

V l á d n í n á v r h

ZÁKON

ze dne 2022,

kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb., zákona č. 172/2004 Sb., zákona č. 625/2006 Sb., zákona č. 162/2009 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 16/2015 Sb., zákona č. 322/2016 Sb. a zákona č. 168/2020 Sb., se mění takto:

1. V § 101 odst. 5 se slova „pokud rozhodne výbor, souhrnně vytisknou a dají se k dispozici“ nahrazují slovem „zpřístupní“.
2. § 120a včetně poznámky pod čarou č. 54 zní:

„§ 120a

Návrh zákonného opatření Senátu musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Senát usnést, a musí obsahovat součásti a přílohy stanovené zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv⁵⁴⁾. Důvodová zpráva musí dále obsahovat prohlášení, že součástí navrhované právní úpravy nejsou věci, jejichž úpravu zákonným opatřením Senátu Ústava vylučuje, a odůvodnění, proč její přijetí nesnese odkladu^{34d)}.

⁵⁴⁾ § 19 zákona č. 222/2016 Sb., 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), ve znění zákona č. 277/2019 Sb.“.

3. V § 122 odst. 3 větě první se za slovo „podávat“ vkládá slovo „odůvodněné“, ve větě třetí se slova „dají vytisknout a neprodleně se rozešlou“ nahrazují slovy „neprodleně zpřístupní“ a ve větě páté se slovo „písařských“ nahrazuje slovem „písemných“.
4. V § 122 odst. 4 se slovo „písařských“ nahrazuje slovem „písemných“.
5. V § 127 odstavec 2 zní:

„(2) Návrh senátního návrhu zákona musí obsahovat součásti a přílohy stanovené zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv⁵⁴⁾“.

Poznámka pod čarou č. 35 se zrušuje.

6. V § 130 odst. 5 větě první se za slovo „podávat“ vkládá slovo „odůvodněné“ a věty druhá a třetí se nahrazují větami „Byl-li podán pozměňovací návrh, předsedající jednání o návrhu senátního návrhu zákona přeruší. Pozměňovací návrhy se neprodleně zpřístupní všem senátorům. V jednání lze pokračovat nejdříve po 24 hodinách od jeho přerušení. V jednání pokračujícím po přerušení lze podávat pouze pozměňovací návrhy k opravě legislativně technických, gramatických a písemných chyb a k úpravám, které vyplývají z podaných pozměňovacích návrhů.“.
7. V § 130 se za odstavec 5 vkládá nový odstavec 6, který zní:

„(6) Pokud byly k návrhu senátního návrhu zákona podány pouze pozměňovací návrhy k opravě legislativně technických, gramatických a písemných chyb, může senátor navrhnout, aby bylo přikročeno k hlasování o nich bez přerušení jednání Senátu stanoveného v odstavci 5 větě druhé; o takovém návrhu rozhodne Senát bez rozpravy.“.

Dosavadní odstavce 6 až 8 se označují jako odstavce 7 až 9.

8. Za § 149 se vkládají nové § 149a a 149b, které včetně nadpisů a poznámek pod čarou č. 55 a 56 znějí:

„§ 149a

Informativní přehled veřejnoprávních povinností

(1) Při podávání pozměňovacích návrhů podle § 101 odst. 1, § 109 odst. 1, § 121 odst. 1, § 122 odst. 3, § 129 odst. 1 a § 130 odst. 5 se k nim přikládá nebo uvede informativní přehled veřejnoprávních povinností z nich vyplývajících.

(2) K usnesení přijatému podle § 104, § 110 odst. 4, § 121 odst. 2, § 122 odst. 5, § 129 odst. 2 a § 130 odst. 7 se přikládá informativní přehled veřejnoprávních povinností vyplývajících z pozměňovacích návrhů, které byly přijaty.

(3) K mezinárodní smlouvě předkládané podle § 115 věty druhé se přikládá informativní přehled veřejnoprávních povinností z ní vyplývajících.

(4) Na informativní přehled veřejnoprávních povinností se použijí ustanovení zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv stanovící strukturu tohoto přehledu obdobně⁵⁵⁾.

§ 149b

Využití elektronického systému tvorby právních předpisů

(1) Návrh senátního návrhu zákona, návrh zákonného opatření Senátu a pozměňovací návrh k návrhu zákona, k návrhu senátního návrhu zákona nebo k návrhu zákonného opatření Senátu, včetně pozměňovacího návrhu k opravě legislativně technických, gramatických a písemných chyb a pozměňovacího návrhu k úpravám, které vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, se zpracovávají a předkládají v elektronickém systému tvorby právních předpisů⁵⁶⁾. Umožňuje-li zákon podávat návrh podle věty první ústně a nevytvoří-li senátor návrh současně prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů, Kancelář Senátu zajistí bezodkladně zpracování návrhu v elektronickém systému tvorby

právních předpisů.

(2) Předseda Senátu ve spolupráci s Kanceláří Senátu prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů zabezpečí před

a) vrácením návrhu zákona Poslanecké sněmovně legislativně technickou úpravu návrhu zákona, zejména úpravu vyplývající ze schválených pozměňovacích návrhů a úpravu vyplývající z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu, která věcně nemění obsah návrhu zákona,

b) postoupením návrhu ústavního zákona nebo zákona, k jehož přijetí je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem, Poslanecké sněmovně, legislativně technickou úpravu návrhu ústavního zákona nebo zákona, k jehož přijetí je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem, zejména úpravu vyplývající ze schválených pozměňovacích návrhů a úpravu vyplývající z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu, která věcně nemění obsah návrhu ústavního zákona nebo zákona, k jehož přijetí je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem,

c) projednáním návrhu zákonného opatření Senátu ve výborech legislativně technickou úpravu návrhu zákonného opatření Senátu vyplývající z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu, která věcně nemění obsah návrhu zákonného opatření Senátu; má-li takto prováděná legislativně technická úprava dopad na podaný pozměňovací návrh, uvede se tato skutečnost u pozměňovacího návrhu,

d) projednáním návrhu zákonného opatření Senátu ve výborech legislativně technickou úpravu návrhu zákonného opatření Senátu, která věcně nemění obsah návrhu zákonného opatření Senátu a vyplývá z návrhů změn měněného právního předpisu dříve předložených Senátu k projednání a dosud Senátem neodmítnutých, které se týkají měněných ustanovení a ze kterých návrh zákonného opatření Senátu vychází; má-li takto prováděná legislativně technická úprava dopad na podaný pozměňovací návrh, uvede se tato skutečnost u pozměňovacího návrhu,

e) postoupením zákonného opatření Senátu prezidentu republiky legislativně technickou úpravu zákonného opatření Senátu, zejména úpravu vyplývající ze schválených pozměňovacích návrhů a úpravu vyplývající z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu, která věcně nemění obsah zákonného opatření Senátu,

f) projednáním návrhu senátního návrhu zákona ve výborech legislativně technickou úpravu návrhu senátního návrhu zákona vyplývající z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu, která věcně nemění obsah návrhu senátního návrhu zákona; má-li takto prováděná legislativně technická úprava dopad na podaný pozměňovací návrh, uvede se tato skutečnost u pozměňovacího návrhu,

g) projednáním návrhu senátního návrhu zákona ve výborech legislativně technickou úpravu návrhu senátního návrhu zákona, která věcně nemění obsah návrhu senátního návrhu zákona a vyplývá z návrhů změn měněného právního předpisu dříve předložených Poslanecké sněmovně k projednání a dosud Poslaneckou sněmovnou neodmítnutých, které se týkají měněných ustanovení a ze kterých návrh senátního návrhu zákona vychází; má-li takto

prováděná legislativně technická úprava dopad na podaný pozměňovací návrh, uvede se tato skutečnost u pozměňovacího návrhu,

h) zpřístupněním pozměňovacích návrhů legislativně technickou úpravu návrhu senátního návrhu zákona vyplývající z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu, která věcně nemění obsah návrhu senátního návrhu zákona; má-li takto prováděná legislativně technická úprava dopad na podaný pozměňovací návrh, uvede se tato skutečnost u pozměňovacího návrhu,

i) zpřístupněním pozměňovacích návrhů legislativně technickou úpravu návrhu senátního návrhu zákona, která věcně nemění obsah návrhu senátního návrhu zákona a vyplývá z návrhů změn měněného právního předpisu dříve předložených Poslanecké sněmovně k projednání a dosud Poslaneckou sněmovnou neodmítnutých, které se týkají měněných ustanovení a ze kterých návrh senátního návrhu zákona vychází; má-li takto prováděná legislativně technická úprava dopad na podaný pozměňovací návrh, uvede se tato skutečnost u pozměňovacího návrhu a

j) podáním senátního návrhu zákona Poslanecké sněmovně legislativně technickou úpravu senátního návrhu zákona, zejména úpravu vyplývající ze schválených pozměňovacích návrhů a úpravu vyplývající z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu, která věcně nemění obsah senátního návrhu zákona.

(3) Kancelář Senátu zaznamená návrhy na rozhodnutí týkající se projednávání návrhu zákona, návrhu senátního návrhu zákona nebo návrhu zákonného opatření Senátu, přijatá rozhodnutí týkající se jejich projednávání a prohlášení týkající se jejich projednávání neprodleně po jejich podání nebo učinění v elektronickém systému tvorby právních předpisů. Kancelář Senátu vloží dokumenty související s projednáváním návrhu zákona, návrhu senátního návrhu zákona nebo návrhu zákonného opatření Senátu neprodleně po jejich předložení do elektronického systému tvorby právních předpisů.

(4) Předseda Senátu podepíše a postoupí zákonné opatření Senátu podle § 126 odst. 2 a zašle zákonné opatření Senátu podle § 126 odst. 3 prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů.

(5) Nastane-li překážka bránící využití elektronického systému tvorby právních předpisů a je-li třeba neprodleně zpracovat návrh zákona, návrh senátního návrhu zákona nebo návrh zákonného opatření Senátu, tvorba, předložení, postoupení a podepsání návrhu zákona, návrhu senátního návrhu zákona nebo návrhu zákonného opatření Senátu probíhá elektronicky bez využití elektronického systému tvorby právních předpisů, a není-li to možné, v listinné podobě. Pomine-li překážka podle věty první, návrh zákona, návrh senátního návrhu zákona nebo návrh zákonného opatření Senátu včetně dokumentů souvisejících s projednáváním návrhu zákona, návrhu senátního návrhu zákona nebo návrhu zákonného opatření Senátu vloží neprodleně správce elektronického systému tvorby právních předpisů v součinnosti s Kanceláří Senátu do elektronického systému tvorby právních předpisů.

⁵⁵⁾ Příloha k zákonu č. 222/2016 Sb., ve znění zákona č. 277/2019 Sb.

⁵⁶⁾ § 16 zákona č. 222/2016 Sb., ve znění zákona č. 277/2019 Sb.“.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Projednávání návrhu zákona, návrhu senátního návrhu zákona nebo návrhu zákonného opatření Senátu, který byl postoupen nebo předložen k projednání Senátu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 107/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

Čl. III

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2024.

Důvodová zpráva

A. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Podobu přístupu k platnému právu (či přesněji k celostátně závaznému platnému právu) v současné době upravuje zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, (dále „zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv“). Vydávání a vyhlášování právních předpisů a mezinárodních smluv v České republice je tak založeno na tradiční podobě úřední sbírky právních předpisů. Jejimi hlavními rysy jsou listinná podoba a právní závaznost vyhlášených textů právních předpisů, které tvoří zároveň jediný právně závazný zdroj informací o právní úpravě. Jejich správnost je garantována státní mocí.

V oblasti tvorby práva je hlavním problémem zastaralost prostředků pro tvorbu práva i některých postupů tvorby práva, které neodpovídají nárokům komplexního právního řádu České republiky úzce provázaného s právem Evropské unie a s mezinárodním právem. Tato situace vede k prohlubujícímu se zhoršování kvality právního řádu České republiky, udržuje nízkou transparentnost tvorby práva a představuje překážku zvyšování konkurenceschopnosti České republiky jako celku a českých podnikatelských subjektů v rámci společného trhu Evropské unie. Praxe postrádá moderní nástroj tvorby a projednávání návrhů právních předpisů, který bude založen na využívání přesných dat o textu právních předpisů v úplném (a tedy i výrazně srozumitelnějším) znění. Ten by měl respektovat přirozenou podobu legislativní práce, propojit celý legislativní proces od počátku prací až po publikaci právního předpisu ve Sbírce zákonů, zvýšit přehlednost legislativního procesu pro tvůrce práva i pro ty, kteří jej sledují, a posílit transparentnost legislativního procesu. Ke kvalitě právních předpisů by měl přispět tak, že umožní systematickou aplikaci legislativních pravidel a sjednocování právní terminologie, usnadní jejich dodržování pro všechna stadia legislativního procesu, umožní automatizaci části formálních procesů tvorby práva a tvůrcům právních předpisů poskytne větší prostor věnovat se obsahové stránce legislativních návrhů.

Výše nastíněné nedostatky současného stavu v oblasti tvorby a vyhlášování práva primárně řeší již dnes platný zákon č. 222/2016 Sb., 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 dále pak tzv. změnový zákon, tedy zákon č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Účinnost obou právních předpisů je stanovena na 1. ledna 2023, a je tak vytvořen základ právní úpravy, která umožňuje realizovat komplexní elektronizaci a modernizaci tvorby a vyhlášování právních předpisů (souběžně předkládaným návrhem na změnu zákona č. 222/2016 Sb. se navrhuje posunutí účinnosti na 1. ledna 2024).

Předkládaný návrh pak zajistí promítnutí výše uvedeného do jednacího řádu Senátu. Jednací řád Senátu byl jakožto právní předpis obsahující mimo jiné právní úpravu legislativního procesu v horní komoře Parlamentu České republiky navržen k novelizaci současně s jednacím řádem Poslanecké sněmovny a dalšími souvisejícími zákony, které byly

novelizovány zákonem č. 277/2019 Sb., nicméně během projednávání byl z návrhu změnového zákona z procesních důvodů vypuštěn a následně připravená samostatná novelizace jednacího řádu Senátu nestihla být v minulém volebním období projednána Poslaneckou sněmovnou. Jednací řád Poslanecké sněmovny a další zákony tedy již byly novelizovány a adaptovány na změny související s přijetím zákona č. 222/2016 Sb., jednací řád Senátu však nikoliv. Projednávání předmětných změn jednacího řádu Senátu je dlouhodobě ovlivněno skutečností, že Senát tyto změny vnímá nikoli pouze v kontextu digitalizace legislativního procesu, ale v širším kontextu Senátem požadovaných změn lhůt a postupů při projednávání návrhů zákonů postupovaných Senátu Poslaneckou sněmovnou.

Změny navrhované v jednacím řádu Senátu souvisí jednak s elektronizací tvorby a vyhlášováním zákonů a se začleněním úplného znění do projednávajícího, schvalovaného a vyhlášovajícího znění právního předpisu, jednak se snahou zpřehlednit proces projednání návrhu zákona a zavést jednotné standardy tvorby a odůvodnění návrhu zákona.

Úprava tedy navazuje na obecnou úpravu tvorby právních předpisů v zákoně 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 projednávání návrhů zákonů, neboť tyto změny nebyly do jednacího řádu Senátu na rozdíl od jednacího řádu Poslanecké sněmovny zapracovány, ačkoliv základní povinnost vytvářet návrhy zákonů, pozměňovacích návrhů atd. prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů již je – i pro Senát – stanovena v zákoně č. 222/2016 Sb.

Navrhovaná úprava dále zohledňuje změnu terminologie, která je obsažena v zákoně o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, tj. skutečnost, že namísto Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv bude k veřejnému vyhlášení právních předpisů, mezinárodních smluv a jiných aktů sloužit Sbírka zákonů a mezinárodních smluv. Změna terminologie se do navrhované úpravy promítla také nahrazením archaických výrazů za výrazy v jiných právních předpisech běžně používané.

Návrh též reaguje na přijetí zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon).

Do návrhu byla zapracována rovněž povinnost předkládat k návrhům na změnu právního předpisu přehled veřejnoprávních povinností, který má za cíl zpřehlednit orientaci v právním řádu a učinit jej předvídatelnějším, ačkoliv se jedná o dokument právně nezávazný.

Podrobné zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů, vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku, zhodnocení korupčních rizik a zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů, dosavadního průběhu legislativního procesu a závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), jsou detailně obsaženy v důvodové zprávě k zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

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

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

Problematika vyhlášení zákonů a mezinárodních smluv je upravena v čl. 52 Ústavy České republiky. Ten nikterak nevymezuje podobu, ve které má být právní předpis vyhlášen. Podobu právního předpisu a podobu dokumentu, ve kterém je projednáván a podepisován, nijak nevymezují ani ustanovení Ústavy České republiky upravující projednání právních předpisů Parlamentem.

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 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 zákonodárného sboru. Mandát senátora Poslanecké sněmovny Parlamentu je koncipován jako tzv. „mandát volný“. Volnost mandátu nelze ovšem vnímat zcela neomezeně, ale v rámci mantinelů slibu, 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 zákonodárného sboru slibem přijal. Není také pochybnosti o tom, že jednota a srozumitelnost právního řádu a právo na dobré zákonodárství, o kterém hovoří nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06, je v zájmu adresátů práva, a tedy „v zájmu všeho lidu“, jak ohledně výkonu mandátu člena zákonodárného 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 zákonodárného sboru nijak neomezuji 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 stanoví povinnost využití elektronického systému tvorby právních předpisů pro předložení návrhu právního předpisu. Není vyloučeno, že část tvůrčích prací proběhne mimo elektronický systém tvorby právních předpisů a jejich výsledky do něho budou po jejich dokončení zapracovány. Pomoc s využíváním systému

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.

Další ústavněprávní aspekty celkového řešení jsou popsány v důvodové zprávě k zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

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

3. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Návrh zákona není s právními předpisy a jinými prameny práva Evropské unie v rozporu.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami i ostatními prameny mezinárodního práva.

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky je popsán v souvislosti s celkovým řešením v důvodové zprávě k zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Navrhovaná právní úprava nemá žádné sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

6. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava nemá přímé ani zprostředkované dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci pohlaví, nerozlišuje ani nezvýhodňuje jedno pohlaví a nestanoví pro ně odlišné podmínky. Navrhovaná právní úprava nemá ani jiný dopad ve vztahu k zákazu diskriminace z jakéhokoli jiného důvodu.

7. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Přístup k platnému právu a proces tvorby právních předpisů je věcí veřejnou, a proto každý má právo na přístup k nim. Již přijaté zákony č. 222/2016 Sb. a č. 277/2019 Sb. ani předkládaný návrh zákona ve svých ustanoveních vzhledem k předmětu své úpravy přímo nezakládají nové zpracování osobních údajů.

V rámci elektronické tvorby právních předpisů se opět předpokládá, že účastníci legislativního procesu se budou přihlašovat do systému e-Legislativa prostřednictvím identifikačního systému veřejné správy JIP/KAAS (tzv. autentizační informační systém podle § 56a zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech), aby bylo možné jednotlivé subjekty přesně identifikovat. Provozovatel systému opět zajistí odpovídající bezpečnostní opatření, aby bylo zamezeno vnějšímu proniknutí a získání identifikačních údajů uživatelů.

8. Zhodnocení korupčních rizik

Již přijaté zákony č. 222/2016 Sb. a č. 277/2019 Sb. spolu s předkládaným návrhem zákona budou mít pozitivní dopad vzhledem k boji s korupčními riziky obsaženými v právních předpisech. Projekt e-Sbírka a e-Legislativa reaguje na nedostatky v přístupu k platnému právu a k procesu tvorby právních předpisů zavedením právně závazné elektronické podoby právního předpisu a právní závaznosti konsolidovaného znění právního předpisu jako základních předpokladů dostupnosti a přehlednosti práva. Jeho srozumitelnost pro běžného občana usnadní současné vybudování oficiální databáze právních předpisů, která bezplatně zpřístupní minulé i aktuální konsolidovaná znění právních předpisů, komplexně propojí právní předpisy mezi sebou navzájem, s právem EU, s výkladovými dokumenty, a která umožní budování vazeb mezi jednotlivými informačními systémy veřejné správy na základě vazeb založených v právním řádu. Realizace projektu tak vytvoří základní předpoklad transparentnosti výkonu veřejné správy, vyšší srozumitelnost a transparentnost pravidel, na kterých je postavena a kterými se při svém výkonu má řídit. Systém 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 podnítl rozvoj navazujících veřejných i komerčních služeb. Systém e-Sbírka bude volně přístupný a uživatelům nebudou vznikat žádné další náklady.

Vybudováním moderních nástrojů tvorby a projednávání legislativních návrhů v rámci projektu e-Sbírka a e-Legislativa založených na práci s konsolidovaným zněním právního předpisu, ověřené databázi textů právních předpisů a jednotné evidenci a zaznamenávání změn právních předpisů dojde ke zvýšení přehlednosti a srozumitelnosti právních předpisů, jakož i k usnadnění orientace v procesu projednání návrhů změn (meziresortní připomínkové řízení a projednání v obou komorách Parlamentu České republiky). Přípravované legislativní změny zvýší požadavky na kvalitu odůvodnění návrhů. Nový systém e-Sbírka a e-Legislativa bude mít pozitivní dopad ve vztahu k zhodnocení korupčních rizik navrhovaných právních předpisů v tom, že v ustanovení § 20 odst. 2 písm. d) zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se stanoví, že důvodová zpráva musí obsahovat zhodnocení korupčních rizik návrhu právního předpisu. Celkovým výsledkem bude vyšší kvalita, efektivita a transparentnost tvorby práva a snížení korupčních rizik při přípravě

a projednávání právních předpisů a posilování demokratického prvku přípravy právních předpisů.

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Z hlediska bezpečnosti nebo obrany státu nebyly identifikovány žádné negativní dopady předkládané právní úpravy. V technické oblasti tvoří navrhované řešení elektronický systém Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronický systém tvorby právních předpisů, přičemž zajištění jejich řádného provozu bude zabezpečeno mimo jiné i postupy v souladu se zásadami kybernetické bezpečnosti.

10. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se Zásadami pro tvorbu digitálně přívětivé legislativy

Zhodnocení je zhodnocením implementace projektu e-Sbírka a e-Legislativa jako celku.

Navrhovaná právní úprava byla vyhodnocena vzhledem k následujícím zásadám:

1. Budování přednostně digitálních služeb (princip digital by default)

Cílem projektu e-Sbírka a e-Legislativa, jehož právní úpravu návrh novelizuje, je digitalizace oficiálních úředních sbírek celostátně závazných právních předpisů a elektronizace procesu jejich tvorby.

2. Maximální opakovatelnost a znovupoužitelnost údajů a služeb

Data systému budou k dispozici pro využití a další zpracování jiným systémům veřejné správy (přes eGovernment On-Line Service Bus a specifická API) a dalším subjektům (formou veřejného API i OpenDat), a to včetně systému jednoznačného evropského identifikátoru legislativy (ELI). Data o právním řádu České republiky budou využívána systémem Registr práv a povinností jako osa pro práci s právními předpisy a jejich ustanoveními při registraci a úpravách agend. Systém bude naopak využívat dat Registru práv a povinností o agendách spojených s právními předpisy a bude využívat další systémy a služby eGovernmentu včetně jednotného identitního prostoru CzechPointu JIP/KAAS, Komunikační infrastruktury veřejné správy, služeb Dohledového centra eGovernmentu a služeb poskytovaných Centrálním místem služeb.

3. Budování služeb přístupných a použitelných pro všechny, včetně osob se zdravotním postižením (princip governance accessibility)

Služby a nástroje, které bude systém e-Sbírka a e-Legislativa poskytovat, budou splňovat pravidla přístupnosti stanovená zákonem č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací a o změně zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4. Sdílené služby veřejné správy

Systém bude koncipován tak, aby relevantních služeb mohly využívat i jiné systémy veřejné správy (např. Portál veřejné správy, základní registr agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů údajů a některých práv a povinností).

5. Konsolidace a propojování informačních systémů veřejné správy

Systém e-Sbírka a e-Legislativa se stane právně závazným (a tudíž i referenčním) zdrojem informací o právu České republiky. Současně integruje dílčí informační systémy Úřadu vlády České republiky, Poslanecké sněmovny a Senátu využívané pro podporu legislativního procesu do navzájem integrovaného komplexního řešení.

6. Mezinárodní interoperabilita – budování služeb propojitelných a využitelných v evropském prostoru

Systém e-Sbírka a e-Legislativa bude využívat pro práci s daty o právu Evropské unie dat systému EUR-Lex. Zapojí se do výměny dat o národních právních úpravách v rámci systému N-Lex a zavede a v datech využije interoperabilní koncept Evropského legislativního identifikátoru (ELI).

7. Ochrana osobních údajů v míře umožňující kvalitní služby (princip GDPR)

Principy GDPR budou při práci s osobními údaji plně implementovány (viz zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů).

8. Otevřenost a transparentnost včetně otevřených dat a služeb (princip open government)

Data veřejného charakteru obsažená v systému e-Sbírka a e-Legislativa budou poskytována jako open data a budou tak publikována formou otevřených dat podle platné legislativy a následně evidována v Národním katalogu otevřených dat.

9. Technologická neutralita

Otevřené zadávací řízení na výstavbu systému e-Sbírka a e-Legislativa bylo postaveno na technologicky neutrálním detailním návrhu řešení.

10. Uživatelská přívětivost

Systém e-Sbírka a e-Legislativa je připravován při zohlednění zásad uživatelské přívětivosti, včetně zohlednění specifických vlastností mobilních zařízení.

Návrh zákona je v souladu se všemi zásadami digitálně přívětivé legislativy.

11. Povinnost provést hodnocení dopadů regulace (RIA)

Svým dopisem č. j. 6558/2022-UVCR udělil předseda Legislativní rady vlády výjimku provést hodnocení dopadů regulace (RIA), neboť závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace byla zpracována souhrnně již k návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

12. Návrh, aby s návrhem zákona byl vysloven souhlas již v 1. čtení

Navrhuje se, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s návrhem již v 1. čtení podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny. Důvodem je časová naléhavost – je třeba provést co nejrychlejší úpravu změn právního řádu v souvislosti s již probíhající elektronizací legislativního procesu, neboť s ohledem na pokračující práce na vývoji systému e-Legislativa je nezbytné zafixovat právní úpravu legislativního procesu v Senátu, aby mohla být promítnuta do tohoto systému.

B. Zvláštní část

K čl. I

K bodům 1 až 6 (navrhovaný § 101 odst. 5, § 120a , § 122 odst. 3 a 4, § 127 odst. 2 a § 130 odst. 5)

Ustanovení terminologicky reflektují skutečnost, že pozměňovací návrhy budou existovat pouze v elektronické podobě. V oblasti tvorby odůvodnění představuje část druhá zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv *lex specialis*. Navrhovaná ustanovení odkazují na pravidla tvorby odůvodnění obsažená v zákoně o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (§ 19), kde je stěžejní důraz kladen na přiložení dokumentů stanovených tímto zákonem k textu návrhu právního předpisu. K návrhu právního předpisu se přikládá alespoň důvodová zpráva a stručný popis obsahu návrhu právního předpisu. Jedná se tak o tzv. minimální společný jmenovatel, který přispěje k transparentnosti a přehlednosti legislativního procesu.

Navíc je nově explicitně stanoveno, že v podrobné rozpravě k návrhu senátního návrhu zákona lze podávat pouze odůvodněné pozměňovací návrhy.

Nahrazením slova „písařských“ slovem „písemných“ se sjednocuje používání tohoto pojmu v jednacím řádu Senátu.

Cílem navrhovaného ustanovení § 130 odst. 5 je zajistit, aby senátoři měli prostor se s předkládanými pozměňovacími návrhy senátního návrhu zákona seznámit a zaujmout k nim stanovisko.

K bodu 7 (navrhovaný § 130 odst. 6)

Účelem předmětného ustanovení je zpřesnění procesního postupu v situacích, kdy se jedná o hlasování o pozměňovacích návrzích, které toliko formálně opravují legislativně technické, gramatické a písemné chyby; v těchto situacích je legitimní, že hlasování o návrzích tohoto typu může být provedeno bez přerušení jednání Senátu podle odstavce 5 věty třetí.

K bodu 8 (navrhovaný § 149a a 149b)

Navrhovaná úprava § 149a reflektuje novou povinnost předkládat současně s návrhem právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv tzv. informativní přehled veřejnoprávních povinností vyplývajících z návrhu právního předpisu. Tato povinnost je zakotvena v § 19 odst. 1 písm. c) zákona č. 222/2016 Sb. a použije se rovněž na pozměňovací návrhy, resp. na mezinárodní smlouvy, které se předkládají Senátu.

Informativní přehled veřejnoprávních povinností má za cíl zpřehlednit orientaci v právním řádu a učinit jej předvídatelnějším. Jedná se o dokument sice právně nezávazný, nicméně podstatný pro poznání vůle zákonodárce, proto je vhodné stanovit povinnost jej předkládat s každou navrhovanou změnou právního předpisu v průběhu legislativního procesu. Obdobnou úpravu obsahuje rovněž jednací řád Poslanecké sněmovny (konkrétně ustanovení § 91 odst. 4, § 92 odst. 1, § 94 odst. 1 a § 108 odst. 1, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.).

Ustanovení § 149b zapracovává technické změny související se zavedením povinného využívání elektronického systému tvorby právních předpisů pro legislativní proces tvorby zákonů v Senátu. Obecně lze konstatovat, že navrhovaná úprava zachycuje klíčové body projednávání, kde je nezbytné předmětnou aktualizaci provést a současně kde pro její provedení poskytuje postup projednávání legislativního návrhu odpovídající prostor podle jednacího řádu Senátu. Technické nástroje e-Legislativy nicméně umožňují aktualizaci provést podle potřeby kdykoli, kdy si změny právního řádu takovou úpravu vyžadají.

Ukládá se povinnost vytvářet 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 k 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 právního předpisu a rozhodnutí přijatá v rámci jeho projednávání, přičemž se předpokládá, že prostřednictvím propojení elektronického systému tvorby právních předpisů a informačního systému Senátu bude tento proces probíhat z větší části automatizovaně.

Smyslem předmětné úpravy je zajistit, aby výbory Senátu jakožto nejčastější podatelé pozměňovacích návrhů pracovaly při posuzování předložených návrhů s jejich aktuálním zněním. Při četnosti novelizací zákonů a míry jejich vzájemné provázanosti není vyloučeno, že se text zákona, jež je předmětem novely, v mezidobí změní. Obdobně má úprava zajistit, aby plenum Senátu mělo před fází legislativního procesu, která je z hlediska případných změn projednávaných návrhů klíčová, k dispozici aktuální znění novelizovaných zákonů. Mezi předložením návrhu Senátu a jeho dalším projednáním existuje časová prodleva a není zcela vyloučeno, že text právního předpisu, jež má být novelizován, dozná změn, jakkoliv je potřeba připustit, že pravděpodobnost změny bude spíše nižší. Protože však případná změna znění může být takového charakteru, že se podaný pozměňovací návrh může stát v různém rozsahu zbytečným či nelogickým, navrhuje se, aby byli senátoři prostřednictvím souhrnu pozměňovacích návrhů na takovou situaci upozorněni. Navrhované ustanovení počítá s obdobným mechanismem v případě postupu podle stykového zákona.

Ustanovení současně umožňuje reagovat na specifické případy, kdy návrh záměrně navazuje na jiný legislativní návrh, jehož projednávání nebylo doposud ukončeno. V systému

bude umožněn výběr, na jaký legislativní návrh, jehož projednávání nebylo ukončeno, má text navazovat. Bude proto možné editovat text ve znění návrhu, na který návrh navazuje. Nejedná se o obecný případ paralelních novelizací téhož předpisu, jeho aplikace je volitelná a ve většině případů (standardní výskyt paralelních novelizací téhož předpisu) se toto ustanovení nebude při přípravě návrhu zákona aplikovat.

Provedení aktualizace textu právního předpisu je svěřováno předsedovi Senátu z důvodu jeho specifické role v legislativním procesu. V případě přijímání zákonných opatření Senátu má předseda Senátu v zásadě obdobné postavení jako předseda Poslanecké sněmovny při přijímání zákonů. Lze tedy na něj vztáhnout závěry, které učinil Ústavní soud (nález ze dne 12. listopadu 2013 sp. zn. Pl. ÚS 22/13) ohledně působnosti předsedy Poslanecké sněmovny stran péče o kvalitu zákonů. Předsedovi Senátu jako osobě spolupodepisující zákonná opatření Senátu tak náleží úkol zajistit s pomocí dalších orgánů Senátu (zpravodajové, ověřovatelé) a Kanceláře Senátu, aby konečný projev vůle Senátu byl formulován v souladu s požadavky kladenými na zákonné opatření Senátu v podmínkách demokratického právního státu (určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost, jazyková a stylistická bezvadnost a respektování zákazu zpětné účinnosti). S ohledem na rozsah svěřované působnosti a požadavky na specifickou odbornost pro její výkon není možné, aby tuto působnost vykonával předseda Senátu sám. Z tohoto důvodu se podtrhuje součinnostní role Kanceláře Senátu. Ta podle § 146 zákona o jednacím řádu Senátu plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Senátu, jeho orgánů a funkcionářů, senátorů a senátorských klubů. Podobně jako v případě Poslanecké sněmovny bude pochopitelně možné, aby předseda Senátu opíraje se o § 34 zákona o jednacím řádu Senátu delegoval výkon předmětné působnosti na místopředsedy Senátu.

Klíčová role odborného aparátu Kanceláře Senátu se zohledňuje i v její úloze tkvící v zapracování návrhu úprav vyplývajících z právních předpisů a nálezů Ústavního soudu vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a jejich předložení předsedovi Senátu. Elektronický systém tvorby právních předpisů poskytne pro tento úkol specializované nástroje.

Využívání nástrojů elektronického systému tvorby právních předpisů, které bude povinné, přinese zároveň významnou pomoc předkladatelům návrhů zákonů. Povede je procesem tvorby návrhu právního předpisu 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 právního předpisu, a změny snadněji a s nižším rizikem chyby zapracovat do textu právního předpisu.

K čl. II (přechodné ustanovení)

Zákon z důvodu složitosti přechodu na elektronický systém tvorby právních předpisů a komplexnosti tohoto systému, ponechává dokončení projednávání návrhu zákona, návrhu senátního zákona a návrhu zákonného opatření Senátu, které byly postoupeny nebo předloženy přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, podle stávající právní úpravy.

K čl. III (účinnost)

Účinnost se navrhuje k 1. lednu 2024 v návaznosti na souběžně předkládanou novelu k zákonu č. 222/2016 Sb., která posouvá účinnost tohoto zákona právě na 1. ledna 2024.

Navrhovaná účinnost je rovněž v souladu s § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.

V Praze dne 13. dubna 2022

Předseda vlády:

Prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL. M., v. r.

1. místopředseda vlády a ministr vnitra:

Mgr. Bc Vít Rakušan v. r.