

## OBSAH

Úvod .....	11
<b>I. LEGISLATIVNÍ POLITIKA A TVORBA PRÁVA .....</b>	<b>13</b>
1 LEGISLATIVNÍ POLITIKA .....	13
1.1 Právní a legislativní politika .....	13
1.2 Tvorba práva a její poslání .....	14
1.3 Předpoklady pro tvorbu práva .....	14
1.4 Legislativněpolitické principy tvorby práva .....	15
1.4.1 <i>Přiměřenost a vhodnost práva</i> .....	15
1.4.2 <i>Souladnost práva a systém práva</i> .....	16
1.4.3 <i>Stabilita a dynamika práva</i> .....	16
1.4.4 <i>Svrchovanost zákona</i> .....	17
1.4.5 <i>Zásada veřejnosti práva</i> .....	17
1.4.6 <i>Nepřípustnost zpětné účinnosti</i> .....	18
1.4.7 <i>Derogace právního předpisu</i> .....	19
1.4.8 <i>Vše, co není zakázáno, je dovoleno</i> .....	19
2 ZÁKLADNÍ POJMY TVORBY PRÁVA .....	21
2.1 Právní norma .....	21
2.1.1 <i>Pojem právní normy, její předmět, obsah a struktura</i> ....	21
2.1.2 <i>Znaky právní normy</i> .....	23
2.1.3 <i>Druhy právních norem</i> .....	25
2.2 Právní předpis .....	26
2.2.1 <i>Pojem a znaky právního předpisu</i> .....	26
2.2.2 <i>Právní předpis a právní norma</i> .....	27
2.2.3 <i>Výklad právních předpisů</i> .....	28
2.3 Právní řád .....	32
2.4 Legislativa a tvorba práva .....	33
2.4.1 <i>Tvorba práva a normotvorba</i> .....	33
2.4.2 <i>Legislativa a zákonodárství</i> .....	33
2.4.3 <i>Legislativa a tvorba právních předpisů</i> .....	33
2.5 Legislativní orgány .....	34
2.6 Legislativní pravomoc .....	34
2.7 Legislativní proces, jeho pojem a poslání .....	36
2.8 Obecný normativní právní akt a vnitřní (interní) předpisy .....	38
3 SYSTÉM PRÁVA A SYSTÉM ZÁKONODÁRSTVÍ .....	42

---

3.1 Pojetí a význam systémovosti práva a zákonodárství .....	42
3.2 Právní řád a jeho utváření jako systému .....	43
3.3 Metodické a legislativnětechnické požadavky na systémový přístup k právní regulaci .....	44
3.3.1 Vymezení a úplnost právní regulace .....	45
3.3.1.1 Problematika u dílčích právních úprav .....	45
3.3.1.2 Problém kodifikace .....	46
3.3.2 Vnitřní systematická uspořádanost, stejnorodost a souladnost právní regulace .....	47
3.3.2.1 Komplex právní úpravy .....	47
3.3.2.2 Formálně vnitřní uspořádání a členění právní úpravy .....	48
3.3.2.3 Stejnorodost předmětu právní úpravy .....	49
<b>II. PRÁVNÍ REGULACE A JEJÍ ZÁKLAD .....</b>	<b>51</b>
1. POSLÁNÍ PRÁVNÍ REGULACE, JEJÍ MOŽNOSTI A MEZE ....	51
1.1 Řízení společnosti pomocí práva .....	51
1.2 Normativní základ právního předpisu .....	52
1.3 Právní regulace, kontrola a zpětná vazba .....	53
1.4 Možnosti a meze působení práva .....	54
1.5 Efektivnost právní úpravy .....	57
1.6 Zajištění realizace práva .....	58
1.7 Shrnutí dosavadních zkušeností a závěry .....	59
2 LEGISLATIVNÍ ZÁMĚR, JEHO VZNIK A OBSAH .....	61
2.1 Legislativní záměr, jeho pojem a význam .....	61
2.2 Legislativní záměr a jeho obsah .....	61
2.3 Objektivní podmínky a subjektivní stránka vzniku .....	61
legislativního záměru .....	61
2.4 Míra konkrétnosti legislativního záměru .....	63
2.5 Legislativní zadání a vznik legislativního záměru .....	64
2.6 Faktory ovlivňující kvalitu legislativního záměru .....	65
2.6.1 Dosažení předstihu pro realizaci legislativního záměru .....	65
2.6.2 Soustavné provádění analýz působení práva .....	66
2.6.3 Časový faktor přípravy a realizace legislativního záměru .....	66
2.6.4 Odpovědnost za přípravu a realizaci legislativního záměru .....	67
3 LEGISLATIVNÍ ZÁMĚR A PLÁNOVÁNÍ LEGISLATIVY .....	69

---

3.1 Předvídání vzniku potřeby legislativního záměru .....	69
3.2 Prognózování v oblasti práva .....	69
3.2.3 Programování legislativních prací .....	70
3.4 Plánování legislativy .....	70
3.4.1 Cíl a předmět plánování .....	70
3.4.2 Předpoklady plánování .....	71
3.4.3 Subjekty plánování .....	72
3.5 Závěry k plánování legislativy .....	73
4 ODPOVĚDNOST ZA TVORBU PRÁVA A JEJÍ VYMEZENÍ ...	75
4.1 Odpovědnost za vydaný právní předpis .....	75
4.2 Odpovědnost za tvorbu práva a zákonodárna iniciativa ...	77
4.3 Odpovědnost za zdokonalování právního řádu .....	78
4.4 Úkoly legislativních pracovníků .....	78
<b>III. LEGISLATIVNÍ PROCES .....</b>	<b>79</b>
1 REGULACE LEGISLATIVNÍHO PROCESU .....	79
1.1 Ústavní základ tvorby práva .....	79
1.2.1 Ústavní regulace tvorby práva .....	80
1.2.2 Zákonná úprava legislativního procesu v Parlamentu ...	84
1.2.3 Legislativní pravidla vlády .....	85
2 ZAHÁJENÍ LEGISLATIVNÍHO PROCESU .....	89
2.1 Rozhodnutí o realizaci legislativního záměru a zahájení legislativního procesu .....	89
2.2 Legislativní proces a zákonodárna iniciativa .....	90
3 KOMPLEX PRÁVNÍ ÚPRAVY A JEHO VNITŘNÍ SOULADNOST .....	93
3.1 Komplex právní úpravy .....	93
3.1.1 Respektování zásady sурchovanosti zákona .....	93
3.1.2 Stabilita zákona a opodstatněnost podzákonného právního předpisu .....	93
3.1.3 Zmocnění k vydání podzákonného právního předpisu .....	95
3.1.4 Problém zmocnění k vydání prováděcího předpisu bez materiálněprávní úpravy věcí v zákoně .....	96
3.1.5 Soulad podzákonného právního předpisu se zákonem ...	96
3.1.6 Souladnost právní úpravy s ostatními právními předpisy .....	97
3.1.7 Souběžná příprava zákona a prováděcího předpisu .....	97

---

3.1.8 Pravidla pro tvorbu podzákoných právních předpisů .....	98
3.2 Závěry .....	98
4 KOMPARACE A TVORBA PRÁVA .....	100
4.1 Komparace zdrojem poznatků pro tvorbu práva .....	100
4.1.1 Cíle komparace .....	100
4.1.2 Metoda komparace .....	101
4.1.3 Požadavky na komparaci .....	101
4.1.4 Komparace legislativního procesu .....	101
4.2 Sbližování právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství .....	102
4.2.1 Mezinárodní závazky, jejich význam a vztah k legislativě .....	102
4.2.2 Právo Evropských společenství, jeho pojem a prameny .....	104
4.2.3 Sbližování předpisů České republiky s právem Evropských společenství .....	105
5 ÚSTAVA A JEJÍ PŘÍPRAVA .....	108
5.1 Význam přípravy ústavy .....	108
5.2 Obsah ústavní regulace, jeho systematika .....	108
5.3 Programovost ústavy .....	110
5.4 Politickoprávní funkce ústavy .....	110
5.5 Vědecký přístup k zvládnutí ústavní regulace .....	111
5.6 Organický vztah ústavy k ostatním právním předpisům ..	111
5.7 Závěr .....	112
6 PŘÍPRAVA ZÁKONŮ A JEJICH PROJEDNÁNÍ .....	113
6.1 Zahájení legislativního procesu a příprava návrhu zákona .....	113
6.1.1 Věcný záměr zákona zpracovaný ministerstvem a jeho projednání .....	115
6.1.2 Návrh zákona (v paragrafovaném znění) a jeho náležitosti .....	117
6.1.2.1 Důvodová zpráva .....	118
6.1.2.2 Předkládací zpráva a její obsah .....	119
6.1.2.3 Návrh prováděcího právního předpisu .....	119
6.1.2.4 Úprava novely zákona .....	120
6.1.3 Projednání návrhu zákona před jeho předložením zákonodárnému orgánu .....	121

---

6.1.3.1	Meziministerské připomínkové řízení .....	121
6.1.3.2	Projednání návrhu zákona Legislativní radou vlády a v jejích pracovních komisích .....	124
6.1.3.3	Vládní návrh zákona .....	125
6.2	Příprava zákonné úpravy ve zvláštních případech .....	126
6.2.1	Stav legislativní nouze .....	126
6.2.2	Neodkladné přijetí zákona k rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů .....	127
6.2.3	Příprava zákonného opatření Senátu .....	127
6.2.4	Stav obrození státu nebo válečný stav .....	127
6.3	Příprava stanoviska vlády k návrhům zákonů, jejichž předkladatelem není vláda .....	127
7	LEGISLATIVNÍ PROCES V ZÁKONODÁRNÉM ORGÁNU ....	129
7.1	Projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně .....	129
7.1.1	Podávání návrhů zákonů a jednání o nich .....	129
7.1.2	Zvláštnosti jednání o návrhu zákona o státním rozpočtu .....	131
7.1.3	Schvalování zákonné úpravy za mimořádných okolností .....	131
7.1.3.1	Stav legislativní nouze .....	131
7.1.3.2	Neodkladné přijetí zákona k rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů .....	132
7.1.3.3	Stav obrození státu nebo válečný stav .....	132
7.1.4	Postoupení návrhu zákona Senátu .....	132
7.1.5	Postoupení přijatého zákona prezidentu republiky .....	132
7.2	Projednání zákonných úprav v Senátu .....	133
7.2.1	Jednání o návrzích zákonů .....	133
7.2.2	Zkrácené jednání o návrzích zákonů .....	134
7.2.3	Jednání o návrzích zákonných opatření Senátu .....	135
7.2.4	Příprava návrhů zákonů podávaných Senátem Poslanecké sněmovně .....	136
7.3	Kontrola ústavnosti zákonů .....	136
8	PŘÍPRAVA PODZÁKONNÝCH PROVÁDĚCÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....	139
8.1	Způsob přípravy prováděcích právních předpisů .....	139
8.2	Charakteristika prováděcího právního předpisu .....	140
8.3	Nařízení vlády .....	141
8.4	Vyhlášky ústředních orgánů státní správy .....	143

8.5 Závěr .....	144
9 ZÁVĚR LEGISLATIVNÍHO PROCESU .....	147
9.1 Schvalování právního předpisu .....	147
9.2 Podepisování právního předpisu .....	148
9.3 Publikace právního předpisu .....	149
9.3.1 Pravidla pro vydávání Sbírek zákonů .....	151
9.3.2 Dostupnost Sbírek zákonů .....	151
9.3.3 Sběrka mezinárodních smluv .....	152
9.4 Platnost a účinnost právních předpisů .....	152
9.5 Závěr k legislativnímu procesu .....	154
10 Místní právní předpisy .....	156
10.1 Ústavní a zákonný podklad pro tvorbu místních právních předpisů .....	156
10.2 Právní předpisy obce a kraje .....	157
10.2.1 Právní předpisy obce .....	157
10.2.2 Náležitosti tvorby právních předpisů obce .....	159
10.2.3 Právní předpisy kraje .....	162
10.3 Kontrola ústavnosti .....	163
10.4 Nařízení okresních úřadů .....	164
<b>IV. METODIKA A TECHNIKA TVORBY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....</b>	<b>166</b>
1 OBECNÉ METODICKÉ PŘÍSTUPY KE TVORBĚ PRÁVA ....	167
1.1 Obecná závaznost, stabilita, reálnost a racionalizace ....	167
1.2 Systémovost, jednota a soulad .....	168
1.3 Soustředění, specializace, podrobnost .....	169
1.4 Výrazová stránka právních norem, sdělnost a srozumitelnost, právní jazyk .....	170
1.4.1 Výrazová stránka právních norem .....	170
1.4.2 Sdělnost a srozumitelnost .....	171
1.5 Normativní a nenormativní části právního předpisu .....	173
2 LEGISLATIVNĚ TECHNICKÁ STRÁNKA TVORBY PRÁVNÍCH NOREM .....	175
2.1 Legislativní technika a konstrukce právní normy .....	175
2.2 Míra abstrakce a konkrétnosti právní normy; rigidita a elasticita .....	179
2.2.1 Míra abstrakce a konkrétnosti .....	179
2.2.2 Rigidita a elasticita .....	179
2.3 Zvláštnosti jednotlivých druhů právních norem .....	180

3 VNITŘNÍ ČLENĚNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....	182
3.1 Pojmy spojené s členěním právního předpisu .....	182
3.2 Hierarchické členění právního předpisu .....	182
3.2.1 Hierarchie členění .....	182
3.2.2 Členění ústavního zákona a členění novely .....	183
3.2.3 Příloha k právnímu předpisu .....	183
4 K OBSAHOVÝM ČÁSTEM A NÁLEŽITOSTEM PRÁVNÍHO PŘEDPISU .....	185
4.1 Preambule, základní zásady, úvodní ustanovení; obecná a zvláštní část .....	185
4.1.1 Preambule .....	185
4.1.2 Základní zásady .....	185
4.1.3 Úvodní ustanovení .....	185
4.1.4 Obecná a zvláštní část .....	186
4.2 Nadpisy, úvodní věty .....	186
4.2.1 Nadpisy v právních předpisech .....	186
4.2.2 Úvodní věty v právních předpisech .....	188
4.3 Zmocňovací ustanovení .....	189
4.3.1 Zákonné zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu .....	189
4.3.2 Zmocnění k povolování výjimek ze zákona .....	190
4.3.3 Zmocnění k vyblášení úplného znění zákona .....	190
4.4 Přechodná ustanovení, derogace .....	191
4.4.1 Přechodná ustanovení .....	191
4.4.2 Derogace .....	192
4.5 Působnost, účinnost .....	193
4.5.1 Působnost právního předpisu .....	193
4.5.2 Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu .....	194
5 FORMÁLNĚTECHNICKÁ STRÁNKA LEGISLATIVNÍ TECHNIKY A Z NÍ PLYNOUCÍ POŽADAVKY .....	196
5.1 Terminologie .....	196
5.1.1 Přesnost významu používaných pojmů .....	197
5.1.2 Synonyma, homonyma .....	198
5.1.3 Sbližování pojmů, simplifikace .....	199
5.1.4 Archaismy, novotvary; cizí slova .....	199
5.2 Legální definice a explikace .....	200
5.3 Zákonné výpočty, varianty .....	202
5.4 Analogie, recepce právních norem, odkaz, poznámka pod	

---

čarou .....	203
5.4.1 Analogie .....	203
5.4.2 Recepce právních norem .....	203
5.4.3 Odkaz v právním předpisu .....	204
5.4.4 Poznámka pod čarou .....	204
5.5 Domněnky a fikce .....	205
5.6 Citace, zkratky, číslky .....	206
5.6.1 Citace .....	206
5.6.1.1 Citace právního předpisu .....	206
5.6.1.2 Citace jednotlivých ustanovení, vět a číslic v právních předpisech .....	208
5.6.2 Zkratky .....	209
5.6.2.1 Legislativní zkratky .....	209
5.6.2.2 Zkratky úředních sbírek .....	209
5.6.3 Číslky a peněžité částky .....	209
5.7 Legislativnětechnické požadavky na obsah novely .....	209
Poznámky .....	213
Seznam literatury .....	220
Právní předpisy .....	220
Vnitřní předpisy .....	221
Učebnice .....	221
Publikace .....	221
Slovníček latinských výrazů .....	223
Věcný rejstřík .....	225
.....	238