Základní manuál nového
způsobu tvorby práva aneb

JAK SE VYZNAT V NOVÉM SYSTÉMU E-LEGISLATIVA?

e-Legislativa

Systém e-Legislativa slouží jako nástroj k tvorbě práva (zákonů, nařízení, vyhlášek, mezinárodních smluv či sdělení a dalších právních aktů.), a to ve všech fázích tohoto procesu, tedy od samotného návrhu textace, přes připomínková řízení, schvalování, zajištění podpisů až po předání k publikaci do e-Sbírky.

Na e-Legislativu navazuje e-Sbírka, což je státem garantovaný webový portál, který zajišťuje přístup k platnému právu, ale i k jiným časovým verzím právních předpisů. V e-Sbírce jsou tak obsaženy právní předpisy kompletně od roku 1945 ve všech časových vrstvách, jak byly průběžně platné. V e-Sbírce je možné provádět pokročilé vyhledávání, může také sloužit jako zdroj dat. Pokud se bude připravovat novelizace stávajícího právního předpisu, autor si načte do e-Legislativy platné znění právě z e-Sbírky –oba systém jsou propojeny. Na závěr legislativního procesu jsou pak právní předpisy opětovně publikovány z e-Legislativy přímo do e-Sbírky. Tuto činnost zajišťuje, tak jako dnes, redakce Sbírky zákonů a mezinárodních na Ministerstvu vnitra. Systém je dostupný zde: www.e-sbirka.cz.

Samotný systém e-Legislativa je tvořen třemi základními instancemi s tím, že každá je primárně určena pro jiný okruh uživatelů, avšak tyto množiny se mohou různě překrývat.
Jedná se o:

I) **Online interní portál e-Legislativa** - slouží pro přístup oprávněných organizací a osob do legislativního procesu. Není to veřejný informační systém, přístup do něj mají pouze osoby, které jsou oprávněny se podílet na tvorbě předpisů v různých fázích legislativního procesu - tedy například úředníci na ministerstvech, připomínková místa, členové vlády, Poslanecká sněmovna a Senát. Interní portál má jak testovací tak produkční (ostrou) verzi, přičemž obě verze jsou cíleně odděleny.

II) **Offline aplikace e-Legislativa -** tuto aplikaci si může každý stáhnout z webu www.kvalitavs.gov.cz od října 2024. Aplikace slouží pro libovolné uživatele bez nutnosti autentizace, může tedy zajistit anonymitu. Uživateli aplikace mohou být například poradci, advokáti a konzultanti, kteří připravují návrhy zákonů nebo pozměňovací návrhy pro resorty či zákonodárce. Offline aplikaci mohou používat také oprávnění uživatelé z předchozí skupiny, kteří např. cestují nebo mají špatné připojení k internetu - tito oprávnění uživatelé se mohou v této aplikaci přihlásit. Návrhy, které budou vytvořeny v této offline verzi, bude možné jednoduše nahrát do online aplikace - samozřejmě po přihlášení ze strany oprávněného uživatele. Rozpracovaný návrh (soubor) je možné si například předat na flash disku nebo poslat prostřednictvím e-mailu. Aplikaci je dále možné využít pro výuku.

III) **Veřejný portál e-Legislativy** - je dostupný pro širokou veřejnost a je na něm možné sledovat jednotlivé fáze legislativního procesu u všech návrhů - je dostupný (od 1. 1. 2025) z www.e-legislativa.cz. Tento web nevyžaduje žádné přihlašování a je na něm zobrazeno vše, co má na interním portále veřejnou povahu (návrh právního aktu, připomínky, stanoviska apod.). Veřejnost tak má možnost sledovat na jednom místě stav návrhu v jednotlivých fázích legislativního procesu, uplatněné připomínky nebo podané pozměňovací návrhy. Veřejný portál bude rovněž umožňovat účast na veřejném připomínkovém řízení, pokud jej bude chtít autor připravovaného návrhu pořádat.

Aby byly tyto portály či aplikace na první pohled vzájemně odlišeny i vizuálně, mají jiný barevné provedení – veřejný portál je zelený, online portál je modrošedý, stejně jako offline aplikace.

Pro přehlednost zajistilo Ministerstvo vnitra také intuitivní adresu www.zakony.gov.cz, na které je možné najít rozcestník do jednotlivých portálů a zároveň se nachází na státní doméně gov.cz. Veřejnost tak najde na jednom místě platné zákony a další předpisy, připravovanou legislativu i obecně závazné vyhlášky obcí a měst.

Jak se vyznat v různých webech, které se v souvislosti s eSELem objevují?

www.zakony.gov.cz	Základní webová stránka určena pro širokou veřejnost jako rozcestník do právní regulace státu. Jsou tam obecné informace o projektu, ale zejména odkazy do jednotlivých systémů – sbírky právních předpisů, veřejný portál e-Legislativy nebo, sbírky právních předpisů obcí.
www.e-sbirka.cz	Webová stránka pro přímý přístup do e-Sbírky – garantovaného přístupu k právním předpisům.
www.e-legislativa.cz	Veřejný portál e-Legislativy určený pro veřejnost pro přístup k informacím o připravované legislativě.
https://portal.e-legislativa.cz	Interní portál e-Legislativy pro oprávněné přihlášené uživatele participující na přípravě legislativních návrhů. Nutný přístup přes JIP/KAAS.
https://test-portal.e-legislativa.cz	Testovací verze interního portálu e-Legislativy. Nutný přístup přes JIP/KAAS od 12/2024.
sprava.eselpoint.cz	Přístup do tzv. Portálu správu, jde o web pro IT administrátory pro nastavení přístupu a oprávnění jednotlivých uživatelů systémů v konkrétní instituci. Nutný přístup přes JIP/KAAS.
www.kvalitavs.gov.cz	Informační web, na kterém se mimo jiné koncentrují podpůrné informace pro uživatele – návody, dokumentace, přihlašování na školení apod.

I) INTERNÍ ONLINE PORTÁL E-LEGISLATIVY

1) Základní principy

Na úvod je nutné zmínit základní věc. Systém e-Legislativa nepřináší pouze digitalizaci současného způsobu legislativní práce, **přináší zcela nový způsob tvorby návrhů právních předpisů, zejména u novel**. Zatímco doposud je právně závazný text novely tvořen jednotlivými novelizačními body, nově bude stěžejním právně závazným dokumentemi úplné znění textu právního předpisu. V systému se s právními předpisy pracuje přímo v úplném znění, při novelizacích stávajících právních předpisů jsou tedy změny vpisovány do existujícího textu, který se načte z e-Sbírky. Jednotlivé novelizační body se pak generují v systému automaticky. Ulehčuje se tak práce při tvorbě novel a odpadají i problémy s nejednoznačnými formulacemi. E-Legislativa tak přináší relativně ojedinělé řešení v rámci zemí Evropské unie.

E-legislativa je online editační nástroj pro tvorbu textů právních předpisů, **právní předpisy se tak už nebudou vytvářet klasicky v textovém editoru** (MS Word), ale přímo v editoru e-Legislativy, z čehož plyne celá řada změn. Vzhledem k tomu, že editor je svébytný systém, je jediným rozumným řešením vytvářet texty právě v něm, nikoliv v textovém editoru s tím, že se následně do e-Legislativy překopírují. E-legislativa pracuje **na bázi tzv. fragmentů**, kdy každé ustanovení zákona představuje samostatný fragment (datovou větu). Kopírování rozsáhlejšího textu by tedy znamenalo větší časovou zátěž, neboť tento text by stejně musel být následně naformátován, vytvořeny hierarchie (části, hlavy), apod. Fragmenty představují jednotlivé stavební kameny právního řádu České repuliky, jsou mezi sebou vzájemně provázané pomocí odkazů a je možné je dále využívat například prostřednictvím Registru práv a povinností. Fragmenty zároveň do budoucna předpokládají možnost daleko lepší strojové práce s legislativními texty.

Vzhledem k tomu, že změna způsobu legislativní práce je relativně komplexní a rozsáhlá, vyžaduje od jednotlivých uživatelů dostatečný časový prostor pro seznámení se se systémem, orientaci v jeho funkcionalitách a naučení se způsobu práce s ním. Tato fáze se nesmí podcenit, neboť v případě časově naléhavé práce, v mimořádných situacích, při zpracování rozsáhlých novelizací apod. je třeba být důkladně připraven na veškerá specifika legislativního procesu. **Doporučení tedy zní: nenechávejte si ozkoušení systému na poslední chvíli, ale věnujte se mu průběžně, seznamte se s ním a naučte se ho mít rádi.** 😉

Systém – po osvojení si práce s ním – zjednoduší celou řady především technických úkonů, díky čemuž ušetříte ve výsledku Váš čas (např. zapracování připomínek, přečíslování, kontrola odkazů atd.).

Zákonem, který upravuje fungování systému e-Legislativa, je zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. **Zákon stanoví pevné termíny, od kterých je práce v systému e-Legislativa při tvorbě návrhů právních aktů povinná.** Ano, je to tak, budete v e-Legislativě muset pracovat, nejsou výjimky.

- Od 1. července 2024 je systém e-Legislativa spuštěn pro publikaci mezinárodních smluv (schvalování mezinárodních smluv se v systému neprovádí, ale editují a následně publikují se až schválené mezinárodní smlouvy).

- **Od 15. ledna 2025 by měl být systém e-Legislativa spuštěn pro tvorbu a projednání návrhů vyhlášek a nařízení vlády, a dále pro rozhodnutí, sdělení, usnesení a dalších právních aktů.** Obecně je tedy tento termín relevantní pro výkonnou moc státu.

- Od 15. ledna 2026 by měl být systém e-Legislativa spuštěn pro tvorbu návrhů zákonů – tedy zapojení Poslanecké sněmovny a Senátu, dále také pro nálezy Ústavního soudu.

Určitě si kladete otázku, jak to bude v praxi v situaci, kdy bude legislativní proces probíhat v době ohraničené těmito termíny. Rozličné situace, které mohou v těchto případech nastat, řeší podrobně § 26 zákona č. 222/2016 Sb. Jako příklad je možné uvést návrh nařízení vlády, na němž se začalo pracovat před 15. lednem 2025. Pokud se stihne tento návrh nařízení vlády předložit na jednání vlády před 15. lednem 2025, není třeba jej přepisovat do e-Legislativy. Pokud by však měl být návrh nařízení vlád předložen do meziresortního připomínkového řízení či vládě k projednání až po 15. lednu 2025, je třeba tak učinit již prostřednictvím e-Legislativy. Pro návrhy zákonů platí termín 15. ledna 2026 a postup pro tyto případy je v zákoně č. 222/2016 Sb. košatější – je rozdělen též podle toho, zda se jedná o návrh zákona, který je předkládán vládou, či nikoliv, a rozhodnou událostí je zde rovněž předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně.

2) Prostředí pro uživatele

Existují dvě prostředí aplikace e-Legislativa testovací (určené pro zkoušení si vlastních návrhů, „pohrát“ si se systémem či školení) a produkční (ostrá verze systému pro práci s návrhy právních předpisů.)

- **Testovací verze** je přístupná z vnitřní sítě instituce zapojené do CMS[1] a to z adresy: https://test-portal.e-legislativa.cz. Pro přístup do této verze se v současné době (říjen 2024) nepoužívá přístup skrze JIP/KAAS, ale daný uživatel dostane přiděleno jméno a heslo. Zde je bezpečnost a ochrana systému řešena tím, že není přístup z internetu. Od prosince 2024 bude i testovací verze přístupná pouze prostřednictvím JIP/KAASu, aby byla zaručena autentizace konkrétních přistupujících osob. Testovací prostředí pak bude dostupné volně z internetu.
  V testovací verzi si můžete zkoušet i jiné role v rámci vlastní organizaci, než máte ve skutečnosti přiděleny – např. si zajistit schválení materiálu, abyste se dostali do další fáze tvorby právního aktu. Toto je rozdíl, který vám z logických důvodů v ostré verzi nepůjde. Nezapomeňte, že práci, návrhy a postupy, které uděláte v tetovací verzi, tak se logicky nepropisují do verze ostré.

- **Ostrá (produkční) verze** systému je přístupná z internetu z adresy: https://portal.e-legislativa.cz. Toto je základní vstupní bod pro skutečnou práci v systému e-Legislativa. Přístup do portálu je skrze centrální autentizační mechanismus českého eGovernmentu, tedy jako do dalších agendových systémů, kterým je **JIP/KAAS**[2]. Pokud jste dosud s přístupem JIP/KAAS nepracovali /např. v jiném systému nebo do vnitřní sítě), měl by vám ho zajistit lokální administrátor, který je stanoven v každé instituci, která je OVM.. Pokud budete mít JIP/KAASový přístup, budete se moci přihlásit do portálu (odkudkoli). Pokud je pro vaší organizace práce s JIP/KAASem nová, jsou k dispozici veškeré informace u poskytovatele[3].

Obecně lze konstatovat, že pro uživatele je prostředí e-Legislativy na první pohled náročné a vyžaduje prostor pro adaptaci. Zároveň se očekává, že bude do budoucna vylepšováno na základě UX a UA expertních zkušeností.

3) Oprávnění a přístup do systému

V systému e-Legislativa vám lokální IT správce systému nastaví **oprávnění pro práci**, rozsah oprávnění se liší podle vašeho zařazení v rámci dané instituce a kompetencí, které v oblasti tvorby práva budete mít. Lze očekávat, že u menších organizací může mít i jedna osoba více oprávnění, zatímco ministerstva budou mít role více rozděleny.

---

1 Centrální místo služeb, více zde: https://archi.gov.cz/nap:komunikacni_infrastruktura_verejne_spravy
2 JIP/KAAS, více zde: https://archi.gov.cz/nap:jednotny_identitni_prostor_verejne_spravy
3 CzechPoint-JIP/KAASA, https://www.czechpoint.cz/public/vyvojari/jip-kaas/

Pro řádné nastavení oprávnění je nejprve nezbytné sestavit věcný postup implementace e-Legislativy v organizaci. Tento postup například musí definovat následující:

- Které osoby budou pracovat v e-Legislativě (tzn. kdo bude mít přístup do systému).
- Které útvary budou pracovat v e-Legislativě, kteří představení a jejich sekretariáty, jak bude vypadat schvalovací proces nebo zpřístupňování návrhů nadřízeným.
- Které útvary budou zahrnuty do připomínkových řízení.

V rámci organizace by do systému měly být zavedeny všechny osoby v rámci skutečné hierarchie. Pro praktickou práci lze nastavit různé režimy delegací.

Rozdělení rolí lze vnímat zejména z hlediska schvalovacích procedur. Je nutné si uvědomit, že systém e-Legislativa obecně nemá integraci se spisovou službou a pokud si tuto integraci organizace sama neprovede, je nutné s tím počítat při schvalovacím procesu.

Důvěrnost systému. Určitě vás bude zajímat, co všechno z vaší práce v systému uvidí ostatní uživatelé nebo veřejnost. Princip je poměrně jednoduchý. Pokud pracujete na nějakém návrhu právního aktu, připomínkách, stanovisku apod. tak vše uvidíte pouze sami, pokud nedáte oprávnění tuto práci vidět někomu dalšímu. Můžete si nasdílet oprávnění v rámci pracovního týmu nebo se svým nadřízeným ke konkrétním dokumentům. Viditelnost můžete na stavit také v rámci vlastní organizace. Pouze až finální dokumenty, které označte jako ke zveřejnění se pak ukážou všem dalším uživatelům a propíšou se do veřejného portálu e-Legislativy, kde je bude moci vidět veřejnost.

4) Uživatelská dokumentace, školení a podpora

Základem pro práci v systému je zpracovaná **uživatelská dokumentace**, ta je sice rozsáhlá, ale měla by pokrývat většinu funkcí, které při práci v e-Legislativě budete potřebovat. Uživatelskou dokumentaci naleznete na www.kvalitavs.gov.cz.

Pro základní operace a pohyby v systému jsou postupně natáčeny **instruktážní videa**, která naleznete na webových stránkách www.kvalitavs.gov.cz.

Pro všechny uživatele je připravena **série školení**, ta jsou rozdělena do několika modulů, podle rozsahu práce v systému a role, kterou daný uživatel v rámci instituce plní.

- Modul připomínkování právního předpisu
- Modul offline editor
- Modul tvůrce dalšího právního aktu
- Modul tvůrce právního předpisu
- Modul sekretariát
- Modul IT administrátor

K jednotlivým školením je možné se přihlašovat skrze rezervační systém, který je také k dispozici na webových stránkách www.kvalitavs.gov.cz.

Ministerstvo vnitra počítá s tím, že v omezeném rozsahu budou školení nabízena i v průběhu času, aby bylo možné zajistit školení uživatelů v návaznosti na personální fluktuaci. Zároveň se počítá s tím, že před náběhem milníku v roce 2026 bude intenzita školení posílena. Zároveň budou přidány nové školící moduly cílící na zákonodárce a jejich asistenty.

Pro snazší komunikaci mezi jednotlivými organizacemi a Ministerstvem vnitra jako správcem systému, se v každé organizaci stanovil **role tzv. hlavního uživatele**. Tato osoby by měla plnit koordinační roli pro implementaci systému e-Legislativa v jednotlivých organizacích. Je možné se tak na ni obracet s dotazy.

Jako každý informační systém, i e-Legislativa má zajištěnou **technickou a metodickou podporu.** Pro e-Legislativu to zajišťuje společnost NAKIT s.p. Na podporu se můžete obracet skrze emailový kontakt esel@nakit.cz.Na této podpoře by vám měli pomoci s problémy s přihlašováním, se základní orientací v systému, chybami, na které při práci narazíte, nebo pomoci, pokud si nevíte rady s nějakou funkcionalitou, kterou systém nabízí. Podpora funguje v pracovní dny od 8:00 do 16:00.

5) eKLEP

Všichni, kdo dneska pracují s legislativou nebo se věnují jejímu připomínkování pracují v systému eKLEP. Určitě si říkáte, jak to s ním bude dál, nebude nutné náhodou dělat práci dvakrát?

Systém e-Legislativa je se systémem eKLEP plně integrován, tedy to, co uděláte v e-Legislativě se projeví také v eKLPu. Nebude tedy nutné dělat práci dvakrát. Připomínky, které uplatníte za vaši organizaci v e-Legislativě se dostanou i do eKLEPu. To vede k otázce, proč tedy nebude eKLEP zrušen, je to proto, že využití eKLEPu je širší, nejen pro projednávání legislativy, ale jsou v něm i třeba nelegislativní materiály. Ty se budou nadále tvořit standardním způsobem jako dnes.

Zároveň pro rok 2025 platí, že způsob tvorby zákonů zůstává zachován stejně jako dosud, tedy návrhy a připomínky jsou klasicky v textovém editoru a připomínky se nahrávají do eKLEPu.

6) Základní uživatelské situace

V portálu e-Legislativy probíhá práce při vytváření právních aktů, jejich připomínkování či dalších nezbytných krocích. Celý životní cyklus legislativního procesu by se měl tedy odehrávat v systému e-Legislativa. Aby došlo k lepšímu pochopení práce v systému na typických uživatelských situacích, došlo k vytvoření přehledných návodů, jak krok za krokem těmito situace projít, naleznete je v Příloze. Jedná se o:

1. Zpracování novely nařízení vlády
2. Zpracování nové vyhlášky
3. Přidání práv k tvorbě návrhu vyhlášky jako možnost spolupráce
4. Přidání práv k tvorbě návrhu vyhlášky jako možnost spolupráce
5. Zpracování připomínek k návrhu vyhlášky
6. Vypořádání připomínek
7. Vypořádání připomínek Legislativní rady vlády a jejich komisí.
8. Autorská korektura vyhlášky v redakci Sbírky zákonů
9. Příprava usnesení vlády s krizovými opatřeními
10. Příprava sdělení
11. Vytvoření mezinárodní smlouvy
12. Nahrání souboru z offline editoru do interního portálu uživatele