

Důvodová zpráva

A. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Návrh právní úpravy vychází z usnesení vlády ze dne 4. srpna 2010 č. 554 k návrhu věcného záměru právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů, které akceptovalo základní principy řešení modernizace tvorby a vyhlášení právních předpisů. Řešení přijaté vládou sestává z technických a legislativních opatření nezbytných pro modernizaci tvorby práva a přístupu k němu.

V technické oblasti tvoří navrhované řešení elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (dále též „e-Sbírka“) a elektronický systém tvorby právních předpisů (dále též „e-Legislativa“). e-Sbírka zajistí možnost právně závazného elektronického vyhlášení právních předpisů, nepřetržitou dostupnost právního předpisu v úplném znění a odbourání administrativní zátěže spojené s legislativním procesem. Součástí e-Sbírky bude propojení s informacemi o právu Evropské unie (systém EUR-Lex), elektronická databáze vyhlášených, minulých a aktuálních úplných znění právních předpisů, pokročilý systém vyhledávání a propojení se systémem pro přístup k právním úpravám členských států Evropské unie (N-Lex). e-Sbírka dále umožní opakované užití dat v ní obsažených a stane se základem pro implementaci politiky „Open data“ v oblasti dat o právních předpisech a podnítí rozvoj navazujících veřejných i komerčních služeb. e-Legislativa poskytne nástroje pro tvorbu práva v moderním nástroji umožňujícím práci s úplným zněním, automatizovanou tvorbu novelizačních bodů a poskytne moduly pro usnadnění administrace připomínkových řízení, schvalování návrhů právních předpisů a projednávání pozměňovacích návrhů. Systém podpoří důsledné používání správné legislativní techniky a terminologie a usnadní kontrolu legislativně technické stránky návrhů. Tvorba právního předpisu v konsolidovaném znění, vzájemná provázanost části e-Sbírky a e-Legislativy, ekonomičnost provozu a pravidla financování z prostředků Evropské unie vyžadují, aby byly obě stránky systému připravovány společně a jejich provoz zahájen společně a neprodleně po jejich dokončení.

Legislativní stránka řešení spočívá v přijetí nové právní úpravy elektronické publikace a elektronické tvorby právních předpisů. Ze zásadních změn, které přinese, je třeba zmínit zavedení konsolidovaného (úplného) znění právního předpisu jako nedílné součásti tvorby novely právního předpisu i jejího schvalovaného textu, vyhlášení právně závazné elektronické podoby právních předpisů při současném zachování jejich právně závazné listinné publikace, zakotvení povinné elektronické podoby legislativního procesu a povinného využívání jeho nástrojů. Vytvořením systému e-Sbírka a e-Legislativa se uvedou požadavky a postupy zakotvené novou právní úpravou a navazující legislativně technickými pravidly tvorby práva v život.

Nová úprava podoby vyhlášení a tvorby práva si vyžádá vedle přípravy nového zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), který je současně předkládán, také novelizaci řady dalších zákonů, zejména zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, zákona

č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Předkládané řešení spočívá v přijetí legislativních změn zaměřených na celkovou elektronizaci tvorby a vyhlášení práva a na zakotvení užívání úplného znění právního předpisu při tvorbě a vyhlášení právního předpisu. Jejich společným cílem je zvýšení dostupnosti a srozumitelnosti práva, zkvalitnění, zefektivnění a vyšší transparentnost jeho tvorby prostřednictvím zavedení forem a nástrojů legislativní práce a vyhlášení práva. Návrh přináší nezbytné změny zákona č. 90/1995 Sb., zákona č. 107/1999 Sb. a zákona č. 182/1993 Sb., a dále provádí terminologické změny řady zákonů v souvislosti se sjednocením Sbírky zákonů a mezinárodních smluv do jedné Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a jejím novým pojmenováním.

Vychází se ze zásady, že dojde-li k modernizaci nástrojů tvorby a vyhlášení právních předpisů, některé fáze legislativního procesu či úkony se stanou méně náročnými, odstraní se chyby technického charakteru a efektivní nástroje tvorby a vyhlášení právních předpisů umožní odborným pracovníkům soustředit svou pozornost na obsahovou stránku tvorby právních předpisů. Na základě výsledků této modernizace a rozboru přetrvávajících problémů pak bude v další fázi možné přistoupit k další eventuální potřebné reformě legislativního procesu, například v oblasti lhůt projednávání návrhů právních předpisů nebo opatření umožňujících rychlejší implementaci závazků České republiky vůči Evropské unii. Řešit veškeré problémy tvorby právních předpisů současně by nebylo reálně uskutečnitelné a s ohledem na výše uvedené ani metodicky správné.

Podrobné zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy je obsaženo v důvodové zprávě k návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), se kterým je společně předkládán.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Z hlediska obsahu návrhu je třeba zmínit několik aspektů, které jsou relevantní z hlediska ústavního pořádku České republiky.

S problematikou použití úplného znění při projednávání, schvalování a vyhlášení právního předpisu je spojena otázka, zda skutečnost, že orgán moci výkonné (Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Úřadem vlády České republiky) vytvoří informativní úplná znění právního předpisu, která bude elektronický systém tvorby právních předpisů automatizovaně využívat, nepředstavuje ingerenci moci výkonné do oblasti moci zákonodárné. Hodnotíme-li stávající stav, za výchozí text pro zpracování či projednání návrhu právního předpisu slouží často zdroje, které nemají ani závazný charakter, ani nejsou co do správnosti nijak garantovány. Vytvoření databáze textů právních předpisů a jejich minulých a aktuálních ověřených (nikoli závazných) úplných znění představuje kvalitativní krok vpřed a odstraní zanášení právního řádu texty, které často skutečnému znění vůbec neodpovídají. Zároveň je třeba zdůraznit, že tvůrce právního předpisu může při přípravě právního předpisu do těchto zdrojových textů, považuje-li je za chybné, zasahovat a chyby opravovat. K zásahu do pravomocí moci zákonodárné tedy v žádném případě nedochází.

Dále je třeba zhodnotit, zda zavedení povinného využívání elektronického systému tvorby právních předpisů a jednotných pravidel formy a tvorby obsahu právního předpisu neomezuje mandát člena zákonodárského sboru. Mandát poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu je koncipován jako tzv. „mandát volný“. Volnost mandátu nelze ovšem vnímat zcela neomezeně, ale v rámci mantinelů slibu poslance, který obsahuje závazek respektovat Ústavu České republiky a zákony a vykonávat mandát v zájmu všeho lidu. Respekt k právnímu řádu České republiky znamená též respekt k jeho základním zásadám, které nabývají skrze princip právního státu ústavní charakter. Je-li závazně upravena podoba právního předpisu a zásady tvorby jeho obsahu, jedná se o opatření v zájmu jednoty právního řádu a jeho srozumitelnosti, a tedy v rámci závazku, který člen zákonodárského sboru slibem přijal. Není také pochybnosti o tom, že jednotu a srozumitelnost právního řádu a právo na dobré zákonodárství, o kterém hovoří nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, je v zájmu adresátů práva, a tedy „v zájmu všeho lidu“, jak ohledně výkonu mandátu člena zákonodárského sboru požaduje čl. 23 Ústavy České republiky. Důležitým aspektem je i technický charakter jednotných pravidel tvorby práva a systému elektronického legislativního procesu. Tato opatření a nástroje člena zákonodárského sboru nijak neomezují v tom, co zpracuje do obsahu právního předpisu, ani výkonu mandátu nekladou žádné umělé překážky, pouze sjednocují formu, jakou se obsah právního předpisu a právní předpis sám tvoří. Zákon navíc nestanoví povinnost právní předpis v rámci elektronického systému právních předpisů tvořit, ale pouze jej předkládat. Pomoc s předložením mohou poslanci či senátorovi poskytnout jak odborní poradci, jejichž služby může využívat a hradit z veřejných prostředků, tak odborný aparát obou komor Parlamentu. I tuto otázku lze uzavřít s konstatováním, že navrhovaná úprava je v souladu s úpravou ústavní.

Na závěr je třeba se věnovat otázce omezení paralelního projednávání paralelních novelizací téhož právního předpisu v Parlamentu České republiky a opatření s ním spojených. Návrh je součástí koncepce, jejímž cílem je dosáhnout větší přehlednosti a srozumitelnosti právního předpisu a systematičtější legislativní práce prostřednictvím zavedení úplného znění právního předpisu jako nedílné součásti novely právního předpisu. Konsistence úplného znění vyžaduje, aby po schválení některé z paralelně projednávaných novel právního předpisu ve třetím čtení v Poslanecké sněmovně nemohly být další novely téhož předpisu projednány až do okamžiku, kdy je schválena novela buď vyhlášena ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nebo je její projednání ukončeno jinak. Zároveň je ovšem třeba zohlednit, že v některých případech je třeba návrh zákona projednat zrychleně a přednostně před ostatními projednávanými návrhy změn téhož zákona. To je předmětem navrhovaného ustanovení, které umožňuje pozastavit projednávání paralelních novel předložených Senátu až do okamžiku, kdy je zrychleně projednávaná novela buď vyhlášena ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nebo je její projednávání ukončeno jinak. Po dobu přerušení projednávání se pozastavuje i běh lhůty 30 dní na projednávání návrhu zákona Senátem. Navrhované řešení respektuje účel lhůty 30 dní na projednání, kterým je zamezit možnosti zdržování při projednání návrhů zákonů Senátem. Tento postup se aplikuje automaticky, pouze za účelem zrychleného projednání jiného návrhu na změnu téhož zákona, vyžaduje přítomnost zvláštních vnějších okolností (stav legislativní nouze, stav ohrožení státu či válečný stav, provádění rozhodnutí mezinárodních organizací), zvláštní vnější okolnosti a výslovný požadavek vlády na využití tohoto postupu. Lhůta se navíc pouze pozastavuje a její běh navazuje okamžitě poté, kdy je zkráceně projednávaný návrh vyhlášen ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv či je jeho projednání ukončeno jinak. Z výše uvedeného vyplývá, že se jedná o úpravu, která je svým účelem a rozsahem konformní s účelem ustanovení čl. 46 odst. 1 Ústavy České republiky.

Další ústavně-právní aspekty celkového řešení jsou popsány v důvodové zprávě k návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), se kterým je společně předkládán.

Z výše uvedeného vyplývá, že navrhovaná úprava i návrh řešení jako celek je v souladu ústavním pořádkem České republiky. Naopak, v případě přijetí přispěje k naplnění řady principů v Ústavě České republiky implicitně zahrnutých.

3. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami i ostatními prameny mezinárodního práva. V případě celkového řešení lze konstatovat, že vzhledem k elektronizaci a vyšší kvalitě zpřístupňování aktů mezinárodního práva ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, včetně odůvodňujících dokumentů, povede přijetí navrhované úpravy a realizace věcného řešení k lepší informovanosti adresátů práva o mezinárodněprávních závazcích České republiky a o právech a povinnostech, které z těchto aktů pro adresáty práva vyplývají. Přispěje tak k vyšší publicitě mezinárodních závazků České republiky a k jejich lepší implementaci. Současně umožní navrhované opatření lepší informovanost adresátů práva o právech a povinnostech, které z práva Evropské unie pro adresáty práva vyplývají.

4. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky

Hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky je popsán v souvislosti s celkovým řešením v důvodové zprávě k návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), se kterým je společně předkládán.

B. Zvláštní část

K části první až osmé, desáté až třinácté, patnácté až dvacáté a dvacáté druhé až šedesáté třetí

Navrhované úpravy zohledňují změnu terminologie upravenou v návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), tj. skutečnost, že namísto Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv bude k veřejnému vyhlášení právních předpisů, dalších aktů státních orgánů a aktů mezinárodního práva sloužit Sbírka zákonů a mezinárodních smluv.

K části deváté

Vzhledem ke změně způsobu publikace právních předpisů bude třeba nově upravit i vyhlášení nálezů Ústavního soudu, kterými Ústavní soud rozhodl o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu (nebo jejich jednotlivých ustanovení) publikovaného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Zvolená forma schvalování předpisu zahrnující schvalování novelizačních bodů a úplného znění předpisu v textu dokumentu (viz níže) vyžaduje zpracovat a vyhlásit ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv úplné platné znění zákona ve znění rozhodnutí Ústavního soudu, včetně znění nálezu a odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu a okamžiku vykonatelnosti změny. Ministerstvo vnitra bude mít povinnost jej vyhlásit ve lhůtách stanovených zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů.

Zákon zároveň pamatuje na specifické případy, kdy nelze nálezu Ústavního soudu do textu právního předpisu přímo promítnout zrušením právního předpisu, jeho ustanovení či částí jednotlivých ustanovení. Jedná se například o výrok, kterým Ústavní soud zrušuje ustanovení právního předpisu pouze ve vztahu k určité kategorii adresátů (Pl. ÚS 6/05). V takových případech zákon požaduje pouze vyznačit změny právního předpisu formou poznámky pod čarou spolu s okamžikem vykonatelnosti změny.

K části čtrnácté

Změny, které se navrhuje provést v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, souvisí jednak s elektronizací tvorby a vyhlášením zákonů a se začleněním úplného znění do projednávaného, schvalovaného a vyhlášeného znění právního předpisu a jednak se snahou zpřehlednit proces projednání návrhu zákona a zavést jednotné standardy tvorby a odůvodnění návrhu zákona.

Úprava navazuje na obecnou úpravu elektronické tvorby právních předpisů zakotvenou v zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). Je založena na principu předkládání návrhu na změnu zákona s úplným zněním zákona jako jeho součástí.

K čl. XIV

K bodu 1

Navrhovaná změna souvisí s tím, že návrhy zákonů budou projednávány pouze v elektronické podobě. Povinnost předkládat návrhy zákonů v listinném stejnopisu se proto zrušuje.

K bodu 2

Ustanovení reflektuje skutečnost, že se upravují základní pravidla tvorby právních předpisů, zejména pak tvorby novely. Tato pravidla musí být aplikována jednotně v celém legislativním procesu, má-li být dosaženo vyšší legislativně technické kvality návrhů a umožněna tvorba návrhu novely zákona v úplném znění.

K bodu 3

V oblasti tvorby odůvodnění představuje část první návrhu zákona lex specialis, jehož požadavky jsou navíc podrobnější než požadavky stávajícího znění § 86 odst. 3 zákona. Ustanovení proto odkazuje na pravidla tvorby odůvodnění obsažená v návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

K bodu 4

Změna textu ustanovení zohledňuje skutečnost, že v některých případech bude třeba před závěrečným hlasováním reagovat úpravou návrhu (zejména úplného znění zákona) na mezitím vyhlášené novely téhož zákona, případně na nálezy Ústavního soudu, které týž zákon částečně zrušují. Změna dále reaguje na skutečnost, že návrhy zákonů budou nadále projednávány pouze v elektronické podobě. Text o tiskové chybě je proto nadbytečný.

K bodu 5

Zavádí se povinnost odůvodňovat pozměňovací návrhy. Důvodem je jednak snaha zajistit, aby mohly být snáze posouzeny a mohlo o nich být kvalifikovaně rozhodováno, jednak zájem na tom, aby se proces podávání pozměňovacích návrhů stal plně transparentním a byly vyloučeny spekulace o možném prosazování partikulárních zájmů spojených s jejich předkládáním.

Ustanovení vztahuje tuto povinnost na pozměňovací návrhy obsažené ve stanoviscích výborů a jednotlivých poslanců. Zároveň se vyžaduje identifikace autora pozměňovacího návrhu.

K bodu 6

Bod 6 navazuje na bod 5 a požaduje odůvodnění návrhu změn zákona i na návrhy změn obsažených v usnesení výboru, případně v oponentních zprávách.

K bodu 7

Navrhované doplnění je zcela zásadní pro schvalování novely právního předpisu společně s jeho úplným zněním. Má-li toto úplné znění přinášet skutečně aktuální informaci o platné podobě novelizovaného zákona, nelze připustit, aby bylo paralelně projednáváno více novel téhož právního předpisu poté, co byl jeden z nich schválen ve třetím čtení.

Toto opatření je zároveň nezbytné pro zachování obsahové konzistence právního předpisu. Vzájemné předbíhání se a ovlivňování návrhů novelizace stejného právního předpisu, včetně nerespektování zásady, že návrh novelizace má vycházet z platného znění předpisu, již v současné době často vede ke vzájemné kolizi obsahu jednotlivých novel a nesystematičnosti a nelogičnosti výsledného znění zákona.

Navrhované znění s ohledem na výše uvedené stanoví, že ve třetím čtení nelze návrh zákona projednat, dokud není ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlášen zákon, jehož návrh byl ve třetím čtení schválen dříve a který obsahuje změnu téhož zákona, nebo dokud není projednávání takového návrhu Parlamentem ukončeno jinak.

Zákon zároveň pamatuje v bodech 13 a 14 na potřebu některé návrhy projednat zrychleně a otevírá cestu pro takové projednání, aniž by byla ohrožena konzistence textu návrhu novely včetně v ní obsaženého úplného znění. V případě potřeby urychlené změny se nabízejí i jiné cesty, jak změnu prosadit, např. spojit potřebnou změnu s návrhem na změnu téhož právního předpisu, který je již projednáván v Senátu, prostřednictvím pozměňovacích návrhů.

K bodu 8

Změna textu o projednávání návrhu zákona ve třetím čtení umožňuje ve třetím čtení do textu návrhu zákona (zejména do úplného znění zákona) zapracovat změny vyplývající z mezitím vyhlášené novely téhož zákona, případně z nálezů Ústavního soudu, které též zákon částečně zrušují. S ohledem na úpravu navrhovanou v bodu 5 je její přijetí pro zajištění aktuálnosti úplného znění i zbylých částí návrhu zákona nezbytné.

Změna textu ustanovení dále zohledňuje skutečnost, že návrhy zákonů budou nadále projednávány pouze v elektronické podobě. Text o tiskové chybě je proto nadbytečný.

K bodu 9

Návrhy zákonů budou nadále projednávány pouze v elektronické podobě. Vypouští se proto povinnost předkládat schválené návrhy zákonů Senátu v listinné podobě.

K bodu 10

Návrhy zákonů budou projednávány pouze v elektronické podobě. Povinnost předkládat schválené návrhy zákonů prezidentovi v listinné podobě se proto zrušuje.

K bodům 11 až 14

Změny navazují na bod 7. Cílem je umožnit zrychlené projednání návrhů zákonů ve zvláštních situacích, kterými jsou zákonodárný proces ve stavu legislativní nouze,

zákonodárný proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti a zákonodárný proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, a překonat ve výjimečných případech omezení zákazu současného projednávání více novel téhož zákona poté, co byla jedna z nich schválena ve třetím čtení.

Změna vychází z navrhované úpravy jednacího řádu Senátu, která zavádí institut přerušení projednávání návrhu zákona. Předpokládá, že se projednávání návrhu zákona, který byl dříve schválen ve třetím čtení, který obsahuje změnu stejného právního předpisu jako návrh projednáváný ve zrychleném projednání a který nebyl doposud Senátem schválen, zamítnut či vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, přeruší po dobu, dokud zrychleně projednáváný návrh nebude vyhlášen ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebo jeho projednávání nebude ukončeno jinak. Po dobu přerušení projednávání návrhu zákona neběží lhůta 30 dní pro projednání návrhu zákona Senátem, aby ústavně zaručené právo Senátu na projednání návrhu zákona Senátem nebylo omezeno.

Aby mohl Senát projednávání kolidujících návrhů zákona přerušit, stanoví se povinnost předsedy Poslanecké sněmovny bezodkladně rozhodnutí o projednání návrhu či skutečnost projednání návrhu zákona Senátu oznámit, aby mohl Senát na tuto skutečnost okamžitě reagovat.

K bodu 15

Bod 15 navazuje na bod 5. Aplikuje požadavek odůvodnění návrhu změn zákona na pozměňovací návrhy vznesené v průběhu druhého čtení návrhu zákona.

K bodu 16

Změna textu ustanovení zohledňuje skutečnost, že návrhy zákonů budou nadále projednávány pouze v elektronické podobě. Text o tiskové chybě je proto nadbytečný.

K bodu 17 až 22

Navrhované změny souvisí s tím, že návrhy zákonů budou projednávány pouze v elektronické podobě. Povinnost předkládat návrhy zákonů v listinném stejnopisu se proto zrušuje.

K bodu 23

Ustanovení zapracovává technické změny související se zavedením povinného využívání elektronického systému tvorby právních předpisů pro legislativní proces tvorby zákonů v Poslanecké sněmovně. Je součástí komplexu změn, které zohledňují specifickou podobu projednání návrhu zákona ve srovnání s projednáním jiných druhů právní aktů.

Ukládá se povinnost předkládat návrhy, které obsahují samotný text návrhu zákona, jeho změnu či jejich odůvodnění prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů. Cílem je zajistit jednotnou aplikaci nástrojů elektronické tvorby právních předpisů a pravidel tvorby zákonů v celém legislativním procesu, usnadnit systematictější a přehlednější projednání pozměňovacích návrhů, odstranit zbytečné chyby vyplývající z obtížné zvládnutelnosti projednání a zapracování velkého množství často protichůdných

pozměňovacích návrhů a zajistit transparentnost změn právního předpisu co do jejich původce, času a důvodu navrhované změny. Počítá se i se zachováním možnosti vznášet pozměňovací návrhy ústně s tím, že tyto návrhy bude nezbytné neprodleně vložit do elektronického systému tvorby právních předpisů. Návrh předpokládá, že elektronický systém tvorby právních předpisů bude propojen s informačním systémem Poslanecké sněmovny, který zajistí distribuci autorizované verze jednotlivých návrhů poslancům a jejich zveřejnění.

Pro možnost plného využití elektronického systému tvorby právních předpisů při projednávání zákonů v Poslanecké sněmovně se zároveň stanoví povinnost zpracovávat návrhy na projednání pozměňovacích návrhů a projednávat pozměňovací návrhy k návrhu zákona prostřednictvím tohoto systému. Ze stejného důvodu se do elektronického systému tvorby právních předpisů zaznamenají návrhy a dokumenty související s projednáváním návrhu zákona a rozhodnutí přijatá v rámci jeho projednávání, přičemž se předpokládá, že prostřednictvím propojení elektronického systému tvorby právních předpisů a informačním systémem Poslanecké sněmovny bude tento proces probíhat z větší části automatizovaně.

Klíčová role odborného aparátu Kanceláře Poslanecké sněmovny se zohledňuje i v její odpovědnosti za zapracování návrhu úprav vyplývajících z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a jejich předložení předsedovi sněmovny. Úprava navazuje na bod 7, který stanoví, že ve třetím čtení nelze návrh zákona projednat, dokud není ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhlášen zákon, jehož návrh byl ve třetím čtení schválen dříve a který obsahuje změnu téhož zákona, nebo dokud není projednávání takového návrhu Parlamentem ukončeno jinak. Je tak nezbytné návrh, jehož projednávání bylo přerušeno, s ohledem na mezitím vyhlášené změny téhož právního předpisu při projednávání ve třetím čtení, odborně upravit. Elektronický systém tvorby právních předpisů poskytne pro tento úkol specializované nástroje. Návrhy předložené Kanceláří Poslanecké sněmovny bude moci předseda sněmovny v rámci projednávání návrhu ve třetím čtení dle své úvahy uplatnit.

Využívání nástrojů elektronického systému tvorby právních předpisů, které bude povinné, přinese zároveň významnou pomoc předkladatelům návrhů zákonů. Povede je procesem tvorby návrhu zákona a jeho odůvodnění, zpřehlední náročný proces projednávání pozměňovacích návrhů a v každém okamžiku umožní poslanci i odbornému pracovníkovi Kanceláře Poslanecké sněmovny zjistit, jaká je aktuální podoba návrhu zákona.

K čl. XV

Zákon zavádí povinnost převádět návrhy do systému e-Legislativa, aby jejich projednávání mohlo po nabytí účinnosti zákona probíhat v systému e-Legislativa se všemi pozitivními dopady, které jeho využití přináší, a byla zachována konzistence všech návrhů a dat obsažených v systému e-Sbírka a e-Legislativa. Po dobu, než bude návrh do systému vložen, se jeho projednání pozastaví.

K části dvacáté první

Změny navrhované v jednacím řádu Senátu, stejně jako změny v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, souvisí jednak s elektronizací tvorby a vyhlášováním zákonů a se začleněním úplného znění do projednávaného, schvalovaného a vyhlášovaného znění

právního předpisu, jednak se snahou zpřehlednit proces projednání návrhu zákona a zavést jednotné standardy tvorby a odůvodnění návrhu zákona.

Úprava navazuje na obecnou úpravu tvorby právních předpisů v návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv) a umožňuje provázanost procesu projednávání návrhů zákonů mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Je též založena na principu předkládání návrhu na změnu zákona s úplným zněním zákona jako jeho součástí.

V širším rozsahu se reflektují změny související s elektronizací tvorby a projednání návrhů zákona, neboť elektronizace projednávání nebyla do jednacího řádu Senátu na rozdíl od jednacího řádu Poslanecké sněmovny doposud zásadním způsobem zapracována.

K čl. XXII

K bodu 1

Návrh změny reflektuje elektronizaci tvorby právních předpisů, kdy návrhy související s tvorbou právních předpisů budou předkládány a projednávány zásadně v elektronické podobě. Důvodem je jednak snaha o vyšší efektivitu, zamezení chyb vyplývajících ze změn podoby a formátu dokumentů, jednak všeobecná aplikace nástrojů elektronické tvorby právních předpisů s jejich asistenčními a kontrolními mechanizmy v celém legislativním procesu.

K bodu 2

V jednacím řádu Senátu se zavádí povinnost odůvodňovat všechny pozměňovací návrhy. Důvodem je jednak snaha zajistit, aby mohly být snáze posouzeny a mohlo o nich být kvalifikovaně rozhodováno, jednak zájem na tom, aby se proces podávání pozměňovacích návrhů stal plně transparentním a byly vyloučeny spekulace o možném prosazování partikulárních zájmů spojených s jejich předkládáním.

K bodu 3

Elektronizuje se tvorba právních předpisů pro předkládání pozměňovacích návrhů.

K bodu 4

Návrh změny ustanovení reflektuje elektronizaci tvorby právních předpisů pro oblast přípravy projednání pozměňovacích návrhů. K podrobnějšímu odůvodnění viz odůvodnění bodu 1.

K bodu 5

Ustanovení zavádí jednotnou povinnost odůvodňovat všechny pozměňovací návrhy, a to i pro pozměňovací návrhy obsažené ve stanoviscích výborů a jednotlivých poslanců. Zároveň se vyžaduje identifikace autora pozměňovacího návrhu. Důvodem je jednak snaha zajistit, aby mohly být snáze posouzeny a mohlo o nich být kvalifikovaně rozhodováno,

jednak zájem na tom, aby se proces podávání pozměňovacích návrhů stal plně transparentním a byly vyloučeny spekulace o možném prosazování partikulárních zájmů spojených s jejich předkládáním.

K bodu 6

Stejně jako v případě bodu 5 i toto ustanovení zavádí pro společnou zprávu výborů povinnost uvádět odůvodnění pozměňovacích návrhů a povinnost identifikace autora pozměňovacího návrhu.

Návrh reflektuje jednotnou povinnost odůvodňovat všechny pozměňovací návrhy.

K bodu 7

Návrh je součástí koncepce, jejímž cílem je dosáhnout větší přehlednosti a srozumitelnosti právního předpisu a systematictější legislativní práce prostřednictvím zavedení úplného znění právního předpisu jako nedílné součásti novely právního předpisu. Konsistence úplného znění vyžaduje, aby po schválení některé z paralelně projednávaných novel právního předpisu ve třetím čtení v Poslanecké sněmovně nemohly být další novely téhož předpisu projednány až do okamžiku, kdy je schválená novela buď vyhlášena ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nebo je její projednání ukončeno jinak.

Zároveň je ovšem třeba zohlednit, že v některých případech je nutno návrh zákona projednat zrychleně a přednostně před ostatními projednávanými návrhy změn téhož zákona. To je předmětem navrhovaného ustanovení, které umožňuje pozastavit projednávání paralelních novel předložených Senátu až do okamžiku, kdy je zrychleně projednávaná novela buď vyhlášena ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nebo je její projednávání ukončeno jinak. Po dobu přerušení projednávání se pozastavuje i běh lhůty 30 dní na projednávání návrhu zákona Senátem.

Koncepce respektuje účel lhůty 30 dní na projednání, kterým je zamezit možnosti zdržování při projednání návrhů zákonů Senátem. Tento postup se aplikuje automaticky, pouze za účelem zrychleného projednání jiného návrhu na změnu téhož zákona, vyžaduje přítomnost zvláštních vnějších okolností (stav legislativní nouze, stav ohrožení státu či válečný stav, provádění rozhodnutí mezinárodních organizací), zvláštní vnější okolnosti a výslovný požadavek vlády na využití tohoto postupu. Lhůta se navíc pouze pozastavuje a její běh navazuje okamžitě poté, kdy je zkráceně projednávaný návrh vyhlášen ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv či je jeho projednání ukončeno jinak. Z výše uvedeného vyplývá, že se jedná o úpravu, která je svým účelem a rozsahem konformní s účelem ustanovení čl. 46 odst. 1 Ústavy České republiky.

K bodu 8

Navrhovaná změna vyplývá ze zavedení úplného znění právního předpisu jako nedílné součásti novely právního předpisu. Zákaz projednat konkurenční změny zákona obsažené v návrhu zákonného opatření Senátu, které má de facto povahu zákona a je projednáváno před vyhlášením ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv pouze Senátem, je nezbytným opatřením vyplývajícím z této koncepce, analogickým obdobným opatřením při projednávání zákona v Poslanecké sněmovně a v Senátu.

K bodu 9

Návrh změny reflektuje jednotnou povinnost odůvodňovat všechny pozměňovací návrhy.

K bodu 10

Ustanovení aplikuje jednotnou povinnost odůvodňovat všechny pozměňovací návrhy i pro pozměňovací návrhy k návrhům zákonných opatření Senátu obsaženým ve stanoviscích výborů a jednotlivých senátorů.

K bodu 11

Ustanovení zavádí jednotnou povinnost odůvodňovat všechny pozměňovací návrhy pro pozměňovací návrhy k návrhům zákonných opatření Senátu předkládaným při jednání na plénu Senátu. Zároveň se zohledňuje skutečnost, že v některých případech bude třeba před závěrečným hlasováním reagovat úpravou návrhu (zejména úplného znění zákona) na mezitím vyhlášené novely téhož zákona, případně na nálezy Ústavního soudu, které týž zákon částečně zrušují.

K bodu 12

Cílem je umožnit zrychlené projednání návrhů zákonných opatření Senátu ve zvláštních situacích, kterými jsou zákonodárný proces ve stavu legislativní nouze, zákonodárný proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti a zákonodárný proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, a překonat ve výjimečných případech omezení zákazu současného projednávání více novel téhož zákona poté, co byla jedna z nich schválena ve třetím čtení. Ustanovení zároveň zohledňuje skutečnost, že mezi konkurenčními návrhy změn téhož zákona mohou být návrhy zákona či návrhy zákonného opatření Senátu projednáváné ve zkráceném jednání, jejichž pozdržení není žádoucí.

K bodu 13

Návrh změny reflektuje jednotnou povinnost odůvodňovat všechny pozměňovací návrhy pro pozměňovací návrhy k návrhům senátních návrhů zákona předkládaným ve výborech.

K bodu 14

Ustanovení zavádí pro usnesení výboru povinnost uvádět odůvodnění pozměňovacích návrhů a povinnost identifikace autora či autorů pozměňovacích návrhů k návrhům senátních návrhů zákona pro usnesení výborů.

K bodu 15

Ustanovení zavádí jednotnou povinnost odůvodňovat všechny pozměňovací návrhy pro pozměňovací návrhy k senátním návrhům zákona předkládaným při jednání na plénu Senátu. Zároveň se zohledňuje skutečnost, že v některých případech bude třeba před závěrečným hlasováním reagovat úpravou návrhu (zejména úplného znění zákona)

na mezitím vyhlášené novely téhož zákona, případně na nálezy Ústavního soudu, které týž zákon částečně zrušují.

K bodu 16

Ustanovení zapracovává technické změny související se zavedením povinného využívání elektronického systému tvorby právních předpisů pro legislativní proces tvorby zákonů v Senátu.

Ukládá se povinnost předkládat návrhy, které obsahují samotný text návrhu zákona, návrhu zákonného opatření Senátu a návrhu senátního návrhu zákona, jejich změnu či jejich odůvodnění prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů. Cílem je zajistit jednotnou aplikaci nástrojů elektronické tvorby právních předpisů a pravidel tvorby zákonů v celém legislativním procesu, usnadnit systematičtější a přehlednější projednání pozměňovacích návrhů, odstranit zbytečné chyby vyplývající z obtížné zvládnutelnosti projednání a zapracování velkého množství často protichůdných pozměňovacích návrhů a zajistit transparentnost změn právního předpisu co do jejich původce, času a důvodu navrhované změny. Počítá se i se zachováním možnosti vznášet pozměňovací návrhy ústně s tím, že je bude nezbytné neprodleně vložit do elektronického systému tvorby právních předpisů. Návrh předpokládá, že tento systém bude propojen s informačním systémem Senátu, který bude sloužit distribuci autorizované verze jednotlivých návrhů senátorům a jejich zveřejnění.

Pro možnost plného využití elektronického systému tvorby právních předpisů při projednávání zákonů v Senátu se zároveň stanoví povinnost zpracovávat návrhy na projednání pozměňovacích návrhů a provádět projednávání pozměňovacích návrhů k návrhu zákona prostřednictvím elektronického systému. Ze stejného důvodu se do elektronického systému tvorby právních předpisů zaznamenají návrhy a dokumenty související s projednáváním návrhu zákona a rozhodnutí přijatá v rámci jeho projednávání, přičemž se předpokládá, že prostřednictvím propojení elektronického systému tvorby právních předpisů a informačním systémem Senátu bude tento proces probíhat z větší části automatizovaně.

Klíčová role odborného aparátu Kanceláře Senátu se zohledňuje i v její odpovědnosti za zapracování návrhu úprav vyplývajících z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a jejich předložení předsedovi Senátu. Vzhledem k nepřetržitě probíhajícím legislativním a publikačním pracím a vzhledem k zákazu projednání či pozastavení projednávání některých návrhů je nezbytné návrh zákona, zákonného opatření Senátu a návrhu senátního návrhu zákona (zejména úplných znění zákona) s ohledem na mezitím vyhlášené změny téhož právního předpisu při projednávání ve třetím čtení odborně upravit. Elektronický systém tvorby právních předpisů poskytne pro tento úkol specializované nástroje. Návrhy předložené Kanceláří Senátu bude moci předseda Senátu v rámci projednávání návrhu ve třetím čtení dle své úvahy uplatnit.

Využívání nástrojů elektronického systému tvorby právních předpisů, které bude povinné, přinese zároveň významnou pomoc předkladatelům návrhů zákonů. Povede je procesem tvorby návrhu zákona a jeho odůvodnění, zpřehlední náročný proces projednávání pozměňovacích návrhů a v každém okamžiku umožní senátoru i odbornému pracovníkovi Kanceláře Senátu zjistit, jaká je aktuální podoba návrhu zákona, a změny snadněji a s nižším rizikem chyby zapracovat do textu zákona.

K čl. XXIII

Zákon zavádí povinnost převádět návrhy do systému e-Legislativa, aby jejich projednávání mohlo po nabytí účinnosti zákona probíhat v systému e-Legislativa se všemi pozitivními dopady, které jeho využití přináší, a byla zachována konzistence všech návrhů a dat obsažených v systému e-Sbírka a e-Legislativa. Po dobu, než bude návrh do systému vložen, se jeho projednání pozastaví.

K části šedesáté čtvrté

Datum nabytí účinnosti koresponduje s datem nabytí účinnosti zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). Je odvozeno od předpokládaného data dokončení systému e-Sbírka a e-Legislativa. Předpokládá se, že od 1. dubna 2015 bude systém plně funkční, a stanovené datum nabytí účinnosti tak ponechá dostatek času na seznámení uživatelů s prací se systémem. Současně je vhodné, aby byl nový systém vyhlášení právních předpisů zaveden od počátku nového kalendářního roku, což navržené datum účinnosti respektuje.