

ZÁPADO ČESKÁ UNIVERZITA
V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Legislativní proces

Michaela TMŠleiová

Plzeň

2012

ZÁPADNÍ ČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

Oddělení správního práva

Mgr. František Korbel, Ph.D.

studijní program Právo a právní věda, obor Právo

Legislativní proces

Michaela Těleová

Plzeň

2012

Prohlášení

Prohláuji, že diplomovou práci na téma „Legislativní procesy“ jsem vypracovala samostatně a že jsem uvedla veškeré prameny, použitou literaturu a podkladové materiály, ze kterých jsem čerpala, v seznamu literatury.

Podpis: _____

Poděkování

Chci bych poděkovat svému vedoucímu diplomové práce Mgr. Františku Korbelovi, Ph.D. za ochotu a za cenné připomínky. Také bych chtěla poděkovat svým rodičům za jejich lásku a podporu.

OBSAH

Úvod	7-8
1 Systém právních norem v České republice	9
1.1 Regulativnost	9-10
1.2 Právní závaznost	10
1.3 Obecnost	10-11
1.4 Vynutitelnost	11-13
2 Legislativní proces v České republice	14-15
2.1 Právní regulace	16
2.1.1 Ústava ČR	16-17
2.1.2 Listina základních práv a svobod	17
2.1.3 Zákon o jednacím řádu Poslanecké sn movny	17-18
2.1.4 Zákon o jednacím řádu Senátu	18
2.1.5 Zákon o Sbírce zákon	18
2.1.6 Zákon o obcích	19
2.1.7 Zákon o krajích	19
2.1.8 Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky	19
2.1.9 Legislativní pravidla vlády	20
2.2 Hodnocení dopad regulace	21
2.3 Zákonodárná iniciativa	22
2.4 Parlament	23
2.5 Senát	23-24
2.6 Poslanecká sn movna	25
2.7 Vláda	25-26
2.8 Ministerstva	26
2.9 Vládní návrh zákona	27-29
2.10 Pr běh legislativního procesu	30
2.10.1 Prvé tení	30-31

2.10.2	<i>Druhé tení</i>	31-32
2.10.3	<i>T etí tení</i>	32
2.10.4	<i>ízení v Senátu</i>	32-33
2.11	Právo veta	34-36
2.12	Vyhlá-ení zákona	37
2.13	Elektronizace legislativního procesu	38
3	Legislativní proces v Evropské unii	39
3.1	Integra ní paradigmata	39-40
3.2	Evropská komise	41
3.2.1	<i>Vývoj</i>	41-42
3.2.2	<i>Slofení</i>	42
3.2.3	<i>Pravomoci</i>	43
3.3	Rada Evropské unie	44
3.3.1	<i>Vývoj</i>	44
3.3.2	<i>Slofení</i>	44-45
3.3.3	<i>Pravomoci</i>	45-46
3.3.4	<i>Rozhodování</i>	46-47
3.4	Evropský parlament	48
3.4.1	<i>Vývoj</i>	48-49
3.4.2	<i>Slofení</i>	49-50
3.4.3	<i>Pravomoci</i>	50-51
3.5	Evropská rada	52
3.5.1	<i>Vývoj</i>	52-53
3.5.2	<i>Slofení</i>	53-54
3.5.3	<i>Pravomoci a funkce</i>	54
3.6	Soudní dv r Evropské unie	55
3.6.1	<i>Princip p ímého ú inku</i>	55
3.6.2	Princip nad azenosti	55-56
3.7	Primární a sekundární právo	57
3.7.1	<i>Sekundární právo</i>	57-58

3.8	Zásady legislativního procesu	59-60
3.9	Legislativní proces před přijetím Lisabonské smlouvy	61
3.9.1	<i>Procedura konzultace</i>	61-62
3.9.2	<i>Procedura spolupráce</i>	62
3.9.3	<i>Procedura spolurozhodování</i>	62-63
3.9.4	<i>Procedura souhlasu</i>	63
3.9.5	<i>Vyhlášení a vstup zákona v platnost</i>	64
3.10	Legislativní proces po přijetí Lisabonské smlouvy	65
3.10.1	<i>Obecný legislativní postup</i>	65-66
3.10.2	<i>Zvláštní legislativní postup</i>	66
3.10.3	<i>Vyhlášení a vstup zákona v platnost</i>	66
4	Jazyk UML	67
4.1	Stavební bloky	67
4.1.1	<i>Prvky</i>	68
4.1.2	<i>Relace</i>	69
4.1.3	<i>Diagramy</i>	70
4.2	Diagramy pádů	71
4.3	Diagram analytických tříd	71
4.4	Diagram aktivit	72
4.5	Sekvenční diagram	73
4.6	Nástroje pro modelování	74
5	Legislativní proces ve Spojených státech Amerických	75
	Závěr	76-78
	Resume	79-81
	Graf 1	82
	Graf 2 a 3	83
	Graf 4	84
	Použitá literatura	85-88

ÚVOD

Ve své diplomové práci bych chtěla blíže popsat problematiku legislativního procesu nejen v České republice. Myslím si, že problematika přijímání právních norem je velmi důležitá, neboť každá civilizovaná společnost musí být upravena určitými pravidly, aby mohla slušně a bezpečně fungovat. A právě těmito pravidly jsou právní normy přijímány v legislativním procesu. Právní normy ovlivňují každodenní život všech subjektů společnosti a je důležité, aby je tyto subjekty znaly a hlavně dodržovaly. Myslím si, že problematika legislativního procesu je poněkud opomíjena. Vycházím z faktu, že nejen na právnických fakultách je legislativní proces a témata s ním úzce spjata přednášeny jen v nepatrném množství, ale také, že existuje pouze jedna publikace, která se komplexně vnuje této problematice, jak z hlediska teorie, tak i z hlediska praxe. I zájem laické veřejnosti o toto téma je mizivý i přesto, že se dotýká každého jednotlivce.

V první kapitole popíšu systém právních norem v České republice a jejich formální a materiální znaky. Dále obecně vysvětlím pojem legislativní proces a terminologii s ním spojenou. Chtěla bych se zmínit o hodnocení regulace dopadů (RIA), neboť toto je také velice aktuální a diskutované téma. Ve zvláštní podkapitole poukážu na, dle mého názoru nejdůležitější, právní předpisy regulující legislativní proces. Dále bych se chtěla věnovat orgánům činným v legislativním procesu, zejména Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a ministerstvím a jejich významu v legislativním procesu. Zvláštní kapitolu bych chtěla věnovat samotnému průběhu legislativního procesu. Vysvětlím co znamená 1., 2. a 3. čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, jak každé čtení probíhá, kdo se ho má zúčastnit, k čemu vlastně jednotlivá čtení slouží a jak jsou vzájemně provázána. Samozřejmě nemohu opomenout ani schvalování návrhů zákonů v Senátu, podpis prezidentem a způsob jakým se zákony vyhlásí a vstupují v platnost. Samostatnou podkapitolu věnuji problematice prezidentského práva veta. Chtěla bych udělat malý exkurs do minulosti a popíšu vznik a vývoj tohoto práva a také důvody, pro které právo veta vzniklo a stále existuje. Dále bych chtěla zmínit problematiku elektronizace legislativního procesu, jako současně aktuální téma.

Další kapitolu bych chtěla věnovat legislativnímu procesu v rámci Evropské unie. Obdobně jako u legislativního procesu v České republice hodlám podrobněji popsat průběh

legislativního procesu a v novat se orgán m Evropské unie (dále jen „EU“), které jsou v tomto procesu inné a nezbytné. U každého orgánu bych chtěla zmínit složení a význam a také jakým způsobem se práv na tvorbu sekundární legislativy podílejí a jakým způsobem rozhodují o přijetí nového právního předpisu. Ve zvláštní podkapitole popíši legislativní proces tak, jak probíhal před ratifikací Lisabonské smlouvy a změny, které nastaly po přijetí Lisabonské smlouvy.

Na závěr krátce vysvětlím také legislativní proces ve Spojených státech Amerických, i když se obávám, že z důvodu omezeného rozsahu diplomové práce bude tato kapitola velmi stručná.

V závěru své práce bych chtěla zhodnotit poznatky, kterých jsem nabyla v průběhu studia tohoto tématu, a také navrhnou, dle svého názoru patřící změny, o kterých se domnívám, že budou vhodné.

1 Systém právních norem v České republice

„Právní norma je zpravidla definována jako v-obecně závazné, státem vydané, jím garantované a sankcionované pravidlo lidského chování spočívající v příkazu, zákazu i dovolení a vyžadující formálně obecný zájem.“¹ Z kvantitativního hlediska se jedná o nejméně rozumnou část právního řádu. Právní normu lze považovat za základní část systému práva jako celku. I přesto má ale každá právní norma svoji vlastní vnitřní strukturu. Aby se právní norma mohla stát součástí právního systému, musí splňovat určité specifické rysy. Jedná se o tzv. formální a materiální znaky právní normy. Aby právní norma splňovala své formální znaky, musí být vydána oprávněným subjektem a následně publikována. Tyto subjekty jsou vymezeny Ústavou České republiky (dále jen „Ústava ČR“) v článku 15 an., 78, 79 a 104 odst. 3². Mezi materiální znaky právní normy řadíme regulativnost, právní závaznost, obecnost a vynutitelnost.³

1.1 Regulativnost

Regulativnost vyplývá přímo z obecné definice právní normy, jako státem uznávaného pravidla. Každá právní norma musí regulovat právem regulovatelný předmět. Právní normy obecně stanovují oprávnění a povinnosti, tedy regulují společnost a společenské vztahy. Existují však i normy, které sice splňují své formální znaky, ale právní regulativnost zde chybí. Příkladem jsou zákony o zásluhách. Pokud se podíváme na zákon o zásluhách T. G. Masaryka, tedy zákon číslo 22/1930 Sb., zjistíme, že tento zákon o dvou paragrafech nezakládá žádnou povinnost ani nereguluje žádný společenský vztah. § 1 odst. 1 pouze konstatuje, že „T. G. Masaryk zasloužil se o stát“ – Národní shromáždění považovalo vydání zákona za nejslavnější vyjádření úcty a vděku prvnímu československému prezidentovi a proto tento zákon, i přes své materiální nedostatky, vstoupil v platnost. Po vzoru tohoto zákona schválili poslanci již v prvním

¹ Tříšlý Zbyněk. *Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck. 2003. ISBN 978- 80-7400-162-8. str. 12

² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³ KNAPP Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck. 1995. ISBN 80-7179-028-1. str. 148

obdobný zákon na oslavu prezidenta Václava Havla. Dnes se pouze čeká na vyjádření senátorů, ale nikdo nepředpokládá, že by zákon nebyl schválen.

1.2 Právní závaznost

Státní orgány vydávají nesčetné množství stanovisek i doporučení, ale také právní normy, které je třeba oddělit od stanovisek a doporučení. Každá právní norma má svou společenskou podstatu. Pokud by byly za právní normy uznány i doporučení, ztratily by právní normy svou společenskou podstatu, staly by se pouze formálními nikoli materiálními znaky a také by zanikl rozdíl mezi společenskou a právní normou. Lze tedy říci, že právní závaznost je materiální znak právní normy těsně související s právní regulativností. Jako příklad uvádí profesor Knapp §2 zákona o rodině⁴, který říká, že *„obě, kteří spolu uzavřeli manželství, mají předem poznat navzájem své charakterové vlastnosti“*.

1.3 Obecnost

Obecnost je rozdělena do dvou rovin. Ta první se zabývá především tím, ta druhá subjektem právní normy. Každá právní norma musí být závazná obecně, musí mít obecně vymezenou skutkovou podstatu. Tím se právní norma odlišuje od soudních rozhodnutí, která se týkají konkrétních případů i od individuálních právních aktů. U subjektu právní normy lze hovořit o absolutním nebo relativním působení právní normy. Absolutní působení právní normy spočívá *„v tom, že právní norma zakládá univerzální povinnost všech subjektů práva zdržet se jakéhokoli chování, které by bylo s právní normou v rozporu. Takovéto chování by bylo, nezávisle na tom, zda a jakou sankcí je stíháno, objektivně protiprávní.“*⁵ Oproti tomu relativní působení právní normy může zakládat práva a povinnosti jen pro určitý počet subjektů. Množina těchto subjektů je vždy podmíněná splněním určitých obecných znaků. Z toho vyplývá, že tato množina může obsahovat určitý počet subjektů. Existují právní normy, které ve svém textu zdůrazňují, že *„každý má*

⁴ Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů

⁵ KNAPP Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995. ISBN 80- 7179- 028- 1. str. 150

právo. Z toho lze logicky dovodit, jak velké množiny subjekt se tento zákon týká. Na druhé straně norma zakládat práva a povinnosti pouze jedinému subjektu, množina subjekt bude tedy jednoprvková. Příkladem jsou články v hlavě III. Ústavy ČR. Tyto články upravují práva a povinnosti prezidenta republiky. Prezident je v republice vždy pouze jeden, proto se jedná o jednoprvkovou množinu subjekt, ale i zde je zachován princip obecnosti, nebo tento subjekt není konkrétně jmenovitě vymezen, ale tyto články zavazují každého kdo splní obecné znaky a je zvolen prezidentem republiky. Dalším příkladem může být zákon o advokacii⁶. Tento zákon upravuje práva a povinnosti advokát, tedy uzavřené množiny subjekt, která je neurčitě specifikována. Všechny tyto právní normy ale mohou mít i univerzální charakter, nebo se dotýkají i ostatních subjektů, které jim zakládají povinnost, zdržet se určitého chování, které by bylo v rozporu s těmito právními normami. U tohoto znaku právní normy tedy není definované jak početně množina subjekt je právní norma adresována, ale jakým způsobem je tato množina vymezena, zda je vymezena dostatečně obecně. Nikdy proto nemůže vzniknout právní norma, která by nebyla adresována nikomu. Tím pádem by byla množina subjektů prázdná a právní norma by nesplnila jak znak obecnosti, tak ani svůj formální znak společenské regulativnosti.

1.4 Vynutitelnost

Protiprávní stav nastane, pokud je porušena povinnost ukládaná právní normou. V každé právní normě, kromě těch imperfektních, je obsažena i sankce, která nastane při porušení primární povinnosti. Je tedy potřeba subjekty nějakým způsobem donutit, aby primární povinnost neporušovaly a v případě, že se tak stane, aby za své protiprávní chování nesly následky. Těmito následky je myšlena sankce. „Sankce se totiž v trestním právu chápe jako újma, kterou má na kdo povinnost strpiti v případě, že poruší svou právní povinnost, a v důsledku toho.“⁷ Sankcí může být již zmíněná újma, ale i neplatnost smlouvy, zrušení vadného rozhodnutí nebo výkon trestu odnětí svobody. Vynucování

⁶ Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

⁷ KNAPP Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck. 1995. ISBN 80- 7179- 028- 1. str. 152

primární povinnosti i sekundární povinnosti sankční povahy je zabezpečováno orgány státní moci. Z toho vyplývá, že orgány státní moci pečují o dodržování právních norem.

Mezi právní normy v České republice řadíme nařízení, vyhlásky, zákony, ústavní zákony, Listinu základních práv a svobod, Ústavu ČR a ratifikované mezinárodní smlouvy. Všechny tyto normy Českou republiku zavazují jak dovnitř, tak i navenek vůči ostatním státům. Normy uvnitř státu se dělí dle své právní síly. Právní síla je vlastnost spojující v relevanci mezi právními normami. Podle tohoto dělení poznáme, ve kterém prameni práva je daná právní norma obsažena. Tato právní síla musí být akceptována i zákonodárci při legislativním procesu, nebo norma s nižší právní silou nesmí odporovat nebo být v rozporu s normou s vyšší právní silou. Na vrcholu pomyslné pyramidy právních norem v České republice stojí ústavní pořádek České republiky⁸ a mezinárodní smlouvy podle článku 10 Ústavu ČR, následují zákony, zákonná opatření senátu a nálezy Ústavního soudu. Nižší právní sílu mají nařízení vlády, dále právní předpisy ministerstev a správních úřadů. Nejnižší právní sílu mají právní předpisy orgánů územní samosprávy vydávané na základě zmocnění zákonem dle článku 79 odst. 3 Ústavu ČR a obecně závazné vyhlásky zastupitelstev vydávané v mezích působnosti dané zákonem dle článku 104 odst. 3 Ústavu ČR. Hierarchie právních norem má velký význam pro rozlišení jejich závaznosti z hlediska postavení různých adresátů právních norem a systému kontroly ústavnosti a zákonnosti. Celým právním řádem, tedy normami všech stupňů, jsou vázány všechny fyzické i právnické osoby a orgány veřejné správy. Zákonnými normami a normami vyšší právní síly (ústavními normami, normami mezinárodního práva) jsou vázány soudy. Ty rozhodují o tom, zda podzákonné normy jsou v souladu se zákonými. Pokud soud dojde k závěru, že podzákonný předpis není v souladu se zákonem i ústavním zákonem, nepoužije jej a aplikuje přímo zákon. Zákonodárce se řídí zákonými normami, zákonné normy však může změnit a rušit. Ústavní soud České republiky (dále jen „Ústavní soud“) je vázán pouze ústavními normami a prameny práva, které jsou na stejné úrovni, jakou i zákonem o Ústavním soudu⁹. Nálezy Ústavního soudu mají právní sílu zákona. Ústavní soud může

⁸ dle článku 112 Ústavu ČR tvoří ústavní pořádek Ústava ČR, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté dle této Ústavu 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

⁹ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

ru-ít zákony nebo podzákonné p edpisy, nem fle je v-ak m nit ani m nit nebo ru-ít normy na ústavní úrovni.

2 Legislativní proces v České republice

„Legislativní proces v obecném (–ir–ím) smyslu jako proces tvorby právních předpisů je společenský proces, který je možno zkoumat a pozorovat jednak z hlediska právního, jednak z –ir–ího hlediska sociálního.“¹⁰ „Tento proces představuje zpravidla složitý postup realizace legislativního záměru i součinnost a spolupráci etných subjektů podílejících se na tomto procesu s různou mírou aktivit i odpovědností, zpracování návrhu právního předpisu, jeho vnitřoresortní a meziresortní projednání, předložení návrhu subjektu s oprávněným zákonodárné iniciativy, jeho projednání v tomto orgánu a podání návrhu legislativnímu orgánu působícímu o něm rozhodovat a schválit jej, projednání návrhu v tomto orgánu, jeho přijetí a publikace právního předpisu zákonem stanoveným způsobem.“¹¹ Při ijmání podzákonných právních předpisů je, na rozdíl od uvedeného procesu při ijmání zákonů, mnohem kratší a méně složitý. Zákon neupravuje tvorbu podzákonných právních norem, ta se provádí jednacími řády nebo stanovami orgánů působících tyto podzákonné právní předpisy vydávat.

Z výše zmíněného pohledu profesora Knappa¹² můžeme na legislativní proces nahlížet jak v –ir–ím slova smyslu, tak i v tom užším. V užším slova smyslu se jedná pouze o samotný proces navrhování, projednávání, schvalování a vyhlášení zákonů, případně jejich novelizací. V právním smyslu lze legislativní proces chápat jako právně striktně upravený postup při tvorbě právních norem. Zde se jedná především o právní normy zákonné, tedy ty normy, které vydává parlament. Zejména závěr tohoto procesu právo podrobně upravuje. Ve smyslu právního pojetí legislativního procesu představuje legislativní proces realizaci legislativního záměru.

Ve smyslu sociálním je legislativní proces mnohem –ir–ím pojmem, který v sobě obsahuje i legislativní proces ve smyslu právním. V –ir–ím slova smyslu právě této fázi jednání o samotných zákonech předchází tzv. sociální fáze. V ní je zkoumán vývoj společnosti a společenské vztahy a jejich potřebná regulace. Je prováděna soustavná analýza společenských vztahů a zájmů. Na základě těchto analýz může být odhalena situace, kdy

¹⁰ KNAPP Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck. 1995. ISBN 80- 7179- 028- 1. str. 108

¹¹ TÝN Zbyněk. *Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika*. 2.vydání. Praha: C.H.Beck. 2009. ISBN 978- 80- 7400- 162- 8. str. 61

¹² KNAPP Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck. 1995. ISBN 80- 7179- 028- 1. str. 108 - 110

společenský vztah sice právní normou regulován je, ale tato regulace je již zastaralá, neefektivní a vývojem společnosti vzniká potřeba tuto právní normu novelizovat či úplně zrušit a nahradit právní normou novou. Analýza ale může také objevit doposud neregulovaný konfliktní vztah ve společnosti a tím pádem vzniká potřeba tento nový vzniklý vztah právní normou regulovat.

Po vyhlášení právní normy nastává její sociální působení a tím pádem i poslední fáze legislativního procesu, ve které je zkoumáno, zda daná právní norma je efektivní a plní svůj účel, pro který byla vydána.

Samotný legislativní proces lze rozdělit do několika etap :

- zákonodárná iniciativa
- první čtení zákona
- druhé čtení zákona
- třetí čtení zákona, schválení zákona
- zaslání zákona Senátu, event. nové projednání vráceného zákona
- zaslání zákona prezidentu republiky, event. nové projednání vráceného zákona
- vyhlášení zákona¹³

¹³ Toto dle viz. KLÍMA Karel. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš, s.r.o., 2006. ISBN 80- 7380- 000- 4. str. 628

2.1 Právní regulace

„Legislativní teorie i praxe potvrzují požadavek, aby ústava vymezila rámec i obsah právního řádu, určila jednoznačně a výslovně subjekty tvorby práva, vymezila jejich legislativní pravomoc, určila subjekty oprávněné k zákonodárné iniciativě, stanovila prameny práva, jejich druhy, vzájemný vztah, formy a názvy, podmínky jejich platnosti, účinnosti a publikace, zformulovala zásady a pravidla legislativního procesu a zabezpečila garanci ústavnosti a zákonnost tvorby právních předpisů. Pro uplatnění principu ústavnosti tvorby práva a dalších zásad, náležitostí a požadavků kladených na tvorbu práva má význam optimální, účelný obsah a rozsah ústavního základu pro tvorbu právních předpisů.“¹⁴ Kromě Ústavy ČR obsahuje právní úpravu o některých částech legislativního procesu i mnoho dalších pramenů práva. Zde bych chtěla krátce popíchnout ty prameny, které pokládám za nejdůležitější.

2.1.1 Ústava ČR¹⁵

„Ústava vyjadřuje ústavní právní principy pro veškerou tvorbu práva a reguluje tuto tvorbu v základní poloze.“¹⁶ Představuje obecný ústavní základ pro tvorbu právních předpisů. Je zde například upraveno :

- zákonodárná iniciativa (lánek 41 odst. 2),
- legislativní orgány, jejich pravomoc a působnost (lánek 15; 78; 79 odst. 3; 104 ...)
- platnost a vyhlášení zákonů (lánek 52)

Ústava ČR také stanovuje o některá pravidla a zásady legislativního procesu, jako například :

¹⁴ TÝN Zbyněk. Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika. 2.vydání. Praha: C.H.Beck. 2009. ISBN 978- 80-7400-162-8. str. 61 - 62

¹⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ TÝN Zbyněk. Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika. 2.vydání. Praha: C.H.Beck. 2009. ISBN 978- 80-7400-162-8. str. 61

- způsob, jakým jsou podávány návrhy zákonů i návrhy zákonných opatření Senátu, podmínky pro přijetí a vyhlášení těchto opatření
- zásadu, že vláda má právo vyjádřit se ke všem návrhům zákona
- způsob, jakým Senát nebo Poslanecká sněmovna projednává a schvaluje zákony
- prezidentské právo veta
- podepisování a kontrasygnaci zákonů

Důležitý je také článek 87, který svěřuje Ústavnímu soudu, popřípadě Nejvyššímu správnímu soudu, kontrolu ústavnosti a zákonnosti tvorby práva.

2.1.2 Listina základních práv a svobod¹⁷

Zde jsou stanovena základní lidská práva, která nesmí být zákonodárci přehlížena. Při tvorbě právních předpisů musí být brán zřetel i na tyto práva. Listina základních práv a svobod například stanovuje pravidlo, které říká, že „*povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“.¹⁸

2.1.3 Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny¹⁹

Zde je legislativní proces upraven v části dvanácté, třinácté a čtrnácté. Nalezneme zde úpravu například :

- podávání návrhů zákona
- prvního, druhého a třetího čtení návrhu zákona
- zákonodárského procesu ve stavu legislativní nouze

¹⁷ Usnesení předsednictva české národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku české republiky

¹⁸ článek 4 „tamtéž“

¹⁹ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

- zákonodárného procesu k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN
- legislativní proces ohledně zákona o státním rozpočtu
- vyhlášení zákonů

2.1.4 Zákon o jednacím řádu Senátu²⁰

Tento zákon upravuje :

- jednání o návrzích zákonů – část sedmá
- jednání o návrzích ústavních zákonů – část osmá
- jednání o mezinárodních smlouvách – část desátá
- zkrácené jednání o návrzích zákonů a mezinárodních smluv – část jedenáctá
- projednávání návrhů legislativních aktů Evropské unie – část dvanáctá
- jednání o návrzích zákonných opatření Senátu – část třináctá
- přípravu návrhů zákonů podávaných Senátem Poslanecké sněmovny – část čtrnáctá

2.1.5 Zákon o Sbírce zákonů²¹

Tento zákon upravuje, které právní předpisy se vyhláší uveřejněnými v této Sbírce zákonů (§ 1, 2) a také platnost a účinnost právních předpisů (§ 3)

²⁰ Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

²¹ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů

2.1.6 Zákon o obcích²²

Zde je upraveno vyhlášení místních předpisů. Obec může vydávat ve své působnosti na území obce (§11). Dle § 84 náleží do pravomoci zastupitelstva obce mimo jiné i vydávání obecně závazných vyhlášení obce. Tyto vyhlášení může obec ukládat svým občanům povinnosti sloužící například k zabezpečení veřejného pořádku v obci nebo k ochraně životního prostředí (§10).

2.1.7 Zákon o krajích²³

Zde jsou pro moji diplomovou práci nejdůležitější § 6 a 8. Dle § 7 je rada v působnosti oprávněna vydávat na území kraje. Zastupitelstvo kraje má pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášení kraje. Oba tyto právní předpisy nabývají platnosti zveřejněním ve Věstníku kraje (§ 8 odst. 2). Právní předpis pak nabývá účinnosti patnáctým dnem po nabytí platnosti.

2.1.8 Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky²⁴

Zde je upraveno zkrácené jednání o návrzích zákonů po dobu válečného stavu nebo ohrožení státu.

²² Zákon č. 128/2000Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

²³ Zákon č. 129/2000Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

²⁴ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

2.1.9 Legislativní pravidla vlády²⁵

Nejedná se o právní předpis, ale o vnitřní předpis, který je závazný pro orgány řízené vládou. Obsahuje procedurální a legislativně technická pravidla. Tato pravidla byla vydána za účelem sjednotit postup při přípravě právních předpisů ministerstev a ústředních orgánů státní správy a zvýšit úroveň této tvorby. „Legislativní pravidla upravují

- a) postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů,
- b) zrušeno
- c) požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů.²⁶

Dále je zde upraveno :

- vnitřní záměr jeho příprava, náležitosti při projednávání
- návrh zákona o jeho zpracování, náležitosti při projednávání
- předkládání a schvalování návrhu zákona vládou
- nařízení vlády o jeho zpracování, náležitosti, projednávání i schvalování
- vyhlásky o její projednání, schválení i publikace
- příprava právních předpisů ve stavu legislativní nouze
- legislativně technické požadavky na právní předpis o jako například jeho členění, nadpisy, používání citací atd.
- vzory právních předpisů

²⁵ *Legislativní pravidla vlády* schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. března 1990 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. března 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. března 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072, usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, usnesením vlády ze dne 18. března 2007 č. 816 a usnesením vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 36 (dále jen „*Legislativní pravidla vlády*“). [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni_pravidla_vlady.pdf

²⁶ láněk 1 odst. 3 „*taméž*“

2.2 Hodnocení dopad regulace

„Hodnocení dopad regulace (anglicky „Regulatory Impact Assessment“ nebo „Regulatory Impact Analysis“ dále jen RIA) je soustava metod směřujících k systematickému zhodnocení negativních nebo pozitivních dopad variant navrhovaných (ex ante) i existujících (ex post) regulací. Regulacemi rozumíme soubor rozmanitých nástrojů, pomocí kterých vláda ovlivňuje chování občanů a jejich skupin (např. podnikatelů) s cílem řešit identifikované problémy.“²⁷ Zásady pro RIA přijala vláda svým usnesením č. 877/2007 o Obecných zásadách pro hodnocení dopad regulace. RIA má informační charakter a rozhodování ponechává na samotných politikách. „Kvalitně provedené hodnocení dopad regulace je jasné, stručné a přímé povaze problému, který se snaží hodnotit, používá srozumitelný jazyk, vyhýbá se technickým pojmy pro neobornou veřejnost nejasným a používá nejlepší informace dostupné v době zpracování. Je samostatným dokumentem, který dokáže problém jasně vysvětlit, nastínit možné alternativy k přijetí regulace bez potřeby odkazovat se na další dokumenty.“²⁸ Po této analýze a po zvolení nejideálnějšího způsobu řešení dané situace se začne připravovat návrh právního předpisu. Analýzy RIA předcházejí vydávání neefektivních právních předpisů, kde náklady převyšují přínos.

²⁷ KOLEKTIV AUTOR. *Legislativní proces (teorie a praxe)* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., 2011 [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx, str. 248

²⁸ „tamtéž“ str. 248 - 249

2.3 Zákonodárna iniciativa

Pod tímto pojmem je třeba představit si určité právo, kterým může disponovat pouze taxativní výčet subjektů, specifikovaný Ústavou ČR. Jedná se o právo navrhnout zákony, jak zákony nové, tak i úpravy zákonů stávajících, a následně tyto návrhy předkládat Poslanecké sněmovně, která má povinnost se zákony zabývat a projednat je. Podle článku 41 odst. 2 Ústavy ČR náleží tato pravomoc poslanci, skupině poslanců, Senátu, vládě a zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Nikdo jiný tedy nemůže navrhnout nové zákony ani jejich změny.

2.4 Parlament

Dle mého názoru je Parlament České republiky (dále jen „Parlament“) jedním z hlavních orgánů veřejné moci, neboť jako jediný disponuje zákonodárnou mocí²⁹. Je tvořen dvěma komorami, a to dolní a horní komorou, tedy Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Náleží mu samozřejmě i jiná práva, jako je například vydávání souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv, volba prezidenta České republiky nebo má právo mnit Ústavní soud České republiky. Jeho nejvýšší úlohu však spatřuji právě v legislativní pravomoci, neboť každou civilizovanou společnost je třeba určitým způsobem řídit. A to se děje právě pomocí zákonů, které má Parlament, jako jediný orgán veřejné moci, vydávat.

2.5 Senát

Historie Senátu na českém území je velmi pestrá a vznik Senátu v České republice provázely dlouhé a ostré debaty s naprosto odlišnými názory. V průběhu příprav Ústavy ČR byla mimo jiné projednávána i otázka zda Senát ano či ne. Jednou z hlavních inspirací k návrhu nové ústavy v roce 1992 byla Ústava z roku 1920, kde parlament dvoukomorový byl. Odpůrci Senátu argumentovali jeho nepotřebností, poukazovali na jeho zbytečnost, nadbytečnost a jeho svou přítomností legislativní proces pouze zpomalí a zkomplikuje. Existují přeci země s jednokomorovými parlamenty, které vykonávají svoji funkci na vysoké úrovni. Tento názor však byl v menšině. Příznivci Senátu odkazovali na situaci ve Francii a Spojených státech Amerických, které považovaly za vzor skutečně fungující demokracie. Je ale fakt, že celosvětově rozšířené parlamentní systémy se od sebe liší jak formálně, tak i fakticky. Je samozřejmě, že v každé zemi nemohou fungovat politický systém stejným způsobem, neboť je závislý i na společnosti a obzvláště dané zemi. Senát byl nakonec zakomponován do návrhu Ústavy ČR a tak byla i Ústava ČR přijata. V prvopočátku byla Senátu připisována jen nepatrná závažnost a ve své zákonodárné pravomoci se měl zabývat zákony dlouhodobějšího charakteru. 1.1.1993 vstoupila v platnost Ústava ČR, ale všechny její články nebyly naplněny. Chyběl zde senát, který byl poprvé ustaven až v roce 1996. Opět se rozpoutaly vášnivé debaty zda je senát vůbec potřebný, kdyby byl kolik let fungoval

²⁹ Článek 15 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

parlament jako jednokomorový, ale Ústava Rho předpokládala a proto byl ustaven. V současné době převládají názory, že Senát plní velmi důležité funkce. Nejen v zákonodárném procesu, i když právě tato funkce je laickou veřejností nejvíce vnímána, kde lze hovořit o funkci korekční a stabilizační a slouží ke zlepšení přijímaných zákonů. Senátu jsou také svěřeny pravomoci kontrolní. Jedná se například o volbu prezidenta nebo soudce Ústavního soudu. Jedná se o trvalou instituci, která nemůže být rozpuštěna. Z toho vyplývají i další pravomoci Senátu. V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny může senát přijímat zákonná opatření ve věcech, které by sice vyřadily přijetí zákona, ale nesnesou odklad.

Senát je horní komorou Parlamentu. Jeho zasedání je řízeno předsedou a místopředsedy, kteří jsou voleni na první schůzi Senátu. Jeho 81 senátorů je voleno tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva na 6 let, přičemž každé dva roky je obnovována jedna třetina. Senátorem může být jen občan České republiky, který je starší 40 let. „*Senát zřizuje ze senátorů organizační výbor, mandátový a imunitní výbor a další výbory, na nichž se usnese.*“³⁰ Ty jsou Senátu odpovědní. Jednou z hlavních úloh Senátu je kontrola legislativní činnosti Poslanecké sněmovny. Má právo vyjádřit se ke všem právním předpisům, které Poslanecká sněmovna schvaluje a může tak započít jejich opoziční projednání. Usnášení se je schopný za přítomnosti alespoň 27 senátorů a usnáší se relativní prostou většinou³¹. Funkci Poslanecké sněmovny zastává v případě jejího rozpuštění. Pokud dojde k takovéto situaci, pak má právo na návrh vlády přijímat zákonná opatření.³² Tato opatření spolupodepisují předseda Senátu, předseda vlády a prezident a při první schůzi nové Poslanecké sněmovny musí být Poslaneckou sněmovnou schválena, jinak pozbývají další platnost.³³ Pokud hlasuje o přijetí mezinárodní smlouvy nebo o schválení ústavního zákona, musí být dán souhlas většiny přítomných senátorů³⁴.

³⁰ §36 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

³¹ §70 odst. 1 a 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

³² Článek 33 odst. 1, 3 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³³ Článek 33 odst. 4, 5 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³⁴ Článek 39 odst. 4 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

2.6 Poslanecká sn movna

Tato dolní komora Parlamentu je tvořena 200 poslanci, kteří jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva na dobu čtyř let. Jsou voleni dle zásad poměrného zastoupení. Poslanec nemůže být zároveň i senátorem. Stejně jako v Senátu si i poslanci volí svého předsedu a místopředsedy, kteří řídí schůzky Poslanecké sn movny. Pokud se poslanci dohodnou na potřeby zřízení dalších výborů, jsou k tomu oprávněni dle § 32 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sn movny³⁵. Poslanecká sn movna hlasuje buď tajně³⁶ nebo veřejně. Při přítomnosti jedné třetiny všech svých členů je Poslanecká sn movna usnášení se schopná. K přijetí zákona je potřeba souhlasu relativní většiny, tedy nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Pokud Senát vrátí Poslanecké sn movn návrh zákona nebo prezident republiky tento návrh vetuje, musí pro přijetí zákona kladně hlasovat nadpoloviční většina všech poslanců. K přijetí ústavního zákona i ratifikaci mezinárodní smlouvy je potřeba souhlasu tří pětin všech poslanců. Poslanecká sn movna může jako jediná komora projednávat a usnášet se o vládním návrhu zákona o státním rozpočtu a o vládním návrhu státního závazného úcty.

2.7 Vláda

„Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci.“³⁷ „Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsed vlády a ministrů.“³⁸ Prezident republiky jmenuje předsedu a na jeho návrh i zbývající členy vlády. Po sestavení vlády musí tato vláda do 30 dnů požádat Poslaneckou sn movnu o vyslovení důvěry. Z toho také plyne odpovědnost vlády Poslanecké sn movn. Pokud vláda důvěru nezíská, probíhá celý proces jmenování znovu a pokud i tato nová vláda důvěru nezíská, navrhuje předseda Poslanecké sn movny prezidentu republiky předsedu vlády. Existuje pravidlo, které sice nenalezneme v právním prameni práva, ale zpravidla se dodržuje, a to, že předsedou je volen předseda vítězné

³⁵ „Sn movna zřizuje z poslanců mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor, výbor pro evropské záležitosti a další výbory, na nichž se usnese.“

³⁶ Například volba předsedy, místopředsedy i předsedy výborů a komisí

³⁷ Článek 67 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³⁸ Článek 67 odst. 2 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

politické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny. Myslím si, že toto pravidlo se dodrhuje zejména z důvodu, aby nová vláda získala v Poslanecké sněmovně podporu. „Vláda rozhoduje ve sboru.“³⁹ Usnášení se schopná je v případě přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů, nebo přijetí usnesení je potěba souhlasu právě nadpoloviční většiny všech členů. I vláda má vyřídité míře zákonodárnou pravomoc a to v případě vydávání vládních nařízení. Tato pravomoc vlády náleží dle článku 78 Ústavy ČR⁴⁰. Nařízení spolupodepisují předseda vlády a příslušní členové vlády. Samozřejmě musí být tento sekundární pramen práva intra legem. Vláda též kontroluje veřejnou činnost ministerstev.

2.8 Ministerstva

V České republice působí třináct ministerstev. Podle abecedního pořádku se jedná o ministerstvo dopravy, financí, kultury, obrany, práce a sociálních věcí, pro místní rozvoj, průmyslu a obchodu, spravedlnosti, školství, mládeže a tělovýchovy, vnitra, zahraničních věcí, zdravotnictví, zemědělství, životního prostředí. Jsou zřizována na základě zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Každé ministerstvo se zabývá problematikou v okruhu své působnosti. Podávají vládní návrhy na řešení problematických otázek, návrhy rozpočtu pro svůj resort. V rámci svého působení se vyjadřují k návrhům zákonů a jiných právních předpisů, které se týkají jejich resortu, sami připravují zákony nebo návrhy zadané vládou k vyřešení problematické situace ve svém resortu. Mohou také vydávat vyhlásky ministerstva. V rámci svého resortu sjednávají mezinárodní smlouvy a starají se o rozvoj mezinárodní spolupráce a zabezpečení členství České republiky v mezinárodních organizacích.

³⁹ Článek 76 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.

2.9 Vládní návrh zákona

P eváfnou v t–inu návrh zákona podává v eské republice (dále jen „ R“:) vláda. Proto v souvislosti s vládou hovo íme o vládním návrhu zákona (dále jen „návrh“:). P i tomto procesu se vláda ídí Legislativními pravidly vlády (dále jen „LPV“:).

Samotnému návrhu p edchází vypracování v cného zám ru zákona (dále jen „v cný zám r“:), pokud tak stanoví plán legislativních prací vlády. „*Do plánu legislativních prací vlády se v cný zám r za adí, jestliže a) dosavadní zákon má být nahrazen koncepcí novou zákonnou úpravou, nebo b) obsah návrhu zákona má spo ívat v úprav v cí, které dosud nejsou v právním ádu upraveny. Do legislativních prací vlády se v cný zám r neza adí, i když jsou spln ny podmínky dle p edchozí v ty, jestliže p eváfná ást obsahu návrhu zákona bude zaji–ovat implementaci práva Evropské unie.*“⁴¹ Tento v cný zám r vypracovávají ministerstva nebo jiné orgány státní správy a sv j výsledek p edkládají vlád k projednání. V lánku 3 a 4 LPV nalezneme komplexní úpravu nálefitostí v cného zám ru a také postup pro jeho vypracování. P i vypracovávání v cného zám ru musí jeho zhotovitel dbát i na soulad se základními lidskými právy, ústavním po ádkem a mezinárodními smlouvami, kterými je R vázána. Dále je ve v cném zám ru zahrnuta jeho finan ní náro nost a hospodá ský dopad na státní nebo jiný ve ejný rozpo et. Dle mého názoru jsou tyto sou ásti v cného zám ru velmi d lefité, nebo poskytují komplexn j–í p edstavu o plánovaném návrhu a jeho d sledcích.

Návrh v cného zám ru se pak vkládá do elektronické knihovny Ú adu vlády (dále jen „elektronická knihovna“:). Zde musí být i informace kam je mořné posílat p ipomínky⁴² a také jak dlouhá je lh ta pro uplatn ní p ipomínek k tomuto v cnému zám ru. Tato lh ta je patnácti denní, ale m ě být i prodlouřena orgánem, který v cný zám r do elektronické knihovny vkládá. Tento návrh v cného zám ru obdrří orgány taxativn vymezené v lánku 5 odst. 1 LPV. Po skon ení p ipomínkového ízení se v cný zám r zasílá prost ednictvím elektronické knihovny vlád , aby ho mohla projednat. Toto zaslání vlád se bere automaticky i za p edloření v cného zám ru Legislativní rad vlády

⁴¹ lánek 3 odst. 2 a 3 *Legislativní pravidla vlády* [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf

⁴² Vlastnosti p edkládaných p ipomínek stanovuje lánek 5 odst. 6 a 7 *Legislativních pravidel vlády* a jeho projednávání lánek 5 odst. 8 ař 12. [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf

(dále jen „Legislativní rada“). Legislativní rada má 30 dnů na jeho projednání. „*Na základě vládního návrhu zákona, který vláda předloží, nebo jiný ústřední orgán státní správy návrh zákona.*“⁴³ Návrh je za obdoby podmínek jako v návrhu postoupen k písemnému řízení. Zde je lhůta pro uplatnění písemných připomínek dvacet pracovních dnů. Z důvodu naléhavosti může být tato lhůta zkrácena, nejvýše na méně než pět pracovních dnů. Návrh, upravený dle projednaných a schválených písemných připomínek, se opatřeno prostřednictvím elektronické knihovny zašle vládě k projednání. Legislativní rada má v tomto případě –edesátidenní lhůtu na jeho projednání. „*Návrh zákona, schválený vládou ve znění upraveném podle závěrů ze schůze vlády, je vládním návrhem zákona.*“⁴⁴ Předseda vlády poté zašle návrh v listinné podobě v písemném znění, na jakém se má Poslanecká sněmovna usnést, předsedovi Poslanecké sněmovny. Formální náležitosti, které musí tento návrh splňovat nalezneme jako přílohu číslo 1 LPV. „*Součástí návrhu zákona je doprovodná zpráva, která má obecnou část a zvláštní část.*“⁴⁵ V obecné části nalezneme zhodnocení platného právního stavu, zdůvodnění nezbytnosti nové právní úpravy a jejích principů, zhodnocení souladu s ústavním pořádkem ČR, mezinárodními smlouvami a právními akty EU, předpokládané dopady sociální a ekologické i hospodářské a finanční a také zdůvodnění, proč by měl být tento návrh schválen již v prvním čtení, pokud je to u návrhu navrženo. „*Zvláštní část doprovodné zprávy selení podle jednotlivých paragrafů navrhovaného zákona, nebo v případě novely zákona podle jednotlivých článků a jednotlivých bodů novely. Výjimkou lze lenit zvláštní část doprovodné zprávy podle skupin paragrafů nebo podle skupin bodů novely. Zvláštní část doprovodné zprávy obsahuje od zdůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona, vysvětlení jejich účelu, principů, nezbytnosti, případně obsahuje i srovnání s platným právním stavem. Do od zdůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení se nepřijímá text těchto ustanovení, ani text a argumentace, obsažené v obecné části doprovodné zprávy. Vyžaduje-li naléhavý obecný zájem, aby zákon nabyl účinnosti dnem jeho vyhlášení, uvedou se doprovodnou zprávou, které k tomu vedou, v od zdůvodnění ustanovení o nabytí účinnosti zákona.*“⁴⁶ Myslím si, že tato forma zvláštní části je velmi vhodná, zejména z důvodu snazší orientace v návrhu. Včetně

⁴³ láněk 7 odst. 4 *Legislativní pravidla vlády* láněk. [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf

⁴⁴ láněk 11 odst. 1 „*tamtéž*“

⁴⁵ láněk 9 odst. 1 „*tamtéž*“

⁴⁶ láněk 9 odst. 4 „*tamtéž*“

podkladatelé návrh by, dle mého názoru, měli dodržovat požadavky týkající se vlnění zámru. Zejména mám na mysli článek 4 odst. 1 písmene c) LPV, který upravenost uje alternativní řešení před zákonnou úpravou.

2.10 Průběh legislativního procesu

Dle § 87 zákona č. 90/1995 Sb.⁴⁷ se návrh zákona předkládá předsedovi Poslanecké sněmovny a ten jej postoupí organizačnímu výboru a zároveň v něm poslanci a poslaneckým klubům. Vláda má tři dny lhůtu na vyjádření se stanoviskem k návrhu a zaslání tohoto stanoviska předsedovi Poslanecké sněmovny, pokud tedy tento návrh nepředložila vláda sama. Práva stanoviska vlády je upravena v článku 20 LPV. „*Vláda má právo vyjádřit se ke návrhu zákona. Nevyjádří-li se vláda do tří dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen, platí, že se vyjádřila kladně.*“⁴⁸ V následujících patnácti dnech doporučí organizační výbor předsedovi Poslanecké sněmovny, aby tento návrh, spolu se stanoviskem obdrženým od vlády, zařadil do návrhu programu schůze Poslanecké sněmovny. Dále je v těchto patnácti dnech stanoven organizačním výborem nebo předsedou Poslanecké sněmovny výbor, kterému má být návrh předkládán a zpravodaj potvrdí v prvním čtení návrhu. Aby se všichni poslanci mohli s návrhem seznámit, zařadí se jim tento návrh minimálně deset dní před plánovaným prvním čtením.

2.10.1 První čtení

První čtení je, dle mého názoru, definováno v tom, že právě zde se poprvé projednává návrh v plénu Poslanecké sněmovny a diskutuje se o kvalitě návrhu, ale hlavně také o významu a účelu, který by nový zákon, popřípadě jeho změna, měl přinést. Návrh na schůzi Poslanecké sněmovny uvede navrhovatel a následně vystoupí zpravodaj. Následně začíná další fáze prvního čtení, tedy obecná rozprava. Výsledkem obecné rozpravy může být buď usnesení o vrácení návrhu navrhovateli k dopracování, zamítnutí návrhu nebo, pokud shledá návrh za zprůsovitelný a dostatečně kvalitní, souhlasné vyjádření s návrhem, které se projeví předkládkou návrhu k projednání ve výboru.

V případě, že navrhovatel spolu s návrhem vyzve Poslaneckou sněmovnu, aby vyslovila souhlas s návrhem již v prvním čtení⁴⁹, navazuje na obecnou rozpravu,

⁴⁷ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁸ Článek 44 odst. 1 a 2 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ Tento návrh musí být předložen odvodněným a doloženým návrhem.

po rozhodnutí Poslanecké snmovny, že bude v prvním čtení pokračovat, aby mohla návrh schválit, rozprava podrobná. V podrobné rozpravě lze navrhnout jen opravu technických, gramatických i tiskových chyb, nikoli pozměňovat samotné znění návrhu. Na konci podrobné rozpravy opět vystoupí návrhové a zpravodaj. V závěrečné fázi prvního čtení se Poslanecká snmovna usnese, zda s návrhem souhlasí. Celá tato situace není přípustná, pokud dva politické kluby nebo alespoň padesát poslanců vznese námitku proti usnesení se jí na konci prvního čtení. S návrhem jí v prvním čtení také nelze vyslovit souhlas v případě, že se jedná o návrh ústavního zákona, mezinárodní smlouvy nebo zákona o státním rozpočtu.

Výbor, kterému byl návrh Poslaneckou snmovnou předkládán má tředesátidenní lhůtu na jeho projednání. Tato lhůta může být dle potřeby a se souhlasem návrhové prodloužena o dvacet dní, nebo naopak o třicet dní zkrácena, pokud proti tomu nemají alespoň dva poslanecké kluby nebo padesát poslanců žádnou námitku. Zkrácená lhůta ovšem nejde opětovně prodloužit. Svá stanoviska k návrhu mohou sdělovat i poslanci i jiné výbory, a to Poslanecké snmovně nebo výboru, kterému byl návrh předkládán, a to i písemnou formou. Po uplynutí stanovené lhůty pro projednání návrhu ve výboru nastává další část legislativního procesu, druhé čtení návrhu zákona.

2.10.2 Druhé čtení

Návrh opět uvádí návrhové a po něm vystupuje zpravodaj výboru, který návrh projednával. Tento návrh je jí obohacen o usnesení výboru, o jeho doporučení a návrhy na změny i doplňky. Může samozřejmě nastat situace, kdy takto obohacený návrh ztratí svůj prvotní význam. Jedná se o problematiku tzv. přelepků. Aby se všichni poslanci mohli s usnesením výboru seznámit, musí jim být doručeno nejméně jeden den před plánovaným zahájením druhého čtení. Ve druhém čtení, obdobně jako v prvním, se koná obecná rozprava o návrhu. Ta může vyústit ve vrácení návrhu výboru k novému projednání, zamítnutí návrhu nebo v následnou podrobnou rozpravu. Zde jsou předkládány a projednávány pozměňovací návrhy, kterými poslanci prezentují své vlastní názory a zájmy na dané právní úpravě. Ty se poté vytisknou a rozdělou všem poslancům. Předkládání pozměňovacích návrhů a následné projednávání těchto návrhů také způsobuje, že druhé čtení je asi nejdelší

fází celého legislativního procesu. Na konci podrobné rozpravy může Poslanecká snmovna rozhodnout o přijetí návrhu, a to zamítnutím návrhu, vrácením návrhu výboru k novému projednání nebo návrh postoupí do třetího čtení. *„Pokud zazní ve druhém čtení návrh na zamítnutí návrhu zákona, Snmovna o něm hlasuje ve třetím čtení po ukončení rozpravy (§ 95 odst. 3).“*⁵⁰ Až do této doby je také umožněno návrhovateli vzít svůj návrh zpět. Pokud druhé čtení skončí, může návrhovatel uinit jen se souhlasem Poslanecké snmovny.

2.10.3 Třetí čtení

Nejdříve po uplynutí deseti dnů po skončení druhého čtení lze zahájit třetí čtení. Tato lhůta může být zkrácena na 4 dny, ovšem pouze po předchozím odsouhlasení Poslaneckou snmovnou ve třetím čtení. Jako v každém čtení i ve třetím čtení se koná rozprava. Rozdíl mezi touto rozpravou a předchozími rozpravami je v tom, že zde lze navrhnout pouze změny legislativního technického charakteru nebo opravovat tiskové, písemné i gramatické nesrovnalosti a také je možno vrátit návrh zpět do druhého čtení. *„Na závěr třetího čtení Snmovna nejprve hlasuje o návrzích na zamítnutí návrhu zákona vznesených ve druhém čtení, poté o pozměňovacích, popřípadě jiných návrzích k návrhu zákona. Poté se Snmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.“*⁵¹ Pokud se tak stane, postupuje návrh do Senátu.

2.10.4 Řízení v Senátu

Senátu je doručena návrh se kterým vyslovila Poslanecká snmovna souhlas. Tento návrh je přijat, pokud je Senátem schválen, pokud se k němu Senát do deseti dnů od doručení neusnese nebo pokud zcela odmítne se tímto návrhem zabývat. Naopak zákon není přijat, jestliže ho Senát svým usnesením vrátí Poslanecké snmovně. Zde mohou nastat dvě situace. V té první Senát návrh zamítne. O tomto zamítnutém návrhu tedy znovu hlasuje Poslanecká snmovna, ne však dříve než po uplynutí deseti dnů od zamítnutí

⁵⁰ §94 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké snmovny, ve znění pozdějších předpisů

⁵¹ §95 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké snmovny, ve znění pozdějších předpisů

Senátem. Pokud je návrh schválen hlasy 101 poslanců, Senát je prohlasován a návrh je přijat. Ve druhé situaci sice Senát návrh nezamítne, ale vrátí jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna tedy o návrhu hlasuje znovu, ale nejprve v podobě schválené Senátem. Jestliže s tímto zněním Poslanecká sněmovna vysloví souhlas, je návrh přijat. Pokud Poslanecká sněmovna toto znění návrhu nepřijme, hlasuje znovu o návrhu ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu. I zde je návrh přijat kladnými hlasy 101 poslanců. Přijatý návrh se poté postoupí prezidentu republiky.

2.11 Právo VETA

Jednou z pravomocí, která náleží prezidentu republiky, je dle článku 50 Ústavy ČR⁵² právo veta. Tato pravomoc má historickou tradici. Již v období rakouské monarchie disponoval panovník, dle Prosinčové ústavy⁵³, právem absolutního veta, což lze vyvodit z faktu, že k platnosti jakéhokoli zákona byl nutný panovník v podpis. Tuto pravomoc přisuzovala prezidentu také Prozatímní ústava z roku 1918⁵⁴ i Únorová ústava z roku 1920⁵⁵. Od roku 1960 se tato pravomoc zcela vytratila, nebo vlivem komunistického režimu byla z Ústavy Československé socialistické republiky⁵⁶ vypuštěna. Znovuobnovena byla až v roce 1993, kdy se vznikem ČR vstoupila v platnost nová ústava.

Právo veta je právo jedné strany zastavit legislativní proces a znemožnit přijetí nového zákona nebo novely stávajícího zákona. Tímto právem ovšem nelze prosadit žádný zákon. Existují dva druhy práva veta, a to veto absolutní nebo suspenzivní. Absolutní veto znamená, že legislativní proces je nevratně a bezpodmínečně zastaven. Žádný jiný orgán ve stejné moci nemá kompetence toto veto přehlasovat. Absolutní veto je pravomocí například Rady bezpečnosti OSN. Oproti tomu veto suspenzivní může být přehlasováno. V ČR používá prezident veto suspenzivní, čímž vyjádí svůj nesouhlas s předloženým zákonem, ale tento zákon může i přesto vejít v platnost, pokud je splněna podmínka k přehlasování prezidentského veta. Tato podmínka spočívá v tom, že vetovaný zákon musí být schválen nadpoloviční většinou všech poslanců v Poslanecké sněmovně.

„*Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády.*“⁵⁷ I přesto, že je postavení prezidenta v legislativním procesu velmi omezené, má právo se vyjádřit ke každému zákonu Parlamentem již schválenému. Pokud se zákonem souhlasí, podepíše ho. Pokud prezident se zákonem nesouhlasí, vyvolává svého práva veta. Tím pádem vrátí zákon zpět Poslanecké sněmovně a tato ona musí znovu hlasovat. Jakékoli pozměňovací návrhy vetovaného zákona nejsou přípustné. Jak bylo již

⁵² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵³ Prosinčová ústava vydaná císařským patentem č. 115/1867 z. l.

⁵⁴ Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ Zákon ze dne 29. února 1920 zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

⁵⁶ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁷ Článek 51 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zmínno výše, pro podpisování prezidentského veto je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců. Pokud je prezidentské veto podpisováno, prezident již tento zákon nepodepisuje. Jedná se o ústavní zvyklost, která se dodržuje od roku 1994, kdy bylo poprvé podpisováno veto prezidenta Václava Havla. Tuto zvyklost lze nyní vyvozovat i z § 107 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁸ Pokud zákon nezíská podporu potřebnou poslanců, není přijat. Přijat není ani v případě, kdy Poslanecká sněmovna o něm již znovu nehlasuje.

Své veto musí prezident vždy řádně odvolat. A právě toto odvolání mu dává prostor k vyjádření svých názorů a myšlenek. Zde prezident popisuje z jakého důvodu se zákonem nesouhlasí, například se kterou částí zákona nesouhlasí a proč. Argumenty mohou být různé, například, že zákon není v souladu s právním státem, nebo je nedostatečně kvalitní a jasný a tím zpochybňuje právní jistotu. Klasickým argumentem je také rozpor zákona s Ústavou ČR nebo s jinými zákony. Při uplatnění práva veta není třeba kontrasignace předsedy vlády ani řádného jejího členů.

I přesto, že prezidentské veto je v ČR suspenzivní, může nastat případ, kdy se dá pokládat za absolutní. Tato situace nastane v případě, kdy z důvodu uplynutí svého volebního období nestihne Poslanecká sněmovna znovu hlasovat o vráceném zákoně. „*Předseda předloží vrácený zákon Sněmovně na nejbližší schůzi, nejpozději ve věku za 10 dnů od jeho doručení poslancům.*“⁵⁹ Pokud je tedy prezidentu předložen zákon k jeho vyjádření 25 a méně dní před uplynutím volebního období Poslanecké sněmovny, nestihne tato Poslanecká sněmovna zákon znovu projednat. Nově zvolená Poslanecká sněmovna zákon znovu projednat nemůže, protože by se nejednalo o znovu projednání, nýbrž o jednání první. Tím pádem není možnost toto prezidentské veto podpisovat a zákon se stává nepřijatým.

Prezident je však limitován patnácti denní lhůtou. „*Prezident republiky má právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, s odvoláním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen.*“⁶⁰ Je však v této lhůtě zahrnuta i doba doručení, nebo se jedná jen o lhůtu na prezidentovo vyjádření? Touto otázkou se zabýval Ústavní soud České republiky

⁵⁸ Podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo vrátí-li prezident republiky Sněmovně přijatý zákon a Sněmovna na vráceném zákoně setrvává, začne předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády.

⁵⁹ §98 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ Článek 50 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen Ústavní soud), kdyfl e–il v roce 1997 spor mezi tehdej–ím prezidentem Václavem Havlem a Poslaneckou sn movnou. Ve sporu se jednalo o to, fl e prezident vetoval zákon na ochranu zví at proti týrání⁶¹, ale patnáctý den p ipadal na den pracovního klidu a tak prezident usoudil na základn obecn platných princip po ítání lh t, fl e poslední den lh ty se posouvá na nejblifl–í pracovní den následující po tomto dni pracovního klidu. Proto byl Poslanecké sn movn vetovaný zákon doru en afl sedmnáctý den, tedy o dva dny déle nefl je ústavou stanovená lh ta. Z tohoto d vodů Poslanecká sn movna pokládala zákon za p ijatý a vyhlásila ho ve sbírce zákon . Poslanecká sn movna neakceptovala Havel v argument ohledn po ítání asu. Sama se hájila tím, fl e je samoz ejmé umofnit ze strany Poslanecké sn movny doru ení vetovaného zákona i ve dnech pracovního volna a fl e tato patnácti denní lh ta v sob zahrnuje jak as pot ebný na vyjád ení prezidenta, tak i na doru ení vetovaného zákona zp t Poslanecké sn movn . Havel proto fládal Ústavní soud, aby tento zákon zru–il, nebo si je jistý tím, fl e lh tu správn dodrfl el. Ústavní soud dal panu Havlovi za pravdu a zákon zru–il. Své rozhodnutí od vodnil tím, fl e i právní principy a zvyklosti jsou pramenem práva a mají charakter preater legem. Dále, fl e smyslem lh t je snífl ení neur itosti a nejistoty v právních vztazích. P ipustil, fl e mohou nastat p ekáfky subjektem právního vztahy nezavin né a tím pádem m fl e nastat fikce posunutí lh ty. „*Ve prosp ch uvedeného záv ru sv d í i dal–í d vod, resp. interpreta ní p ístup, jefl v této souvislosti povafluje Ústavní soud za klí ový. V situaci, kdy mezi subjekty, aplikujícími Ústavu, dochází ke sporu o výklad ur ítého ustanovení, nutno tento e–it ve prosp ch mofnosti uplatn ní ústavní pravomoci, jífl se dané ustanovení týká, ili z hlediska smyslu a ú elu dot eného ústavního institutu. Tímto v posuzované v ci je d lba moci mezi ústavními orgány v zákonodárném procesu.*“⁶² Argument Poslanecké sn movny o její p ipravenosti p evzít vetovaný zákon i ve dnech pracovního klidu vyvrátil Ústavní soud s tím, fl e v fládném zákon není obsafl en rozsah p sobení Poslanecké sn movny ve dnech pracovního klidu a tak pokládá tento argument za právn irelevantní.

Ústavní soud tedy tímto nálezem odpovídá na moji vý–e položenou otázku, fl e se jedná o lh tu na doru ení, nikoli pouze na rozhodnutí.

⁶¹ Zákon . 243/1997 Sb., na ochranu zví at proti týrání, ve zn ní pozd j–ích p edpis

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 17.12.1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, 30/1998SB., N 163/9 SbNU 399

2.12 Vyhlášení zákona

Závěrečnou fází legislativního procesu je publikace nově přijatého zákona ve Sbírce zákonů. Vyhlášením zákona, zákonem stanoveným způsobem, vzniká jeho platnost. „Platností se rozumí skutečnost, že právní předpisy a v nich obsažené právní normy se staly součástí platného právního řádu. Nabytím platnosti nedochází ještě ke vzniku práv a povinností adresátů právních norem. Jejich vznik začne probíhat teprve nabytím účinnosti právního předpisu. Předpokladem účinnosti právního předpisu je jeho platnost. Aplikovatelnost právní normy je dána dobou její účinnosti.“⁶³ Patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není stanoveno jinak, nabývá zákon účinnosti. Tato patnácti denní legisvakance slouží adresátům k seznámení se s novou právní normou.

⁶³ TÝN Zbyněk.. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003. ISBN 978-80-7400-162-8. str. 63

2.12 Elektronizace legislativního procesu

Elektronická sbírka zákonů (dále jen „eSbírka“) a elektronický legislativní proces (dále jen eLegislativa) jsou dlouho diskutovaná témata. Vláda schválila usnesením č. 975 ze dne 27. srpna 2009 koncepci eSbírky a eLegislativy a usnesením č. 554 koncepci v rámci zákona o právní úpravě Sbírky zákonů a elektronické tvorby právních předpisů (dále jen „v rámci zákona“). V rámci zákona by měla usnadnit přístup k pramenům práva a zefektivnit jeho tvorbu. Dle mého názoru by byla eSbírka velkým přínosem. Je pravda, že na různých internetových portálech jsou právní předpisy dostupné, ale flákný z toho, že internetových portálů nezárukuje jejich aktuálnost. Někdy je velmi obtížné nalézt aktuální znění potrubného právního předpisu, nebo naopak historického, dnes již zrušeného právního předpisu. V ČR je vydáváno nesčetné množství novel k různým právním předpisům a proto se domnívám, že nejlepší, nejsnazší, nejefektivnější a určitě nejlevnější způsob pro adresáty, jak se seznámí s novelami, je právě jejich publikování na oficiálním internetovém portálu, který by také zaručil úplnost a pravdivost zveřejňovaných údajů.

*„Tvorba práva prostřednictvím systému eLegislativa zamezí vzniku dalších chyb, umožní tvorbu kvalitnějších právních předpisů, zefektivní legislativní proces a dle sledným zaznamenáním autorů všech změn návrhů právních předpisů zajistí vyšší transparentnost tvorby práva.“*⁶⁴ ELegislativa by byla také přínosem pro orgány zákonodárné moci, kdy by se snížila doba vynaložená na administrativníinnost a tím pádem by mohly v novat více času projednávání návrhů. U složitějších novel budou moci lépe posoudit jejich dopady a dle sledně ji je projednat.

⁶⁴ KOLEKTIV AUTOR. *Legislativní proces (teorie a praxe)* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., 2011 [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx, str. 234

3 Legislativní proces v Evropské unii

3.1 Integrační paradigmatata

Evropský integrační proces a institucionální vývoj EU se uskutečnil a stále uskutečňuje na základě prolínání integračních paradigmat. Představy o charakteru evropského integračního procesu a jeho následném vývoji, ať už v politických proklamacích nebo teoretických úvahách sociálních vědců, byly rozsáhlé a potěšily klasifikovat základní alternativy integrace vedle k zformulování integračních paradigmat, která mají představit souvislé pozice k zásadním bodům integrace, jak z hlediska metody a struktury, tak z hlediska cíle sjednocení.

Hlavním kritériem pro rozdělení paradigmat, je míra narušení suverenity jednotlivých členských států a zachování nebo narušení národního státu. Nadnárodní paradigma vychází z předpokladu, že pouze nadnárodní autorita může splnit požadovaný úkol a to, stabilizovat a usměrnit partikulární zájmy suverénních států. Odvíjí se tedy od myšlenky založení politického centra, v jehož prospěch budou všechny zúčastněné země odevzdávat část své suverenity. Mezivládní paradigma naopak preferuje zachování suverenity členských států a prosazuje spolupráci na základě smluv. Tato dvě paradigmatata jsou hlavními pohledy na evropský integrační proces.

Při aplikaci integračních přístupů je nezbytné si uvědomit jejich nejednoznačný charakter. Paradigmatata slouží na jedné straně k teoretickému uchopení již existujícího stavu integrace a jsou jeho pomocným nástrojem, na straně druhé jsou v mnoha případech ideově-politickou koncepcí, vyjadřující politické nebo sociálně-vědní představy o tom, jakým směrem by se sjednocování mělo vyvíjet.

Prolínání těchto přístupů a rozdíl mezi nimi lze spatřovat v institucionální struktuře Evropského společenství (dále jen šSpolečenství). Za nadnárodní instituce Společenství lze považovat Evropskou komisi (dále jen šKomise), Evropský soudní dvůr a Evropský parlament. Za mezivládní instituce jsou považovány Evropská rada a Rada Evropské unie (dále jen šRada). Nadnárodní paradigma vychází z předpokladu silných nadnárodních

orgán , které plní funkci iniciátora, koordinátora a v konečné fázi také kontrolora dalšího integračního procesu.⁶⁵

⁶⁵ FIALA Petr. PITROVÁ Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. ISBN 80-7325-015-2.

3.2 Evropská Komise

Komise je v institucionální struktuře výrazem nadnárodního integrálního postupu, jenž usiluje o uhlí sjednocení a politický celek. Komise je opatrovníkem zájmů Společenství a reprezentuje Společenství v oblasti mezinárodních vztahů. Ke stabilitě tohoto orgánu v rámci institucionálních vztahů ve Společenství a k prosazení její vlastní koncepce řešení problému přispívají tři základní rysy Komise. Postavení Komise v institucionální struktuře Společenství je ovlivněno faktem, že je výhradní držitelkou legislativní iniciativy v I. pilíři⁶⁶. Znamý význam Komise je také dán jejím odborným potenciálem, kdy je vzhledem ke svému systému podřízených a odborně strukturovaných generálních ředitelství schopna postihnout řešení problémů v kompletní šíři. Posledním neméně důležitým rysem tohoto orgánu je jeho nestrannost. I když jsou komisaři delegováni jednotlivými členskými státy, lze výsledný produkt vzniklý z jednání Komise charakterizovat jako nadnárodní.

V rámci legislativního procesu, vystupuje Komise jako hlavní iniciátor. Dalo by se říci, že se vazbám na národní politiku jednotlivých členských států nelze vyhnout vzhledem k dosazování komisařů do jejich funkcí příslušnými národními vládami. Zpravidla ale dochází k rozmlouvání národních stanovisek a výsledkem práce Komise jsou legislativní předlohy vzniklé z kolegia komisařů, které mají vést k rozvoji daného sektoru, a to z perspektivy Společenství. Úkoly Komise jsou stanoveny v primárním právu Společenství, kdy postavení Komise je proměnlivé a má vymezeny nejrozličnější úkoly. Fakticky je postavení Komise ve Smlouvách definováno poměrně volně a během své existence plnila roli politického a odborného vedení Společenství.

3.2.1 Vývoj

Před ratifikací Smlouvy neexistoval jednotný orgán Komise, existoval Vysoký úřad ESUO, Komise EHS a Komise EUROATOMu. Agendy těchto orgánů byly v roce 1967 slouženy v jednotný orgán, a to v Komisi Společenství. Podle Smlouvy, byla Komise tvořena 17 členy, které jmenovaly členské státy na 4 roky. Po et

⁶⁶ Pomyslný Maastrichtský chrám představuje členění agendy EU do III pilířů

Komisa byl dán velikostí členských států, především velké státy jako Německo, Francie disponovaly dvěma posty a zbývající malé země měly jeden. Počet komisařů se v průběhu let změnil a po ratifikaci Smlouvy z Nice (1. února 2003), náležel každému členskému státu jeden komisař. S rozšířením na 27 členských států EU, a to od 1. ledna 2007, má EU 27 komisařů. Před vstupem v platnost Maastrichtské smlouvy byla Komise jmenována na 4 roky, posléze bylo funkční období Komise prodlouženo, a tím se sloučilo její funkční období s funkčním obdobím Parlamentu k zajištění nepřerušovaní legislativního procesu.

3.2.2 Složení

Při sestavování Komise je vždy prvním krokem volba jejího předsedy. Předseda Komise má na starosti politické vedení Komise, její program a preference a jedná ve jménu Komise s ostatními institucemi EU. Předseda Komise je tedy důležitou postavou v rámci EU, nebo vyjednává zájmy členských zemí a také získává podporu Parlamentu. Druhým krokem při sestavování Komise je výběr komisařů. Kolegium komisařů tvoří jeden zástupce za každý členský stát, který může být opakovaně jmenován. Rada může jednomyslně rozhodnout o změně počtu členů Komise. *členové Komise jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a poskytují veškeré záruky nezávislosti.*

Komise se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu. Počet členů Komise může být změněn jednomyslným rozhodnutím Rady. (čl. 213, 214 SES)⁶⁷. Po jmenování Komise její předseda rozděluje jednotlivým komisařům příslušné resorty a kompetence. Všichni komisaři jsou obklopeni okruhem kabinetů, které jsou politickým a poradním servisem sestaveným pro potřeby komisaře podle zvyklostí jeho země. Dále zde funguje již zmíněný rozsáhlý administrativní aparát, který se dělí do tzv. generálních ředitelství, podle oblasti zaměření, za které je příslušný komisař odpovědný.

⁶⁷Euroskop.cz - článek 2 konsolidované verze Smlouvy o založení Evropského Společenství [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/5/1749-8ca9577b53a4deb6f8c87820d1ea31b7.pdf>

3.2.3 Pravomoci

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost Komise nadále zůstává podle čl. 17 SEU nadnárodním orgánem, který zastupuje zájmy EU. Předseda Komise nadále rozhoduje o organizaci Komise a zajišťuje její výkonnost a kolegiální charakter. Zásadní význam Komise v institucionální struktuře EU je dán její úlohou hájit zájmy Společenství v i partikulárním zájmech členských zemí, má usilovat o realizaci dlouhodobých cílů, na rozdíl od členských států, které se snaží prosadit své zájmy v krátkých časových úsecích. Komise je v plnění příslušných funkcí vybavena pravomocí výhradního návrhatele legislativy EU. Jen Komise může být iniciátorem sekundárního práva, o jeho přijetí následně rozhoduje mezivládně koncipovaná Rada a Evropský parlament. Dalším nepochybným úkolem Komise je sledovat dodržování evropského práva a plnění z něj vyplývajících povinností členskými státy a v případě jejich porušení iniciovat soudní proces u Soudního dvora EU.⁶⁸

⁶⁸ FIALA Petr. PITROVÁ Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2003. ISBN 80-7325-015-2.

3.3 Rada Evropské unie

Rada nebo také Rada ministrů, zkráceně jen Rada, je společně s Komisí a Parlamentem součástí základního institucionálního trojúhelníku Společenství. Úkolem Rady je umocnit členským státům reprezentaci národních zájmů, přijímání legislativních návrhů předkládaných Komisí a rozhodování o dalších klíčových otázkách včetně přijímání nových členů a rozpočtu. Podle Smlouvy o ESUO byla Rada koncipována jako protiváha nadnárodnímu tehdy Vysokému úřadu, tedy dnešní Komisi.⁶⁹

3.3.1 Vývoj

Podoba a rozhodovací proces v Radě byly dány příslušnými právními dokumenty. Základním právním dokumentem určujícím podobu Rady byly zakládající smlouvy, mezi nimi patří Smlouva o ESUO, Smlouva o EHS a Smlouva o EUROATOMu z roku 1957. V roce 1967 dochází na základě ratifikace Smlouvy ke sloučení institucionální struktury tří existujících společenství a vzniká jednotná Rada a jednotná Komise. Právní dokument, který pojednává o fungování Rady, je Jednací řád Rady a interinstitucionální dohody, které uzavírá nejprve s Komisí a Evropským parlamentem. Tyto dohody slouží k usnadnění vzájemné spolupráce mezi zmíněnými orgány a jsou pro ně právně závazné.

3.3.2 Složení

Rada předsedá v určitých intervalech každý členský stát, kdy o poadí rozhoduje Rada na základě jednomyslného hlasování. (čl. 203 Smlouvy o založení Evropského společenství, dále jen „SES“). Předsednická země má vedoucí funkci i funkci iniciativy v Radě, přímé předsednictví v Radě se týká všech ministerstev předsedajícího členského státu. Pravomoci předsedající země byly posíleny Maastrichtskou a následně Amsterdamskou smlouvou, která vstoupila v platnost 1. května 1999.⁷⁰

⁶⁹ FIALA Petr. PITROVÁ Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2003. ISBN 80-7325-015-2.

⁷⁰ FIALA Petr. PITROVÁ Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2003. ISBN 80-7325-015-2.

Rada se skládá z ministrů členských států, kdy má každý stát jednoho zástupce. Každá skupina ministrů má na starosti politiku v oblasti příslušného sektoru. Za nejvýznamnější sektorové zasedání by se dalo považovat zasedání tzv. Všeobecné rady, která se skládala z ministrů zahraničních států. Tato sektorová rada, která zasedala patnáctkrát za rok, disponovala pravomocemi v politice evropské nové unie a ve společné zahraniční a bezpečnostní politice. V rámci Rady funguje určitá hierarchie, přírodní na nejvyšší úrovni jsou skupiny ministrů. Celkem je možné rozlišit až 22 podob Rady, kdy se tento počet samozřejmě vyvíjel postupně v závislosti na rozvoji jednotlivých politik. Na nejnižší úrovni se vyskytuje množství pracovních skupin a výborů, které jsou tvořeny experty z členských států a jejich funkcí jsou přípravné práce, technické záležitosti v Radě a analýza návrhů, předložených Komisí. Mezi úrovní ministerských skupin a pracovních skupin splňuje koordinaci funkci Výbor stálých zástupců (COREPER). Rada neustále pomáhá při koordinaci a organizaci práce generálního sekretariátu pod vedením generálního tajemníka.⁷¹

Ratifikací Lisabonské smlouvy je Rada nadále složena na ministerské úrovni z jednoho zástupce za každý členský stát a zastupuje zájmy vlád jednotlivých členských zemí. Předsednictví ostatních složení Rady se nadále mění podle možnosti. Změnou prošla Rada pro všeobecné záležitosti, která byla nahrazena Radou pro obecné záležitosti a Radou pro zahraniční věci. Úkolem Rady pro obecné záležitosti je udržování soudržnosti prací jednotlivých složení Rady. Ve vnějších vztazích nyní rozhoduje Rada pro zahraniční věci. Další důležitou změnou je vznik nové funkce vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který předsedá Radě pro zahraniční věci a je komisařem pro vnější vztahy a jedním z místopředsedů Komise. Ten je jmenován kvalifikovanou větinou v Evropské radě se souhlasem předsedy Komise.

3.3.3 Pravomoci

Podle čl. 1. 202 SES měla Rada rozhodovací pravomoc a zajišťovala koordinaci obecných hospodářských politik členských zemí a povolovala Komisi k provádění

⁷¹ FIALA Petr, PITROVÁ Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2003. ISBN 80-7325-015-2.

p edpis , které vydávala.⁷² Rada také disponovala kontrolními pravomocemi ve vztahu ke Komisi, kdy Soudní dvůr EU mohl na její návrh odvolat členy Komise. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se pravomoci Rady změnily především v tom, že Rada není již hlavní legislativní institucí. Rada vykonává legislativní pravomoc společně s Evropským parlamentem.⁷³

3.3.4 Rozhodování

Rada má ve Smlouvách daná přesná pravidla rozhodování. Smlouvy definují použití hlasování většinou, kvalifikovanou většinou a jednomyslností, kdy hlasování na základě jednomyslnosti je vyhrazeno pouze doležitým otázkám, které ovliví národní zájmy členských států (rozhodování v politicky citlivých oblastech). Při tomto druhu hlasování disponuje každá země jedním hlasem a má možnost předložený návrh kdykoliv vetovat. Tento rozhodovací postup ovšem také umožňuje zdržet se hlasování. Akt přijatý na základě jednomyslnosti proto může znamenat patnáct souhlasných hlasů nebo to, že návrh plně podpořilo trináct zemí a reprezentant jednoho členského státu se zdržel hlasování.

Kvalifikovaná většina se stala standardním rozhodovacím mechanismem v dalších oblastech aktivit EU. Výše uvedené smlouvy zavedly systém vážení hlasů. Každý členský stát disponoval určitým počtem hlasů podle své demografické váhy. Rozhodnutí bylo v té době přijato jedině tehdy, pokud počet hlasů, které v většině členských států dosáhl určitého prahu. Po 1. lednu 2007 bylo takto dosaženo kvalifikované většiny, pokud nejméně 14 členských států nashromáždilo 255 hlasů z 345. Vážení hlasů posilovalo v Radě zastoupení malých členských států v poměru k velkým a pravidelně se stávalo předmětem dlouhých vyjednávání. Lisabonská smlouva systém zjednoduší, aby zvýšila jeho efektivnost. Ruší vážení hlasů a pro přijetí rozhodnutí zavádí systém dvojí většiny. Od nynějška je kvalifikované většině dosaženo, jestliže shromáždí alespoň 55 % členských států, které představují nejméně 65 % obyvatelstva EU. Pokud Rada nerozhoduje o návrhu Komise, pak musí kvalifikovaná většina čítat nejméně 72 % členských států představujících alespoň 65 % obyvatelstva. Takový systém tedy každému členskému státu přiznává jeden

⁷² Euroskop.cz - Konsolidovaná verze Smlouvy o ES ve znění Smlouvy z Nice, dostupné na: http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf,

⁷³ čl. 9c Lisabonské smlouvy pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropské unie

hlas a přitom zohledňuje jeho demografickou váhu. Lisabonská smlouva také pokračuje s blokováním menšinou složenou nejméně ze čtyř členských států, které zastupují více než 35 % obyvatelstva EU. Tento nový systém hlasování kvalifikovanou většinou bude platný od 1. listopadu 2014. Přesto bude moci každý členský stát až do 31. března 2017 v jednotlivých případech říkat, aby bylo rozhodnutí přijato podle pravidel platných před 1. listopadem 2014, jak je definuje Smlouva z Nice. Smlouvy z Amsterdamu a Nice zanechaly prostor pro vyústění hlasování kvalifikovanou většinou. Lisabonská smlouva tento trend potvrzuje. Od nyní však Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou až na případy, u kterých Smlouvy stanoví jinou proceduru. Hlasování kvalifikovanou většinou se tak například rozšířilo na nové oblasti, jakými jsou společná politika týkající se azylu, kultury nebo sportu.

Prostou většinou rozhodovala Rada o procedurálních záležitostech, tedy o způsobu vedení jednání, kdy se nejedná o rozhodnutí ve věci samotné. Jednotný evropský akt a Maastrichtská smlouva zvýšily počet oblastí, u nichž se při rozhodování použije prostá většina, a to především v oblasti jednotného trhu. Po ratifikaci Lisabonské smlouvy se prostá většina používá v případech stanovených Smlouvami a její definování a podmínky zůstávají stejné.

3.4 Evropský parlament

Evropský parlament je institucí EU, která se za dobu svého působení nejvíce rozvíjela. Během druhé poloviny 20. století upevnil svoji pozici v institucionálním trojúhelníku Společenství a nabýval na významu vedle Rady a Komise. Evropský parlament spolu s Komisí představuje instituci, která reprezentuje nadnárodní zájmy. Jeho cílem je vystupovat jako nadnárodní orgán, jenž bude plnit roli, kterou by bylo možno porovnat k dolním komorám parlamentů národních států. V případě Evropského parlamentu je nutné zdůraznit, že jeho vývoj není ukončený. Dosud nejvýraznější posun v kompetencích Evropského parlamentu, ke kterému došlo na základě vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost a který byl dále prohlouben Amsterodamskou smlouvou není zřejmě poslední významnou změnou. Nadále je možné očekávat prohloubení parlamentního vlivu na proces přijímání evropské legislativy a to tak, že by byl Evropský parlament opatřen právem legislativní iniciativy, kterým doposud disponuje výhradně Komise.

3.4.1 Vývoj

Předchůdcem dnešního Evropského parlamentu bylo Shromáždění, které bylo založeno smlouvou o ESUO z roku 1952. Hlavním úkolem tehdejšího Shromáždění měla být kontrola činnosti Vysokého úřadu, tedy dnešní Komise, prostřednictvím hodnocení jeho výroční zprávy. Stanovení po dvou reprezentantů pro jednotlivé země ve Shromáždění ESUO bylo doprovázeno diskuzí o přímých volbách, ale postoje jednotlivých členských států nebyly v této otázce jednotné, a proto bylo v roce 1952 do textu zakládající smlouvy pouze včleněno ustanovení, které zmiňuje možnost přímých voleb reprezentantů zemí *šve v-eobecném přímém hlasování postupem stanoveným členskými státy*. (čl. 21 Smlouvy o ESUO).⁷⁴

Zásadním mezníkem ve vývoji Evropského parlamentu byly první přímé volby, které se uskutečnily v roce 1979. Vývoj přímých voleb do Evropského parlamentu, který byl samozřejmě doprovázen řadou neshod, jako panující pesimismus, neuspokojení

⁷⁴ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. ISBN 80-7325-015-2.

p ímých voleb do Evropského parlamentu bude zákonit znamenat dal-í r st jeho pravomocí, a práv o tom, zda je takový vývoj vhodný, ufl mezi zú astn ými stranami nepanovala obecná shoda. Tento vývoj byl formáln zavr-en p íjetím Aktu o volb len Evropského parlamentu, který byl schválen v roce 1976 a v platnost vstoupil v roce 1978. První p ímé volby do Evropského parlamentu se konaly 7. a 10. ervna 1979. První p ímé volby p inesly Evropskému parlamentu n kolik výhod. Evropský parlament se stal nezávislým na národních parlamentech, dále p ímé volby p isp ly k vytvo ení p ímé vazby na ob any Spole enství a v rámci Spole enství posílily p ímé volby legitimitu Evropského parlamentu, a to mohlo následn posílit jeho postavení v institucionální struktu e Spole enství. V 80. letech byly pravomoci Evropského parlamentu posíleny zejména ve vztahu k Rad . Rada zpracovává, posuzuje a p íjímá legislativní návrhy Komise. Posud sm l Evropský parlament kv li legislativním návrh m interpelovat pouze Komisi. Práv v 80. letech vznikla mofnost komunikace mezi Evropským parlamentem a Radou. P íjetí Jednotného evropského aktu v roce 1985 znamenalo ur íté roz-í ení pravomocí Evropského parlamentu. V rámci tzv. procedury spolupráce mohl Evropský parlament Rad p edná-et pozm ovací návrhy k projednávání legislativ .

Podpis Smlouvy o Evropské unii a její následná ratifikace, m la pro Evropský parlament podstatný význam. lenské státy se rozhodly, p íjetím Maastrichtské smlouvy, posílit vliv Evropského parlamentu v procesu p íjímání rozhodnutí zavedením nového postupu, který bývá ozna ován jako procedura spolurozhodování. Podstatou této procedury bylo to, fl Evropský parlament mohl ve vybraných polofkách nejenom sbliflovat svá stanoviska s Radou, ale dokonce mohl v p ípad neslu itelných postoj zabránit schválení p íslu-ného aktu. Výsledkem procesu, p í kterém dojde k uplatn ní procedury spolurozhodování, mohou tedy být pouze takové akty, u kterých je shodné stanovisko Rady a Evropského parlamentu (viz. kapitola 3.9.3).

3.4.2 Slofení

V sou asnosti se Evropský parlament skládá ze 754 poslanc volených v p ímých volbách ob any EU. P edseda Evropského parlamentu je volen na dobu dvou a p l roku, tedy na polovinu volebního období Evropského parlamentu. Vnit n je Evropský parlament

len n do výbor a je ízen p edsednictvem. Krom výbor p sobí v Evropském parlamentu politické frakce, které, spole n s Evropským parlamentem, vzájemn komunikují a spolupracují. Význam t chto politických struktur stále roste a jejich vliv se projevuje mimo jiné také v legislativním procesu. Zakládání t chto politických frací má pro Evropský parlament význam nejen z hlediska pravomocí ale také z finan ních d vod . Politické frakce získávají zvlá-tní nároky na kancelá e a disponují vlastními rozpo ty.

3.4.3 Pravomoci

Evropský parlament má t i základní pravomoci - legislativní, rozpo tovou a kontrolní. Vstupem v platnost Lisabonské smlouvy do-lo k roz-í ení po tu oblastí v rámci procedury spolurozhodování a k p ejmenování této procedury na ádný legislativní postup. Nejvýznamn j-í oblastí, kde Evropský parlament nov spolurozhoduje s Radou, je oblast justní spolupráce v trestních v cech a policejní spolupráce. Evropský parlament byl také zapojen v rámci spolurozhodování nap . v oblasti zem d lské politiky, v n kterých otázkách volného pohybu osob, v oblasti vízové a p ist hovalecké politiky, p íjímání n kterých opat ení hospodá ské a m nové politiky, opat ení v oblasti dopravy, strukturálních fond a vymezení provád ní spole né obchodní politiky.

Evropský parlament má spole n s Radou pravomoc nad finan ními prost edky. Schválení rozpo tu vyžaduje souhlas Evropského parlamentu, kterého se dosahuje podle zvlá-tní procedury. P ed ratifikací Lisabonské smlouvy m la Rada kone né slovo u povinných výdaj vytvá ených na základ SES, tzv. povinné výdaje, zatímco Evropský parlament u nepovinných výdaj , které nebyly závazn p edepsány v evropském právu. Lisabonská smlouva toto rozd lení zru-ila a postavila Evropský parlament p i schvalování evropského rozpo tu na rove Rad .

Evropský parlament má dohled nad aktivitami EU, inností Komise a dal-ích orgán . Ve vztahu ke Komisi má Evropský parlament pravomoc schvalovat p edsedu Evropské komise. Evropský parlament také vyslovuje d v ru nové Komisi jako celku. Má právo Komisi odvolat, je-t nikdy to v-ak neod lal.

Evropský parlament m fle interpelovat Radu a Komisi. Komise také musí p edlofit Evropskému parlamentu sv j program a asto je zastoupena i na zasedání parlamentních

výbor . Svoji roli při kontrolní činnosti parlamentu mají i veřejné debaty, které jsou volně přístupné.⁷⁵

⁷⁵ Euroskop.cz o Fakta o EU. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/92/sekce/zakladni-informace/>

3.5 Evropská rada

Evropská rada je vrcholným orgánem institucionální struktury souasně EU a je založena na setkávání politických představitelů členských států na vrcholné úrovni. Vznik této instituce byl dán potřebou konzultovat zásadní otázky evropského integračního procesu přímo vedoucími představiteli států a vlád. Konzultace měly původně formu nepravidelných setkání, jež se v průběhu sedmdesátých let přetvořily v mechanismus mezivládně koncipovaných summitů. Svolávání těchto setkání se až do roku 1986 odehrávalo na základě politické dohody členských zemí, protože instituce Evropské rady byla do primárního práva ukotvena až po přijetí Jednotného evropského aktu.⁷⁶ Způsobování definice Evropské rady a formulování jejích pravomocí a postavení v rámci Společenství se odrazilo v přijetí a ratifikaci Smlouvy o EU. Evropská rada je zmíněna v čl. 4 Smlouvy o EU, kde se o ní říká, že *Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority. Evropská rada sdružuje hlavy států nebo předsedy vlád členských států a předsedu Komise. Jsou jí nápomocní ministři zahraničních věcí členských států a člen Komise. Evropská rada se schází alespoň dvakrát ročně, za předsednictví hlavy státu či vlády členského státu, který vykonává předsednictví Rady. Evropská rada předkládá Evropskému parlamentu zprávu po každém svém zasedání a každoročně písemnou zprávu o pokroku dosaženém Unií.*⁷⁷

3.5.1 Vývoj

První setkání nejvyšších představitelů členských států Společenství proběhlo ve dnech 10.-11. února 1961 v Paříži. Předmětem tohoto setkání bylo zkoumání alternativní úpravy modifikace zakládajících smluv na základě Fouchetova plánu. Výsledkem summitu byla výzva k úhlavní spolupráci mezi ministry zahraničních věcí a výzva ke spolupráci v kulturní oblasti. V průběhu roku 1962 bylo rozhodnuto o nepřijetí Fouchetova plánu navrženého Francií. Zásadním důvodem byly obavy členů členských států a to

⁷⁶ Jednotný evropský akt je první všeobecná revize primárního práva, která v čl. 2 stanovuje složení Evropské rady, frekvence setkávání a vliv Evropské rady na zahraniční politickou prezentaci Společenství

⁷⁷ Euroskop.cz - Maastrichtská smlouva, dostupné na : http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf

předešlým stát Beneluxu z francouzské dominance ve Společenství.⁷⁸ Za zásadní mezník diskuse o vzniku nového orgánu lze označit Kodáňský summit z počátku sedmdesátých let. Důvodem byla naléhavá potřeba konzultací mezi politickými představiteli evropských zemí. Tehdy Západní Evropa čelila následkům kolapsu Brettonwoodského nového systému, hospodářské nestability a ropné krizi. V roce 1974 došlo na Pařížském summitu k podepsání Pařížské deklarace, která zavedla pravidelné schůzky třikrát do roka, z nichž se dříve konaly v předsedající zemi Společenství a zbývající jedna pak na společném půdě v Bruselu. Německé země taktéž přijaly dosud užívaný termín Evropská rada. Shrnutí podmínek úspěšného vedení jednání na nejvyšší úrovni a základních zásad, které summity musejí být konány v takovém pracovním prostředí, které zaručuje diskrétní podmínky pro vedení konzultací, jsou výsledkem Londýnské deklarace z roku 1977. K zakotvení této instituce do primárního práva Společenství došlo v roce 1986 přijetím Jednotného evropského aktu, který potvrdil veškeré dřívejší politické dohody týkající se Evropské rady, s jedinou změnou a tou bylo snížení frekvence setkávání, kdy se tento orgán schází alespoň dvakrát ročně.

3.5.2 Složení

Evropská rada je orgánem, který je složený z nejvyšších představitelů zemí Společenství. Nejedná se ale výlučně o hlavy států, ale v podstatě nejvyšší představitel exekutivy, kdy zastoupení v Evropské radě závisí na politické praxi a dohodách v jednotlivých členských státech. Na jednotlivých zasedáních se účastní nejvyšší výkonný reprezentant států společně s ministrem zahraničních věcí a předseda Komise. Dvojice vytvořená ministrem zahraničních věcí jako členem vlády a nejvyšším představitel exekutivy zaručuje kompetentní mandát nejen pro vedení diskuse, ale i pro přijímání závazků pro jednotlivé země. Ministři zahraničních věcí se současně stali odpovědnými za přípravu agendy vrcholného zasedání.⁷⁹ Předseda Evropské rady je volen na funkční období

⁷⁸ Koncepce evropské politické unie známé jako Fouchet v plánu, byla snahou o vytvoření mechanismu setkávání nejvyšších představitelů členských států Společenství na mezivládním principu, což odpovídalo předstávám Francie, která na počátku šedesátých let usilovala o oslabení nadnárodního charakteru Společenství

⁷⁹ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. ISBN 80-7325-015-2.

dva a p l roku s mořností znovuzvolení dvakrát po sob . P edsedu volí i odvolává Evropská rada. Úkolem p edsedy je vést jednání Evropské rady, zaji– ovat kontinuitu a p ipravovat její zasedání, usnad ovat dosaření kompromis na jednáních a p edkládat zprávu Evropskému parlamentu po kařdém zasedání Evropské rady.

3.5.3 Pravomoci a funkce

Evropská rada je prostorem, kde se prezentují národní zájmy členských států EU. Je postavena na mezivládním principu, jenř zaru ůje rovnost a suverenitu v–ech jejích členech . Hlavní funkcí tohoto orgánu není p ijímání rozhodnutí, i když m ůže vydávat obecná rozhodnutí, která se týkají Spole enství, nicmén ě její hlavní ůkol spo řívá v artikulaci národních zájm ů a v hledání společného stanoviska z ůastn ěných zemí. Je rozhodující platformou pro dosaření politického nonsensu v rámci Spole enství a ur ůje v–eobecnou linii integra ního vývoje.⁸⁰

⁸⁰ FIALA Petr. PITROVÁ Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2003. ISBN 80- 7325- 015- 2

3.6 Soudní dvůr Evropské unie

Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) zajišťuje dodržování práva za pomoci celé soustavy soudů při výkladu a provádění jednotlivých ustanovení komunitárního práva. Dále dohlíží nad jednotností výkladu a aplikace ve všech členských státech, jakof i nad tím, aby tento výklad odpovídal duchu Evropských společenství a evropské integrace. Funkce tohoto komplikovaného systému, který se v současnosti skládá ze Soudního dvora, Soudu první instance a patnácti národních soudních soustav, je zajištění na dvůrma principy, a to principem š nad azenosti a principem š p ímého ú inku evropského práva. Jeho pravomoci z n j íní významný prvek evropského práva p í jeho prosazování i p í interpretaci práv a povinností vyplývajících z jednotlivých pramenů práva Společenství. A kolí neexistuje výslovné stanovení závaznosti rozsudků Soudního dvora pro budoucí rozhodování ostatních soudů, p esto p sobí jednotlivé rozsudky silou své p esvd ívosti na soudní praxi ve všech členských zemích EU, protofe nazna ují, jak bude Soudní dvůr rozhodovat v podobných p ípadech, p edložených mu v budoucnu.

3.6.1 Princip p ímého ú inku

Oba již zmínované principy jsou na sobě do značné míry závislé, a proto se také vyvíjely v bezprostřední návaznosti. P ímý ú inek konkrétního aktu totiž vyřazuje také záruku nad azenosti evropského práva v p ípadech nesouladu mezi evropskou úpravou a národním právním řádem.

Aplikace p ímého ú inku vybraných právních aktů je v historickém vývoji ať výsledkem výkladu Soudního dvora, který z na ízení vytvořil nástroj Společenství, který je nezávislý na další implementaci. P ímým ú inkem je bezprostřední závaznost p edpisu ve vztahu k jednotlivcům.

3.6.2 Princip nad azenosti

Zásada nad azenosti pop ípad p ednosti práva EU nad národním právem členského státu stanovuje, fe v p ípadě konfliktu mezi ustanoveními obou právních řádů, p evládá

právo Spole enství. Tato zásada platí bez ohledu na to, byla-li norma lenské zem p ijata
p ed i po schválení normy primárního nebo sekundárního práva Spole enství.

3.7 Primární a sekundární právo

Právo podobně jako právo evropského práva pracuje s termíny primární a sekundární právo. Toto právo je založeno na povodu jednotlivých právních norem. První skupinu tvoří primární právo, které je chápáno jako ústavní právo Společenství. Zdroje primárního práva jsou považovány za i zakládající smlouvy (Smlouva o ESUO, EHS, Euratomu a Smlouva o EU) ve znění jejich posledních novel. Nedílnou součástí primárního práva jsou také Smlouvy o přistoupení nových členských států, které mimo jiné upravují poměry hlasů v Radě, zvýšení počtu komisářů, počet poslanců v Evropském parlamentu a obsahují také důležité závazky a okolnosti rozdělení.

3.7.1 Sekundární právo

Tvorba sekundárního práva je omezena na prostor vytvořený primárním právem, což znamená, že orgány Společenství mohou přijímat sekundární legislativu jen v těch oblastech, v nichž jsou k tomu zmocněny Smlouvami. Orgány Společenství mohou volit celkem z pěti různých forem legislativních aktů, přičemž v těch oblastech Smlouvy ukládají orgánům jiným v rozhodovacím procesu povinnost použít konkrétní formu sekundárního aktu. Jedná se o nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

Nařízení jsou právními akty s přímým účinkem a jsou nejsilnější formou ze všech právních aktů vydávaných orgány Společenství. Nařízení platí, aniž by muselo být speciálně transformováno do vnitrostátního práva členských států. Nařízení je přímo použitelné a po svém přijetí se stává součástí práva členských států EU. V případě, že vnitrostátní právo není v souladu s nařízením je národní legislativa potlačena tímto sekundárním právním aktem.

Další formou legislativního aktu je směrnice, která je adresovaná výhradně členskými státy. Rozdíl mezi nařízením a směrnicí je v tom, že směrnice musí být následně implementována do právních systémů jednotlivých států. Vydávání směrnic je založeno na dvouступovém principu. Orgány Společenství pouze stanoví cíl, ale za sobě realizace ponechávají členskými státy. Pro členskou zemi tedy není směrnice závazná bezprostředně, ale pouze svým cílem.

Rozhodnutí tvoří samostatnou skupinu sekundárního práva. Rozhodnutí je založeno na principu přímé závaznosti, jako je tomu u nařízení, ale ta platí pouze pro stanoveného adresáta. Rozhodnutí může být určeno konkrétním členským zemím, ale také dalším subjektům působícím na společném trhu. Důsledkem přijetí rozhodnutí je okamžitá platnost právního aktu v celém jeho obsahu a bez nutnosti přijímat prováděcí vnitrostátní akty.

Stanoviska a doporučení nejsou na rozdíl od nařízení, směrnic a rozhodnutí právně závazná. Jedná se pouze o projevy vůle institucí Společenství. V EU se nikdy nepřecházejí přijetí závazných právních aktů, nebo Komise často nejprve zkouší regulovat určitou oblast cestou dobrovolných doporučení, a až v případě nutnosti sahá k návrhům nařízení nebo směrnic.

3.8 Zásady legislativního procesu

„Legislativníinnost unijních orgánů musí respektovat hodnoty a cíle, pro které byla Evropská unie vytvořena a zásady její inosti upravené v úvodních ustanoveních SEU.÷⁸¹ Navrhovaná legislativa musí respektovat lidskou důstojnost, svobodu, demokracii, rovnost, lidská práva a práva menšin, pluralismus společnosti, nepřítomnost diskriminace a rovnost mužů a žen, spravedlnost a solidaritu.⁸² Obecné cíle EU jsou stanoveny v článku 3 SEU. „Tyto konkrétní cíle jsou omezujícím v rámci pro uplatnění legislativních pravomocí Unie v případě, kdy není možné navrhovanou legislativu opírat o explicitní legislativní zmocnění.÷⁸³

Důležitou zásadou, stejně jako i v legislativním procesu v ČR, je zohlednění a respektování základních lidských práv. Na úrovni EU je pro tuto problematiku základním právním předpisem Listina základních práv Evropské unie, která byla článkem 6 SEU včleněna do primárního práva EU. Dalším důležitým dokumentem upravujícím lidská práva je také Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod⁸⁴.

Orgány EU mohou vykonávat legislativní inost jen v případech, pokud jim členské státy tuto kompetenci svěřily Smlouvami. I EU je totiž založena na principu speciality. Lisabonská smlouva katalogem pravomocí vymezila hranice mezi EU a členskými státy stanovením legislativních pravomocí EU. Jedná se o zásadu svěřené pravomoci.

„Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si plnit úkol vyplývající z Smluv. členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. členské státy usnadní Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.÷⁸⁵

Zásada proporcionality zamezuje nepřiměřené právní regulace. EU má inít jen to, co je zcela nezbytné pro dosažení zamýšleného cíle.

⁸¹ KOLEKTIV AUTOR . *Legislativní proces (teorie a praxe)* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o.. 2011 [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx. str. 448

⁸² Článek 2 Smlouvy o Evropské unii, ve znění pozdějších předpisů

⁸³ KOLEKTIV AUTOR . *Legislativní proces (teorie a praxe)* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o.. 2011 [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx. str. 448

⁸⁴ Zákon . 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ Článek 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, ve znění pozdějších předpisů

EU může jednat i v záležitostech, které nemá ve své výlučné pravomoci. Jedná se o případy, kdy zamýšlené cíle nemohou být dostatečně naplněny členskými státy na úrovni ústřední, regionální i místní. Zde hovoříme o zásadě subsidiarity. Zásada subsidiarity i proporcionality je uplatňována na základě Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je součástí Lisabonské smlouvy.

Zásada transparentnosti spoívá ve veřejném jednání o přijímání legislativních aktů jak v Radě, tak i v Evropském parlamentu. Komise také vyhlašuje před přípravou návrhu veřejné konzultace a zasílá tyto návrhy i vnitrostátním parlamentům, aby se k nim mohly vyjádřit. Konzultačními orgány jsou například Evropský hospodářský a sociální výbor nebo Výbor regionů.

Dle mého názoru velmi důležitou zásadou, kterou je třeba striktně dodržovat, je aplikace jednotného práva. Podle ustálené judikatury Soudního dvora mají Smlouvy a právo přijaté EU přednost před vnitrostátním právem členských států. Tato zásada zabráňuje zmatkům a chaosu při určení, které právo aplikovat prvotně.

3.9 Legislativní proces před přijetím Lisabonské smlouvy

Legislativní proces v EU zatím, podobně jako v ČR, nejprve zjevně, ale vznikla situace, kterou je třeba právně regulovat. Před přijetím Lisabonské smlouvy byly základem legislativního procesu v EU tyto procedury, a to konzultace, spolupráce, spoluměření a souhlasu. Procedura spolupráce byla nejméně využívána. Všechny návrhy se zakládaly na konkrétním ustanovení článků základních smluv, kde bylo také stanoveno, jakou procedurou má být tento návrh přijímán. Legislativní iniciativou disponovala Komise a Rada přímělo konečné rozhodnutí o návrhu.

3.9.1 Procedura konzultace

Jedná se o nejstarší proceduru, která byla zavedena římskými smlouvami. Do pozadí byla vytlačena Jednotným evropským aktem a Maastrichtskou smlouvou, které s sebou přinesly proceduru spolupráce a spoluměření. Tato procedura spočívala jen na jediném etapu, což z ní činilo nejjednodušší legislativní proceduru.

Iniciativní pravomoc měla Komise. Evropský parlament i Rada mohli Komisi navrhnout jakou oblast je třeba právně upravit, ale pouze Komise mohla vytvářet závazné návrhy právních aktů. Hotový návrh musela schválit Komise prostou větinou a spolu s odvodněným navrhované změny i nové právní úpravy zasílala Komise tento návrh předsedovi Rady. Evropský parlament zde měl pouze poradní funkci. Ve svém stanovisku, které mohlo být před vyřádní Rady, mohl s návrhem souhlasit i nesouhlasit, nebo mohl navrhnout příměné změny. Toto stanovisko však nebylo ani pro Rady ani pro Komisi nijak závazné. Pokud ovšem Komise zpracovala svůj návrh dle pozměřovacích návrh Evropského parlamentu, musela Rada tento návrh schválit jednomyslně. V případě, kdy Komise trvala na znění svého příměného návrh, byl tento návrh, po úpravě technických a gramatických chyb v Radě, zařazen na program nejbližšího jednání Rady. Zde ho Rada přijímala jímě bez dalšího projednávání. Jediným způsobem, jak mohl Evropský parlament prosadit své zájmy, bylo zdrflování vydání stanoviska k návrhu. Tím mohlo být vyvoláno neformální jednání mezi poslanci a Radou, Radou a Komisí a zájem římských států, což

tlačila Radu k ústupkům. Tato procedura představovala kompromis mezi mezivládním a nadnárodním paradigmatem.

3.9.2 Procedura spolupráce

Tato procedura byla rozdělena o druhé čtení a tzv. společný postoj. Návrh oproti předkládala Komise a prvním čtením byl totožný s prvním u procedury konzultace. Na konci prvního čtení Rada přijímala kvalifikovanou většinou nově zavedený společný postoj.

Ten byl poté zaslán Evropskému parlamentu. „*Rada a Komise podrobně informují Evropský parlament o dodech, na základě kterých zaujala společný postoj, a také o postoji Komise.*“⁸⁶ Pokud Evropský parlament se společným postojem souhlasil nebo se k němu ve lhůtách nevyjádřil, přijala Rada tento návrh, jako by s ním Evropský parlament vyslovil souhlas. Nebo mohl Evropský parlament navrhnout úpravy společného postoje nebo ho odmítnout. V případě odmítnutí mohla Rada jednomyslně návrh ve druhém čtení přijmout. Pozměňovací návrhy Evropského parlamentu se ve lhůtách jednoho měsíce oproti zabývala Komise. V případě, že Komise tyto návrhy přijala a svůj návrh přezkoumala, Rada tento návrh přijala kvalifikovanou většinou. V případě, že pozměňovací návrhy nebyly Komisí akceptovány, usnáěla se Rada jednomyslně. Zde je jistě posílena pravomoc Evropského parlamentu, ovšem za předpokladu, že s jeho stanovisky souhlasí Komise. Tato procedura směřovala spíše k principům nadnárodního paradigmatu.

3.9.3 Procedura spolurozhodování

Tato procedura, zavedená Maastrichtskou smlouvou, byla nejpoužívanější. Velký význam měly Amsterodamské smlouvy v tom, že zrovnoprávnily postavení Rady a Evropského parlamentu. Tato procedura měla oproti předchozím jistě i četná čtení. První čtení probíhalo shodně jako u předchozích procedur. Rada mohla přijmout návrh již v prvním čtení, za předpokladu, že Evropský parlament nepředložil žádné pozměňovací návrhy nebo Rada všechny pozměňovací návrhy schválila. Ve zbylých

⁸⁶ Článek 252 b), SES

situacích zaujímala Rada společný postoj. Ten, stejně jako u předchozích procedur, postupovala Evropskému parlamentu. Evropský parlament mohl, ve lhůtě tří měsíců, společný postoj schválit nebo nepřijal žádné usnesení. Tím byl návrh přijat v souladu se společným postojem. Nepřijatý byl návrh pokud Evropský parlament odmítl společný postoj, a to nadpoloviční většinou hlasů všech členů. Toto jífi nebylo možno Radou přehlasovat. Poslední možností bylo, že mohl navrhnout změny společného postoje. Ke změně musela následně zaujmout Rada i Komise stanovisko. Pokud Komise i Rada souhlasili se změny změnami od Evropského parlamentu, návrh byl přijat ve změně podobě společného postoje. Jednomyslně Rada rozhodovala o těchto návrzích změny, které Komise odmítala. V případě, že Rada pozměňovací návrhy Evropského parlamentu neschválila, byl svolán do této věci ve lhůtě čtyřdní dohodovací výbor. Tento výbor se skládal ze členů Rady a stejného počtu zástupců Evropského parlamentu a měl za úkol dosáhnout dohody o společném návrhu. Schválili-li společný návrh, musela Rada a Evropský parlament do čtyřdní tento společný návrh přijmout. V případě, že jeden z orgánů návrh neschválil, považoval se za nepřijatý. Nepřijatý byl také návrh, pokud se dohodovací výbor nedohodl na společném návrhu.

Tato procedura prosazovala zejména principy nadnárodního paradigmatu.

3.9.4 Procedura souhlasu

Zde se prolínal princip mezivládního paradigmatu s paradigmatem nadnárodním, nebo Rada i Evropský parlament měli odlišné preference. Evropský parlament a Rada měli shodné postavení a pravomoci měli podobné jako u předchozí procedury. Evropský parlament nemohl navrhnout změny, musel však potvrdit každý návrh se kterým Rada vyslovila souhlas. Evropský parlament měl tedy jen dvě možnosti, a to návrh také přijmout, nebo jej zamítnout jako celek. Tato procedura nebyla velmi efektivní, nebo bylo obtížné dosáhnout jednomyslnosti Rady a souhlasu Evropského parlamentu.

3.9.5 Vyhlášení a vstup zákona v platnost

Na ízení, sm rnice, rozhodnutí a na ízení a sm rnice Rady nebo Komise vze-lá z procesu spolurozhodování se vyhlá-ují v Ú edním v stníku Evropské unie a vstupují v platnost dvacátým dnem po vyhlá-ení, pokud není v samotném právním aktu stanoveno jinak. Ostatní sm rnice a rozhodnutí nabývají ú inkudnem oznámení, nebo jsou oznamovány jen t m adresát m, kterým jsou ur eny.

3.10 Legislativní proces po přijetí Lisabonské smlouvy

Lisabonská smlouva (dále jen „LS“) byla podepsána dne 13. prosince 2007 v Lisabonu. 1. prosince 2009 vstoupila v platnost, emufl p edcházela její ratifikace 3. listopadu 2009. Hlavním cílem byla reorganizace orgán EU, zp esn ní jejich kompetencí a zjednodu-ení a zefektivn ní p ijímání legislativních akt . LS je ter em asté kritiky, nebo je-t více prohlubuje integraci, nap íklad omezením práva veta lenských stát ohledn rozhodnutí vydaných Radou.

LS zavádí dva legislativní procesy, a to ádný (zde lze hovo it o bývalé procedu e spolurozhodování) a zvlá-tní. Také zavádí proceduru spolurozhodování lánkem 295 SFEU⁸⁷. LS také stanovuje práva a povinnosti, které mají národní parlamenty, dnes jifi formáln , v i tvorb evropského práva. V osmi týdenní lh t mohou zaujímat stanoviska ke v-em návrh m Komise, která má povinnost jim tyto návrhy zasílat. Dále LS roz-i uje okruh oblastí, které spadají do procedury spolurozhodování, ímfl se i zvy-uje míra odpov dnosti Evropského parlamentu. Evropský parlament má dále pravomoc navrhopat zm ny Smluv a má poslední slovo v rozhodování o rozpo tu EU. Myslím si, fle velmi d leffitou novinkou je zavedení tzv. lidové iniciativy, cofl zmír uje demokratický deficit EU. Nejmén jeden milion ob an EU má právo vyzvat Komisi, aby p edloffila návrh k otázkám, o kterých jsou ob ané p esv d eni, fle je pot eba jejich regulace právním aktem EU.

3.10.1 ádný legislativní postup

Evropskému parlamentu a Rad je p edloffen Komisí její návrh. „*Evropský parlament zaujme sv j postoj v prvním tení a postoupí jej Rad .*“⁸⁸ Pokud Rada tento postoj schválí, je návrh p ijat s kone nou platností. Nesouhlasí-li Rada s Evropským parlamentem, p ijme sv j vlastní postoj, který následn postoupí Evropskému parlamentu. Následuje druhé tení, kde má Evropský parlament lh tu t i m síce na své vyjád ení. Pokud

⁸⁷ „Evropský parlament, Rada a Komise se navzájem konzultují a vzájemnou dohodou upravují zp soby své spolupráce. Za tímto ú elem mohou v souladu se Smlouvami uzavírat interinstitucionální dohody, které mohou mít závaznou povahu.“

⁸⁸ lánec 294 odst. 3 SFEU

souhlasí s postojem Rady nebo se k němu vůbec nevyjádří, je návrh přijat ve znení postoje Rady. Pokud s postojem Rady nesouhlasí většinou hlasů všech členů, je návrh bez dalšího zamítnut. V posledním případě může, opět většinou hlasů všech členů, navrhnout změny postoje Rady. Návrh, změněný dle připomínek Evropského parlamentu, se postoupí Radě i Komisi. Návrh je přijat, pokud Rada vysloví svůj souhlas. Rada může jednomyslně přehlasovat odmítavé stanovisko Komise. V případě, že Rada změněný návrh neschválí, sejde se ve lhůtě čtyřtýdenního dohodovacího výboru. Postup dohodovacího výboru je shodný jako u bývalé procedury spolurozhodování (viz. výše). Pokud dohodovací výbor nevypracuje společný návrh ve lhůtě čtyřtýdenní, následuje tětížení. „Schválí-li dohodovací výbor v této lhůtě společný návrh, mají Evropský parlament, který se usnáší nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů, a Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou, ode dne tohoto schválení čtyřtýdenní na to, aby přijaly navrhovaný akt v souladu se společným návrhem. Pokud tak neučiní, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý.“⁸⁹

3.10.2 Zvláštní legislativní postup

V tomto případě vychází návrh z podnětu skupiny členských států i Evropského parlamentu, na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky nebo na doporučení Evropské centrální banky. Zvláštním legislativním postupem mohou být přijímána nařízení, směrnice a rozhodnutí. Tyto právní akty jsou přijímány Radou za účasti Evropského parlamentu, nebo Evropským parlamentem za účasti Rady. Případy, kdy se použije tento postup jsou stanoveny Smlouvami.

3.10.3 Vyhlášení a vstup zákona v platnost

Nařízení a směrnice adresované všem členskými státy a rozhodnutí, která nejsou adresována konkrétnímu podniku adresáti, se vyhlásí v Úředním věstníku Evropské unie a vstupují v platnost dvacátým dnem po vyhlášení, pokud není v samotném právním aktu stanoveno jinak. Ostatní směrnice a rozhodnutí nabývají účinku dnem oznámení, nebo jsou oznamovány jen tímto adresáti, kterým jsou určeny.

⁸⁹ Článek 294 odst. 13 SFEU

4 Jazyk UML

„Jazyk UML (Unified Modeling Language, unifikovaný modelovací jazyk) je univerzální jazyk pro vizuální modelování systémů. Přestože je nejastěji spojován s modelováním objektů orientovaných softwarových systémů, má mnohem širší využití, což vyplývá z jeho zabudovaných rozlišovacích mechanismů.“⁹⁰ UML nabízí standardní způsob zápisu, jak návrh systému, včetně konceptuálních prvků jako jsou business procesy a systémové funkce, tak konkrétních prvků, jako jsou příkazy programovacího jazyka, databázová schémata a znovupoužitelné programové komponenty.

Vývoj UML začal v roce 1994, kdy Grady Booch a Jim Rumbaugh začali ve firmě Rational Software spojovat své metodiky Booch a OMT (Object Modeling Technique). Na konci roku 1995 do firmy Rational Software vstoupil Ivar Jacobson se svojí metodologií OOSE (Object-Oriented Software Engineering). Výsledkem jejich práce byl návrh UML (verze 0.9) a metodika RUP (Rational Unified Process). Standardizací organizace OMG v roce 1997 přijala jako standard UML verze 1.1, ve které byly začleněny prvky z dalších metodik (označení UML 1.0 se používá pro návrh, který poslala firma Rational Rose standardizační komisi). Tato verze se již stala průmyslovým standardem. Postupně se upřesňovala specifikace a vznikaly další verze.

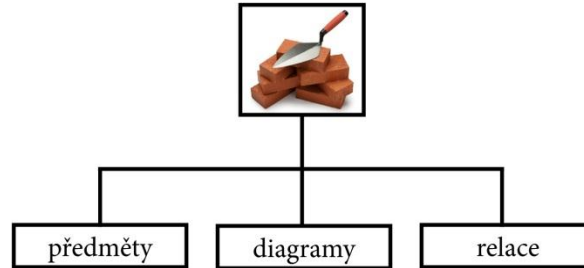
V současné době je k dispozici verze UML 2.0 a pracuje se na UML (verzi 2.1).

4.1 Stavební bloky jazyka UML

Základní stavební bloky jazyka UML jsou založeny na těchto elementech, které ale nejsou z uživatelského hlediska reprezentovány v textové podobě, ale grafickými značkami v plošném (tj. dvourozměrném) grafu. Tyto tři základní stavební bloky jazyka UML se dle své funkce nazývají:

1. Prvky
2. Relace
3. Diagramy

⁹⁰ ARLOW Jim. NEUSTADT Ila. UML a unifikovaný proces vývoje aplikací. 1. vydání. Brno: Computer Press. 2003. ISBN 80- 7226- 947- X. str. 4



OBRAZEK 6 Základní stavební bloky jazyka UML⁹¹

4.1.1 Předměty

Předměty jsou elementy zpracovávaného modelu, je-li jsou následně členy do několika navzájem rozdílných podkategorií. Prvním typem podkategorií jsou tzv. strukturní abstrakce UML modelu, například programové třídy, aplikace a objektové rozhraní, případy užití, komponenty a uzly. V diagramu UML jsou strukturní abstrakce zobrazeny jako různé, převážně ploché tvary, které jsou vždy uzavřené. Například se jedná o obdélníky, elipsy, kružnice a jednoduché, zdánlivě trojrozměrné tvary, například krychle a kvádry. Každý smysluplný UML diagram by měl obsahovat alespoň dvě strukturní abstrakce, při jedné abstrakci totiž modelování ztrácí svůj hlavní smysl - popis vztahů mezi jednotlivými objekty.

Kromě strukturních abstrakcí patří mezi předměty i takzvaná chování, která v UML diagramu prezentují interakce, tj. vzájemné komunikace mezi jednotlivými objekty. Chování se v UML diagramu většinou vyznačuje pomocí různým způsobem konstruovaných a různě zakončených úseků a propojovacích čar.

Mezi předměty patří i tzv. seskupení, které podle potřeby modelu graficky seskupuje části diagramu na nižší úrovni. Většinou se jedná o takzvané balíky.

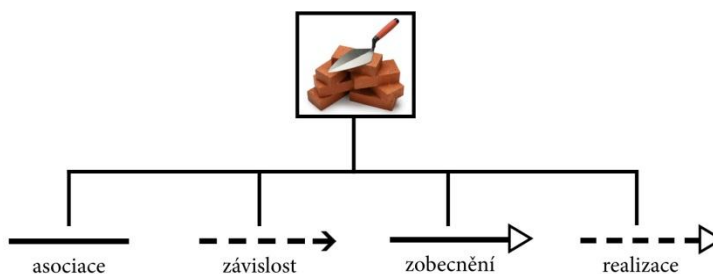
Posledním a souasně velmi jednoduchým typem předmětů jsou poznámky, které blíže specifikují vlastnosti a chování dalších elementů UML diagramu. Graficky jsou poznámky na prakticky všech typech UML diagramů většinou vyvedeny flutrovým vyplněným obdélníkem s ohnutým rohlkem.

⁹¹ ARLOW Jim. NEUSTADT Ila. UML a unifikovaný proces vývoje aplikací. 1. vydání. Brno: Computer Press. 2003. ISBN 80-7226-947-X. str. 8

4.1.2 Relace

Vzhledem k tomu, že v grafech je zapotřebí předměty různým způsobem navzájem propojovat, jsou v jazyku UML specifikovány i relace, tj. vztahy mezi jednotlivými předměty. V UML jsou rozeznávány následující podtypy relací (z hlediska patří relace mezi základní elementy UML):

- Asociace – popis možných spojení mezi objekty
- Závislost – změna v určitém předmětu ovlivuje význam závislosti předmětu
- Zobecnění – jeden element je specializací jiného elementu a lze jej nahradit obecnějším elementem
- Realizace – realizace mezi klasifikátory, kde jeden klasifikátor určuje dohodu, jejíž uskutečnění zaručuje druhý klasifikátor



OBRAZEK – Podtypy relací v UML⁹²

⁹² ARLOW Jim. NEUSTADT Ila. UML a unifikovaný proces vývoje aplikací. 1. vydání. Brno: Computer Press. 2003. ISBN 80-7226-947-X. str. 9

4.1.3 Diagramy

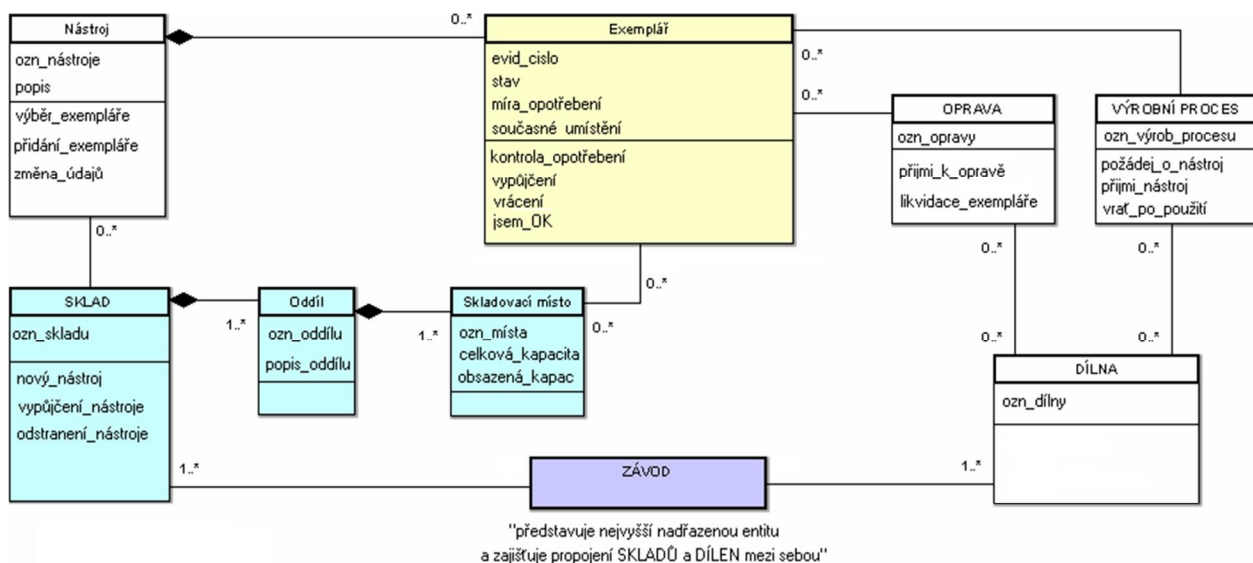
Diagramy zachycují různé aspekty modelovaného systému, který nemusí být obecně vyjádřen pouze jedním UML diagramem, protože je možné, například pomocí balíků, sdružovat více diagramů do jednoho hierarchicky organizovaného celku. Různých typů diagramů existuje velké množství, například diagram použití, diagram tříd, diagram objektů, diagram komponent, diagram nasazení, diagram aktivit, stavový diagram, diagram spolupráce a sekvencí diagram. Každý z výše vyjmenovaných typů diagramů obsahuje odlišné grafické znaky (prvky a relace).

4.2 Diagram p ípad ufití

Diagram p ípad ufití popisuje vazby mezi aktory (Actor) a p ípady ufití systému (Use Case). Soubor p ípad ufití vymezuje hranice systému specifikací šfunk ní obálkyø systému, prost ednictvím které systém komunikuje se svým okolím. Okolí modelovaného systému je popsáno pomocí aktor . Detailní popis komunikace mezi aktory a systémem není p edm tem tohoto diagramu. Z vn j-ího pohledu, tedy z pohledu aktor , p edstavuje soubor v-ech p ípad ufití úplný popis funk nosti systému. Soubor p ípad ufití je možno organizovat vytvo ením stromové struktury slofk a p ízením jednotlivých p ípad ufití t mto slofkám.

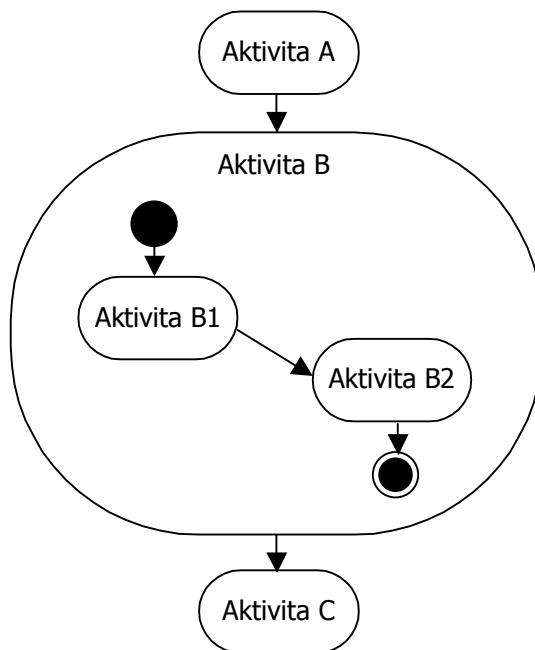
4.3 Diagram analytických t íd

Diagram t íd zobrazuje statickou strukturu systému. Primárn je ur en k popisu t íd a jejich vztah , av-ak v diagramu t íd mohou být zobrazeny i rozhraní, slofk, dokonce objekty a související vzájemné vazby. Výstifn j-í by byl proto název diagram statické struktury, av-ak uflívání termínu diagram t íd se jifl v tomto kontextu ustálilo.



4.4 Diagram aktivit

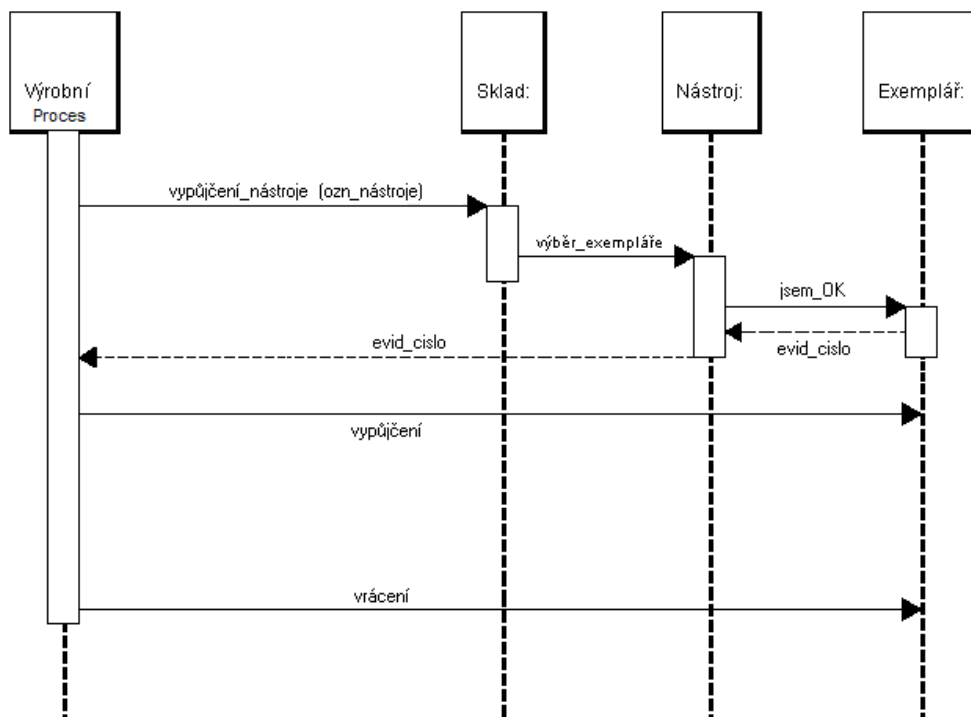
Diagram aktivit je speciálním případem stavového diagramu, ve kterém všechny nebo alespoň některé stavy, jsou aktivitami a zároveň všechny nebo některé přechody je iniciováno dokončením aktivit. Chování je zachyceno ve formě sekvence činností řízených převážně interními událostmi. Diagramy aktivit se nejčastěji používají pro popis implementace operací nebo proces workflow, avšak lze je využít i pro specifikaci chování systémů, například uflití, sloflek, í .



Ukázka diagramu analytických tíd

4.5 Sekvenční diagram

Sekvenční diagram popisuje interakci mezi objekty vyjádřenou posloupností zasílání zpráv. Sekvenční diagram má dvě dimenze: horizontální, představující jednotlivé objekty, vertikální, představující čas plynoucí ve směru shora dolů. V sekvenčním diagramu je obvykle dleříté pouze zachycení posloupnosti zasílaných zpráv, takže časová dimenze nemá vazbu na reálný čas a slouží pouze k určení pořadí.



4.6 Nástroje pro modelování UML

Existuje plno nástrojů pro modelování UML, které se nazývají CASE (computer Aided Software Engineering) nástroje. Tyto nástroje mají předdefinovány jednotlivé prvky pro vytváření modelů v UML. Mezi nejznámější komerční produkty pro modelování UML patří: Rational Rose, ARTiSAN Real-time Studio, I-Logix Rhapsody, MetaMatrix MetaBase Modeler, Violet nebo ArgoUML. Většinou se jedná o velmi rozsáhlé profesionální produkty, pro jejichž úspěšné a efektivní používání je zapotřebí absolvovat několikrát poměrně dlouhé studium. Výsledkem nasazení těchto systémů však bývá rapidní urychlení práce, zejména prvotního návrhu systému.

5 Legislativní proces ve Spojených státech Amerických

Zákonodárná moc ve Spojených státech Amerických (dále jen „USA“) náleží Kongresu USA (dále jen „Kongres“). Ten se skládá ze Senátu a Sn movny reprezentant a vytvá í celostátní zákony. Ob komory mají v legislativním procesu rovné postavení a proto mohou ob komory navrhopvat zákony, ale také ob komory musí o t chto návrzích rozhodovat. To m fle zp sobovat problém v tom, fle proces p íjímání zákona se uskute uje v obou komorách zárove . Tím pádem vzniknou z jednoho p vodního návrhu návrhy dva, které se nemusí vřdy shodovat. Tento problém e-í tzv. Dohodovací výbor. Tento výbor, složený ze zástupc obou komor, projednává oba vzniklé návrhy a výsledkem jeho jednání je jeden kompromisní návrh. O tomto návrhu se poté hlasuje, jifl bez p ipomínek, v obou komorách. Schválený návrh je postupován prezidentovi, který má deseti denní lh t na své vyjád ení. Stejn jako prezident R disponuje právem veta, které je také možno p ehlasovat. Prezident USA dohlíží na správné dodrřování zákon a se souhlasem Senátu i Sn movny reprezentant m fle sám zákony p íjímat.

Problematika legislativního procesu v USA je velice zajímavé téma a stojí za hlub-í prostudování. Jak jsem jifl zmínila vý-e, práv USA byla velkou p edlohou p i tvorbu první eské ústavy a skute n patrné shody zde jsou. Jak v dvoukomorovém parlamentu tak například i ve velmi podobné úprav prezidentského veta. P i prvotním zadávání osnovy mé diplomové práce jsem si neuv domila, jak obecné a -íroké téma Legislativní proces je, a proto jsem chtěla zmínit i problematiku USA. P i zpracovávání své diplomové práce jsem bohuřfel zjistila, fle tuto problematiku mohu na záv r zmínit jen velmi okrajov a proto bych chtěla svou rigorózní práci zam ít p evářfn na téma Legislativní proces ve Spojených státech Amerických.

Závěr

„Právu se nevyhneme, i kdybychom chtěli. Již od Aristotelových dob je konvenčním poznatek o společenské povaze člověka (zoon politikon). Neměli bychom člověka bez společnosti a jsou-li součástí lidé rozdílní co do schopností, zájmů a preferencí, je třeba regulativ jejich soužití. Jedním z takových regulativ je právo, je-li se při úpadku obecné účinnosti morálky i náboženství stává regulativem privilegovaným.“⁹³ V České republice, stejně jako v mnoha jiných zemích, jsou společenské vztahy regulovány právními normami. Právní normy regulují vztahy subjektů mezi sebou, ať už se jedná o právnické i fyzické osoby nebo státní orgány. Každý stát má svůj systém právních norem a svůj legislativní proces, tedy způsob jak jsou tyto systémy právních norem utvářeny a přijímány. Cílem mé diplomové práce bylo nastínit hlavní problematiku legislativních procesů v České republice a Evropské unii a vysvětlit, dle mého názoru, nejdříve její pojmy tohoto tématu.

První dvě kapitoly mé diplomové práce jsou věnovány České republice. V první kapitole vysvětluji, jak vypadá právní řád České republiky a jaké formální a materiální znaky musí každá právní norma splňovat, aby se mohla stát platnou. Zjistila jsem, že i přes tyto podmínky existují platné právní normy, které však nesplňují všechny potřebné znaky. Jako příklad uvádím ve své diplomové práci § 2 zákona o rodině nebo zákony, které byly a jsou vydávány jako pocta prezidentu republiky. Nemyslím si, že vydání zákona je vhodný způsob k uctění jeho památky. Dle mého názoru má právo naprosto jiný význam. Má sloužit jako regulátor společnosti a vymezovat její rámec. Tím pádem by mělo zakládat práva a povinnosti a také stanovovat postih za jejich nedodržení.

Ve druhé kapitole rozebírám podrobněji orgány činné v legislativním procesu, právní úpravu tohoto procesu a jeho samotný průběh. Legislativní proces je sice poměrně komplexně právně upraven, ale i přesto jsem narazila na situace, které by stály za zmínku. Dle mého názoru by se hlavní pozornost legislativců měla upínat k analyzování potřeb nových právních úprav i novelizace. Měly by se více využívat alternativní řešení, nebo v České republice vzniká nesčetné množství novel. Například Zákon o dani z příjmu má 1

⁹³ KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o. . 2011 [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx. str. 35

za jedno volební období 58 návrhů na novelizaci. Zákodárci často vidí potřebu novelizace i nové právní regulace jako jediné východisko a reagují tak na řešení „ad hoc“ problémů. Také by se měla zvýšit komunikace mezi jednotlivými resorty, nebo nastávají situace, kdy více resortů zpracovává řešení stejné problematiky, ale protože se mezi sebou neinformují, výsledkem je více návrhů upravujících stejnou problematiku, v různé podobě. Jednotlivé resorty jsou často pod politickým tlakem, aby předložili návrh co nejdříve, což se samozřejmě odráží negativně na kvalitě připravovaného návrhu. Také si myslím, že právo zákonodárné iniciativy není zcela vyvážené. Zatímco jediný poslanec může podat návrh zákona, senátor musí být nejméně pět. Poslanec má v tomto směru příliš velké pravomoci. Dá se říci, že je ve stejném postavení jako vláda, která může podat návrh jen jako celek. Zde jde o zjevnou nevyváženost institutů. Orgány obdržené zákonodárnou iniciativou musejí svůj návrh nejprve projednat a až po vydání usnesení je možné tento návrh předložit Poslanecké sněmovně. To se ovšem netýká návrhu poslance, který svůj návrh předkládá rovnou. Tím pádem zde zaniká jakákoli veřejná kontrola předkládaného návrhu a předpokládá se jenom podmínkové řízení. Poslanci také mají možnost během projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně svůj návrh pozměnit, a to i tak, že úplně ztratí svůj prvotní význam. Vláda nemá žádné kompetence tímto způsobem zabránit. Myslím si, že by se mělo změnit i fakt, že veřejnost (jak laická tak i odborná) nemá možnost se k návrhu vyjádřit v žádné fázi jeho projednávání. Za vhodné řešení pokládám stanovení lhůty po prvním i druhém čtení, ve které by mohla veřejnost vznést své námítky a předpoklady. Jako velký problém vidím i nedostatečné provádění analýzy dopadů. Myslím si, že by bylo vhodné tuto analýzu provádět i v případě, že k návrhu byly schváleny pozměňovací návrhy. Právě analýza dopadů těchto pozměňovacích návrhů by byla velice vhodná, protože takto změněný návrh již nemusí vyhovovat. Také potřebná analýza u již platných právních předpisů by byla vhodná, aby se případně odstranily nevyhovující právní předpisy. Jako další změnu bych uzákonila Legislativní pravidla vlády jako právní předpis, který by obsahoval i sankce za porušení i nedodržení svých ustanovení. Také pokládám za vhodné snáze zpřístupnit právní předpisy pro jejich adresáty. Jak jsem již uvedla v samotném textu diplomové práce, jako vhodné řešení této situace pokládám zavedení eSbírků, kde by se zveřejňovaly všechny platné právní předpisy a jejich aktuální novelizace. Co se týká lhůt, které jsou zákonem stanoveny a korigují celý legislativní proces, domnívám se, že jejich

délka by neměla být striktně dána zákonem, ale měla by být flexibilnější. Je pravda, že u některých lhůt stanovuje zákon možnost jejich zkrácení i prodloužení, ale mnohdy i takto prodloužená lhůta je nedostatečná k podrobnému projednání návrhu.

Těto kapitoly jsem v nově problematice Evropské unie. Zde popisují jednotlivé orgány EU, jejich vývoj, složení a kompetence. Hlavně jsem ale chtěla poukázat, jaké změny v legislativním procesu s sebou přinesla Lisabonská smlouva. Lisabonská smlouva poměrně zjednodušila přijímání legislativních aktů. Zavedla pouze dvě procedury přijímání, a to řádnou a zvláštní. Řádný legislativní proces vznikl z procedury spolurozhodování. Zbývající procedury pojal zvláštní legislativní proces. Také pravomoci a význam Evropského parlamentu byl posíleny. Za jednu z nejhlavnějších kladných změn považuji zavedení institutu občanské iniciativy, která dává možnost občanům více se podílet na tvorbě právních aktů.

Ve čtvrté kapitole jsem blíže vysvětlila co znamená a k čemu slouží jazyk UML. A jak lze v tomto jazyce vytvářet analytické modely.

Poslední pátá kapitola stručně pojednává o legislativním procesu ve Spojených státech Amerických, kterému bych se dále chtěla věnovat ve své rigorózní práci.

Resume

The first two chapters of my thesis is dedicated to the subject matter within the Czech Republic. The first chapter explains how the law looks for the Czech Republic and how the formal and material features of each legal norm must be satisfied in order to become valid. I found that despite these conditions, there are valid legal norms that do not meet all the characteristics needed, for example in his thesis § 2 of the Family act or the laws that were and are issued as a tribute to the President. I do not think that the issue of law is an appropriate way to honor one's sights. In my opinion, the law has a completely different meaning. It is intended as a regulator of society and defines its scope. Thus, it should create rights and obligations and then also set consequential penalties for non compliance.

In the second chapter I discuss in more detail those agencies involved in the legislative process, the regulation of this process and the process itself. The legislative process is relatively complex as regulated, but still I encountered situations that can withstand change. In my opinion, the main focus should be to put legislators to the task of analyzing the need for new legislation or amendments. They should make greater use of alternative solutions, as in the Czech Republic there is a myriad of improper work in its short history. For example, the Law on Income Tax should be one term of 58 proposals for amendments. Legislators often see the need for new legislation or amendments to regulation as the sole basis and respond as a solution," an ad hoc problems. It would also be increased communication between departments, because there are situations where multiple ministries solve the same problem, but because they do not inform each other, resulting in more proposals on the same subject, but mostly different kinds of proposals. Individual departments are often under political pressure to prepare drafts of what is possible, which is reflected negatively on the quality of the bills being drafted. I also think that the right of legislative initiative is not completely balanced. While one member of parliament may submit a bill, five senators must co-sponsor a bill. Thus each member of parliament has in this sense too much power. We can say that it is in the same position as the government, which may be filed only as a whole. Here is the apparent imbalance within institutes. Bodies endowed with a legislative initiative must first discuss the proposal and only after

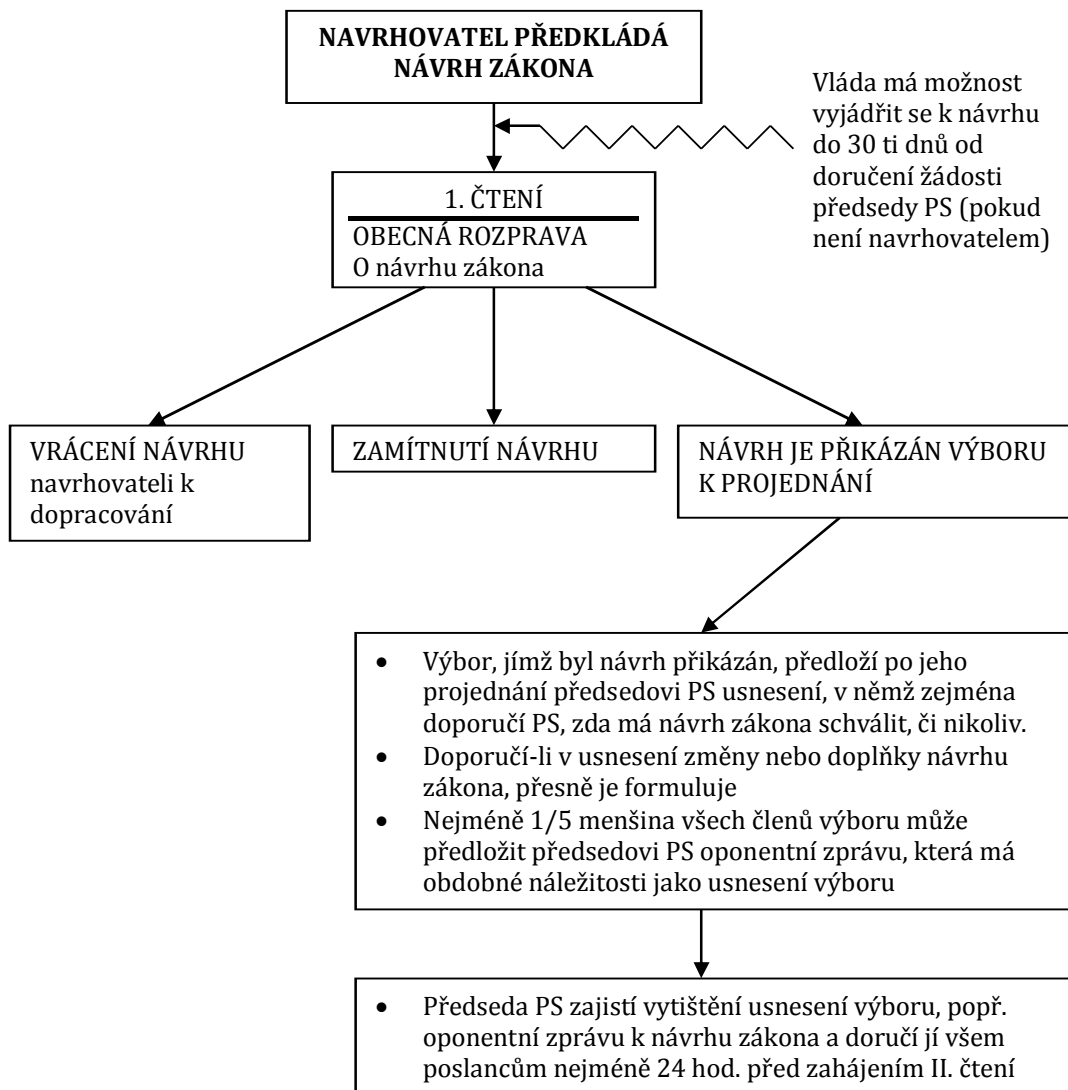
a resolution is it possible that a proposal reaches the full Chamber of Deputies. However, this does not apply to Members of the proposal from whom the proposal was submitted directly. Thus there ends any public scrutiny of the proposal and comment procedure. Members also have the option during the negotiation of a proposal in Parliament to amend its proposal, even so, it completely loses its original meaning. The government has no powers to prevent these changes. I think it should change the fact that the public (both lay and professional) does not have the opportunity to comment on the draft at any stage of their deliberations. I consider it an appropriate solution to the time allowed after the first or second reading, in which the public might lodge their objections and comments. As a big problem I see as a lack of implementation of an impact analysis. I think it would be appropriate to carry out this analysis, even if the application includes approved amendments. The analysis of the impact of these amendments would be very practical, because this revised proposal may no longer satisfy it. Also, the ongoing analysis of existing laws would be appropriate to remove as inadequate legislation. Another change I propose is enacting legislative rules as government legislation, which would also include penalties for violation of for failure to comply with its provisions. Also, I consider it appropriate to make it easier for law addressees. As I said in the text of the thesis, it is proper to address this situation by considering the introduction of eSbírky where they publish all applicable laws and the current revisions. As to the deadlines that are imposed by law and correct the whole legislative process, I believe that their length should not be strictly governed by the law, but should be flexible. Some deadlines established by law allow for the possibility of shortening or extension, but often follows a prolonged period which is inadequate for a detailed discussion of the proposal.

The third chapter focuses on the issue of the European Union. Here I describe the various EU institutions, their development, composition and competence. Mainly I would like to show what changes in the legislative process were brought about by the Lisbon Treaty. The Lisbon Treaty allows for a relatively easier adoption of legislative acts: Introducing only two treatments: receiving, regular and special. The ordinary legislative process emerges from the co-decision procedure. The other three took a special legislative procedure process. The power and importance of the European Parliament was strengthened. One of the most essential positive changes considers the introduction of a

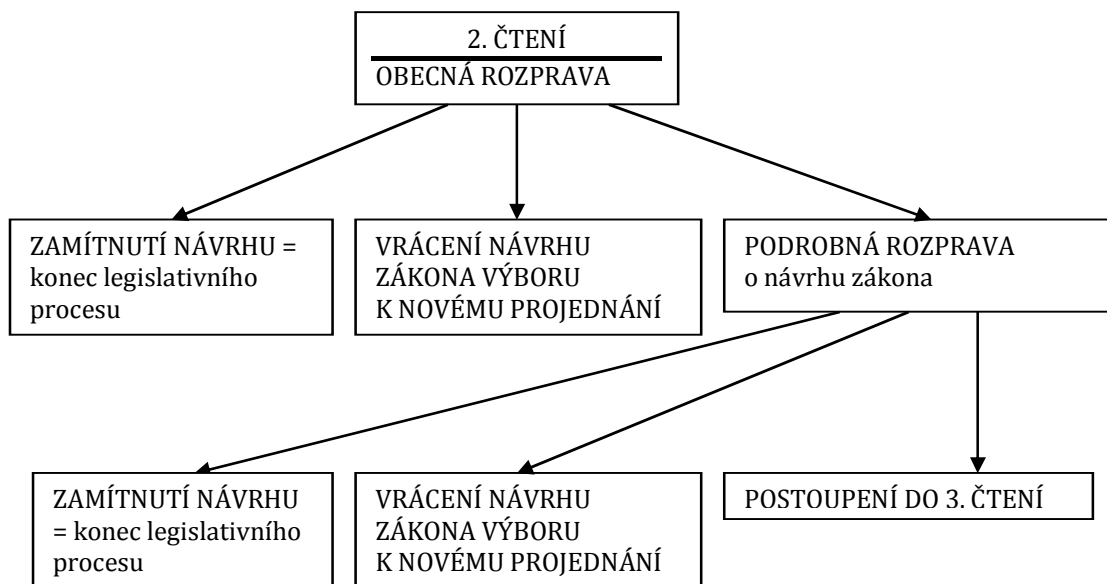
citizens' initiative, which gives citizens more opportunity to participate in the creation of legal acts.

In the fourth chapter, I further explain what it means and what language UML is and how this language may be effectively used to create analytical models.

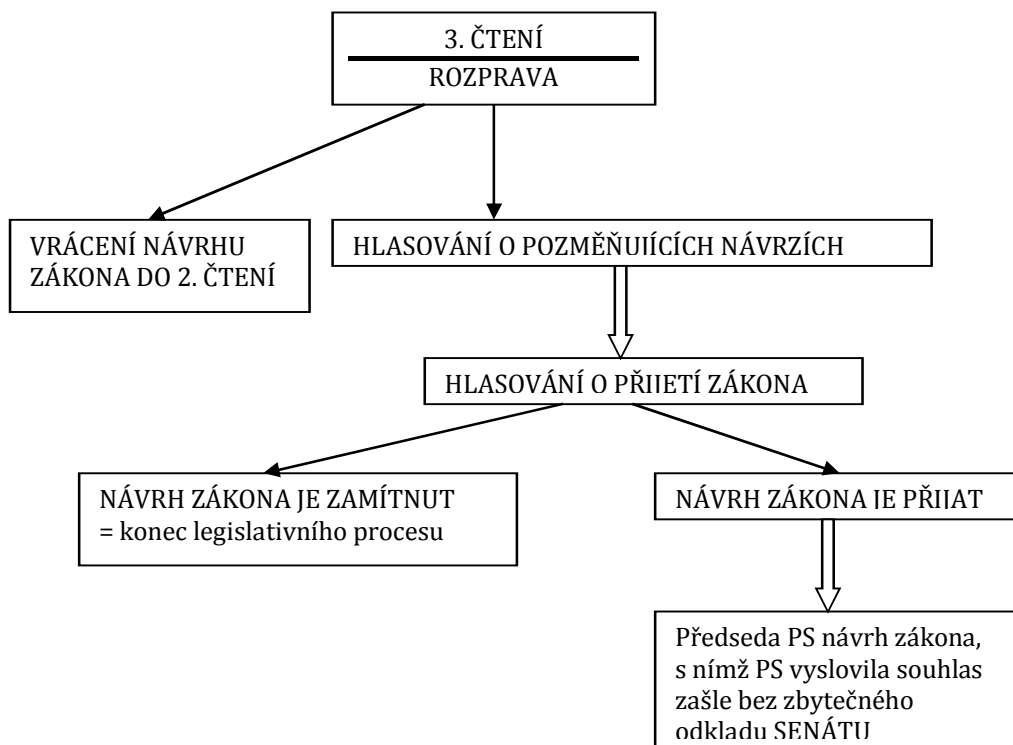
The last fifth chapter briefly discusses the legislative process in the United States of America, which I would also like to address in an expanded doctoral thesis study.



Graf . 1 - Prvé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

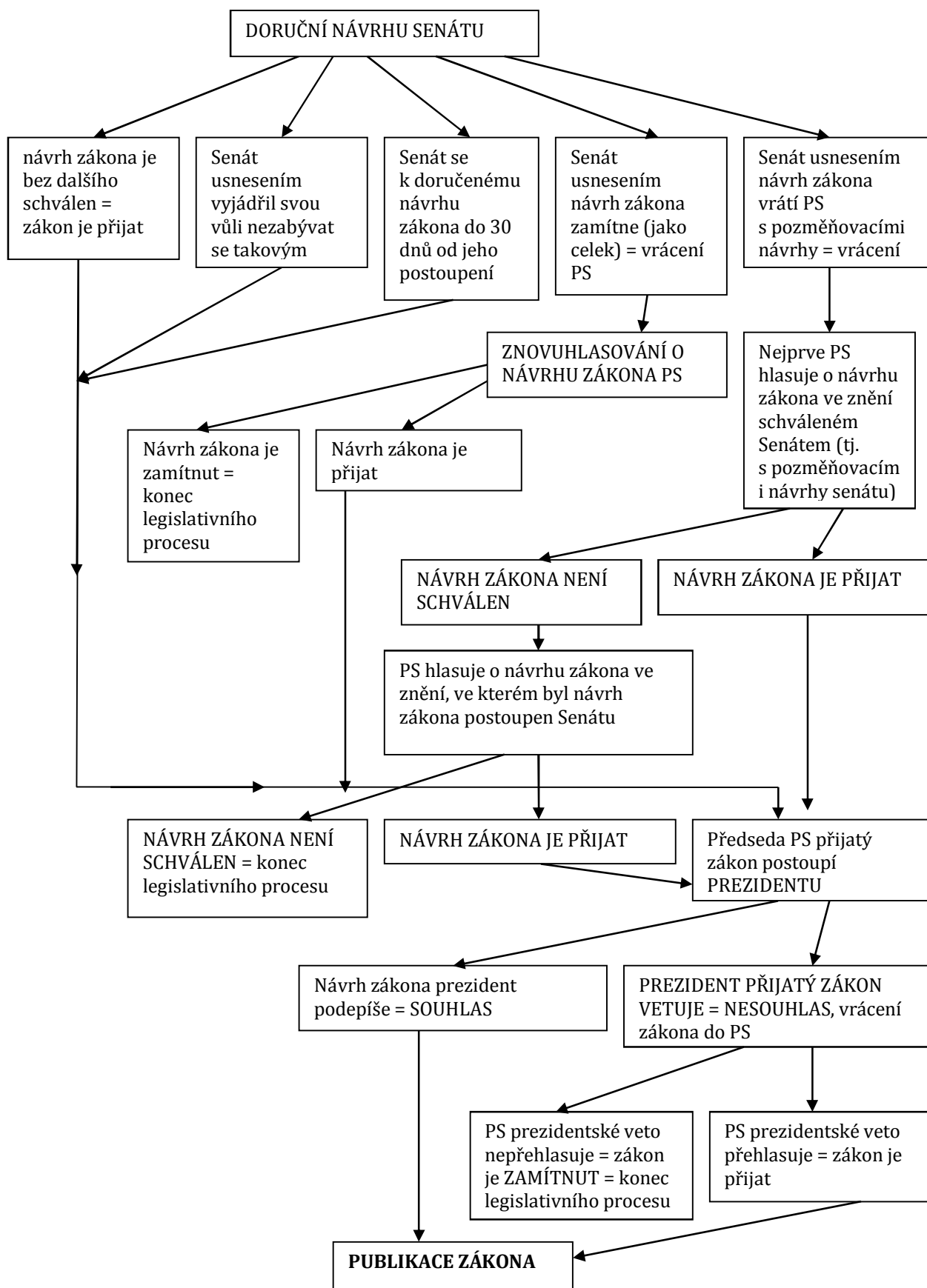


Graf .2 ó Druhé tení návrhu zákona v Poslanecké sn movn



Graf .3 ó T etí tení návrhu zákona v Poslanecké sn movn

Graf .4 (následující strana) ó Jednání o návrhu v Senátu, rozhodování prezidenta



Použitá literatura

Monografie:

- KNAPP Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1
- TŮN Zbyněk. *Tvorba práva: Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-162-8
- KLÍMA Karel. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2006. ISBN 80-7380-000-4
- ARLOW Jim, NEUSTADT Ila. *UML a unifikovaný proces vývoje aplikací*. 1. vydání. Brno: Computer Press, 2003. ISBN 80-7226-947-X
- FIALA Petr, PITROVÁ Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. ISBN 80-7325-015-2
- VOSTRÁ Lenka, ERMÁKOVÁ Jarmila. (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2005. ISBN 80-86898-52-0
- TŮN Zbyněk. *Tvorba práva a její pravidla*. 1. vydání. Olomouc: Polygrafické středisko Univerzity Palackého, 2000. ISBN 80-244-0191-6
- TŮN Zbyněk et al. *Tvorba práva a její pravidla: k teorii a praxi legislativy*. Praha: Qartus, 1996. Příloha časopisu Právní rádce
- MALÝ Karel a kolektiv autorů. *Dějiny českého a česko-Slovenského práva do roku 1945*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-433-1
- KNÍŽEK Jan, MLSNA Petr a VEDRAL Josef. *Právní návrh: praktická pomůcka pro legislativce*. 1. vydání. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010. ISBN 978-80-7440-023-0
- KLÍMA Karel (ed.). *Interpretace práva ústavními soudy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2006. ISBN 80-86898-82-2
- GRONSKÝ Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III. 1960-1989*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1285-0
- GRONSKÝ Ján, HEBEJK Jiří. *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I: 1918-1945*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 1997. ISBN 80-7184-458-6
- KLÍMA Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-78-2
- GERLOCH Aleš, HEBEJK Jiří a ZOUBEK Vladimír. *Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva*. 4. aktualizované vydání. Praha: Prospektrum, 2002. ISBN 80-7175-077-8
- KYSELA Jan (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-99-6
- KOLÁŘ Petr, PECHÁEK Tomáš a SYLLOVÁ Jindřiška. *Parlament České republiky 1993-2001*. 1. vydání. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-325-4

- GERLOCH Aleš. *Teorie práva*. 4. upravené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2007. ISBN 978-80-7380-023-9
- KLÍMA Karel. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2006. ISBN 80-7380-000-4
- KLÍMA Karel a kolektiv. *Praktikum českého ústavního práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2005. ISBN 80-86898-15-6
- HENDRYCH Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck. 2009. ISBN 978-80-7400-049-2
- BALÍK Stanislav, BALÍK Stanislav ml.. *Právní dějiny evropských zemí a USA*. 3. rozšířené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2005. ISBN 80-86898-20-2
- BALÍK Stanislav, BALÍK Stanislav ml.. *Texty ke studiu právních dějin evropských zemí a USA*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2005. ISBN 80-86898-28-8
- GERLOCH Aleš, KYSELA Jan (eds.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI. 2007. ISBN 978-80-7357-287-7
- WANDOVÁ Dagmar. *Legislativní proces EU z pohledu Evropského parlamentu: na příkladu tzv. „Balíku o energetické ústřednosti“*. Ostrava: KEY publishing. 2011. ISBN 978-80-7418-112-2
- OUTLÁ Veronika a kolektiv. *Právo Evropské unie*. 2. upravené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2008. ISBN 978-80-7380-084-0.
- OUTLÁ Veronika, HAMERNÍK Pavel, BAMBAS Jan. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš, 2005. ISBN 80-86898-49-0
- FLOYD G. Cullop. *The Constitution of the United States: An Introduction*. New York: A Mentor Book. 1999. ISBN 978-0-451-62724-7
- FLOYD G. Cullop. *The Declaration of Independence and The Constitution of the United States*. New York: Signet Classics. 2009. ISBN 978-0-451-53130-8
- REDMAN Eric. *The Dance of Legislation: An insider's account of the workings of the United States Senat*. Washington: The University of Washington Press. 2001. ISBN 978-0-295-98023-2.
- BAKER K. Ross. *House and Senate*. 4. edition. New York: W. W. Norton and Company. 2008. ISBN 978-0-393-93060-3
- SINCLAIR Barbara. *Unorthodox lawmaking: new legislative processes in the U.S. Congress*. 4. edition. Los Angeles: CQ Press. 2012. ISBN 978-1-60871-236-6
- TICHÝ Luboš et al. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-333-2
- TÝ Vladimír et al. *Lexikon - právo Evropské unie*. 1. vydání. Ostrava: Sagit. 2004. ISBN 80-7208-428-3
- JANÍČEK Ladislav et al. *Evropská unie - instituce, ekonomická, bezpečnostní a sociální politika*. 1. vydání. Brno: Computer Press, 2003. ISBN 80-7226-819-8
- RICHTER Jaroslav (ed). *Když se blíží Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. 1. vydání. Praha: Úřad vlády ČR, odbor informování o evropských záležitostech. 2008. ISBN 978-80-87041-48-2

- *Evropská unie od A do Z: příručka evropské integrace*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 1997. ISBN 80-7184-413-6
- HAYEK Friedrich August von. *Právo, zákonodárství a svoboda: Nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. 2. vydání. Praha: Academia 1994. ISBN 80-200-0241-3.
- MOREAU DEFARGES Philippe. *Evropské instituce*. 1. vydání. Praha: Karolinum. 2002. ISBN 80-246-0086-2
- BLAHOŤI Josef. KLÍMA Karel a SKÁLA Josef. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobruška: Albatros. 2003. 939 s. ISBN 80-86473-48-1.
- TICHÝ Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde. 2006. ISBN 80-7201-573-7.
- SVOBODA Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck. 2011. ISBN 978-80-7400-334-9.
- KNAPP Viktor a kolektiv. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vydání. Praha: Linde. 1998. ISBN 80-7201-140-5.
- SVATO Jan. *Vládní orgán moderního státu: jeho původ, význam a vývoj v některých evropských zemích*. 1. vydání. Brno: Doplněk. 1997.
- KOUDELKA Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges. 2011. ISBN 978-80-87212-95-0.
- KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o.. 2011 [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx.

Právní předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- *Legislativní pravidla vlády* schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1990 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením

- vlády ze dne 3. listopadu 2004 . 1072, usnesením vlády ze dne 12. října 2005 . 1304, usnesením vlády ze dne 18. července 2007 . 816 a usnesením vlády ze dne 11. ledna 2010 . 36 (dále jen „*Legislativní pravidla vlády*“). [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni_pravidla_vlady.pdf
- Usnesení vlády . 877/2007 o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace
 - Zákona . 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů
 - Prošincová ústava vydaná císařským patentem . 115/1867 . z.
 - Zákon . 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě, ve znění pozdějších předpisů
 - Zákon ze dne 29. února 1920 zákon . 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina československé republiky
 - Ústavní zákon . 100/1960 Sb., Ústava československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
 - Zákon . 243/1997 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů
 - Nález Ústavního soudu ze dne 17.12.1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, 30/1998SB., N 163/9 SbNU 399
 - Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy
 - Smlouva o fungování Evropské unie
 - Listina základních práv Evropské unie
 - Smlouva o založení Evropského společenství. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/5/1749-8ca9577b53a4deb6f8c87820d1ea31b7.pdf>
 - Maastrichtská smlouva. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf
 - Lisabonská smlouva. [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-188.pdf
 - Zákon . 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších předpisů
 - Ústava Spojených států Amerických. Vienna: USIA. 2000

Internetové zdroje:

- Oficiální portál Vlády České republiky. [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz>
- Oficiální portál Poslanecké sněmovny České republiky. [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/status.html>
- Oficiální portál Euroskop.cz. . [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/8/sekce/fakta-o-eu/>
- Informační centrum vlády. [online]. [cit. 2012-03-20]. Dostupné z: <http://icv.vlada.cz>