliance, EU - Evropská unie, OSN – Organizace spojených národů, OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a

¹ BAUEROVÁ MSc., V. Ing. *Nejstarší zákony lidstva. Ústav práva a právní vědy* [online]. [cit. 2021-07-20]. Dostupné z: <https://www.ustavprava.cz/blog/2018/07/nejstarsi-zakony-lidstva/>.

rozvoj, WTO – Světová obchodní organizace, MMF – Mezinárodní měnový fond a jiné). Z členství v mezinárodních organizacích vyplývají pro Českou republiku konkrétní závazky. Z pohledu legislativního procesu České republiky má největší vliv na normotvorbu členství v Evropské unii, která má vlastní legislativní postupy. Proto bude závěr práce věnován legislativnímu procesu Evropské unie. Součástí bude také komparace legislativního procesu České republiky a Evropské unie, zejména nalezení shodných i rozdílných znaků.

1. Právo a legislativní proces

Člověk má od nepaměti tendenci sdružovat se ve společenství a tendenci k mezilidské interakci. Vzájemná mezilidská a mezi společenská interakce vyžaduje regule, respektive řád a systém pravidel v jejichž mezích a za stanovených podmínek bude k interakci docházet. Zcela bez pochyby si je každý vědom, že se musí chovat podle nějakých pravidel a každý má subjektivní vnímání toho, co je dobré a co je špatné. V demokratickém společenství jsou hranice toho, co je dobré a co je špatné, vymezeny právem.

Vznik práva však sám o sobě nemusí znamenat demokratičnost. Právo totiž nevzniká samo o sobě a není neznámého původu. Právo je výsledkem činnosti, kterou nazýváme legislativní proces. Tedy jedná se o způsob tvorby práva ve vnějším světě. V demokratickém společenství je právo ve vnějším světě tvořeno legislativním procesem, kterého se účastní zastupitelé lidu vycházející z principů volebního práva.

1.1. Právo

Definičně vymežit právo není jednoduché. Lze se však přiklonit k názoru římského lékaře Auluse Corneliuse Celsusa, který před cca dvěma tisíci lety definoval: Právo je umění uplatňovat to, co je dobré a spravedlivé. Již toto pojetí latentně obsahovalo soudobé multidimenzionální pojetí práva. Právo je nutné zkoumat a chápat napříč různými vědními disciplínami. Na právo lze pohlížet v rovině:

- normativní: systém pravidel a regulí,
- sociální: právo je systém společenských vztahů, které ovlivňují obsah právních norem regulujících společenské chování, a také výsledek normativní regulace,
- axiologické: právo je prostředkem pro prosazování a naplňování hodnot, které jsou předmětem právní úpravy,
- mocenské: právo je prostředkem, jak realizovat státní politiku,
- informační: nositel informací adresátům.

Z pohledu významu práva pak rozlišujeme:

- objektivní právo (normativní rovina): „*souhrn právních norem jako obecně uznávaných pravidel chování stanovených či uznávaných státem*“²,
- subjektivní právo: možnost chování, kterou svým adresátům zaručuje objektivní právo.

Dalším navazujícím rozdělením práva, může být právo:

- pozitivní (ius positivum): je uznávané a tvořené státem a vymahatelné (je psané), jeho zdrojem je přirozené právo,
- přirozené (ius naturale): vzniká a existuje nezávisle na státu (nepsané), neboť původ lze nalézt v teologii, antropologii, racionalitě a přirozenu (je prepozitivní).

Vyjma uvedeného lze právo dělit i na veřejné a soukromé, hmotné a procesní, vnitrostátní a mezinárodní a jiné. Výše uvedené tak dokladuje, že na právo je nutné nahlížet jako na multidimenzionální disciplínu. Právo je realizováno právní normou.^{3 4 5}
6

1.1.1. Právní norma

Normu lze chápat jako pravidlo, v našem případě pravidlo lidského, v širším pojetí společenského chování. Právní norma je pak pravidlo chování determinovaného státem. Hovoříme-li o právní normě, jedná se o právo psané. Právní norma má své specifické rysy, bez kterých by právní norma ztratila svůj význam:

- závaznost: norma ukládá povinnosti a stanoví práva,
- formální určitost: rozumí se určitá vnější podoba práva (například zákon),

² GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 21.

³³ ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk 2010. 700 s. ISBN 978-80-7380-239-4, str. 24-53.

⁴ GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 21-28.

⁵ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1, str. 39-46.

⁶ BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie práva*. Druhé, přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004. 348 s. ISBN 80-7357-030-0, s. 29-31, 38-40, 81-82.

- obecnost: norma upravuje chování svých adresátů a vymezuje předmět úpravy,
- vynutitelnost: hrozba sankcí, sekundárně vynucení povinnosti, sekundárně sankční povaha.

V otázkách klasifikace právních norem je stěžejním hlediskem klasifikace podle právní síly:

- ústavní normy,
- zákonné normy,
- podzákonné normy.

Uvedené platí v případě vnitrostátního práva. Nejvyšší sílu požívají ústavní normy, za které jsou v České republice považovány Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy (například Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, nebo o vytvoření vyšších územních samosprávních celků) a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992. Tyto zákony jsou nadřazeny zákonným normám, respektive zákonné normy nesmí odporovat normám požívajících ústavní síly. Podzákonné normy pak musí být v souladu nejen se zákony, ale nesmí odporovat ústavnímu pořádku.⁷

Za zmínku také stojí působnost právních norem, tedy rozsah a realizace obsahu právní normy:

- věcná působnost: okruh skutkově charakteristických případů, na něž se norma vztahuje,
- prostorová působnost: upravuje teritoriální otázky působnosti práva, respektive na jakém území se norma uplatňuje,
- osobní působnost: vymezuje okruh osob, na něž se norma vztahuje,

⁷ GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 49-83.

- časová působnost: řeší otázky platnosti a účinnost normy, jakož i retroaktivitu a intertemporalitu.⁸

Důležitou složkou poznání práva je interpretace, která slouží jako výklad práva, respektive jak konkrétnímu právnímu předpisu rozumět a vykládat jej. Jistou nevýhodou práva je jeho interpretační pluralita, neboť finální výklad práva je pouze relativní. Vnější podoba práva je formována během legislativního procesu.

1.2. Legislativní proces

Oproti pojmu práva je definice legislativního procesu jednodušší. Odborná literatura uvádí podobné definice legislativního procesu:

„Termín legislativní proces se vztahuje k vydávání zákonů.“⁹

„Legislativní proces (od latinského lex. legis – zákon) je Ústavou a zákony stanovený proces tvorby zákonů.“¹⁰

„Zákonodárný (legislativní) proces je nejvýznamnější částí tvorby práva ve státě.“¹¹

V souhrnu, v podmínkách legislativního procesu v České republice, lze legislativní proces definovat jako *nejvýznamnější, Ústavou a zákony stanovený proces tvorby práva v právním státě.*

1.1.1. Využití legislativního procesu

Z výše uvedené definice lze chápat legislativní proces v širokém pojetí, tedy jako proces tvorby všech právních předpisů. Od zákonů s nejvyšší právní silou (ústavní zákony), přes zákony a zákonná opatření, až po podzákonné právní normy (vyhlášky

⁸ GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 66-70.

⁹ BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie práva*. Druhé, přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004. 348 s. ISBN 80-7357-030-0, s. 40.

¹⁰ GERLOCH, A. a kol. *Ústavní systém České republiky*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 516 s. ISBN 978-80-7380-423-7, s. 161.

¹¹ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, s. 782.

ústředního orgánu státní správy, nebo jiného úřadu zmocněného k jejich vydávání, obce nebo kraje a nařízení vlády, obce nebo kraje).

V užším slova smyslu lze legislativní proces chápat jako proces tvorby zákonů. Z pohledu síly právní normy se legislativní proces může dále dělit na tvorbu ústavních zákonů (ústavodárny proces) a tvorbu běžných zákonů (zákonodárny proces). Legislativní proces si je však u obou velice blízký. Odborná literatura pak užívá pro legislativní proces v užším slova smyslu pojem zákonodárny proces.¹²

1.1.2. Cíl legislativního procesu

Cílem legislativního procesu je tedy tvorba právních norem. Pod pojem tvorba právních norem lze zařadit nejen vytváření nové, dosud neupravené regule, ale i její změna či zrušení.

Legislativní proces lze chápat dvěma způsoby, a to:

- pozitivně právním, kdy se jedná o formální a legislativou upravený postup a
- právně sociologickým, který předchází pozitivně právnímu chápání, respektive samotnému procesu tvorby práva předchází co nejhlubší analýza společenských vztahů a vyhodnocení potřeby právní úpravy.

Průběh legislativního procesu tvoří na sobě navazující řetězec úkonů, které lze od sebe těžko oddělit, neboť na sebe nejen bezprostředně navazují, ale také se prolínají. V zásadě lze ale legislativní proces rozdělit do čtyř stadií:

- zákonodárna iniciativa,
- projednání návrhu zákona,
- hlasování o návrhu zákona,
- promulgace zákona.

¹² PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, str. 782-787.

Jednotlivá stádia, jak jsou výše nastíněná, je nutné chápat v širším pojetí, nikoliv jako sled na sebe navazujících kroků, jejichž závěrem je promulgace zákona, neboť návrh nemusí být přijat a k jeho promulgaci nemusí dojít. Stejně tak projednání návrhu zákona je spojené s jeho hlasováním. Tyto dvě fáze se prolínají, protože k projednání/hlasování dochází nejprve na půdě Parlamentu České republiky (zde nejprve v Poslanecké sněmovně Parlament České republiky a následně v Senátu Parlamentu České republiky). Do těchto dvou fází lze zařadit i roli prezidenta.¹³

¹³ GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 83-85.

2. Zákonodárná iniciativa

Zákonodárnou iniciativou se rozumí oprávnění podat návrh zákona. Stěžejním právním předpisem upravující zákonodárnou iniciativu je ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. A protože historie soudobé podoby České republiky byla spleťtá, byla zákonodárná iniciativa vždy definována ve znění ústavy konkrétního politického zřízení v daném časovém období, respektive v jednotlivých obdobích byla odlišná.

Samotná myšlenka zákonodárné iniciativy spočívá ve vymezení okruhu oprávněných osob podávat návrhy zákona. Pokud by nebyl takový okruh stanovený, vyvolalo by to zahlcení zákonodárné moci. Zákony by mohly být navrhovány jakýmkoliv občanem, tedy individuem, který by ani nemusel zastupovat či hájit zájmy okruhu občanů. Ústavotvůrce tak předpokládal, že zákonodárná iniciativa přísluší vždy takovým osobám, které jsou do svých funkcí voleni občany a zastávají tak zájmy konkrétní, početně významného okruhu obyvatel.

2.1. Historie zákonodárné iniciativy

S ohledem na vývoje dějin České republiky, respektive i jejich forem před samostatným vznikem 1. ledna 1993, byla zákonodárná iniciativa stanovena takto:

- a) Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., Ústavní zákon o československé federaci (účinný od 1. ledna 1969 do 31.12.1992), čl. 45 odst. 1:
 - „Návrhy zákonů Federálního shromáždění mohou podávat poslanci Federálního shromáždění, výbory obou sněmoven, prezident Československé socialistické republiky, vláda Československé socialistické republiky, Česká národní rada a Slovenská národní rada.“¹⁴
- b) Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

¹⁴ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 143/1968 Sb., o Československé federaci* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1968.html.

(účinný od 11. července 1960 do 31. prosince 1968), čl. 52 odst. 1:

- „Návrhy zákonů mohou podávat poslanci Národního shromáždění, jeho výbory a jeho předsednictvo, prezident republiky, vláda a Slovenská národní rada.“¹⁵

c) Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky (účinný od 9. června 1948 do 10. července 1960), §57 odst. 1:

- „Návrhy zákonů mohou za podmínek stanovených jednacím řádem vycházet buď od vlády, nebo od poslanců.“¹⁶

d) Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky (účinný od 6. března 1920 do 8. června 1948), § 41 odst. 1:

- „Návrhy zákonů mohou vycházeti buď od vlády, nebo od kterékoli sněmovny.“¹⁷

ZÁKONODÁRNÁ INICIATIVA	ÚSTAVA				
	č. 1/1993	č. 143/1968	č. 100/1960	č. 150/1948	č. 121/1920
POSLANECKÁ SNĚMOVNA	poslanec nebo skupina poslanců	poslanci, výbory obou sněmoven (sněmovna lidu a národů) nebo poslanci ČNR a SNR	poslanci NS, jeho výbory a jeho předsednictvo	poslanci	poslanecká sněmovna

¹⁵ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1960.html.

¹⁶ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1948.html.

¹⁷ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html.

SENÁT	senát	není součástí moci zákonodárné	není součástí moci zákonodárné	není součástí moci zákonodárné	senát
VLÁDA	vláda	vláda	vláda	vláda	vláda
ZASTUPITELSTVO VYŠŠÍHO ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÍHO CELKU	zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku	nedisponuje zákonodárnou iniciativou	nedisponuje zákonodárnou iniciativou	nedisponuje zákonodárnou iniciativou	nedisponuje zákonodárnou iniciativou
PRESIDENT REPUBLIKY	nedisponuje zákonodárnou iniciativou	president republiky	president republiky	nedisponuje zákonodárnou iniciativou	nedisponuje zákonodárnou iniciativou

Z historického pohledu je oprávnění zákonodárné iniciativy prezidenta variabilní, iniciativa poslanecké sněmovny (a to i ve svých historických podobách) společně s vládou se nemění. Stejně tak oprávnění zákonodárné iniciativy senátu je neměnná, je-li součástí parlamentního zřízení. Naproti tomu menší součásti státu velikosti vyššího územního samosprávného celku, respektive kraje jak je známe v současné podobě, získaly v soudobé historii České republiky oprávnění podílet se na zákonodárné iniciativě.

2.2. Současná podoba zákonodárné iniciativy

Současný ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v článku 41 odst. 2 taxativně vymezuje okruh oprávněných osob či institucí s oprávněním navrhnout zákon. Návrh zákona z dílny kteréhokoliv iniciátora má stejnou váhu, respektive sílu. Návrhy jsou si mezi sebou rovny a nelze tak upřednostnit kupříkladu poslanecký návrh před senátním. Zákonodárná iniciativa přísluší:

- poslanec,

- skupina poslanců,
- Senát,
- vláda nebo
- zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.¹⁸

Vyjma uvedeného stojí za zmínku i jiné, v České republice však neuzákoněné, formy zákonodárné iniciativy. Jedná se zejména o lidovou iniciativu, která je součástí přímé demokracie, tedy takové, ve které může určitá část oprávněných voličů iniciovat zákonodárný proces. Obdobnou situací, kdy jsou občané účastni na politickém rozhodování je referendum (v České republice bylo celonárodní referendum využito pouze v otázce: Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?). Jsou známé různé podoby lidové iniciativy, například iniciace ke změně, nebo tvorbě nového zákona, nebo změně ústavního zákona či iniciace k referendu. V tabulce jsou uvedeny příklady lidové iniciativy k vyvolání referenda:

Země	Počet občanů/voličů nutných k vyvolání referenda (obligatorně)
Maďarsko	200 000 voličů
Slovensko	350 000 občanů
Litva	300 000 občanů
Malta	1/10 oprávněných voličů
Švýcarsko	50 000 oprávněných hlasovat v referendu

V České republice v současné době není uzákoněná lidová iniciativa, přesto však

¹⁸ ASPIWIN. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [online]. 2015. [vid. 2021-09-06].

častěji slyšíme diskuze na toto téma.^{19 20 21}

2.2.1. Poslanec

Poslancem je míněn jednotlivec. Na základě principů volebního práva, respektive všeobecnosti, rovnosti, přímosti, tajnosti a svobodnosti voleb, jsou poslanci voleni poměrným volebním systémem, přičemž poslanci jsou voleni ve 14 volebních obvodech, a to jako kandidáti v jednotlivých krajích. Předpokládá se tak, že poslanec nezastupuje pouze politickou stranu a její hodnoty a cíle, ale i zájmy kraje, ve kterém byl zvolen a je tak dána jeho blízkost k voličům daného území a jeho znalost území, stejně tak jejich zájmů.^{22,23, 24}

2.2.2. Skupina poslanců

Skupinou poslanců je míněno jakékoliv uskupení poslanců neomezeného počtu, bez ohledu na politickou příslušnost, se společným cílem předložení návrhu zákona. Oproti historickému znění tak není dán požadavek na podání návrhu zákona orgánem Sněmovny (například výbory).

2.2.3. Senát Parlamentu České republiky

V otázce zákonodárné iniciativy Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) je nutné si uvědomit, že je Senát myšlen jako celek, nikoliv jednotliví senátoři.

Proces schválení senátního návrhu zákona na půdě Senátu upravuje jednací řád

¹⁹ HAMÁČEK, J., ZAORÁLEK, L., VALACHOVÁ, K., BIRKE, J., DOLÍNEK, P., VESELÝ, O., BĚHOUNEK, J., STANĚK, A., HANZEL, T., GAJDŮŠKOVÁ, A. *Důvodová zpráva*. ZÁKONYPROLIDI.CZ. 27.02.2018. 19 s. [online]. [cit. 2021-09-06]. Dostupné z: <file:///C:/Users/admin/Downloads/6215502-2018-02-27-duvodova-zprava-6215872.pdf>

²⁰ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Ministr Dienstbier dokončil ústavní zákon o referendu* [online]. 2014. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/ministr-dienstbier-dokoncil-ustavni-zakon-o-referendu-122376/>.

²¹ SYLLOVÁ, J., NERAD, M. *Referenda ve Švýcarsku*. Studie č. 1. 241. Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1. červenec 2018. 17 s. [online]. [cit. 2021-09-08]. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <file:///C:/Users/admin/Downloads/pi-1-241.pdf>.

²² PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, s. 787.

²³ ASPIWIN. *Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-10-03].

Senátu. Navrhovatelem senátního návrhu zákona může být senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise senátu. Aby mohl být senátní návrh zákona předložen k projednání v legislativním procesu, musí projít specifickým procesem.²⁵

2.2.4. Vláda České republiky

Vláda České republiky (dále jen „vláda“) předkládá vládní návrh zákona jako celek. Vláda má v celém zákonodárném procesu významnou roli. Základním předpisem, kterým se vláda řídí při tvorbě návrhu zákona jsou Legislativní pravidla vlády. Jejich účelem je sjednotit postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a přispět ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu.²⁶

2.2.5. Zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku

Zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku je obdařeno zákonodárnou iniciativou jako celek. Institut nevychází pouze z ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ale i ze zákona č. 129/2000 Sb., O krajích v § 35 „*Zastupitelstvo je vyhrazeno předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně*“²⁷, analogicky zákon č. 131/2000 Sb., O hlavním městě Praha, § 59. Jednací řády jednotlivých krajů upravují přípravu a podání návrhu zákona. Oprávnění k podání návrhu zákona zastupitelstvu má zpravidla rada, výbor zastupitelstva a člen nebo skupina členů zastupitelstva. Stejně jako v případě Senátu, musí návrh zákona projít specifickým procesem schvalování v zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Teprve po schválení může být předložen jako návrh zákona k zařazení do legislativního procesu.

²⁴ RESCHOVÁ, J. a kol. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 484 s. ISBN 978-80-7552-695-3, s. 198-216.

²⁵ SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Dokumenty a legislativa* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/dokumenty/>.

²⁶ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Legislativní pravidla vlády* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>, čl. 1.

²⁷ ASPIWIN. *Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)*. [vid. 2021-09-15].

2.3. Návrh zákona

Návrh zákona musí splňovat konkrétní náležitosti a formy. Tyto legislativně technické požadavky, jež jsou formální a obsahové, jsou zmíněny v zákoně č. 90/1995 Sb., O jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Jsou jimi:

- podání návrhu zákona je v písemné a elektronické podobě,
- předkládá se předsedovy Sněmovny,
- „*Návrh zákona musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést*“, respektive návrh musí obsahovat tzv. paragrafové znění zákona, a to v konkrétním znění,
- „*Součástí návrhu zákona je důvodová zpráva*“, jejíž obsahem je:
 - o zhodnocení platného právního stavu,
 - o obecné vysvětlení nové právní úpravy, ale i jednotlivých ustanovení,
 - o předpokládaný hospodářský a finanční dosah nové úpravy (zejména nároky na rozpočet státní, krajský a obecní) a
 - o zhodnocení souladu s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem České republiky,
- prováděcí předpis:
 - o je součástí návrhu zákona vždy, je-li účinnost prováděcího předpisu vázána na účinnost návrhu zákona, nebo
 - o má-li být k zákonu vydán prováděcí předpis (nikoliv se souběžnou účinností s návrhem zákona), může organizační výbor Poslanecké sněmovny od jeho navrhovatele vyžádat návrh prováděcího předpisu a tento je povinen žádosti vyhovět,
- u návrhu novely zákona vyznačení platného znění zákona s navrhovanou úpravou (změny a doplnění), což má ryze praktický význam v přehlednosti

navrhovaných změn a jejich jednoduché komparaci.^{28,29}

Již sama Ústava České republiky omezuje zákonodárnou iniciativu co do rozsahu zákonů, neboť „*Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda.*“³⁰ Zákonodárná iniciativa v otázce zákona o státním rozpočtu tak přísluší pouze vládě. Naproti tomu návrh státního závěrečného účtu není zákonem, ale účetním souhrnem obsahujícím údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření státu v předchozím roce.

²⁸ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, část dvanáctá.

²⁹ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Přijímání zákonů. Legislativní proces v Poslanecké sněmovně* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

³⁰ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 42 odst. 1.

3. Přijímání zákonů

Zákonodárná funkce, která je definována jako přijímání zákonů, patří do výhradní funkce Parlamentu České republiky.

Přijímáním zákonů se rozumí proces jejich projednávání, jehož cílem je promulgace navrhovaného právního předpisu, nebo jeho neschválení. Legislativní proces není pro všechny druhy zákonů stejný. Proceduru přijímání zákonů lze rozdělit na čtyři základní typy. Projednávání návrhů zákonů:

- ve standardním legislativním procesu,
- v legislativním procesu s rovnoprávným postavením komor Parlamentu (ústava taxativně uvádí o jaké zákony se jedná: ústavních zákonů, volebních zákonů, zákona o jednacím řádu Senátu a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek)
- u kterých je zapotřebí souhlasu jediné komory (i zde ústava explicitně uvádí konkrétní zákony: zákon o státním rozpočtu)

Zahájení procesu předchází zákonodárná iniciativa, která byla popsána v kap. 2. Procesu přijímání zákonů se účastní:

- vláda
- Parlament České republiky
 - o Poslanecká sněmovna
 - o Senát
- prezident republiky.

3.1. Standardní legislativní proces

Tohoto procesu se účastní Poslanecká sněmovna, Senát a prezident republiky. Jedná se o nejčastější proceduru. Postup je upraven jak Ústavou České republiky, tak

jednacímí řády Poslanecké sněmovny a Senátu. Z pohledu síly právního předpisu jsou tímto způsobem přijímány zákony.

3.1.1. Parlament

Zákonodárná moc náleží Parlamentu, který sestává z Poslanecké sněmovny a Senátu. Projednávat návrhy zákonů a vyslovovat s nimi souhlas patří do působnosti Poslanecké sněmovny.^{31 32}

3.1.2. Projednání zákona v Poslanecké sněmovně

Poslanecká sněmovna projednává návrh zákona v několika fázích:

- od podání návrhu zákona po jeho přijetí Poslaneckou sněmovnou,
- po zamítnutí návrhu zákona Senátem, nebo vrácení Senátem,
- po vrácení návrhu zákona prezidentem republiky.^{33 34}

3.1.2.1. Od podání návrhu zákona po jeho přijetí

Návrh zákona se předkládá předsedovi Poslanecké sněmovny. Ten má za úkol jej postoupit organizačnímu výboru, jehož úkolem je navrhnout jednání schůzí. Návrh musí být doručen všem poslancům a poslaneckým klubům.³⁵

Na řadu se dostává vláda. Zde rozlišujeme, zda se jedná o vládní návrh zákona, či nikoliv. Pokud se nejedná o vládní návrh zákona, je předseda Poslanecké sněmovny povinen požádat Vládu o její vyjádření k návrhu zákona. Vláda má právo vyjádřit se ke všem návrhům zákona a přísluší jí 30denní lhůta na vyjádření. Své stanovisko:

³¹ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, §50.

³² ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 15.

³³ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>.

³⁴ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státní právo*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, str. 794-814.

³⁵ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, §87.

- souhlas s návrhem zákona,
- souhlas s návrhem zákona s odůvodněnými připomínkami, nebo
- odůvodněný nesouhlas s návrhem zákona

zasílá zpět předsedovi Poslanecké sněmovny. Platí zde právní fikce, respektive pokud se vláda ve stanovené lhůtě nevyjádří, platí, že její stanovisko je souhlasné. Po postoupení nevládního návrhu zákona k dalšímu projednání není stanovisko významné.

36 37 38

Organizační výbor následně schválí výbor, který se návrhem zákona bude zabývat v prvním čtení. Následně se návrh zákona se stanoviskem Vlády doručí všem poslancům a poslaneckým klubům. Návrh musí být doručen nejpozději 10 dní před schůzí Poslanecké sněmovny, při němž má dojít k prvnímu čtení, přičemž návrh zákona může být projednán až ve třech čteních.³⁹

V prvním čtení se návrh zákona projednává v plénu Poslanecké sněmovny. Vystupuje zástupce navrhovatele:

- u vládního návrhu zákona zpravidla věcně příslušný ministr,
- u poslaneckého návrhu zákona samotný ministr, který zákon navrhuje,
- u návrhu zákona skupiny poslanců poslanec jako zástupce,
- u senátního návrhu zákona senátor pověřený Senátem,
- u návrhu zákona zastupitelstva vyššího samosprávného celku pověřený zástupce zastupitelstva.

Následně vystupuje se zprávou o návrhu zákona zpravodaj určený organizačním

³⁶ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, str. 792.

³⁷ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 44.

³⁸ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, §87-88.

³⁹ Tamtéž, §89.

výborem, nebo předsedou Poslanecké sněmovny. Následně nastává obecná rozprava, v níž vystupují poslanci s názory k návrhu zákona. V této rozpravě mohou navrhnout pouze opravu data účinnosti v návrhu zákona a jeho legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb (nikoliv pozměňovací, nebo jiné návrhy). Na závěr prvního čtení vyslovuje Poslanecká sněmovna:

- souhlas s návrhem zákona: je přikázáno projednání návrhu zákona garančnímu výboru, popř. dalšímu výboru, nebo výborům, přičemž výbory mají zpravidla 60 dní na projednání,
- vrácení navrhovateli zákona k přepracování: následně se procedura opakuje,
- zamítnutí návrhu zákona: návrh není nadále projednáván.^{40 41}

První čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně slouží jako síto, ve kterém se zpravidla rozhoduje o tom, zda je nutné přijmout navrženou právní úpravu, respektive zda je na místě uplatnit princip právní zdrženlivosti.

Výše zmíněné výbory, zřizované Poslaneckou sněmovnou, sestávají z poslanců, kteří mají odborné znalosti. Podle těchto znalostí jsou voleni do výborů. Jedná se o pracovní specializované orgány Poslanecké sněmovny. V 9. volebním období (2021-2025) je zřízeno celkem 18 výborů: Hospodářský výbor, Kontrolní výbor, Mandátový a imunitní výbor, Organizační výbor, Petiční výbor, Rozpočtový výbor, Ústavně-právní výbor, Volební výbor, Výbor pro bezpečnost, Výbor pro evropské záležitosti, Výbor pro obranu, Výbor pro sociální politiku, Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj, Výbor pro zdravotnictví, Výbor pro životní prostředí, Zahraniční výbor a Zemědělský výbor.⁴²

Ve druhém čtení je stěžejní jednání ve výboru/výborech, kterým byl návrh zákona přikázán. Výsledkem jednání výboru je usnesení:

⁴⁰ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státní věda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, str. 795.

⁴¹ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 90-91.

⁴² POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Výbory* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=194>.

- s doporučením návrh zákona schválit,
- s doporučením návrh zákona schválit s pozměňovacími návrhy, které musí být přesně formulovány, nebo
- s doporučením návrh zákona neschválit.

Návrh zákona uvede jeho navrhovatel a následně zpravodaj výboru informuje o závěru výboru k návrhu zákona. Po následné obecné rozpravě může Poslanecká sněmovna rozhodnout o vrácení návrhu zákona výboru k novému projednání (proces druhého čtení návrhu zákona se opakuje) a v případě, že o vrácení výboru nerozhodne, koná se podrobná rozprava, ve které se předkládají pozměňovací či jiné návrhy na úpravu návrhu zákona, nebo návrh na zamítnutí návrhu zákona, o kterém se však hlasuje až ve třetím čtení. Pokud jsou předloženy návrhy na úpravu zákona, nebo návrh na zamítnutí návrhu zákona, může Poslanecká sněmovna opět vrátit návrh zákona výboru k projednání. Všechny navrhované úpravy návrhu zákona a usnesení výboru musí být doručeny poslancům.^{43 44 45}

Třetí čtení je charakteristické svým depuračním charakterem (oprava legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb a podobně), ale lze hlasovat i o návrhu na vrácení návrhu zákona do druhého čtení. Třetí čtení je ukončeno:

- hlasováním o návrzích o zamítnutí, byly-li vzneseny,
- hlasováním o pozměňovacích a jiných návrzích a
- hlasováním o souhlasu/nesouhlasu návrhu zákona.

Byl-li vysloven souhlas Poslaneckou sněmovnou o návrhu zákona, je tento návrh předsedou Poslanecké sněmovny bez zbytečného odkladu zaslán Senátu (v listinné a

⁴³ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednácím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 92-94a.

⁴⁴ GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 87.

⁴⁵ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Přijímání zákonů. Legislativní proces v Poslanecké sněmovně* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

elektronické podobě).^{46 47 48}

3.1.2.2. Po zamítnutí návrhu zákona Senátem nebo vrácení Senátem

Byl-li Senátem vrácen návrh zákona k projednání Poslaneckou sněmovnou, může to být z důvodu:

- zamítnutí návrhu zákona, nebo
- vrácení Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.^{49 50 51}

Byl-li návrh zákona Senátem vrácen Poslanecké sněmovně z důvodu jeho zamítnutí Senátem, hlasuje Poslanecká sněmovna o návrhu zákona znovu, a to na základě nadpoloviční většiny, respektive aby mohl být návrh zákona přijat, je k tomu potřeba hlasů 101 poslanců.

Byl-li návrh zákona Senátem vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje Poslanecká sněmovna o návrhu zákona ve znění zaslaném Senátem. Přijme-li Poslanecká sněmovna takový návrh zákona s pozměňovacími návrhy, je přijat. K přijetí postačí prostá většina. V případě, že návrh zákona s pozměňovacími návrhy Poslanecká sněmovna nepřijme, probíhá hlasování o původní podobě návrhu zákona zaslaném Senátu, kdy k přijetí je nutná nadpoloviční většina všech poslanců.⁵²

Pokud byl návrh zákona přijat, je postoupen předsedou Poslanecké sněmovny

⁴⁶ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 95-96.

⁴⁷ GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 87.

⁴⁸ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Přijímání zákonů. Legislativní proces v Poslanecké sněmovně* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

⁴⁹ GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 87-88.

⁵⁰ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 97.

⁵¹ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, str. 800-801.

⁵² POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 97.

prezidentu republiky (v listinné podobě). Nebyl-li návrh zákona přijat, projednání návrhu zákona neúspěšně končí.^{53 54}

3.1.2.3. Po vrácení návrhu zákona prezidentem republiky

Pokud ve lhůtě 15 dnů od postoupení vrátí prezident republiky přijatý návrh zákona Poslanecké sněmovně, hlasuje Poslanecká sněmovna o jeho přijetí. V tomto procesu nejsou přípustné pozměňovací, nebo jiné návrhy. Poslanecká sněmovna setrvá na návrhu zákona nadpoloviční většinou, jinak projednání návrhu zákona neúspěšně končí. Přijetí zákona se zákon vyhlásí.^{55 56}

3.1.3. Senát

V legislativním procesu má Senát relativně slabou roli. V otázkách běžného legislativního procesu, respektive přijímání zákonů, může rozhodnout tak, že:

- návrh zákona schválí (analogický výsledek znamená i vyjádření vůle se jím nezabývat, nebo jej neprojedná),
- návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, nebo
- návrh zákona zamítne.

Jak bylo uvedeno v předchozí podkapitole, ve všech případech může být jeho rozhodnutí přehlasováno. Nelze se však domnívat, že je role Senátu v takovém případě zcela bezvýznamná. Minimálně jej lze vnímat jako další orgán kontrolující legitimitu legislativního procesu, nebo návrhu zákona.

Jsou však i situace v nichž má Senát svou nezastupitelnou roli:

- zákonná opatření Senátu (viz. níže) a

⁵³ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 98.

⁵⁴ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státní právo*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, str. 800-801.

⁵⁵ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 98.

⁵⁶ GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1., str. 88.

- zákony, u nichž je potřeba přijetí oběma komorami Parlamentu (viz. níže).

Rozhodnutí Senátu tak nelze přehlasovat a k úspěšnému legislativnímu procesu dojde pouze v případě konsenzu obou komor Parlamentu České republiky.⁵⁷

Zákon o jednacím řádu Senátu je jedním z vyčtených zákonů čl. 40 Ústavy, respektive je prováděcím zákonem Ústavy.

Organizační schéma projednání navrhovaného zákona je obdobné jako u Poslanecké sněmovny. Po postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou Senátu, jej předseda Senátu postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor pak přikáže návrh zákona výboru a je-li určen více výborům, určí výbor garanční. Výbor si pak určí svého zpravodaje a jedním z oprávnění výboru je přizvat k projednání ve výboru odborníky z přidružených oborů. Jednání v garančním výboru se obligatorně účastní navrhovatel návrhu zákona, který ve výboru vystoupí. Zpravidla se účastní jednání v garančním výboru i zpravodajové ostatních výborů, kterým byl návrh zákona přikázán. K jednání v negarančních výborech může být navrhovatel (případně jeho zástupce) pozván, zejména je-li nutné podrobnějšího zdůvodnění návrhu zákona. Právem navrhovatele je účastnit se jednání výboru a vyjadřovat svá stanoviska k předkládaným návrhům. Cílem projednání ve výboru je návrh výboru, aby Senát:

- vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat (ekvivalent schválení),
- návrh zákona schválil,
- návrh zákona zamítnul, anebo
- návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.⁵⁸

Na počátku procesu projednání návrhu zákona v Senátu vystoupí zprvu jeho navrhovatel, který má právo se účastnit celého procesu jednání Senátu, během čehož může vyjadřovat stanoviska k předkládaným návrhům. Následně vystoupí zpravodaj

⁵⁷ GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. 424 s. ISBN 978-80-7357-362-1, str. 224-230.

⁵⁸ SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php>, §98-100.

výboru, kterému byl návrh zákona přikázán. Navrhuje-li doporučení výboru, aby se Senát zákonem dále nezabýval, hlasuje se o návrhu bez rozpravy. Pokud výbor takové projednání nedoporučil, jsou vyzváni senátoři, kteří mohou takový návrh podat. Hlasování o takovém návrhu je realizováno, pokud některý ze senátorů podal návrh se návrhem zákona nezabývat. Usnese-li se Senát o tom, že návrhem zákona se nebude zabývat, považuje se návrh zákona za Senátem přijatý. Tato procedura se uplatňuje u návrhů zákona, s jejíž podobou postoupenou Poslaneckou sněmovnou panuje jednoznačná shoda v Senátu.⁵⁹

Nebylo-li rozhodnuto o vůli se návrhem zákona nezabývat, je zahájena obecná rozprava. V tomto stadiu může být navrženo:

- aby návrh zákona byl schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou,
- aby návrh zákona byl zamítnut.

Byl-li takový návrh podán, hlasuje se o něm ve výše uvedeném pořadí. Pokud byl některý z uvedených návrhů přijat, končí jednání Senátu o návrhu zákona. Pokud jeden z návrhů nebyl podán, nebo nebyl schválen, je přistoupeno k podrobné rozpravě. V tomto stadiu lze podat pozměňovací návrhy. Pokud pozměňovací návrhy nejsou součástí stanoviska výboru, může si Senát vyžádat stanovisko kompetentního výboru k pozměňovacímu návrhu zákona. Následně je přistoupeno k hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, přičemž před započítáním hlasování o návrhu zákona může vystoupit jeho navrhovatel a k pozměňovacímu návrhu se vyjádřit a zpravodaj garančního výboru informuje o výsledcích jednání výborů. Byl-li přijat alespoň jeden pozměňovací návrh, hlasuje Senát o tom, zda:

- návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně se schválenými pozměňovacími návrhy (toto hlasování není realizováno, pokud nebyl přijat žádný pozměňovací návrh),
- zamítne návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, pokud

⁵⁹ SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php>, §106-107.

byl takový návrh podán,

- schválí návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, pokud byl takový návrh podán.

Pokud takový návrh nebyl podán, jednání Senátu o návrhu zákona končí.⁶⁰

3.1.4. Prezident republiky

Byla-li podoba návrhu zákona schválena na základě legislativního procesu v Parlamentu, je návrh zákona předložen k podpisu prezidentu republiky. Bylo by však mylné, domnívat se, že podpis prezidenta je jen ceremoniální nebo pouze formální, neboť i prezident republiky má právo vyjádřit se k podobě navrhovaného zákona. Maximální lhůta, ve které se může vyjádřit je 15 dní ode dne, kdy mu byl návrh zákona postoupen. Prezident republiky tedy může:

- vyjádřit souhlas s podobou přijatého zákona před uplynutím 15 dnů
- ponechat přijatý zákon bez svého vyjádření a po marném uplynutí lhůty lze stanovisko prezidenta považovat za souhlasné
- využít suspenzivního veta, respektive v uvedené lhůtě vrátí prezident republiky návrh zákona Poslanecké sněmovně s odůvodněním.

V případě ústavních zákonů nepřísluší prezidentu republiky suspenzivní veto.^{61 62}

3.2. Zvláštní případy legislativního procesu

Normotvůrce předpokládal, že mohou nastat i mimořádné situace, za nichž by nešlo absolvovat standardní legislativní proces, respektive by nešel uplatnit nebo takový postup by ohrozil sledovaný účel legislativního procesu.

⁶⁰ SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php>, § 106-111.

⁶¹ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 50.

⁶² GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 88.

3.2.1. Zákonná opatření Senátu

Zákonným opatřením je dočasný právní předpis v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Ústavotvůrce vyřešil i otázku přijímání zákonů po rozpuštění Poslanecké sněmovny. Rozpuštěním Poslanecké sněmovny končí její zasedání a zaniká mandát poslanců. Není tedy schopna se podílet na zákonodárném procesu. Ústava České republiky připouští rozpuštění Poslanecké sněmovny rozhodnutím prezidenta, a to v případech, kdy:

- „*Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny,*
- *Poslanecká sněmovna se neusnese do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry,*
- *zasedání Poslanecké sněmovny bylo přerušeno po dobu delší, než je přípustné,*
- *Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi“ a*
- *obligatorně „prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustí, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců.“⁶³*

Bez zasedání Poslanecké sněmovny by vzniklo vakuum v procesu přijímání zákonů a hrozil by, byť dočasný, zánik zákonodárné funkce Parlamentu České republiky. Ústavotvůrce tak zakotvil oprávnění Senátu přijímat zákonná opatření a zároveň stanovil jejich formální a materiální omezení:

- rozhodovat pouze ve věcech, které nesnesou odkladu (zároveň musí být splněna podmínka, že regulaci by vyžadovalo přijetí zákona)
- je zakázáno přijímat zákonná opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10

⁶³ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 35.

Ústavy České republiky,

- pouze vládě přísluší zákonodárná iniciativa, respektive senát může vydat zákonné opatření po předchozím návrhu vlády, nikoliv z vlastní iniciativy a
- nutnost ratihabice nově vzniklou Poslaneckou sněmovnou, a to na své první schůzi (v případě neschválení pozbývá zákonné opatření Senátu platnosti).

Senát ve své historii vydal 4 zákonná opatření, a to v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky na její návrh v roce 2013. Jednalo se o:

- Vládní návrh zákonného opatření Senátu o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění,
- Vládní návrh zákonného opatření Senátu o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva,
- Vládní návrh zákonného opatření Senátu o dani z nabytí nemovitých věcí,
- Vládní návrh zákonného opatření Senátu o veřejných zakázkách,

Všechny zákonná opatření pak byla na první schůzi Poslanecké sněmovny schválena.⁶⁴

65 66

Zákonná opatření jsou vyloučena ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy.⁶⁷

Z historického pohledu byly tzv. Benešovy dekrety obdobou dnešních zákonných opatření Senátu. Tyto byly vydány v roce 1945 před znovuoústavěním Národního shromáždění a ex post ratihabovány ústavním zákonem č. 57/1946 (ve znění: kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety presidenta republiky).

⁶⁴ SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákonná opatření* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z: https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/internet/9/struktura/senatni_tisky/zakonna_opatreni.

⁶⁵ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z <https://fulltext.psp.cz/usneseni>.

⁶⁶ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státní právo*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, str. 794.

⁶⁷ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 33.

3.2.2. Zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze

Legislativní nouzí je institut, který umožňuje za mimořádných situací zrychlené projednání návrhu zákona. Za případ mimořádné situace se rozumí okolnost, za které jsou:

- zásadním způsobem ohroženy základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu
- státu hrozí značné hospodářské škody.

Stav legislativní nouze je oprávněn vyhlásit předseda Poslanecké sněmovny, a to pouze na předchozí návrh vlády. Musí být časově ohraničeno, na jak dlouhou dobu je stav legislativní nouze vyhlášen. Poslanecká sněmovna, je-li iniciováno hlasování, může legislativní stav nouze:

- zrušit nebo
- omezit dobu, na kterou byl vyhlášen.

Stav legislativní nouze však automaticky neznamena zkrácení legislativního procesu. K takovému postupu je třeba, aby u konkrétního vládního návrhu zákona požádala vláda předsedu Poslanecké sněmovny, aby bylo aplikováno zkrácené řízení. Průběžně Sněmovna hlasuje, zda jsou splněny podmínky stavu legislativní nouze a zda jsou u konkrétního návrhu zákona podmínky pro zkrácené řízení. Procedura projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně je odlišná od standardního legislativního procesu zejména:

- absencí prvního čtení
- předseda přikáže návrh přímo výboru, kterému je určena nepřekročitelná lhůta, respektive v dané lhůtě musí výbor předložit stanovisko (pokud ve lhůtě stanovisko nepředloží, není tím zmařen proces projednání ve zkráceném řízení)
- ve druhém čtení může být upuštěno od obecné rozpravy (musí se o tom usnést Sněmovna)

- řečnická doba může být zkrácena na 5 minut
- třetí čtení návrhu zákona se může konat bezprostředně po druhém čtení
- není rozhodný den čtení návrhu zákona.^{68 69}

Projednání návrhu zákona ve zkráceném řízení na půdě Senátu je závislá na předchozím projednání návrhu zákona ve zkráceném řízení v Poslanecké sněmovně. Bez předchozího projednání návrhu zákona ve kráceném řízení v Poslanecké sněmovně nemůže Senát aplikovat zkrácené řízení. Další podmínkou pro aplikaci zkráceného řízení je žádost vlády o zkrácený proces projednání na půdě Senátu. Od standardního projednání návrhu zákona Senátem je proces zkráceného projednání odlišný:

- neprodleným rozesláním návrhu zákona všem senátorům a senátorským klubům
- organizační výbor bezodkladně přikáže návrh zákona výborům se lhůtou, ve které musí návrh zákona projednat
- schůze Senátu musí být zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu.^{70 71}

3.2.3. Zákonodárný proces ve stavu ohrožení státu nebo válečného stavu

Ještě kratší doba zákonodárného procesu je přípustná v době ohrožení státu nebo válečného stavu. Opět platí, že za ohrožení státu nebo válečného stavu nejsou návrhy zákona automaticky projednávány ve zkráceném procesu.

Stav ohrožení státu je definován jako: „*je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost*

⁶⁸ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 99.

⁶⁹ GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. 424 s. ISBN 978-80-7357-362-1, str. 223-224.

⁷⁰ SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php>, § 118.

⁷¹ GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. 424 s. ISBN 978-80-7357-362-1, str. 224.

*státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy.*⁷² Válečný stav je vyhlášen usnesením a je definován jak situace: „*je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.*“⁷³

Nastal-li tedy stav ohrožení státu nebo válečný stav a požádala-li vláda o zkrácené jednání vládního návrhu zákona:

- Poslanecká sněmovna se musí do 72 hodin od návrhu zákona usnést (jsou vyloučeny některé procedury vyplývající ze standardního legislativního procesu)
- Senát se musí usnést do 24 hodin od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou (opět jsou vyloučeny některé procedury vyplývající ze standardního legislativního procesu).

Za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu není vládě umožněno předložit návrh ústavního zákona.⁷⁴

3.2.4. Zrychlené projednání návrhu zákona

Zrychlené projednání návrhu zákona je jedna z možností standardního legislativního procesu. Není tedy aplikováno ve výjimečných situacích jako v předchozích situacích. Lze však zařadit mezi zvláštní případy legislativního procesu, neboť jeho využití je ojedinělé. Jedná se o návrhy zákona, které nevyvolávají kontroverze a panuje na nich shoda napříč politickým spektrem.

Jednací řád Poslanecké sněmovny umožňuje podat návrh na schválení návrhu zákona v prvním čtení. Návrh může podat pouze navrhovatel a musí jej odůvodnit v důvodové zprávě. Z možnosti zrychleného projednání jsou vyloučeny ústavní zákony, návrhy zákona o státním rozpočtu nebo mezinárodní smlouvy, kterými se některé pravomoci orgánů České republiky přenášejí na mezinárodní organizaci nebo instituci. U ostatních zákonů je hlasování o schválení zákona vyloučené, pokud před ukončením obecné rozpravy proti návrhu námitky minimálně dva poslanecké kluby (jako celek)

⁷² ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-03], čl. 7.

⁷³ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 43.

⁷⁴ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-03], čl. 8.

nebo nejméně 50 poslanců (jakýchkoliv). Po skončení obecné rozpravy Poslanecká sněmovna rozhodne, zda bude jednání o návrhu zákona pokračovat ve standardní proceduře nebo ve zrychlené (standardní procedura je popsána výše). Rozhodne-li se Sněmovna o zrychleném procesu projednání návrhu zákona, předsedající zahájí podrobnou rozpravu o návrhu zákona. Nelze podávat pozměňovací návrhy, ale pouze návrhy na opravu legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb a návrhy na změnu data účinnosti. Po vystoupení navrhovatele a zpravodaje hlasuje Poslanecká sněmovna o schválení návrhu zákona. Pokud se nepodaří schválit návrh zákona v prvním čtení, není vyloučen z dalšího legislativního procesu, ale legislativní proces pokračuje, jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách.⁷⁵

Obdobný institut lze využít na půdě Senátu. Je však definován jako vůle Senátu se návrhem zákona nezabývat. Návrh vyjádření vůle se zákonem nezabývat může podat výbor a pokud jej výbor nepodal, vyzve předsedající senátory, zda takový návrh chtějí podat. Návrh může být podán kterýmkoliv senátorem. Byl-li takový návrh podán, hlasuje se o něm bez předchozí rozpravy. Hlasování je vyloučeno, pokud proti návrhu se zákonem nezabývat podal námitku minimálně jeden senátorský klub nebo 10 senátorů. Pokud byl návrh nezabývat se návrhem zákon přijat, další jednání Senátu končí a návrh zákona je Senátem považován za schválený.⁷⁶

Zrychlené projednání návrhu zákona v jednotlivých komorách Parlamentu, je na sobě nezávislé. Zrychlené projednání tak může být aplikováno pouze v jedné komoře.

3.3. Legislativní proces s rovnoprávným postavením komor Parlamentu

Ústava explicitně uvádí, že v případě ústavních zákonů, volebních zákonů, zákona o jednacím řádu Senátu a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, je nutné schválení horní i dolní komorou Parlamentu České republiky.⁷⁷

⁷⁵ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 90.

⁷⁶ SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php>, § 107.

⁷⁷ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 40.

Proces standardního legislativního procesu, lze až na některé odlišnosti aplikovat i u uvedených zákonů, k jejichž schválení je potřeba souhlas obou komor:

- nelze aplikovat přehlasování Senátu Poslaneckou sněmovnou (na podobě zákona musí panovat shoda),
- Senát nemůže vyjádřit vůli se takovými zákony zabývat, respektive nesmí být podán ani návrh (tedy předpokládá se aktivní rozprava),
- Senát není vázán 30denní lhůtou na projednání návrhu zákona,
- zamítne-li Senát podobu schváleného návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou, legislativní proces neúspěšně končí,
- vrátí-li Senát návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, může Poslanecká sněmovna hlasovat pouze o podobě návrhu zákona s těmito pozměňovacími návrhy (neschválí-li návrh zákona s pozměňovacími návrhy sněmovna, je legislativní proces neúspěšně ukončen).

Role prezidenta republiky je v případě ústavních zákonů pouze formální, neboť ústava mu nedává možnost suspenzivního veta. U ostatních zákonů vyjmenovaných v této podkapitole (volební zákony, zákony o jednacím řádu Senátu a zákony o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek) mu jsou přiznány práva jako u ostatních zákonů.

3.4. Legislativní proces se souhlasem jediné komory

Zákon o státním rozpočtu a státní závěrečný účet jsou další předpisy se specifickým postavením v legislativním procesu. Zákon o státním rozpočtu obsahuje předpokládané příjmy odhadované výdaje, jejich bilanci a způsob vypořádání s případným schodkem. Naproti tomu státní závěrečný účet obsahuje výsledky rozpočtového hospodaření v předcházejícím roce.

Bylo již zmíněno, že podání návrhu zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu přísluší výhradně vládě. Senát je v této oblasti také vyloučen

v případě vydávání zákonných opatření.⁷⁸

Legislativní proces projednání návrhu zákona o státním rozpočtu je odlišná od procedury ostatních zákonů. Podstatné je, že návrh zákona o státní rozpočtu je projednáván samostatně, respektive nesmí být součástí návrhu zákona o státním rozpočtu jakýkoliv návrh na nový zákon nebo změnu, doplnění nebo zrušení jiného zákona. Neschválení návrhu zákona o státním rozpočtu má za následek rozpočtové provizorium, neboť zákon je jedním z nejvýznamnějších zákonů důležitých pro chod státu.

Co se týče návrhu státního závěrečného účtu, který je předkládán Poslanecké sněmovně, tak tento nemá podobu zákona. Podle jednotlivých kapitol je projednán všemi výbory Poslanecké sněmovny. Sněmovna pak přijímá usnesení, zda s podobou státního závěrečného účtu souhlasí či nikoliv. Vyjádření nesouhlasu nemá fakticky žádný dopad. Jedná se o vyjádření nespokojenosti Poslanecké sněmovny s výsledkem hospodaření vlády.⁷⁹

3.5. Závěr legislativního procesu

V samém závěru legislativního procesu dochází k promulgaci zákona, respektive jeho vyhlášení a zveřejnění. K tomuto procesu se váže působnost právních norem.

Vyhlášený zákon je takový zákon, který úspěšně prošel celým legislativním procesem. Zákon je tak opatřen podpisem předsedy vlády, předsedy Poslanecké sněmovny, předsedy Senátu a prezidenta republiky. V případech přehlasování suspenzivního veta, absentuje podpis prezidenta republiky.

Samotná skutečnost, že se zákony uvádějí větou *Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky*, dokládá zákonodárnou roli Parlamentu.⁸⁰

⁷⁸ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 33, 42.

⁷⁹ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Přijímání zákonů. Legislativní proces v Poslanecké sněmovně* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

⁸⁰ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>, § 107.

3.5.1. Platnost zákona

Podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 52, se zákon považuje za platný jeho vyhlášením, čímž se stává součástí právního řádu. Platnost sama o sobě není ekvivalentem účinnosti, neboť u právní normy nevyvolává právní účinky a obsah právní normy nelze ani vymáhat. Bez platnosti se nemůže zákon stát účinným. Platnost se tak stává nezbytným atributem.

3.5.2. Účinnost zákona

Účinnost je pak pojmem, který stanoví, od jakého data se podle zákona potupuje, respektive zákon vyvolává právní účinky sledované normotvůrcem, v našem případě zákonodárcem a zároveň lze vymáhat plnění a dodržování zákona.

Obdobím mezi platností zákona a jeho účinností nazýváme legisvakanční lhůta. Je to lhůta, která umožňuje adresátům zákona se seznámit s jejím obsahem. ⁸¹

⁸¹ ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk 2010. 700 s. ISBN 978-80-7380-239-4, str. 154-160.

4. Hodnocení dopadu regulace (RIA)

Hodnocení dopadu regulace, zkráceně RIA z anglického Regulatory Impact Assessment, je „souborem kroků analyzujících očekávané dopady navrhovaných právních předpisů“⁸², „Lidskou řečí: zkoumání toho, jak nás všechny ovlivní přijímané právní předpisy.“⁸³

Svůj legislativní základ má RIA v legislativních pravidlech vlády. Je tedy nástrojem pro vládní zákonodárnou iniciativu. Slouží tak zejména pro rozhodnutí vlády, zda a v jaké podobě právní reguli navrhnout. Muže tak být krokem navazujícím na myšlenku změny zákona nebo naopak může sloužit jako iniciátor k vládnímu návrhu zákona, protože Hodnocení dopadu regulace je obligatorním znakem vládního návrhu zákona a předchází vytvoření samotného návrhu zákona.

Každý právní předpis má konkrétní cíl a k jeho dosažení určuje právní předpis cestu, respektive způsob, jakým bude cíle dosaženo. Každý návrh právního předpisu (ať nový či úprava stávajícího předpisu) má dopad na společnost jako celek či skupinu obyvatel, výhody a nevýhody, očekávané ekonomické dopady pro rozpočet státu či jeho organizačních částí, přičemž cílem hodnocení dopadu regulace je právě výběr nejvhodnějšího návrhu právního předpisu. Výběr vhodného návrhu právního předpisu zaručí ochranu společenských hodnot a přesah přínosů nad negativními dopady nevhodného výběru návrhu právního předpisu.

V České republice se jedná o relativně nový, avšak ustálený nástroj, sloužící k:

- zlepšení efektivity vládnutí (například zkvalitňování právního prostředí, transparentnost výkonu veřejné správy),
- zlepšení výkonnosti hospodaření (například výběr právního předpisu, u něž výnosy převyšují nad náklady),

⁸² VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Hodnocení dopadů regulace (RIA)* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/hodnoceni-dopadu-regulace-160402/>.

⁸³ RIA.VLADA.CZ. *Co je RIA?* [online]. [cit. 2021-10-10]. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/>.

- posilující význam konzultací navrhovaných legislativních změn se širokou a odbornou veřejností (například kvalitnější informovanost adresátů a srozumitelnost předpisu adresáty),
- ex post vyhodnocení opodstatněnosti právních předpisů (například přezkoumání dosažených a plánovaných cílů, vyhodnocení přínosů).

Po pilotním projektu v letech 2005 až 2007 byla 16. července 2007 novelizována Legislativní pravidla vlády, do nichž byly začleněny Obecné zásady pro hodnocení dopadu regulace, které lze vysvětlit jako soubor po sobě jdoucích kroků, které musí být učiněny v rámci RIA. Ty jsou rozděleny na

- procesní pravidla a
- metodika pro hodnocení dopadu regulace.

Na základě Legislativních pravidel vlády je RIA obligatorní součástí všech navrhovaných změn legislativy, ale i při tvorbě právních předpisů dosud neupravených. Výjimku tvoří situace:

- stav legislativní nouze,
- stav ohrožení státu nebo válečný stav,

příčemž návrh zákona má být projednán ve zkráceném jednání a dále i v případě rozhodnutí předsedy Legislativní rady vlády, v krizových situacích, v případě státního rozpočtu a státního závěrečného účtu a jiné.^{84 85 86}

Hodnocení dopadu regulace navazuje na samotnou myšlenku nové právní regulace či její úpravy. Jejím cílem je zamezit tvorbě návrhu právního předpisu, který není bezprostředně nutný, tedy je v souladu se zásadou legislativní zdrženlivosti.

⁸⁴ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Hodnocení dopadů regulace (RIA)* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/hodnoceni-dopadu-regulace-160402/>.

⁸⁵ RIA.VLADA.CZ. [online]. [cit. 2021-10-10]. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/>.

⁸⁶ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. 38 s. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

4.1. Procesní pravidla

Právní předpis/regulace (zákony, nařízení vlády, vyhlášky, ale i jiné formy regulace než je regulace právní) má být vytvořen jen v takových případech, kdy nepostačí regulace jiné. Stát by tak měl prostřednictvím regulí upravovat pouze takové okruhy lidské činnosti či společenské interakce, kde je to nutné. Je-li přistoupeno k právní regulaci, vytvoření právního předpisu, musí dosahovat určité kvality, přičemž kvalitu lze definovat ukazateli. Tyto ukazatele jsou definovány jako principy kvality regulace:

- přiměřenost,
- odpovědnost,
- konzistence,
- transparentnost,
- cílenost a směřování.⁸⁷

RIA může být zpracována ve dvojnásobném provedení:

- ve zkrácené podobě, tzv. malá RIA, nebo
- v hlubší analýze, tzv. velká RIA.

4.1.1. Přiměřenost

Regulace by měla být přiměřená riziku. Přiměřená identifikovaným, tj. vyčíslitelným, a minimalizovaným nákladům. V neposlední řadě by měla vycházet z komparace využitelnosti jiných prostředků, například metodická nebo informační pomoc. Donucovací prostředky by měly taktéž užity přiměřeně, tak aby napomohly dosáhnout stanoveného cíle. Měla by jim však předcházet, pokud to je možné, vzdělávací a informační činnost.

⁸⁷ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. 38 s. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

4.1.2. Odpovědnost

Odpovědností se rozumí, kdo je komu odpovědný a za co. Odpověď na tuto otázku by měla regulace jasně stanovit. Zároveň by regulující orgány měly konkrétně určit postupy, respektive standardy a kritéria, podle kterých se bude postupovat. V rámci odpovědnosti se taktéž předpokládá se známým, dostupným, spravedlivým a účinným systémem opravných prostředků. Též se očekává zákaz diskriminace, tedy zvýhodňování.

4.1.3. Konzistence

S ohledem na prameny práva v České republice, by všechny prameny měly být zohledněny, respektive nová právní norma by měla být v souladu národním, unijním a mezinárodním právem. V rámci principu konzistence by norma měla poskytovat stabilitu a jistotu dotčeným subjektům. Za konzistentní donucovací prostředky se považují takové, které jsou uplatňovány důsledně a stejným a rovným způsobem vůči všem dotčeným subjektům.⁸⁸

4.1.4. Transparentnost

Právní předpisy by měly být jasné a jednoduché. Jen tak lze dosáhnout takové formy, která je pro jejího adresáta přijatelná, tedy transparentní. Samozřejmostí je, že regulující orgán udržuje předpis v přijatelné podobě pro adresáta. Publikace, respektive seznámení adresátů s obsahem regulace, by měla zaručit dosažení účelu. Součástí transparentnosti předpisu je jeho projednání se zainteresovanými stranami a odborníky/experty, na jejichž názor je brán zřetel již v přípravné fázi tvorby zákona. Srozumitelnost se očekává i v oblasti donucovacích prostředků.

4.1.5. Cílenost a směřování

Předpis musí cílit na problém a směřovat k jeho řešení. V otázce kontroly dodržování obsahu předpisu a donucovacích prostředků, by měly být úměrné riziku

⁸⁸ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. 38 s. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

aktivit. Průběžně by se měl obsah předpisu prověřovat, zda je regulace aktuální, respektive zda je předpis nutné upravit či zrušit.⁸⁹

4.1.6. Malá RIA

Obligatočně bude malá RIA realizována u všech návrhů obecně závazných právních předpisů dle Legislativních pravidel vlády. Jejím obsahem bude:

- důvod předložení:
 - o název právního předpisu:
 - o identifikace problému (zhodnocení stavu či zhodnocení platného právního stavu), cílů (tedy stavu, jehož má právní předpis dosáhnout) a rizik (která jsou spojena s ponecháním nezměněného legislativního stavu, respektive s nečinností)
- návrh řešení variant:
 - o varianta nula, která spočívá ponechání právního stavu v nezměněné podobě
 - o ostatní varianty, které povedou ke stanovenému cíli, přičemž musí být navržena různá řešení a alternativy
- vyhodnocení nákladů a přínosů:
 - o identifikace nákladů, přínosů a adresátů, jichž se regule bude dotýkat
 - o souhrn konzultací a s tím spojených námětů (i nezpracovaných) a jejich zdůvodnění (konzultace jsou mj. kontrolním mechanismem, neboť návrh právní úpravy je předložen odborné veřejnosti – například Hospodářská komora ČR, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Svaz obchodu a cestovního ruchu ČR, Český statistický úřad, ICT Unie o.s., telekomunikační

⁸⁹ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. 38 s. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

společnosti – čímž je zaručena věcnost identifikace problému, ale i navrhovaných variant řešení nebo způsob implementace, díky čemuž se RIA nemůže stát formálním nástrojem cíleně obhajujícím vládní zákonodárnou iniciativu)

- doporučené řešení a způsob implementace regule (s tím spojené zajištění prostředků pro implementace), harmonogram a nástroje kontroly cílů regule a sankce; v případě přenesené působnosti státu na kraj/obce zajištění prostředků pro výkon
 - přezkum, respektive měřítko a indikátory posuzující účinnost regule a dosažení stanoveného cíle, včetně termínu, ve kterém bude regule přezkoumána
- návrh řešení:
- zhodnocení pozitiv a negativ variant podložené kvantifikovanými ukazateli, včetně jedné navrhované varianty, včetně dopadu na státní rozpočet a veřejné rozpočty a způsobu jejich zajištění
 - kontakt na zpracovatele, jenž je zároveň osobou pro připomínky a dotazy.⁹⁰

4.1.7. Velká RIA

Velká RIA je rozšířením malé RIA, která bude realizována u stanovených právních předpisů vládou (s ohledem na její priority) nebo pokud jsou identifikovány kvantitativní nebo kvalitativní dopady:

- kvantitativní dopady jsou jednorázové dopady (přínosy nebo náklady) v min. výši

⁹⁰ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. 38 s. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

30 mil. Kč/rok nebo na jedno skupinu subjektů nebo kumulované dopady v min. výši 140 mil. Kč,

- kvalitativní dopady jsou takové dopady, které znevýhodňují některou sociální skupinu a její společenské uplatnění, dále mají dopad na hospodářskou soutěž nebo zasahují významným způsobem do podmínek fungování trhu či napravují selhání trhu,

vyjma změny sazby daně, nebo se jedná o výši regulovaných cen nebo se upravuje výše dávek, pojištění nebo důchodů, aniž by docházelo ke změně struktury daně, ceny, dávky, pojištění nebo důchodu nebo návrhu právního předpisu, který implementuje právo Evropského společenství/Evropské unie.

Velká RIA je obsahově stejná jako malá RIA, avšak jednotlivé obsahové části jsou rozšířeny o podrobnější a hlubší analýzy. Například část důvodu předložení bude rozšířena o podrobnější analýzu identifikovaných problémů, návrh variant řešení bude navíc obsahovat způsoby implementace nebo vyhodnocení nákladů a přínosů bude rozšířeno o pravděpodobné náklady a přínosy všech variant pro jednotlivé skupiny a subjekty.⁹¹

4.2. Metodika pro hodnocení dopadu regulace

Zatímco procesní pravidla obsahují souhrn náležitostí a podmínek provádění hodnocení dopadů regulace, metodika určuje metody, respektive postupy, pro realizaci procesních pravidel. Jedná se podrobný manuál/návod pro naplnění jednotlivých procesních pravidel. Autorům je tak k dispozici podrobný, srozumitelný a jednotný návod k vytvoření RIA. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace popisuje metodiku na 15 stranách. Níže jsou uvedeny pouze některé příklady metodiky obsažené v obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace:

„*Zhodnocení rizika:*

⁹¹ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. 38 s. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>, str.10.

Existence problému ještě neznamená, že je třeba podniknout opatření, tím spíše na úrovni státní správy. Některé problémy mohou být spíše teoretické povahy a s nízkou pravděpodobností výskytu. Proto musí být hned v úvodní části dostatečně zdůvodněno, proč je pro řešení problému třeba zásahu státu a je-li to reálný problém. Nejpádňějšími důvody pro zásah státu jsou ohrožení zdraví či bezpečnosti osob nebo hrozba vzniku škod na životním prostředí. Zásah státu může být rovněž zdůvodněn dlouhotrvajícím „tržním selháním“ vzniklým například nedostatečným nebo nevyváženým přístupem některých účastníků trhu k informacím, nedostatkem konkurence na trhu nebo vedlejšími účinky/externalitami. Zásah státu může být zdůvodněn také potřebou zajistit „veřejné blaho/veřejný statek“, který nemohou zajistit sami jednotlivci.“⁹²

„Při identifikaci dotčených subjektů vždy dodržujte níže uvedená pravidla:

- identifikováni musí být jak ti, co návrhem „získávají“, tak ti, co návrhem „ztrácí“,*
- rozlišujte, zda se jedná o přímý dopad nebo nepřímý. Příklad: návrh jehož cílem je snížit emise, má přímý vliv na ty, kteří je produkují, a z dlouhodobého pohledu nepřímý vliv na zdraví obyvatel,*
- vymezte dotčené skupiny pro všechny posuzované varianty, pamatujte, že v rámci různých variant může být distribuce dopadů mezi jednotlivé dotčené skupiny různá,*
- využijte konzultace pro identifikaci dotčených skupin, pomohou vám najít ty, které mohou být pravděpodobně dotčené vaším návrhem.“⁹³*

„Náklady:

V této části je nutné posoudit všechny náklady, které vznikají jednotlivým dotčeným skupinám v případě všech variant. Nejprve se vždy zaměřte na vyčíslení nákladů pro jednotlivé skupiny, které potom budete agregovat. Pro přehlednost se doporučuje zpracovat tabulku, která bude sledovat vývoj nákladů v čase.

⁹² MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. 38 s. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>, str. 18.

⁹³ Tamtéž, str. 21.

*Při hodnocení nákladů dbejte na to, abyste nezapočítávali některé náklady vícekrát.
Příklad: Podnik může své zvýšené náklady promítnout do ceny zboží či služby.⁹⁴*

⁹⁴ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. 38 s. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>, str. 22.

5. Role Ústavního soudu

Na samém začátku bylo zmíněno, že zákony s nejvyšší právní silou jsou ústavní zákony, respektive ústavní pořádek. Orgánem, který za účelem kontroly dodržování ústavního pořádku vznikl je Ústavní soud. Podstata vzniku Ústavního soudu je zakotvena v Ústavě České republiky, respektive Ústavním zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 83 – 89. Prováděcím zákonem je pak zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Ústava České republiky vyjmenovává okruhy, které přísluší rozhodování právě Ústavnímu soudu. Ve vztahu k tématu této práce, rozhoduje Ústavní soud:

- „o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem“⁹⁵.

Citované ustanovení se vztahuje také na zákonné opatření Senátu, za předpokladu, že bylo ex post schváleno Poslaneckou sněmovnou. Soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování limitováni ústavním pořádkem a vyjma toho i výše zmíněným zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který tak lze považovat za prováděcí zákon Ústavy České republiky.

Rozhodování Ústavního soudu, nejen v otázkách zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, které jsou v rozporu s ústavním pořádkem, nepřísluší ex privata industria, tedy z vlastní iniciativy, ale výhradně z podnětu. Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem může podat pouze:

- prezident republiky,
- skupina nejméně 41 poslanců,
- skupina nejméně 17 senátorů,

⁹⁵ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavní zákon České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], čl. 87, §1 písm. a).

- senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,
- vláda, nelze-li jiným způsobem zrušit platný právní předpis, kterým bylo zejména porušeno lidské právo nebo základní svoboda fyzické nebo právnické osoby a takový právní předpis shledal mezinárodní soud v rozporu se závazkem České republiky, respektive mezinárodní smlouvou,
- ten, kdo podal ústavní stížnost společně s návrhem na zrušení zákona anebo jeho jejich jednotlivých ustanovení, které jsou předmětem ústavní stížnosti a podle stěžovatele v rozporu s ústavním pořádkem,
- ten, kdo podal návrh na obnovu řízení společně s návrhem na zrušení zákona anebo jeho jejich jednotlivých ustanovení, které jsou v souvislosti s návrh na obnovu řízení a jsou podle navrhovatele v rozporu s ústavním pořádkem,
- soud v souvislosti se svou rozhodovací činností,
- plénum Ústavního soudu, pokud senát Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti došel k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem.

Ústavní soud může dojít k rozhodnutí, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení:

- jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo
- nejsou v rozporu s ústavním zákonem.

Dojde-li Ústavní soud k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem, musí nálezem rozhodnou, že dotčený zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se zrušují, přičemž v nález uveden den zrušení. V tomto případě je zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení obligatorně zrušeny, respektive Ústavní soud musí rozhodnout o zrušení protiústavní části, nebo celku. Pokud je k zákony vydán prováděcí předpis, vymezí rozsah pozbytí platnosti prováděcího předpisu.

Nedojde-li k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem, návrh zamítne usnesením.

Rozhodnutí Ústavního soudu, ať se jedná o nález či usnesení, je tvořeno několika částmi:

- záhlaví, ve kterém jsou uvedeni rozhodující soudci a projednávaná věc
- výrok, který obsahuje závěrečné rozhodnutí Ústavního soudu, respektive zamítnutí nebo akceptace návrhu
- odůvodnění, které obsahuje podrobný popis okolností, které vedly Ústavní soud ke svému závěru (například rekapitulace návrhu či vyjádření účastníků řízení, zjištění z médií a veřejných zdrojů, obsah ústního jednání před Ústavním soudem, referenční hlediska pro posouzení návrhu, výroková část nálezu s odkladem vykonatelnosti a podobně),
- poučení, že proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

Fakultativní částí je pak část, ve které má právo vyjádřit se soudce, jež se závěry Ústavního soudu nesouhlasí. Má tedy právo, aby jeho odlišné stanovisko bylo uvedeno v rozhodnutí, a to i s jeho jménem.

Rozhodnutí Ústavního soudu je vykonatelné vyhlášením zákonem stanoveným způsobem, není-li o vykonatelnosti rozhodnuto jinak. Vykonatelné rozhodnutí se stává závazným pro všechny orgány a osoby.^{96 97}

Postavení a limity Ústavního soudu komparují s vyjádřením jeho samého:

- *„Úlohou Ústavního soudu při posuzování toho, zda byl právní předpis přijat zákonem předepsaným způsobem, není, aby byl konečným arbitrem ve sporech o tom, zda došlo "jen" k porušení jednacích řádů obou komor Parlamentu nebo jiných procesních předpisů. Funkcí Ústavního soudu je ochrana ústavnosti, a proto musí posoudit, zda v procesu přijímání právního předpisu byly dodrženy Ústavou České republiky stanovené požadavky pro přijetí zákona (srov. nález ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03; N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.). Tak posuzuje ústavnost toliko procedury, nikoliv obsahu finální podoby právního*

⁹⁶ ASPIWIN. Zákon č. 182/1993 Sb., Ústavním soudem [online]. 2015. [vid. 2021-12-03], HLAVA DRUHÁ.

předpisu.“⁹⁸

- *„Je třeba podotknout, že navrhovatelé učinili návrh jen ve vztahu k novelizujícímu zákonu a Ústavní soud se, jak známo, setrvale cítí být vázán petitem návrhu. K tomu ovšem přistupuje ta okolnost, že byl zpochybněn toliko proces přijímání napadeného zákona, žádné relevantní námitky ve vztahu k jeho obsahu vzneseny nebyly. Tím se projednávaná věc zřetelně odlišuje od věcí projednávaných Ústavním soudem v minulosti a s odkazem na bod 98 tohoto nálezu nebylo možno vykonat přezkum ustanovení novelizovaných. Nicméně je třeba zdůraznit, že novelizovaná ustanovení z hlediska jejich platnosti a vykonatelnosti sdílejí osud nyní posuzovaného novelizujícího zákona.“⁹⁹*

Některým otázkám legislativního procesu se věnuje i rozhodnutí, respektive nález Ústavního soudu vedené pod spisovou značkou Pl.ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011:

- *„Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejích jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná, lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné. Dále se jedná o práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů), a konečně jde v neposlední řadě i o práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvlášť ze strany většiny.“¹⁰⁰*
- *„...za náležitý lze považovat jen takový legislativní proces, který umožňuje racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možnostmi aktivní participace*

⁹⁷ ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06], Ústavní soud.

⁹⁸ NALUS. *Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 55/10*. Ústavní soud. 2011 [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-55-10_1, bod č. 102.

⁹⁹ Tamtéž, bod č. 106.

¹⁰⁰ Tamtéž, bod č. 73.

*účastníků v jeho průběhu*¹⁰¹

¹⁰¹ NALUS. *Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 55/10*. Ústavní soud. 2011 [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-55-10_1, bod č. 75.

6. Legislativní proces Evropské unie

Kořeny vzniku dnešní podoby Evropské unie jsou datovány k roku 1952, kdy vzniklo Evropské sdružení uhlí a oceli. Postupným vývojem tak vznikla dnešní podoba Evropské unie, jež si stanovila několik základních ambicí:

- užší svazek evropských států,
- společný postup pro hospodářský a sociální růst, a to odstraněním bariér, které Evropu rozdělují,
- zlepšování životních a pracovních podmínek, zvyšování úrovně vzdělanosti,
- zabezpečit trvalý rozvoj, vyvážený obchod a korektní hospodářská soutěž,
- zmenšování rozdílů mezi regiony či
- zachovat a upevnit mír a svobodu.

Aby vytyčených cílů Evropská unie, jejíž členem je Česká republika od 1. května 2004, dosáhla, musí prostřednictvím svých rozhodnutí bezprostředně ovlivňovat dění v jednotlivých členských státech. Legislativní tvorba Evropské unie patří mezi hlavní vnější projevy evropské integrace. Zprvu je nutné definovat druhy právních norem vydávané Evropskou unií:

- smlouvy Evropské unie, které stanovují cíle společenství, vzájemné vztahy Evropské unie a členů Evropské unie, proces přijímání právních norem či pravidla pro činnost orgánů Evropské unie,
- nařízení Evropské unie, která jsou závazná pro všechny členské státy v celém svém rozsahu, přičemž se uplatňují automaticky, aniž by byly včleněny do vnitrostátního práva členského státu,
- směrnice Evropské unie, která stanovuje určitý cíl, který je společný pro všechny členské státy, avšak způsob dosažení cíle je vůli jednotlivých členských států,

- rozhodnutí má závaznou povahu a má obecnou působnost nebo konkrétního adresáta, přičemž vytyčeného cíle členský stát docílí prováděcím opatřením,
- doporučení, které není právně závazné, neboť jím orgán Evropské unie vyjadřuje svůj názor a navrhuje kroky jak cíle dosáhnout, avšak je na libovůli členského státu, jakého prostředku k dosažení svého cíle užije,
- stanovisko, je taktéž nezávazně právní akt umožňující vyjádřit prohlášení orgánu Evropské unie.

Jedná se o tzv. sekundární právo (primárním právem se rozumí základní ústavní charta a jeho součástí jsou zakládací smlouvy a obecné právní zásady), které je podřízeno primárnímu právu.^{102 103}

6.1. Orgány legislativního procesu

Evropská unie je tvořena orgány, které se podílí na jejím fungování. Podle typologie je lze rozdělit dle jejich významu:

- orgány: Evropská parlament, Evropská rada, Rada, Evropská komise, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka, Účetní dvůr,
- instituce: poradní orgány jako jsou výbory,
- jiné subjekty: Úřad pro úřední tisk Evropské unie či agentury (například FRONTEX)

Pro téma této práce jsou stěžejní orgány Evropské unie, které mají klíčovou roli na legislativním procesu. Jedná se o trojici orgánů, tvořící tzv. institucionální trojúhelník:

- Rada,
- Evropský parlament,

¹⁰² SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, 465 s. ISBN 978-80-7400-752-1, str. 102-120, 123-131.

¹⁰³ EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, článek 288.

- Komise.¹⁰⁴

6.1.1. Rada

Rada, zvaná též Rada Evropské unie, je nepermanentní orgán složený ze zástupců vlád členských států Evropské unie. Má legislativní funkci, neboť přijímá zákony. Je složena ze zmocněných členů vlád členských zemí, a to v počtu kolik je členských států. Protože se jedná o mezivládní orgán, lze jej postavit na roveň Vlady České republiky. Odpovídá totiž za jednotnou koordinaci politiky Evropské unie.

6.1.2. Evropský parlament

„Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce politické kontroly a konzultace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami.“¹⁰⁵

V otázce legislativní iniciativy se nesmí zaměřovat funkce Evropského parlamentu s funkcí národních parlamentů. Na národní úrovni totiž má parlament v členských zemí Evropské unie primární zákonodárnou roli. Evropský parlament však absentuje legislativní iniciativou. Legislativní postaven Evropského parlamentu spočívá ve spolurozhodování o legislativě Evropské unie, a to společně s radou.

Stejně jako členové národních parlamentů, tak i členové Evropského parlamentu jsou voleni na základě tzv. zastupitelského principu. Poslanci Evropského parlamentu vycházejí z rovného a tajného hlasování ve všeobecných a přímých volbách v jednotlivých členských státech. S ohledem na měnící se počet členských států, tak každý členský stát v Evropském parlamentu zastupuje poměrnou část obyvatel Evropské unie. V současné době má Evropský parlament 705 europoslanců. Největší počet tak přísluší Německu (96 europoslanců), Francii (79 europoslanců) nebo Itálii (76

¹⁰⁴ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, 465 s. ISBN 978-80-7400-752-1, str. 64-100.

¹⁰⁵ EUR-LEX. *Smlouva o Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 34 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF, článek 14.

europoslanců), Belgie, Česká republika, Řecko, Maďarsko, Portugalsko a Švédsko mají stejné zastoupení (po 21 europoslancích) a nejmenší zastoupení má Kypr, Lucembursko a Malta (po 6 europoslancích).¹⁰⁶

6.1.3. Evropská komise

Evropská komise je primárním vykonavatelem a ochráncem zájmů Evropské unie, respektive obecných zájmů Unie. Je kolektivním permanentním orgánem. Dbá na výklad závazků členských států, čímž má statut nadnárodního orgánu. Podle Smlouvy o Evropské unii má klíčové postavení v legislativní iniciativě, neboť pouze Komise může Evropskému parlamentu a Radě navrhnout přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí, není-li ve smlouvách uvedeno jinak.

Je orgánem nezávislým, neboť reprezentuje výhradně zájmy Evropské unie jako celku, nikoliv zájmy členského státu, jeho obyvatel, politické reprezentace a podobně. Je tvořena komisaři, přičemž každý komisař zastupuje členský stát, jehož je příslušníkem. Každý členský stát má jeden mandát komisaře.^{107 108}

6.2. Legislativní iniciativa

Významnou roli v otázce legislativní iniciativy má Komise, kterou lze označit jako primárního/exkluzivního iniciátora, neboť může být iniciátorem všech legislativních procesů. Postupným vývojem bylo umožněno, aby zákonodárná iniciativa příslušela i širšímu okruhu, avšak v omezeném rozsahu. Na iniciativě se mohou podílet i občané Evropské unie:

„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí

¹⁰⁶EVROPSKÝ PARLAMENT. *Kolik křesel mají jednotlivé země v Evropském parlamentu (infografika)*. Zpravodajství. 2020 [online]. [cit. 2021-11-15]. Dostupné z <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/eu-affairs/20180126STO94114/kolik-kresel-maji-jednotlive-zeme-v-evropskem-parlamentu-infografika>.

¹⁰⁷ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, 465 s. ISBN 978-80-7400-752-1, str. 83-87.

*předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.*¹⁰⁹

nebo orgány Evropské unie:

*„Evropský parlament může většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Unie. Pokud Komise návrh nepředloží, sdělí Evropskému parlamentu důvody.“*¹¹⁰

*„Rada rozhodující prostou většinou může požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy. Pokud Komise žádný návrh nepředloží, sdělí Radě důvody.“*¹¹¹

Protože je zájmem a cílem Evropské unie, aby rozhodnutí byla přijímána z míst nejbližší občanům disponují legislativní iniciativou také:

- skupina členských států (1/4 všech členských států), a to jako podnět,
- Evropský soudní dvůr, a to ze žádosti,
- Evropská centrální banka, a to z doporučení a
- Evropská investiční banka, a to z žádosti,

přičemž účelem je přijetí legislativního rozhodnutí. Bylo-li hovořeno o Komisi jako o primárním zdroji legislativní iniciativy, všechny ostatní subjekty jsou sekundárními aktéry legislativní iniciativy. V jejich případech se jedná o podnět, doporučení či žádost o přijetí

¹⁰⁸ EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, čl. 289.

¹⁰⁹ EUR-LEX. *Smlouva o Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 34 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z:

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF. Čl. 11 odst. 4.

¹¹⁰ EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, čl. 225.

¹¹¹ EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, čl. 241.

legislativního rozhodnutí.¹¹²

Výše byl zmíněn primární (přímý) a sekundární (nepřímý) iniciátor legislativního procesu. Budeme-li za primárního iniciátora považovat toho, kdo svým legislativním návrhem vyvolá legislativní proces a sekundárním iniciátorem toho, kdo svým podnětem nemůže přímo vyvolat legislativní proces, neboť má sílu podnětu/žádosti/doporučení, dojdeme ke značným rozdílům mezi zákonodárnou iniciativou České republiky a Evropské unie.

Taxativní výčet primárních iniciátorů legislativního procesu v České republice (poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávních celku) je rozšířenější, než v případě Evropské unie (výhradně Komise).

Část primárních iniciátorů legislativního procesu v České republice z lokální úrovně je na úrovni Evropské unie přesunuta mezi sekundární iniciátory. Těmi mohou být například skupina členských států. Česká republika, respektive Ústava České republiky, tak přiznává širšímu okruhu orgánů přímou legislativní iniciativu.

Naproti tomu sekundární legislativní iniciativou Česká republika explicitně absentuje. Je pravdou, že jednací řády subjektů zákonodárné iniciativy České republiky stanoví vnitřní procesy, respektive podněty, směřující k vyvolání zákonodárné iniciativy, avšak tyto nesahají mimo organizace konkrétního subjektu. Nelze je tak považovat za rozšířený výčet subjektů disponujícím sekundární legislativní iniciativou. Lze i dojít k názoru, že všichni primární iniciátoři legislativního procesu České republiky (například jednotliví poslanci, senátoři), kteří jsou voleni v konkrétní územně vymezené oblasti, mívají v zastupující lokaci své kanceláře nebo mají dokonce povinnost být k dispozici v těchto kancelářích pro občany, ale i sdružení občanů. V rámci této činnosti tak mohou přijímat podněty, návrhy, žádosti nebo doporučení směřující k legislativní iniciativě, avšak to vše bez právních následků, bez povinnosti se jakkoliv podáním zabývat či na něj alespoň reagovat. V legislativě České republiky lze implicitně vyčíst, že určité

¹¹² EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s. [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, čl. 225, 241, Protokol (č. 2) čl. 3.

postavení sekundárního iniciátora legislativního procesu v České republice má Ústavní soud, který může rušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení. Ústavní soud se důkladně v odůvodnění nálezu zbývá napadeným zákonem nebo jeho částí a částečně tak predikuje vyhovující podobu zákona nebo jeho částí. Avšak ani v tomto případě nelze hovořit o sekundární legislativní iniciativě, neboť i přesto, že určuje termíny zrušení zákona nebo jeho částí, není zákonodárce přímo povinen zjednat nápravu. Takto musí jednat pouze v takových případech, kdy by zákonodárná zdrženlivost byla v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Primární právo Evropské unie tak dostatečně řeší nepřímou legislativní iniciativu, respektive povinnost Komise se jí zabývat, a i odůvodnit legislativní zdrženlivost, respektive důvod se podáním nezabývat.

Lidová iniciativa vyvolávající zákonodárny proces, zastoupená v některých zemích Evropy, nemá žádný právní základ v České republice. Jakožto součást přímé demokracie je však programem některých parlamentních politických uskupení.

6.3. Legislativní procesy

Standardním způsobem přijímání legislativních aktů Evropské unie je označován jako řádný legislativní proces. Smlouva o fungování Evropské unie pak zná zvláštní legislativní procesy, kterými jsou konzultace a souhlas.

6.3.1. Řádný legislativní proces

Jak bylo uvedeno, legislativní iniciativa přísluší Evropské komisi. Ta svůj návrh předloží Evropskému parlamentu a radě. Stejně jako je tomu v případě zákonodárné iniciativy v České republice, může návrhovač učinit zpětvzetí svého návrhu. Jednotlivé fáze řádného legislativního procesu jsou označovány jako čtení.

V prvním čtení je realizováno v Evropském parlamentu. Nejdříve je návrh projednán ve výboru, který může navrhnout změny v návrhu, a následně v plénu. Pokud byl učiněn návrh na zamítnutí legislativního návrhu (může učinit výbor, politická skupina nebo poslanci), a to z důvodu přinejmenším nízké prahové hodnoty, je nejprve hlasováno o tomto návrhu. Je-li návrh na zamítnutí přijat, je předkladatel návrhu požádán, aby jej vzal zpět. Pokud tak učiní, je legislativní proces ukončen. „*Jestliže*

*orgán, který předložil původní návrh, návrh legislativního aktu nevezme zpět, předseda prohlásí první čtení v Parlamentu za ukončené, jestliže Parlament na návrh předsedy výboru nebo zpravodaje příslušného výboru či politické skupiny nebo poslanců dosahujících přinejmenším nízké prahové hodnoty, nerozhodne o vrácení věci příslušnému výboru k opětovnému projednání.*¹¹³ Je-li tedy postupováno v řádném legislativním procesu, je jeho výsledkem zaujetí stanoviska, respektive postoje Evropského parlamentu. Postoj je pozitivní nebo negativní. Původní navrhovaná předloha je doplněna o postoj Evropského parlamentu a toto je postoupeno Radě. Je-li Rada v koncensu s postojem Evropského parlamentu, byl návrh přijat. Je-li však Rada jiného stanoviska než Evropský parlament, postoupí své stanovisko k návrhu zpět Evropskému parlamentu a proces prvního čtení návrhu je sice ukončený, avšak návrh se nepovažuje za přijatý.

Proces tak vstupuje do druhé čtení, ve kterém má Evropský parlament lhůtu třech měsíců, ve kterém musí postoj Rady schválit či odmítnout. Postoj Rady může schválit hlasováním anebo se může zdržet projednání, čímž vyjadřuje své souhlasné stanovisko s podobou změn návrhu. Do této doby je k hlasování v Evropském parlamentu potřeba prostá většina. Ve druhém čtení je však k výslednému hlasování potřeba většina hlasů všech svých členů. Odmítne-li Evropský parlament návrh Rady, legislativní návrh není přijat. Postoj Rady může Evropský parlament změnit hlasováním většinou hlasů všech svých členů. V takovém případě má Rada tříměsíční lhůtu na schválení návrhů nebo je odmítnou, v obou případech kvalifikovanou většinou. Nejsou-li návrhy schváleny, je svolán dohodovací výbor.

Komise na výše uvedené proces dohlíží a může se vyjadřovat k jednotlivým návrhům na změny.

Dohodovací výbor sestává z členů Rady a Evropského parlamentu, a to ve stejném počtu zastoupení. Jeho cílem je dojít k dohodě, respektive dosáhnout takových kompromisů, které zajistí přijetí návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady a Evropského parlamentu Dohodovacího výboru. Dohodovací výbor je limitován lhůtou

¹¹³ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Jednací řád Evropského parlamentu* [online]. 2021. [cit. 2022-02-16]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_CS.html, čl. 59, odst. 2.

šesti týdnů. Pokud během této doby nedojde k shodě, není návrh přijat. Komise zde má úlohu mediátora. Pokud dojde ke shodě, vstupu návrh do třetího čtení.

Třetí čtení by mělo být formální schválením výsledků dohodovacího procesu. Ke schválení postačí prostá většina hlasů Rady a Evropského parlamentu. Je hlasováno o podobě návrhu z výsledku dohodovacího řízení.¹¹⁴

Čtení v Evropském parlamentu Evropské unie slouží stejně jako čtení v komorách Parlamentu České republiky k rozpravě a diskuzi o legislativním návrhu. Ku škodě českého legislativního procesu tento absentuje dohodovacím řízením. Formálně probíhá diskuze mezi komorami prostřednictvím pozměňovacích návrhů, které pokud nejsou schváleny, je legislativní proces ukončen, neboť návrh není schválen. Dohodovací řízení se tak jeví jako vhodný nástroj pro posílení komunikace mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Jednání mezi komorami je tak odkázáno na neformální schůzky bez stanovených pravidel a závazků z nich vyplývajících.

6.3.2. Zvláštní legislativní proces

Mezi zvláštní legislativní proces je zařazen postup konzultace a postup souhlasu. „Ve zvláštních případech stanovených Smlouvami je přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu zvláštním legislativním postupem.“¹¹⁵ Pravidla pro zvláštní legislativní proces jsou stanovena ad hoc, neboť nejsou explicitně vymezeny, ale jsou určovány na základě konkrétních článků Smlouvy o fungování Evropské unie. Pro téma práce je nutné je rozdělit na zvláštní legislativní proces konzultace nebo souhlasu a zvláštní nelegislativní proces konzultace nebo souhlasu.

6.3.2.1. Konzultace

Historicky sehrával Evropský parlament roli poradního orgánu. Postupným

¹¹⁴ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Jednací řád Evropského parlamentu* [online]. 2021. [cit. 2022-02-16]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_CS.html, kapitola 3.

¹¹⁵ EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s. [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, článek 289 odst. 2.

vývojem mu byly rozšířeny jeho pravomoci. Současná podoba konzultace spočívá ve vyjádření postoje Evropského parlamentu k legislativnímu návrhu. Rada však není povinna se takovým stanoviskem řídit. Formálně však může rozhodovat až poté, co stanovisko obdrží. V otázkách legislativního procesu se konzultace využije v omezeném okruhu témat, kterými jsou například otázky vnitřního trhu nebo hospodářské soutěže.¹¹⁶

Shrňme-li předchozí část práce, nalezneme několik poradních orgánů, které se účastní legislativního procesu. V rámci RIA se jedná o možnost vyjádření se odborné veřejnosti k vládnímu návrhu zákona s předložením stanoviska. Dále tu jsou poradní výbory: hospodářský, kontrolní, mandátový a imunitní, organizační, pro obranu, pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, zahraniční výbor a podobně. Ty mají stejně jako postoj Evropského parlamentu pouze poradní váhu a nejsou s nimi spojeny závazné postupy. Avšak formálních možností, jak se široká, ale i odborná veřejnost může zapojit do procesu spolurozhodování na normotvorbě, je omezené množství.

6.3.2.2. Souhlas

„Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“¹¹⁷

Souhlas oproti konzultaci požívá větší váhy, neboť stanovisko z konzultace není závazné, kdežto souhlas je nezbytný pro dokončení legislativního procesu. Omezení spočívá ve vydání či nevydání souhlasu k návrhu, nikoliv však předkládat jakékoliv změny (lze hovořit o právu veta). Tím však není postavení Evropského parlamentu oslabeno. Ba naopak pokud je jeho souhlasu potřeba k prosazení legislativního návrhu,

¹¹⁶ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Legislativní pravomoc. Jak probíhá legislativní činnost?* [online]. [cit. 2022-02-16]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/powers-and-procedures/legislative-powers>.

¹¹⁷ EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s. [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, článek 352.

musí být logicky zahájen dialog. Ve většině případů se o souhlasu, respektive vetu, Evropský parlament usnáší prostou většinou. Výjimku tvoří například nařízení o stanovení víceletého finančního rámce.^{118 119}

Obdobu souhlasu lze v českém prostřední legislativního procesu nalézt u legislativních návrhů se souhlasem obou komor Parlamentu České republiky. Není zde podstatné, kdo je autorem návrhu. S ohledem na rozdílně rozložení politického zastoupení v komorách Parlamentu České republiky, mají oponenti návrhu velice silnou vyjednávací pozici. Postaví-li se však protistrana návrhu a odmítne dialog, návrh nemá šanci na schválení. Je tak vyvíjen tlak na dialog a nalezení konsensu. To může mít za výsledek právní normu, která obstojí i při změně politického vedení země v důsledku voleb.

6.4. Vyhlášení normy

Schválená norma je vyhlášena v Úředním věstníku Evropské unie, pokud se jedná o nařízení a směrnici (které jsou určeny konkrétním státům) a rozhodnutí (není určen adresát). Tímto se stává norma vyhlášenou.

Platnou se stává dnem:

- uvedeným v normě a
- pokud není uvedený den platnosti, uplatní se legisvakannční lhůta 20 dnů.^{120 121}

Význam pojmu platnost právní normy v Českém právním prostředí je ekvivalentem pojmu vyhlášení v právním prostředí Evropské unie. Platnost legislativního aktu Evropské unie je ekvivalentem účinnosti právní normy v České republice. Definice

¹¹⁸ EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, článek 231, 312.

¹¹⁹ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/powers-and-procedures/legislative-powers>

¹²⁰ EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, článek 297.

¹²¹ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Jednací řád Evropského parlamentu* [online]. [cit. 2021-11-15]. Dostupné z:

<https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/eu-affairs/20180126STO94114/kolik-kresel-maji-jednotlive-ze-me-v-evropskem-parlamentu-infografika>, článek 79.

pojmu je tak totožná, avšak pro svou podobnost může být matoucí. V otázce platnosti (Evropská unie)/vyhlášení (Česká republika) je vždy nutné, aby norma byla vyhlášena obvyklým způsobem, respektive v určitém seznamu, kterým se vyhlašují normy. Způsoby uvedení normy v platnost (Evropská unie)/účinnost (Česká republika) jsou fakticky totožné. Jedná se buď o datum uvedené v normě nebo generální platnost/účinnost, která je v případě účinnosti norem v České republice 15. dnem po jejím vyhlášení v případě legislativních aktů Evropské unie platnost 20. dnem po vyhlášení. Rozdíl mezi těmito dny, kdy se dle normy má postupovat, lze považovat za marginální.

Závěr

Práce byla zaměřena na legislativní proces, respektive zákonotvorbu v České republice. Samotné téma normotvorby v obecném pojetí je rozsáhlým tématem. Cílem tak byla zejména sumarizace, zejména základní vymezení legislativního procesu České republiky, Evropské unie a jejich komparace.

Seznam použité literatury

Monografie

BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie práva*. Druhé, přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004. 348 s. ISBN 80-7357-030-0.

GERLOCH, A. a kol. *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 497 s. ISBN 978-80-7380-388-9.

GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. 424 s. ISBN 978-80-7357-362-1.

GERLOCH, A. a kol. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.

GERLOCH, A. a kol. *Ústavní systém České republiky*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 516 s. ISBN 978-80-7380-423-7.

KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8.

RESCHOVÁ, J. a kol. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 484 s. ISBN 978-80-7552-695-3.

SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, 465 s. ISBN 978-80-7400-752-1

ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk 2010. 700 s. ISBN 978-80-7380-239-4.

Právní předpisy

ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-06].

ASPIWIN. *Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-09-03].

ASPIWIN. *Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích* [online]. 2015. [vid. 2021-09-15].

ASPIWIN. *Zákon č. 222/2016 Sb., zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv* [online]. 2015. [vid. 2021-09-01].

ASPIWIN. *Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky* [online]. 2015. [vid. 2021-10-03].

ASPIWIN. *Zákon č. 182/1993 Sb., Ústavním soudu* [online]. 2015. [vid. 2021-12-03].

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Přijímání zákonů. Legislativní proces v Poslanecké sněmovně* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z <https://fulltext.psp.cz/usneseni>.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Výbory*. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=194>.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*. [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#86>.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky*. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1960.html.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky*. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 143/1968 Sb., o Československé federaci*. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1968.html.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky*. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1948.html.

SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z <https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php>.

SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Dokumenty a legislativa* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/dokumenty/>.

SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zákonná opatření* [online]. [vid. 2021-08-01]. Dostupné z: https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/internet/9/struktura/senatni_tisky/zakonna_opatreni.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Hodnocení dopadů regulace (RIA)*. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/hodnoceni-dopadu-regulace-160402/>.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Legislativní pravidla vlády* [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Ministr Dienstbier dokončil ústavní zákon o referendu* [online]. 2014. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z:

<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/ministr-dienstbier-dokoncil-ustavni-zakon-o-referendu-122376/>.

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. 38 s. [online]. [vid. 2021-08-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

Poznámka: Aktuální platnost znění právních předpisů byla k 1. 2. 2022 ověřena.

Internetové zdroje

BAUEROVÁ MSc., V. Ing. *Nejstarší zákony lidstva. Ústav práva a právní vědy* [online]. [cit. 2021-07-20]. Dostupné z: <https://www.ustavprava.cz/blog/2018/07/nejstarsi-zakony-lidstva/>.

EUR-LEX. *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 344 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>.

EUR-LEX. *Smlouva o Evropské unie (konsolidované znění)*. Úřední věstník Evropské unie. EUR-LEX. 2012. 34 s [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF.

EVROPSKÝ PARLAMENT. *Jednací řád Evropského parlamentu* [online]. 2021. [cit. 2022-02-16]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_CS.html.

EVROPSKÝ PARLAMENT. *Kolik křesel mají jednotlivé země v Evropském parlamentu (infografika)*. Zpravodajství. 2020 [online]. [cit. 2021-11-15]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/eu-affairs/20180126STO94114/kolik-kresel-maji-jednotlive-zeme-v-evropskem-parlamentu-infografika>.

EVROPSKÝ PARLAMENT. *Legislativní pravomoc. Jak probíhá legislativní činnost?* [online]. [cit. 2022-02-16]. Dostupné z:

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/powers-and-procedures/legislative-powers>.

HAMÁČEK, J., ZAORÁLEK, L., VALACHOVÁ, K., BIRKE, J., DOLÍNEK, P., VESELÝ, O., BĚHOUNEK, J., STANĚK, A., HANZEL, T., GAJDŮŠKOVÁ, A.. *Důvodová zpráva. ZÁKONYPROLIDI.CZ*. 27.02.2018. 19 s. [online]. [cit. 2021-09-06]. Dostupné z: <file:///C:/Users/admin/Downloads/6215502-2018-02-27-duvodova-zprava-6215872.pdf>

NALUS. *Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 55/10*. Ústavní soud. 2011 [online]. [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=PI-55-10_1

RIA.VLADA.CZ. *Co je RIA?*. [online]. [cit. 2021-10-10]. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/>.

RIA.VLADA.CZ. [online]. [cit. 2021-10-10]. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/>.

SYLLOVÁ, J., NERAD, M. *Referenda ve Švýcarsku*. Studie č. 1. 241. Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1. červenec 2018. 17 s. [online]. [cit. 2021-09-08]. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <file:///C:/Users/admin/Downloads/pi-1-241.pdf>.