

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Michal Říha

**Nástroje kontroly kvality legislativy
v kontextu České republiky***

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Tematický okruh: Ústavní právo

Datum vypracování práce: listopad 2018

* Tento výstup vznikl na základě finanční podpory SVV č. 260 358 s názvem Kritická analýza pramenů práva se zřetelem na problémy jejich interpretace a retroaktivitu.

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 297 709 znaků včetně mezer.

V Praze dne 15. listopadu 2018

.....
Mgr. Michal Říha
(rigorozant)

Poděkování

Práce, která se nachází ve Vašich rukách, by nemohla vzniknout bez přispění, rad a podpory celé řady důležitých osob v mém okolí. Za necelý rok, který byl její tvorbě věnován, jsem měl možnost poznat celou řadu skvělých lidí, kteří mi s prací pomáhali ať už věcnými připomínkami nebo jen trpělivostí a podporou.

V první řadě se patří poděkovat „pověřenému akademickému pracovníkovi“ této práce, prof. Aleši Gerlochovi, jehož vlastní tvorba mne k tomuto tématu nasměřovala. Pan profesor mi byl v průběhu psaní trpělivým mentorem, který se pravidelně dotazoval na můj postup v pracích, čímž mne vracel k odkládanému.

Děkuji též mému oponentovi, který práci přečetl a oponoval. Snad ji též shledal zajímavou a přínosnou pro českou legislativu.

Poděkování patří mým kolegům z ministerstev a Parlamentu, kteří mi byli ochotni jmenovitě nebo pod podmínkou anonymity vysvětlit a popisovat reálný proces tvorby právních předpisů. Rád bych jim poděkoval, že se mnou zacházeli vstřícně a přátelsky, byť nás věkem dělí řada let.

Rád bych poděkoval i doc. Radimovi Boháčovi, který velkou část práce přečetl a kriticky konfrontoval s realitou. Děkuji mu i za příležitost tvorbu zákonného práva učit studenty.

Druhým mým mentorem a dílem i vzorem je dr. Josef Staša, který mi v rámci činnosti Legislativní komise AS UK ukázal, že nic nefunguje jako v knihách. Dal mi celou řadu důležitých lekcí a též mne naučil mnoho o lidových folklotech a krojích.

Velmi rád bych poděkoval své rodině za podporu a vstřícnost zejména při začátku psaní práce, ač už jsem se jim jistě začínal jevit jako věčný student. Stejně poděkování patří mé drahé Elišce, která mi po celou dobu vytvářela pro psaní zázemí a klid. Obětavě mne podporovala i v momentech tvůrčích zamrznutí a mrzuté nálady, ač by jiná na jejím místě utekla.

Za shovívavost děkuji všem, kteří se dobrovolně či nedobrovolně stali oběťmi improvizovaných přednášek o české i zahraniční legislativě.

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Co je cílem legislativních zásad?	9
2.1 Jaké jsou legislativní zásady?	15
2.2 Systém legislativních zásad navrhovaný v této práci	17
3. Systém kontroly kvality legislativy v České republice	19
3.1 Předparlamentní fáze legislativního procesu	21
3.1.1 Legislativní pravidla	21
3.1.2 Připomínkové řízení a odborné zázemí ministerstev	23
3.1.3 Legislativní rada	28
3.2 Parlamentní fáze legislativního procesu	32
4. Substantivní zásady	40
4.1 Zásada legislativní zdrženlivosti	41
4.1.1 Zásada nezbytnosti	43
4.1.2 Zásada stability práva	47
4.1.3 Zásada předvídatelnosti práva	50
4.2 Zásada rozumnosti	51
4.2.1 Impact Assessment a povinnost hledat alternativy.....	57
4.2.2 Participativní legislativní proces a povinnost konzultovat.....	62
4.2.3 Vyhodnocování a povinnost odstranit chyby	67
4.3 Zásada eurokonformity	71
5. Legistické zásady	77
5.1 Zásada srozumitelnosti	77
5.2 Zásada publikace práva	80
5.3 Zásada přístupnosti	81
6. Hlavní problémy legislativy	89
6.1 (Ne)dostatečná časová i věcná koordinace příprav legislativy.....	90
6.2 Obcházení kontrolních mechanismů	93
7. Závěr.....	95
Použité zdroje	V
Bibliografie.....	V
Časopisecké a jiné zdroje	VIII
Další zdroje	XIII
Seznam použité judikatury	XIV
Abstrakt	XVIII
Abstract	XVIII

1. Úvod

Tvorba legislativy a s ní související regulace veřejného prostoru fascinovala právníky, filozofy, ale i politiky už od pradávna. Spojení práva a politiky v legislativním procesu, kdy se individuální politiky (*policy*) rozhodnutím legislature stávají všeobecně závaznými pravidly, získává v poválečném období obrovský význam jako nástroj sociální změny.¹ Ideologicky proto ještě významnější roli hrála otázka dobrých zákonů, resp. otázka, jaké jsou znaky dobrých zákonů a jak jich dosáhnout. Neodmyslitelná je zde slavná věta Edmunda Burkeho,² že není horší tyranie než špatných zákonů. Také první články Deklarace nezávislosti, které zažehly americkou revoluci, kladly Jiřímu III. za vinu, že: „*Odmítal schválit zákony nejprospěšnější a nejnutnější pro veřejné blaho. Zakazoval svým guvernérům schvalovat bezprostředně a naléhavě důležité zákony, leč by nevstoupily v platnost, dokud je neschválí on.*“ Otázka kvality legislativy je aktuálnější díky sociálně-ekonomickým změnám spojených s průmyslovou revolucí a rozšířením sociálního modelu státu³ přinášejícího rozšíření práva do oblastí, které dříve byly regulovány mimoprávními normativními systémy. Pro právo to znamená transformaci v nástroj sociálního inženýrství⁴ a navazující zvýšení produkce zákonného práva včetně rostoucí interdependence práva a politiky.⁵ Tomu odpovídá i role zákonů coby pramene práva, které dle Niklase Luhmana⁶ reprezentují spíše projev politického systému než právního: „*Zatímco judikatura a obyčejové normy se vyvíjejí pomalu [a přirozeně], legislativa, coby prostor pro proměnu politiky v právo a kontrolu politiky právem, si osvojila roli reflexe vývoje společnosti.*“⁷ Zejména pravidla zákonodárné tvorby, pokud odhlédneme od jejich čistě technicistní stránky, jsou tak s politikou nejvíce provázána.

¹ KELSEN, H. The Law as a Specific Social Technique. *The University of Chicago Law Review*. 1941, 9(1), str. 75-97. ISSN 0041-9494.

² Větu, která v originále zní „*Bad laws are the worst sort of tyranny*“, pronesl Burke na předvolebním shromáždění v Bristolu 6. září 1780.

³ Dobře tuto roli demonstruje projev belgického krále Leopolda II. z roku 1886, éry vrcholící průmyslové revoluce: „*Podmínky pracující třídy vyžadují nejvyšší pozornost a je to Zákonodárce, který má povinnost s takovou pozorností se pokoušet a vylepšovat tyto podmínky.*“ Převzato z VAN AEKEN, K. From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation. *Legisprudence*. 2015, 5(1), str. 46. DOI: 10.5235/175214611796404859. ISSN 1752-1467.

⁴ ZAMBONI, M. *The policy of law: a legal theoretical framework*. 2007. Portland: Hart, 2007. European Academy of Legal Theory series. Str. 2-3. ISBN 978-184-1137-230.

⁵ POSNER, R. A. The Decline of Law as an Autonomous Discipline: 1962-1987. *Harvard Law Review*. 1987, 100, str. 767 a násl. ISSN 0017-811X.

⁶ LUHMAN, N. *Law as a Social System*. 2004: Oxford University Press, 2004. Str. 373. ISBN 9780198262381.

⁷ Dle HULT, D. Creating trust by means of legislation – a conceptual analysis and critical discussion. *Journal The Theory and Practice of Legislation*. 2018, 6(1), str. 12. DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2018.1434934>.

Podobně HART, H. L. A, PŘIBÁŇ, J., ed. *Pojem práva*. V českém jazyce vyd. 2. Praha: Prostor, 2010. Obzor (Prostor). Str. 266. ISBN 978-80-7260-239-1.

Řada autorů dále upozorňuje na dělicí linku mezi termíny regulace a legislativa, zejména při hodnocení kvality legislativního zpracování a kvality v předpisu obsažené regulace. V opačném případě budou vzájemně provázané, ale stále samostatné kategorie poměřovány nevhodnými měřítky. Tomu odpovídá i popis Wima Voermanse: „*Legislativou myslíme autoritativní a ústavou stanovenou formu obsahující právo a zároveň i proces směřující ke stanovení jeho obsahu (rozhodnutí). Regulací myslíme veřejný zásah do fungování trhu nebo společnosti. Regulace je nástrojem vládnutí (nikoli vládnutím samotným). ... Velké množství regulace je vydáváno ve formě legislativy. Touto cestou regulace získává sílu práva, jeho legitimitu a další atributy. Ne všechna regulace má ale formu legislativy... a ne všechna legislativa obsahuje regulaci...*“⁸ Vzhledem k zakořeněnému instrumentalizovanému pojetí práva třeba Koen Van Aeken považuje hodnocení regulace obsažené v legislativě za podřízené hodnocení kvality legislativy jako celku – regulaci chápe jako dílčí součást zákona.⁹ Z tohoto pojetí (se kterým by ekonomové zřejmě nesouhlasili¹⁰) se bude vycházet i v této práci. Aby situace byla ještě o něco složitější, není možné ignorovat politiky (*policies*) jakožto hierarchicky vyšší složky vládnutí (*governance*), které jsou pomocí regulace, příp. legislativy realizovány a které samy o sobě podléhají dalšímu – odlišnému – způsobu hodnocení.¹¹ Určení obsahu politik je přitom výsledkem politického procesu (*politics*), jehož dominantními aktéry jsou demokraticky legitimovaní politici, ale jeho výsledek ovlivňují i další subjekty (*lobbying*). Nelze se proto divit, že v takto komplexním vztahu neexistuje sjednocující právní teorie zabývající se tvorbou legislativy.¹²

Výsledkem tohoto stavu je na jedné straně redukující přístup německého profesora Klause Schlaicha, podle kterého „*parlament nedluží nic víc než zákon*“.¹³ Na druhou stranu však nelze necítit oprávněnost požadavku, aby výstupy legislativního procesu nebyly arbitrární a nahodilé.

⁸ VOERMANS, W. Legislation and Regulation. Str. 19. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe: a comprehensive guide for scholars and practitioners*. 2017. Portland: Hart Publishing, 2017. ISBN 978-150-9908-769.

⁹ VAN AEKEN, K. From vision to reality... Str. 53.

¹⁰ Toto pojetí je nedokonalé, neboť bere za výchozí premisu stav instrumentalizace práva, tzn. že většina regulací má formu právní normy. Takový předpoklad pak pomíjí existenci konkurenčních regulátorů, než je zákonodárce a jiné normativní systémy. Pro opačný pohled, tedy že legislativa je jen jedním z nástrojů pro dosažení regulačního cíle viz ZAMBONI, M. Goals and measures of legislation: Evaluation. Str. 98. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

¹¹ Pro demonstraci může posloužit státní podpora fotovoltaiky, která sice po legislativní stránce obstála, ale její regulační kvalita je spíše černou mýrou. Politiky podpory obnovitelných zdrojů a snižování závislosti na importovaných fosilních palivech jsou přitom napříč Evropou považovány za legitimní.

¹² STEFANO, C. Is legislative drafting a form of communication? *Commonwealth Law Bulletin*. 2011, 37(3), str. 416. DOI: 10.1080/03050718.2011.595139. ISSN 0305-0718.

¹³ Citováno dle KARPEN, U. *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert / Legistics – freshly evaluated*. 2., Baden-Baden: Nomos, 2008. Str. 20. ISBN 978-3-8329-3584-9.

Jiří Příbáň k tomu v kontextu vyjádření Ústavního soudu k tvorbě porevolučního českého právního řádu uvádí: „*Formální pojem legality je pro [Ústavní] soud pouhým instrumentářiem moci, které může, ale nemusí být legitimní. Neosobní a hodnot zbavená racionální legalita nemůže legitimovat politický řád. Naopak je třeba legitimovat tuto legalitu tím, že ji podmíníme principy a hodnotami demokratické politiky a morálky.*“¹⁴ Dle Luca Wintgense existují dva kontradiktorní modely legitimizace normotvorby: model legitimizace demokratickým procesem přijímání normy nebo legitimizace iustnaturalistickým substantivním modelem.¹⁵ První zmíněný model se opírá o demokratickou legitimitu v podobě dodržení určitých pravidel deliberace a tvorby normy, kterážto byla společností akceptována a vtělena do společenské smlouvy – např. kelsenovské *grundnorm*. Na základě tohoto postupu je jakýkoli zákon dobrým zákonem, což je dáno skutečností, že při jeho přijímání byla dodržena předem dohodnutá pravidla hry. V opozici k tomu stojí substantivní model legitimize, který opírá legitimitu normy o její vhodnost, přínosnost, soulad s přirozeným právem nebo boží vůlí.¹⁶ Wintgens kořeny tohoto dělení spatřuje již ve středověkých střetech nominalistů a realistů, kdy dominantní se historicky stala procesní legitimize v podobě společenské smlouvy zakládající přístup, který Wintgens nazývá legismus.¹⁷ Problémem legismu je možná iracionalita zákonodárce a vydání se suverénnímu Leviathanovi na milost, což odporuje individuálnímu chápání lidského jedince v moderní době. Na protipól legismu Wintgens staví legisprudeci0, tedy legislativní filozofii postavenou na racionálním úsudku a legitimující se vlastní přínosností.

Jak tomu bývá, praxe je košatější než samotná teorie, takže v praxi se setkáváme s eklektickým pojetím kombinujícím oba modely. Český Ústavní soud na příklad deklaroval, že „*Zákonodárná procedura se v této optice [dodržení parlamentních deliberací mezi vládni většinou a opozicí] stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona*“¹⁸, což osamoceno bude vnímáno jako příklon k procedurálnímu přístupu. Obdobně Nejvyšší soud Spojených států amerických (*Supreme Court of the United States*, dále též „SCOTUS“) vymežil svůj vztah

¹⁴ PŘIBÁŇ, J. *Disidenti práva: o revolucích roku 1989, fikcích legality a soudobé verzi společenské smlouvy*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. Post (Sociologické nakladatelství). Str. 144. ISBN 80-864-2900-8.

¹⁵ WINTGENS, L. J. *Legisprudence: practical reason in legislation*. Farnham: Ashgate, 2012. Applied legal philosophy. Str. 12 a násl. ISBN 978-1-4094-1981-5.

¹⁶ Zde je možné vzpomenout (pozdní) radbruchovské pojetí práva jako toho, co je dobré. A contrario – co dobré není, tedy nemůže být právem. Viz RADBRUCH, G. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-919-7.

¹⁷ Zde je potřeba upozornit na terminologický problém, kdy Wintgens nechápe termín legismus v jeho obecném významu, tzn. označení čínské právně-filozofické doktríny, který se vyznačoval požadavkem absolutní podřízenosti právu/státu a drakonickými tresty. Čínský legismus by se nicméně pod Wintgensův legismus mohl podřadit jako jeden z extrémních příkladů.

¹⁸ Sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. č. 38.

k přezkumu rozumnosti Kongresem přijímaných zákonů: „*Ústava předpokládá, bez možnosti dovození opačných závěrů, že i neprozíravé rozhodnutí bude následně demokraticky schváleno a soudní zásah je tedy nežádoucí bez ohledu na to, jak moc si myslíme, že politická [sic!] složka moci jednala nerozumně.*“¹⁹ Na druhé straně v rozhodovací praxi soudů je obsažena celá řada podmínek dobrého zákonodárství kladených z pozic substantivní legitimity.²⁰ Intenzita pochybení legislativní procedury pro derogaci přezkoumávaného předpisu musí také dosáhnout porušení ústavní normy nikoli „jen“ zákonných předpisů,²¹ pokud by se přitom soudy opíraly čistě o procesní legitimitu, byla by sebemenší procedurální vada v zásadě nezhojitelným důvodem pro derogaci.

Dichotomie těchto dvou normativních pojetí má za následek roztržičnost právní vědy o legislativní tvorbě (dále též „legisprudence“ bez dolního indexu), kterážto se na jedné straně může omezovat jen na legistickou složku nebo se naopak zabývá právní politikou a sociologií práva. Úzké pojetí legisprudence, legistika, může být někdy vnímáno jako ta přizemnější a snad i jednodušší oblast, protože předmětem jejího zkoumání je legislativní technika, formulace právních předpisů a jejich vnitřní i odvětvová systematika. Toto pojetí je proto někdy karikováno veřejností jako „právníčení“ v podobě slovíčkaření a hádání se o umístění čárek. Přitom je legistika pěstovanější odnoží legisprudence, a to jednak díky užšímu a konkrétnějšímu záběru materie, ale zejména z důvodu poptávky veřejného sektoru po legislativě – je tedy vnímána jako ta praktičtější část odvětví. Naopak široké pojetí legisprudence je kritizováno z důvodu šířky předmětu jejího zkoumání – jakým způsobem má být projednávaný problém řešen – což má náležet neprávním vědám, jako je ekonomie, sociologie nebo obecněji regulatorika.^{22, 23} Tato dvě pojetí mají jiné cílové skupiny, kdy legistika směřuje k faktickým tvůrcům návrhů právních předpisů – zaměstnancům

¹⁹ Rozhodnutí SCOTUS *Vance v. Bradley*, 440 U. S. 93, 97 (1979).

²⁰ Sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod č. 40, kde Ústavní soud dokonce operuje s termínem „právo na dobré zákonodárství“.

²¹ Z posledních rozhodnutí na příklad sp. zn. Pl. ÚS 26/16, bod č. 50 a tam uváděná prejudikatura.

²² „*Legislativní problémy jsou, v určitém rozsahu, universální problémy, měly by se proto řešit multidisciplinárním přístupem, mají totiž praktické stejně jako teoretické aspekty.*“ MADER, L. Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation. *Statute Law Review*. 2001, 22(2), str. 119. ISSN 0144-35.

²³ Jan Bartošek uvádí: „*Právní věda se tedy běžně začíná právní normou zabývat až v okamžiku, kdy se tato takovou normou stává, tedy až od okamžiku, kdy se určitý normativní obsah (nikoli nutně ale ještě v požadované normativní formě) vynořuje z kalných vod společenské reality. Děje „pod hladinou“, které vedou k formulaci tohoto obsahu, stojí však v podstatě mimo zájem právní vědy, neboť se skutečně jedná o děje mimoči [sic!] předprávní, které pro své praktické účely právník zdánlivě nemusí výraznějším způsobem zkoumat a uchopovat. Takový pohled však nepochybně zanedbává minimálně širší kontextuální a teleologické souvislosti práva...*“ Viz BARTOŠEK, J. Byrokraticko-exekutivní fáze zákonodárského procesu. Str. 23. In.: MOLEK, P., P. KANDELEC a J. VALDHANS, ed. *Dny práva 2014: Část V. - Mýtus racionálního zákonodárce aneb ideál a realita legislativního procesu*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7901-4.

legislativních odborů, široké pojetí legisprudence se zaměřuje na zákonodárce, tedy členy legislatur aprobujících navržené textace. Ulrich Karpen člení nauku o zákonodárství podrobněji na pět pracovních odvětví, kterými jsou zákonodárná analytika (*Gesetzeanalytik*; zákon jako pramen práva), legislativní taktika (*Gesetzestaktik*; organizace legislativního procesu), zákonodárná metodika (*Gesetzesmethodik*; regulační obsah), legislativní technika (*Gesetzestechnik*; legislativní technika včetně vnitřní i vnější systematiky) a hodnocení dopadů regulace.²⁴ Jan Kysela a Jan Wintr mluví v souhrnu o možném členění oblasti legislativy na teorii tvorby práva, která zahrnuje autonomní i heteronomní právotvorbu, teorii legislativy (v práci legistika) a tvorbu dobrého práva (v práci legisprudence). Zařazení zkoumaného záležitosti na uchopení prizmatem právní teorie nebo právní politologie ze strany zkoumajícího.²⁵ Mnou zvolený přístup vychází z načrtnutého pojetí užší a širší legisprudence z důvodu přesvědčení, že dobrý zákon nemůže mít nedostatečně legislativně technické zpracování, ale zákon s perfektní formou nemusí splňovat náležitosti kladené na dobrý zákon.²⁶ Tento vztah širšího/užšího pojetí proto bude chápán jako hierarchický vztah, byť formální a substantivní podmínky jsou vzájemně provázané ve výsledku a nikoli bezprostředně. Na druhou stranu o výslednou kvalitu produktu legislativního procesu jde vždy nejvíce.

Pro kvalitní výstupy legislativního procesu je nutné spojit legislativně-technickou expertízu, vhodně zvolené řešení adresovaného problému a do třetice dovednost zakotvit zvolené řešení do právního řádu bez vzniku konfliktů s jinými normami a inefektivit. Potřeba takového holistického přístupu se v britských reáliích odráží v personálním složení legislativního týmu v osobě věcného odborníka, právního experta na danou oblast a legislativního úředníka, který předpis formuluje.²⁷ V tuzemském prostředí se poslední dvě role sice často spojují v osobě legislativce příslušného rezortu,²⁸ ale trojjednotnost přípravy předpisu je nadále zachována. Trojice je vidět i v podobě jednoduchého regulačního cyklu, který se skládá z tvorby předpisu, jeho aplikace a jeho následného zhodnocení. Trojici odráží i zvolené členění zásad tvorby

²⁴ KARPEN, U. *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert / Legistics – freshly evaluated*. Str. 13-14.

²⁵ KYSELA, J. a J. WINTR. Str. 36 a násl. In.: *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.

²⁶ Aleš Šrámek toto členění pojmenovává formální a materiální podmínky tvorby práva. Viz ŠRÁMEK, A. K legislativní funkci veřejné správy. Str. 176-177. In.: MIKULE, V., ed. *Veřejná správa a právo: pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 1997. Právo a společnost (C.H. Beck). ISBN 80-717-9191-1.

²⁷ XANTHAKI, H. Editorial: Burying the Hatchet between Common and Civil law Drafting Styles in Europe. *Legisprudence*. 2015, 6(2), str. 133-148. DOI: 10.5235/175214612803596659. ISSN 1752-1467.

²⁸ Částečně proti tomu argumentuje RYBOVÁ, J. Legislativní proces a jeho vliv na četnost a detailnost právních předpisů. Str. 271. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-287-7.

(dobré) legislativy této práce – kvalitativní zásady tvorby práva, formální podoba předpisu a zásady řádného procesu schvalování, jejichž realizace pak závisí právě na dostupném instrumentáriu různých nástrojů, jak dosahovat kvalitní legislativy.

Tato práce bude mít normativní povahu, kdy navržená soustava principů dobré legislativní tvorby bude testována proti jejich uplatňování v praxi – zejména pak judikatorními mantinely danými soudní rozhodovací praxí. Zvolený postup odpovídá více duchu práce Armina von Bogdandyho,²⁹ než by vycházel z induktivního modelu, se kterým pracuje Ronald Dworkin.³⁰ Zkoumána bude zejména činnost Ústavního soudu České republiky, ale s ohledem na význam europeizace právního řádu se v práci odkazují i k judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“ nebo „Soudní dvůr“). Rozhodovací praxe druhého jmenovaného je zejména důležitá v souvislosti s eurokonformním výkladem národního právního řádu členského státu a v kontextu principu loajality.³¹ Ten se projevuje v loajální, věcně i formálně správné implementaci unijního práva do tuzemského právního řádu – ať už přímou formou transpozice, nebo nepřímou ve formě adaptace. V tomto směru je mi zejména sympatický MacCormickův model sdílené právní kultury, kdy skrze unijní právo dochází ke sblížení a přenášení institutů mezi členskými státy.³² Tento přístup také lépe odráží realitu současného právního polycentrismu, který není v klasicky etatocentrickém přístupu legisprudence příliš reflektován. Díky unijnímu právu tedy nelze, např. s odkazem na odlišnou tuzemskou konstrukci právního státu, hájit legislativní zvěli – ve vztahu k unijnímu právu zejména v podobě ohrožující míry gold-platingu.^{33,34} Deskripce v práci bude reprezentovat popis nástrojů, které mají za cíl umožnit uplatnění legislativních zásad v praxi. Ty můžeme rozdělit na institucionální a procedurální nástroje.

²⁹ VON BOGDANDY, A. Doctrine of Principles. *Jean Monnet Working Paper* 9/03. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2003, str. 1-52. ISSN 1087-2221.

³⁰ DWORKIN, R. M. The Model of Rules. *University of Chicago Law Review*. 1967, 35(14), str. 14-46. ISSN 0041-9494.

³¹ K tomuto např. KRÁL, R. Je unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu i ústavní povinnost? *Jurisprudence*. 2016, 25(4), str. 15. ISSN 1802-3843. a tam citovaný bod č. 33 nálezu sp. zn. III. ÚS 1996/13: „... plnění mezinárodních závazků České republiky, popř. respektování rozsahu přenosu jejich kompetencí na Evropskou unii a s tím související ústavní závazek eurokonformního výkladu transponovaného vnitrostátního práva...“ (podtržení doplněno).

³² MACCORMICK, N. The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*. 1995, 1(3), str. 259-266. DOI: 10.1111/j.1468-0386.1995.tb00031.x. ISSN 13515993.

³³ XANTHAKI, H. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Oxford: Hart Publishing, 2014. Str. 337. ISBN 978-1849464284.

³⁴ Ke gold-platingu více KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C.H. Beck, 2014. Str.101 a násl. ISBN 978-80-7400-282-3.

Jak bylo uvedeno, kostrou práce budou tři kapitoly věnující se jednotlivým typům legislativních zásad. Zásady jsou zvoleny na základě obecné akceptace v judikatorní i jurisprudeční doktríně, nicméně v některých aspektech se od hlavního směru odklánějí. Příkladem může být zásada rozumnosti, která se svým obsahem může překrývat s principy proporcionality, nebo princip stability práva překrývající se s předvídatelností práva. Jiným odklonem může být absence zásady obecnosti právního předpisu a jeho normativity jakožto samostatných kategorií. Důvodem k tomuto kroku je profilace legislativních zásad jako samostatné skupiny, tedy odlišně se profilující, než jsou obecné právní zásady. Na příklad autoritativní charakter normy obsažené v právním předpisu a její obecnost jsou pojmově spjaty se samotným obsahem termínu norma. Jsem si vědom role, která tato pravidla hrají, proto jsou v textu práce obsažena ve vztahu k jiným tématům. Zmíněným třem kapitolám předchází kapitola věnující se vymezením legislativních zásad, která svým dílem také slouží jako úvod do legisprudeční teorie. Text práce je prokládán příklady dobré i špatné praxe a problémy spojenými s tvorbou zákonného práva, což má za cíl stáhnout obsah práce z oblačných zámků teorie na pevnou zem. Legislativa přece není ani uměleckou činností, ale také ani řemeslem, byť v praxi se s takovým značením setkáváme nejčastěji,³⁵ nýbrž aristoteliánskou praktickou moudrostí.^{36, 37}

Práce vychází zejména ze zahraniční literatury, což s sebou může nést určité „domestifikační“ problémy. Vzhledem k rozdílnému politicko-ústavním kontextu rozhodování soudů se liší i jejich aktivita v oblasti přezkumu tvorby práva. Jiný je přístup v prezidentském systému, který se často vyznačuje nízkou mírou stranické disciplíny, a soud proto musí zohlednit náročnost tvorby hlasovací většiny. Jiný stav je pak v parlamentním systému, kde předseda vlády, potvrzený danou legislaturou, může s návrhem zákona spojit hlasování o (ne)důvěře posílené někdy hrozbou rozpuštění dané komory. Odlišnost systému je také dána hodnotami vyjádřenými v ústavním pořádku. Liberální ústavy přijímané po obdobích nesvobody posilují soudní aktivismus a ochranu lidských práv, byť také rozdílnými směry – na příklad SRN šla cestou ochrany právního státu, ale postapartheidní JAR se vydala ve směru zaručení demokratické participace všech občanů na tvorbě legislativy.³⁸ Jiné ústavy preferují

³⁵ Např. KYSELA, J. a J. WINTR. Str. 46. In.: *Legislativní proces (teorie a praxe)*.

³⁶ Xanthaki označuje legislativní tvorbu za aristotelovskou rozumnost (*phroensis*), tedy aplikovanou moudrost nabytou výkonem legislativní činnosti.

³⁷ Tato skutečnost je neúmyslně velmi dobře popsána v ŠRÁMEK, A. K legislativní funkci veřejné správy. Str. 172. In.: MIKULE, V., ed. *Veřejná správa a právo*.

³⁸ K historickému vývoji a rozdílům viz ROSE-ACKERMAN, S., S. EGIDY a J. FOWKES. *Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Str. 104 a násl. ISBN 9781107338845.

zdrženlivost v horizontálním vztahu mezi složkami moci, ale zase ji upozadují ve vertikálních federálních vztazích jako ochranu členských států (zejména Rehnquistův a Robertsův SCOTUS). Na tyto odchylky je při čtení (i psaní) práce nutné pamatovat a zohledňovat skutečnost, že příklady z jiných jurisdikcí mají zejména dokreslit kontext příslušné pasáže.

Práce vychází dílem z mých předchozích prací – zejména z diplomové práce *Zásady tvorby sekundární legislativy Evropské unie*.³⁹ Z tuzemské literatury určitě významnou měrou přispívají práce z kolektivu katedry teorie práva a právních učení Právnické fakulty Univerzity Karlovy pod vedením profesora Aleše Gerlocha⁴⁰ a dále práce profesora Jana Kysely. Problémem je neukotvenost české legisprudence, pročež velká část tuzemských zdrojů má charakter kolektivních monografií či sborníků. Ze zahraničních prací nelze zapřít významné ovlivnění prací Helen Xanthaki a znovuobjevitele pojmu legisprudence profesora Luca J. Wintgense. Nelze zamlčet také inspiraci v německém a rakouském přístupu přebíraném z dizertační práce Marie Zámečnickové.⁴¹ Práce dále vychází z vlastních zkušeností z působení v obou komorách Parlamentu, na Úřadu vlády a ministerstvu.

³⁹ ŘÍHA, M. *Zásady tvorby sekundární legislativy Evropské unie*. Praha, 2016. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Lenka Pítrová. Dále na příklad: ŘÍHA, M. *Právo na dobré zákony*. In.: ANTOŠ, M. a J. Wintr, ed. *Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-8797-556-5.

⁴⁰ Např. *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.; GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-287-7.; GERLOCH, A. a P. MARŠÁLEK, ed. *Zákon v kontinentálním právu: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Místo a úloha zákona v kontinentálním typu právní kultury: tradice, současnost a vývojové tendence"*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-868-6106-6.

⁴¹ ZÁMEČNÍKOVÁ, M. *Vady zákonodárského procesu a zákonodárství vůbec*. Praha, 2017. Dizertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan Kysela.

2. Co je cílem legislativních zásad?

Když baron Thring v roce 1875 napsal „*zákony jsou určeny ke schvalování stejně jako břitvy k prodeji*“⁴², netušil, jaké slávy tento citát dosáhne a jak často bude vykládán proti úmyslu tohoto zakladatele britské legislativní služby (*Office of the Legislative Counsel*). Legislativní zásady hrají v tvorbě nových zákonů a jiných právních předpisů zásadní roli z důvodu nízké míry pozitivního vymezení požadavků kladených na legislativní výstupy zejména v ústavním pořádku.⁴³ Důvod tohoto stavu je nasnadě, neboť rigidní ustanovení by poskytovalo zákonodárci jen málo manévrovacího prostoru pro hledání politického konsensu a realizaci jeho volebního programu.⁴⁴ Miller v americkém kontextu mluví o legislativních pravidlech jako o pravidlech politických, takže by se soudy do zkoumání způsobu tvorby zákonů neměly vůbec pouštět.⁴⁵ Obdobně, byť příkřeji problém komentuje Jan Filip: „*Ti, kdo zákony schvalují, sledují zcela jiné cíle, než je legislativní dokonalost. Jinak by nepostupovali tak, jak postupují. Nepostupují tak jen u nás, nýbrž v každém politicky uvažujícím tělese. Snaha o změnu... se v tomto směru bude vždy mjet účinkem.*“⁴⁶ Nejrůznější formy zastírání, obecnosti a vágního vyjadřování pro adresáty normy nesou interpretační těžkosti, jakým způsobem dodržet předepsaný způsob chování, ale dávají šanci otupit sporné hrany a najít pro návrh parlamentní většinu. Vágnost někdy může hrát i pozitivní roli, když je dána úmyslem zákonodárce nezabíhat do kazuistiky nebo poskytnout veřejné správě či soudům prostor pro manévrování při aplikaci předpisu v konkrétním případě.⁴⁷

Dle Ústavního soudu „*podmínkou efektivního působení práva je jeho vytváření podřízené určitým principům, které mají odolávat i případným atakům zákonodárce, tj. mají jej zavazovat*“.⁴⁸ Důvodem existence těchto principů je nebezpečí, že jejich odmítnutí povede

⁴² THRING, H. *Simplification of the Law*. Londýn: Bush, 1875, str. 2. Taktéž ENGLE, G. Bills are made to pass as razors are made to sell: practical constraints in the preparation of legislation. *Statute Law Review*. 1983, 4(2), str. 7-23. DOI: 10.1093/slr/4.2.7. ISSN 0144-3593.

⁴³ BICKENBACH, C. Str. 236 In.: MEßERSCHMIDT, K. a D. A. OLIVER-LALANA, ed. *Rational Lawmaking under Review: Jurisprudence According to the German Federal Constitutional Court*. Frankfurt: Springer, 2016. ISBN 2213-2813.

⁴⁴ FRICKEY, P. P. a S. S. SMITH. Judicial Review, the Congressional Process, and the Federalism Cases: An Interdisciplinary Critique. *Yale Law Journal*. New Haven: The Yale Law Journal Company, 2002, 111(7), str. 1745-1746. ISSN 0044-0094.

⁴⁵ „*Politický proces není nic pěkného, ale je to nástroj rozhodování v demokratické společnosti. Soudy by měly uznat politickou povahu legislativních pravidel a omezit se jen na přezkum případů, kdy jsou dotčena práva individuální osoby.*“ MILLER, M. B. The Justiciability of Legislative Rules and the "Political" Political Question Doctrine. *Calif. Law Rev. California Law Review*, 1990, 78(5), str. 1342. DOI: 10.2307/3480750. ISSN 0008-1221.

⁴⁶ FILIP, J. Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR. Str. 207. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

⁴⁷ XANTHAKI, H. *Drafting Legislation*. Str. 88.

⁴⁸ Sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod. č. 45.

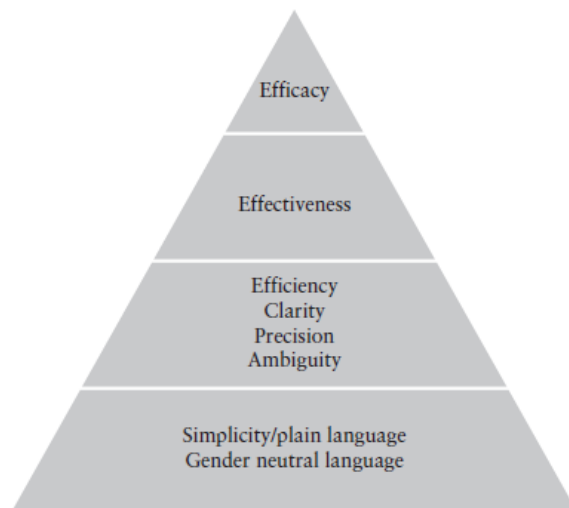
k anarchii v tvorbě práva, která povede k anarchii v právu samotném. Vzhledem k tomu, že právo samé má reprezentovat spravedlivý řád, odmítnutí dodržování principů tvorby práva vede k popření práva samotného a k rezignaci naplňování jeho role. Tuto tezi lze podepřít historií pojetí tvorby práva, neboť i původní anglický parlament vnímal legislativní proces jako modifikaci soudního procesu, pro který platí určitá procesní pravidla. Role legislativních zásad spočívá v tvorbě minimálních standardů pro zákonodárnou činnost, ale i vodítek, jak dosáhnout maxima aplikovatelnosti a účinnosti projednávaného zákona. Zásady k sobě někdy mohou být kontradiktorní, kdy na příklad prevence vzniku společensky významné škody může vést k uchýlení se k retroaktivnímu zákonodárství, tedy je upřednostněna rozumnost úpravy před právní jistotou adresáta. Takový příklad jen ukazuje výhodu užití právních principů oproti „tvrdým“ normám, které nemají flexibilní charakter. Na druhou stranu flexibilita musí být hlídána, aby nedošlo k ohýbání principů proti jejich smyslu.

Stejně jako břitvy, které byť prodávány jsou určeny k holení, i přijaté zákony jsou určeny ke své aplikaci. Cílem je dosažení plně účinné normy, neboť v opačném případě vznikají adresátům předpisu zbytečná regulatorní břemena bez jakéhokoli užitku. Špatné zákony jsou pro systém jako celek drahé a je jedno, zda mají formu přímých nákladů nebo nepřímých, např. v podobě snížení konkurenceschopnosti podnikatelů. Jejich opakem je plně účinný předpis, kdy Helen Xanthaki tuto účinnost (*efficacy*) staví v hierarchické struktuře legislativních zásad na samotnou špičku pomyslné pyramidy. Předpokladem pro plnou účinnost je efektivita (*effectiveness*) předpisu, tedy potenciál, který nemusí být naplněn pro špatnou aplikaci předpisu ať z důvodu nevhodné interpretace, nebo z důvodu neposkytnutí adekvátních nástrojů pro vymáhání normy.⁴⁹ Další úroveň pyramidy je u Xanthaki tvořena několika skupinami zásad, které lze rozdělit do dvou skupin – efektivnost (*efficiency*) a srozumitelnost předpisu. Druhá jmenovaná skupina je tvořena třemi principy, které lze označit jako tři základní příkázání legistiky – právní předpis musí být formulován jasně, přesně a srozumitelně. Efektivnost je pak příkladem zásady vázané na analýzu nákladů a přínosů, tedy zásadu ekonomičnosti, ve které jsou zahrnuty i sociální, společenské, kulturní a politické dopady. Nejnižše položené zásady tvoří jednoduchost jazyka a genderově neutrální volba slov, jež umožňuje vyhnout se možnému zmatení ohledně speciality ustanovení. Hierarchické uspořádání zásad je příhodné, protože navržená struktura navádí legislativce k nalézání řešení možných konfliktů: vertikální střet

⁴⁹ XANTHAKI, H. Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules? *Legisprudence*. 2015, 4(2), str. 114. DOI: 10.1080/17521467.2010.11424705. ISSN 1752-1467.

zásad je řešen na bázi nadřazenosti a podřazenosti v rámci pyramidy; horizontální konflikt se posoudí podle přínosnosti zásad nadřazené zásadě. Pokud se například jedná o regulaci odborné agendy, je možné přistoupit k užití složitějšího jazyka zasvěcených profesionálů pro zachování větší přesnosti. Užití genderově zabarveného slova je zase pro zachování srozumitelnosti vhodnější než vytváření neologismu.

Graf č. 1



Hierarchicky uspořádaný model legislativních zásad dle H. Xanthaki⁵⁰

Ani adresáta a ani zákonodárce nebude přímo zajímat teoretický základ, který za tvorbou legislativy stojí. Demokratickému zákonodárci, politikovi, jde v první řadě o jeho znovuzvolení, takže pokud systém není nějakým způsobem deformován, realizuje svůj volební program prostřednictvím jednotlivých politik, které jsou legislativním procesem transformovány do zákonů. Samotné přijetí zákona zpravidla nestačí, takže zákonodárci jde o substantivní změnu reality⁵¹ – účinnost předpisu. Volím proto formulaci popisu myšleného předpisu jako takového, který **je způsobilý svým adresátům komunikovat jím předepisované chování a který je zároveň způsobilý navodit zamýšlený následek při minimálních transakčních nákladech** v podobě (ne)zamýšlených externalit. Ve vztahu k unijnímu právu je pak nutné dodat další korektiv, a sice takový, aby zvolená úprava

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Toto neplatí bez výjimky, a dovolím si tvrdit, že možná více než polovina poslaneckých návrhů je předložena z politických důvodů a předkladatel si ve skutečnosti nepřeje, aby byl zákon přijat. Cílem je jen ukázat aktivitu svému elektorátu a opodstatnění setrvávání poslance v placené funkci. Tomuto trendu napomáhají i různá mediálně vděčná srovnání aktivity a účasti členů Parlamentu na schůzích. Výzkum této teze ale nebyl dosud proveden.

umožňovala plné rozvinutí unijního práva do práva vnitrostátního.⁵² Tento korektiv má dva rozměry, jednak že předpis pasivně nebude překážkou uplatnění unijního práva a zároveň sám, pokud obsahuje unijní prvek, aktivně nabízí nástroje k jeho uplatnění. Již komunitární *acquis* si vybudovalo nástroj proti neúčinnému právu v podobě přímého efektu evropského práva.⁵³ Uvedená abstraktní definice nicméně není příliš návodná, aby měla valné praktické uplatnění – je nutné ji proto dále rozpracovat. Kvalitní legislativu je možné chápat jako výsledek dodržení legistických zásad, které ovlivňují její srozumitelnost a uchopitelnost, a zásad ovlivňujících její obsah čili jsou známy důvody pro přijetí mající oporu v empirii.⁵⁴ To vše se děje při dodržení procesních postupů přijímání⁵⁵ včetně pravidel jednání legislatury. Aplikace zásad přitom není statická a jejich dodržení po celou dobu tvorby až do konečné publikace předpisu neznamena ještě konec prací. Moderní pojetí racionálního zákonodárce přináší povinnost průběžné reevaluace vhodnosti úpravy. Maria Mousmouti proto mluví o čtyřstupňovém testu kvality legislativy, která musí vždy splňovat: 1. podmínku identifikace hlavních dopadů regulace a jejich zohlednění při formulaci, 2. podmínku jasného a prospektivního stanovení cílů a důvodů regulace, 3. poskytnutí nezbytných nástrojů a zdrojů pro implementaci a 4. ex post zhodnocení dopadů a přínosů regulace.⁵⁶ Na čtvrtý krok navazuje povinnost případné změny předpisu, pokud se ukáže zastaralý, špatný nebo obsolentní. Pro realizaci těchto teoretických konstrukcí v reálném světě máme nástroje, spočívající ve stanovených postupech a institucionálních garantech, díky nimž by nekvalitní zákon neměl projít.

Od uvedeného je potřeba odlišit hraniční zásady, které na první pohled mohou být vnímány jako legislativní, ale ve skutečnosti jsou obecnější a leží hlouběji v pojmu zákon. Příkladem je zásada obecnosti zákona, která je dle Viktora Knappa základním definičním znakem zákona.⁵⁷ Obecnost znamená spojení abstraktní skutkové podstaty s abstraktním následkem, což je při aplikaci individualizováno dle okolností případu správním orgánem nebo soudem.⁵⁸ Zákon je v českém kontinentálním systému chápán jako základní pramen autoritativně stanoveného

⁵² XANTHAKI, H. Quality of Legislation: Focus on SMART EU and post-SMART Transposition. *The Theory and Practice of Legislation*. 2014, 3(2), str. 338. DOI: 10.5235/12050-8840.2.3.329. ISSN 2050-8859.

⁵³ Více rozsudky Soudního dvora EU 41/74 Van Duyn, odst. 13; 43/71 Politi, odst. 9.

⁵⁴ MADER, L. Evaluating the Effects. Str. 119.

⁵⁵ VOERMANS, W. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards. *Erasmus Law Review*. 2009, 2(1), str. 64. ISSN 2210-2671.

⁵⁶ MOUSMOUTI, M. Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test. *Legisprudence*. 2015, 6(2), str. 202. DOI: 10.5235/175214612803596686. ISSN 1752-1467

⁵⁷ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. Praha: C.H. Beck, 1995. Str. 149. ISBN 80-717-9028-1.

⁵⁸ KELSEN, H. *Základy teorie státní*. Str. 65, § 58. In.: KELSEN, H., HORÁK, O., ed. *O státu, právu a demokracii: výběr prací z let 1914-1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-918-2.

pravidla chování – tedy jako abstraktní akt Parlamentu. V protikladu k němu stojí individuální právní akt, který je vydáván až na základě zákonného (příp. ústavního) zmocnění.⁵⁹ Určitým oslím můstkem jsou abstraktně konkrétní akty, které mají na jednu stranu neurčitý počet adresátů, ale mají (zpravidla územně) omezenou uplatnitelnost a stále slouží jen k realizaci abstraktních norem. Česko není zemí, kde by se držela tradice tzv. *private bills*, byť lze takové zákony najít i v českém právním řádu.⁶⁰

Obecnost zákona má dle Kirchofa tři základní opodstatnění: 1. jen obecná norma garantuje rovnost jednotlivce před zákonem, 2. obecná norma stanoví rozsah práv širší, takže je formulována vždy v prospěch legální licence a individuální determinace jednotlivce, 3. obecnost zákonů je předpokladem dělby moci.⁶¹ Obecnost práva přitom dnes čelí problému specializace společnosti, která s sebou přináší potřebu vytvářet specializované zákonodárství. Následkem specializace však může být kazuistická úprava, která bude plodit vzájemné systémové konflikty v hraničících oblastech, když se překrývají působnosti více regulátorů, takže je buď neupravuje nikdo, nebo naopak existují rozdílné úpravy toho samého. Zdeněk Šín tento trend označuje za negativní koordinaci legislativních činností,⁶² který má za následek disharmonii v právním řádu.

Podmínku obecnosti vnímá Evropský soud pro lidská práva (dále též „ESLP“) jako podmínku uplatnění výhrady zákona pro omezení základních práv garantovaných Evropskou úmluvou

⁵⁹ Existují i abstraktní akty veřejné moci a samospráv, nicméně ty jsou podřízeny zákonu buď zmocněním (vyhlášky ústředních správních úřadů), nebo rozsahem působnosti (nařízení vlády, vyhlášky územně samosprávných celků). Vzhledem k originalitě vládních nařízení a samosprávných vyhlášek vyplývajících z ústavy nelze mluvit o delegované legislativě. Viz HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 9. Praha: C.H. Beck, 2016. Str. 122 a násl. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶⁰ Typickým příkladem dovoleného individuálního zákona je zákon o státním rozpočtu, který má sice formu zákona, ale jedná se o alokaci státních prostředků na jeden rok. Na druhou stranu existují i tzv. symbolické zákony, jako zákon č. 94/2012 Sb., o zásluhách Václava Havla, nebo zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše. U těchto zákonů by se asi nic nestalo, kdyby jejich obsah měl formu parlamentní rezoluce, neboť jde o zákony jen ve formálním smyslu. Obdobnými případy (byť s normativní náplní!) jsou federální zákon č. 117/1990 Sb., o zásluhách M. R. Štefánika, nebo prvorepublikový zákon č. 22/1930 Sb. z. a n., o zásluhách T. G. Masaryka. Dalším příkladem je zákon č. 143/1947 Sb., o převodu vlastnictví majetku hlubocké větve Schwarzenbergů na zemi Českou, který ukazuje nebezpečí individuálního zákonodárství, jenž vylučuje soudní přezkum. Z modernějších příkladů na příklad návrh zákona o těžbě rašeliny, který se nicméně ani nedostal k projednání v Legislativní radě vlády, dohledatelný pod č. j. 38613/2016-MZE-12152. V duchu zajištění právního státu se v unijním právu vyvinula tzv. plamannova doktrína přímého a bezprostředního dotčení, která poškozené osobě propůjčuje oprávnění přímo napadnout daný legislativní akt v řízení před SDEU. Viz rozhodnutí 25/62 Plaumann proti Evropské komisi. V tuzemské úpravě existuje obecná možnost spojit ústavní stížnost s návrhem na zrušení právního předpisu dle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ KIRCHHOF, G. The Generality of the Law. Str. 93. In.: MEßERSCHMIDT, K. a D. A. OLIVER-LALANA, ed. *Rational Lawmaking under Review*.

⁶² ŠÍN, Z. Lze vytvářet kvalitní právní řád? *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2007, 146(9), str. 1035. ISSN 0324-7007.

o lidských právech. Ve věci *The Sunday Times*, kde předmětnou otázkou bylo zahrnutí práva *comon law* pod pojem zákon (*law*), ESLP rozšířil materiální podmínku obecnosti o podmínky přístupnosti práva a jeho jasné formulace, aby jednotlivec měl možnost seznat, zda se dané pravidlo vztahuje na jeho případ a mohl tomu přizpůsobit své chování.⁶³ Při splnění těchto podmínek proto nemusí zákonodárce přikročit k přijetí zákona ve formálním smyslu legislativním procesem. Ústavní soud se obecností zákona také zabýval opakovaně a mimo jiné potvrdil, že obecnost zákona je jednou z podmínek zachování dělby moci: „*Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví.*“⁶⁴ Tento postulát byl Ústavním soudem opakovaně potvrzen v případech, kdy zákonodárce si uzurpoval pravomoc výkonné moci posuzovat přítomnost veřejného zájmu v konkrétních případech, čímž efektivně vyloučil soudní přezkum navazujících správních rozhodnutí.⁶⁵ Došlo tím k porušení zásady právního státu a soudní ochrany práv jednotlivce, což je důvodem ke zrušení takového ustanovení.⁶⁶ Obdobně lze vykládat rozhodnutí Parlamentu vydat individuální ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, kterým si Parlament ad hoc přisvojil pravomoc, která za splnění taxativních podmínek náleží prezidentovi. Opět je toto nutné vnímat jako zásah do dělby moci a Ústavní soud v podstatě pouze odcitoval svou předchozí judikaturu.⁶⁷ V tomto případě tedy nešlo o novelu Ústavy, která by ji měnila a stanovovala do budoucna nová pravidla, ale o její individuální prolomení mající povahu individuálního rozhodnutí, které dle tehdy platné úpravy mohl za splnění podmínek čl. 35 odst. 1 Ústavy vydat jen prezident republiky – tedy moc výkonná. Z výše uvedeného

⁶³ Rozsudek ESLP *The Sunday Times* proti Spojenému království, stížnost č. 6538/74, bod č. 49.

⁶⁴ Sp. zn. Pl. ÚS 55/2000, část IV.

⁶⁵ „*Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu "veřejný zájem" v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního); to však napadená právní úprava de facto vylučuje.*“ Viz sp. zn. Pl. ÚS 24/04, ale též rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 24/08 v typově obdobném ustanovení § 1 zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha – Ruzyně.

⁶⁶ „*Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, již schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81, čl. 90 Ústavy).*“ Viz sp. zn. Pl. ÚS 40/02.

⁶⁷ Sp. zn. Pl. ÚS 27/09 „*Kauza Melčák*“, část VI./a.

vyplývá, že pro zákonodárce platí mantinel dělby moci, který je vnějším omezením společným všem aktům veřejné moci. Nejde tedy o zásadu, která by byla vlastní jen legislativě, a tudíž, majíce ji stále na paměti, nebudeme ji považovat za zásadu legislativní. Nicméně se jí dotkneme u některých jiných zásad.

2.1 Jaké jsou legislativní zásady?

Model zvolený Helen Xanthaki je dnes jeden z nejpropracovanějších, což se projevuje i v kombinaci užšího a širšího legisprudenčního přístupu. Zatímco první a druhá spodní úroveň pyramidy obsahují legistické zásady, druhá a vyšší úrovně se věnují zejména volbě řešení problému. Na jednu stranu je toto dobré pro své přesahy, zároveň je možné model kritizovat z pozic nedostatečného zohlednění substantivních zásad, jakož i z důvodu srovnávání nesrovnatelného. Jako příklad je možné uvést lidská práva, která model nezohledňuje, byť legislativu způsobující neproporcionální zásahy do práv jednotlivce není možné považovat za účinnou – buď bude restriktivně interpretována soudy, nebo v extrémních případech derogována. Tímea Drinóczi v tomto kontextu uvádí případ zbavování se maďarských soudců snížením hranice pro jejich obligatorní odchod do důchodu, jehož neslučitelnost s právem Evropské unie deklaroval Evropský soudní dvůr.⁶⁸ Tato maďarská úprava by v modelu navrhovaném Xanthaki obstála.⁶⁹ To tuto práci přivádí k volbě komplexnějšího modelu.

Skupiny zásad, které se v literatuře objevují, je možné rozdělit na neorganizované množiny a množiny organizované. Příkladem druhé skupiny je model Helen Xanthaki, který se vyznačuje vzájemnou provázaností vztahů nadřízenosti nebo podřízenosti mezi zásadami. Jiní autoři dávají přednost pouze výčtu zásad, které při aplikaci mají být dodrženy v poměru dle individuálních okolností. Problémem, se kterým se v této oblasti setkáváme, je babylonské zmatení jazyků, kdy jeden termín může zahrnovat rozdílný obsah u různých autorů. Příkladem budiž princip transparentnosti, který zahrnuje problematiku legislativní stopy přípravy návrhu a s tím spojeného lobbingu, pasivní veřejnosti legislativního procesu (možnost seznámit se s návrhy, být přítomen na zasedání komory nebo jejího výboru), ale i aktivní veřejnosti ve formě lidových konzultací, či dokonce lidové iniciativy. Z tohoto důvodu jednotlivé zásady (a jejich chápání) budou v následujících kapitolách prozkoumány podrobněji.

⁶⁸ C-286/12, Komise proti Maďarsku.

⁶⁹ DRINÓCZI, T. Concept of Quality in Legislation – Revisited: Matter of Perspective and a General Overview. *Statute Law Review*. 2015, 36(3), str. 220. DOI: 10.1093/slr/hmv008. ISSN 0144-3593.

Příklad neuspořádané soustavy legislativních zásad přináší Wim Voermans, který za základní zásady považuje zákonnost předpisu, jeho efektivitu, srozumitelnost a přístupnost, demokratičnost legislativního procesu a jeho transparentnost se zapojením stakeholderů včetně vystříhání se zásahů do právní jistoty.⁷⁰ Drinóczi zdůrazňuje, že tvorba legislativy není výlučně (a zřejmě ani převážně) záležitostí právní, takže je nezbytné zohlednit sociální a ekonomické souvislosti včetně otázek udržitelnosti zvoleného řešení a minimalizace negativních dopadů pro kompetitivnost subjektů úpravy. Vedle těchto výhrad zákonodárce musí naplnit zásadu legality, efektivity, srozumitelnosti, publicity legislativních výstupů včetně podkladových dokumentů, jako je důvodová zpráva, a respektovat řádnost a transparentnost procesu schvalování. Výsledek legislativního procesu musí být v souladu s racionální státní politikou, jejím plánováním a realizací tak, aby bylo dosaženo plné implementace.⁷¹ Oba zmíněné modely vycházejí v zásadě z již klasických osmi přirozenoprávních zásad, se kterými pracuje Lon L. Fuller ve svojí knize *Morálka práva*. Jsou jimi zásady obecnosti (1), publicity (2), zákazu retroaktivity (3), jasnosti zákonů (4), zákony nesmí být rozporné (5), zákaz zákonů vyžadujících nemožné (6), zásada stability (7) a právnosti implementace, tzn. soulad mezi psaným a vymáhaným právem (8).⁷² Zásady dalšího klasika právní literatury Gustava Radbrucha rozpracovává Franz Bydlinsky. Bydlinsky vychází ze základní radbruchovské trojice – ze zásad spravedlnosti, účelnosti a právní jistoty,⁷³ které rozšiřuje o svobodu individua. Jednotlivé zásady tohoto kvarteta jsou dále rozpracovány do dvanácti zásad: ochrana elementárních osobních hodnot (1), maximální možná svoboda jednotlivce vůči svobodě ostatních (2), distributivní spravedlnost (3), každému jednotlivci má být zajištěno existenční minimum (4), přiměřená redistribuce majetku k odstraňování systémových sociálních rozdílů (5), kumulativní spravedlnost (6), právní jistota a předvídatelnost rozhodování (7), ochrana nabytých práv (8), zajištění ochrany státní organizací (9), účelná volba nástrojů k realizaci cílů (10), volba nástrojů vedoucí k maximalizaci přínosů (11) a účelnost coby nejehospodárnější varianta (12).⁷⁴

Jan Wintr dále upozorňuje na povinnost dodržet hodnotové a odvětvové principy práva.⁷⁵ První zmíněná zásada s sebou nese dílem podmínku zákonnosti (ústavnosti), která je navíc

⁷⁰ VOERMANS, W. Concern about the Quality of EU Legislation. Str. 66.

⁷¹ DRINOCZI, T. Concept of Quality in Legislation – Revisited. Str. 216.

⁷² FULLER, L. L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998. Oikúmené. Str. 48 a násl. ISBN 80-860-0565-8.

⁷³ RADBRUCH, G. Idea práva. Str. 150. In.: RADBRUCH, G. *O napětí mezi účely práva*.

⁷⁴ Citováno dle WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. Studie (Auditorium). Str. 125–126. ISBN 978-80-87284-36-0.

⁷⁵ Ibid. Str. 140.

korigována hodnotovým substrátem vycházejícím z ústavního pořádku – principů liberální demokracie, parlamentního systému vlády a právního státu.⁷⁶ Respekt k odvětvovým principům je nutné chápat jakožto podmínku koherence právního řádu v jeho úplnosti i v jeho částech. Výchozí pozice zákonodárce při úpravě institutu v rámci jednoho odvětví práva je stejná, takže by výsledek neměl vést k systémovým nahodilostem. De facto jde o zákaz zvláště zákonodárce, která adresátovi umožňuje se v daném odvětví alespoň základně orientovat i bez hlubších znalostí práva (např. zachování zásady presumpce nevinny v trestním právu nebo ve spotřebitelském právu nerovné postavení stran zajišťující ochranu spotřebitele).

2.2 Systém legislativních zásad navrhovaný v této práci

Tato práce vychází ze členění legislativních zásad do tří skupin – zásady ovlivňující obsah a rozsah přijímané legislativy, zásady ovlivňující srozumitelnost a přístupnost zákonného práva, a nakonec se zásad týkajících se principů přijímání zákonů. Tato trojpilířová struktura není nijak inovativní, ve svých pracích ji užívá řada autorů.⁷⁷ Stejně tak s jednotlivými zásadami pracují soudy při výkladu legislativních aktů (sic zásady chápou jako obecně právní).

První skupina zásad ovlivňuje obsah a množství přijímané legislativy. Tato část je nejvíce propojena s politikami, protože přímo ovlivňuje úspěšnost jejich naplňování. V tuzemsku nejspíše nelze mluvit o konzistentní legislativní politice⁷⁸ a tvorba zákonů spíše připomíná ad hoc řešení nastalých problémů než koncepční plánování vývoje právního řádu. Na druhé straně se do české legislativy promítají unijní meta-politiky⁷⁹ snižování administrativní zátěže⁸⁰ a hodnocení dopadů regulace. Cílem této skupiny zásad, které v práci budou nazývány substantivní, je adresáta postavit před úpravu, která v první řadě není zvlášť a excesivním

⁷⁶ K tomu náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93: „*Legitimita politického režimu se nemůže opírat jen o formálně-právní aspekty, protože hodnoty a principy, o které se režim opírá nejsou jen právní, ale především politické povahy. Takové principy naší ústavy, jako je svrchovanost lidu, reprezentativní demokracie, právní stát, jsou principy politické organizace společnosti, jež nejsou normativně beze zbytku definovatelné. Pozitivně-právní úprava z nich vychází, avšak obsah těchto principů není normativní úpravou vyčerpán...*“

⁷⁷ Jan Kysela mluví o formální a materiální stránce zákona, nicméně v následujících větách mluví o legislativním procesu, který taktéž ovlivňuje finální podobu těchto aspektů. KYSELA, J. Str. 35. In.: GERLOCH, A. et al. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1.

⁷⁸ De Paula mluví ve vztahu k brazilské legislativní politice o problému formálního odškrtávání položek. DE PAULA, F. Does Brazil have a Legislative Policy? *The Theory and Practice of Legislation*. 2016, 4(3), str. 331. DOI: 10.1080/20508840.2016.1242244. ISSN 2050-8859. Shodný názor zaujímal i Petr Mlsna. Viz MLSNA, P. Některé problémy současné tvorby práva na úrovni moci výkonné. Str. 196. In.: KLÍMA, K. a J. JIRÁSEK, ed. *Pocita Jánů Gronskeému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-807-3800-949.

⁷⁹ Legislativní politika je ve svojí podstatě meta-politikou, protože jde o politiku, jak stanovovat substantivní politiky – legislativní politika tedy stanoví, jak přistupovat ke stanovení přístupu k určitému problému a má tedy převážně procedurální náplň. Více viz DE PAULA, F. Reframing the components of legislative-regulatory policies: a functional proposal. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, 5(3), str. 304. DOI: 10.1080/20508840.2017.1430017. ISSN 2050-8859.

⁸⁰ Např. usnesení č. 463 z jednání vlády dne 18. 7. 2018.

výkonem svěřené zákonodárné pravomoci. V ideálním případě půjde o zákony založené na objektivních zjištěních, a nejen ve fiskálním a ekonomickém pojetí budou náklady nižší pro všechny zúčastněné subjekty, než tomu bylo u přechozí úpravy. Pro dosažení těchto cílů se zákonodárce musí zdržet přijímání uspěchané legislativy, legislativy, která nemá oporu v empirických zjištěních, legislativy bez odpovídajících nástrojů pro vymáhání a vystříhat se přijímání zákonů, které narušují legitimní očekávání adresátů. V praxi se toto projevuje v povinnostech zdůvodnit předkládané návrhy, vypracovat a zveřejnit analýzy a jiné podkladové zdroje a obhájit návrh v parlamentní i veřejné debatě.

Druhou skupinu zásad tvoří pravidla, jejichž dodržení vede k lepšímu porozumění, jaké je předepsané pravidlo chování. Pravidlo, které není seznatelné, nemůže být vymahatelné na základě principu zákazu příkazovat nemožné.⁸¹ Tyto zásady, nazývejme je ne úplně přesně legistické, upravují formální stránku práva, které je veřejně zpřístupněné, dohledatelné, srozumitelné jazykem i formulacemi a průběžně upravováno tak, aby srozumitelné a přístupné zůstalo. Prakticky to znamená, že tato oblast se věnuje zejména jazyku, systematice, publicitě zákonného práva a údržbě či správě právního řádu. S tím souvisí připomínkování návrhu připomínkovými místy a následně Legislativní radou vlády včetně dohledu nad jednotností legislativní techniky díky Legislativním pravidlům vlády.

Třetí a poslední skupinou jsou zásady týkající se legislativního procesu v Parlamentu. Tyto zásady jsou opět hraniční ve vztahu k vzájemnému vztahu obou komor a dále jejich vztahu k ostatním složkám veřejné moci. Vedle toho jde o zásady regulující fungování vnitřních procesů obou komor – zejména vztah sněmovní většiny a opozice, s čímž je spojena *agenda setting*.

⁸¹ Sp. zn. I. ÚS 2166/10: „... Princip právního státu je vázán na formální charakteristiky, které právní pravidla v daném právním systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při určování svého budoucího jednání...“

3. Systém kontroly kvality legislativy v České republice

Právní úpravu tvorby právních předpisů je možné rozdělit do dvou oblastí sledujících časovou souslednost přípravy legislativy. První skupina předpisů tvoří usnesení vlády upravující tvorbu návrhů právních předpisů ve státní správě. Přednostní místo zaujímají jistě *Legislativní pravidla vlády* (dále též „Pravidla“, „Legislativní pravidla“ nebo „LPV“), jejichž materie se zaobírá formálně-procedurálními aspekty přípravy legislativy. Částečně ve stínu Pravidel stojí dokumenty věnující se europeizaci legislativního procesu, jako jsou *Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii* (dále též „MPVEU“) a *Směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie* (dále též „SNDEU“) nebo agenda hodnocení dopadů regulace (dále též „RIA“), kterou reprezentují *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* a doprovodné metodiky. Úprava těchto dokumentů navazuje na zákony neregulovanou oblast předparlamentní fáze legislativního procesu, ale mají spolu s jednacími řády vlády a Legislativní rady vlády (dále též „LRV“ nebo „Legislativní rada“) zásadní podíl na kontrole kvality českých předpisů. Ze zákonné úpravy větší roli hraje zejména kompetenční zákon a služební zákon,⁸² které určují gesce jednotlivých rezortů a stanovují, že v rámci vlastní nařizovací pravomoci nebo v rámci svých gescí pro vládu připravují návrhy právních předpisů.

Druhá část legislativního procesu nastává vstupem návrhu do legislativního procesu v užším slova smyslu – předložením do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále též „Sněmovny“). Protože roli zákonodárné moci v České republice zastává Parlament České republiky, lze o legislativním procesu mimo Parlament mluvit s výhradou. Na druhé straně kontrola kvality legislativního návrhu, veřejná slyšení, odborné konzultace, veřejné komentování či připomínkování jsou aktivity, které v parlamentní fázi tolik neprobíhají, takže volba politik transformovaných do návrhu zákona probíhá zpravidla ještě mimo Parlament. Základním rámcovým dokumentem legislativního procesu je samozřejmě Ústava České republiky (dále též „Ústava“), jejíž ustanovení o legislativním procesu jsou rozpracována zejména zákony o jednacích řádech obou komor (dále též „Jednací řád Sněmovny“ a „Jednací řád Senátu“⁸³). Určitou novinkou v regulaci legislativního procesu je dosud neúčinný zákon

⁸² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů. Opomenout nelze zákon č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek, který upravuje tzv. člunek.

o sbírce zákonů a mezinárodních smluv,⁸⁴ který v sobě zakotvuje některé náležitosti právních předpisů včetně elektronizace jejich přípravy.

Regulace tvorby zákonů si zaslouží určitý obecný úvod: při posuzování regulace tvorby zákonů je nutné mít na paměti politický náboj, který se v této oblasti vyskytuje. Česká republika nemá komplexní úpravu v podobě zákona o tvorbě zákonů, jako tomu je v jiných zemích,⁸⁵ ale právní úprava je rozdrobena mezi výše uvedené zákony, které nicméně dávají obecnou kostru legislativnímu procesu. Dochází zde k protichůdným tlakům mezi přístupem umožnit zákonodárci téměř vše a přístupem preferujícím řadu procesů raději automatizovat a vyhnat z nich politickou (z)vůli.⁸⁶ Druhý přístup v sobě obsahuje určitý paradox, protože vychází z teze, že takový krok je nezbytný z důvodu nerozumnosti zákonodárce. Po stejném zákonodárci zároveň chceme, aby přijal rozumnou úpravu, jak svému dosud nerozumnému počínání zabránit. Racionální zákonodárce samozřejmě nemá zájem na svém vlastním sebeomezení⁸⁷ a posílení soudní moci jako složky, která bude dozorovat jeho činnost skrze aplikaci příslušných zákonných ustanovení.⁸⁸ V parlamentním systému většina nemá mnoho sympatií k vlastnímu sebeomezení také z důvodu, že opozice mechanismy kontroly kvality legislativy může užívat ke zpomalení legislativního procesu, nebo dokonce k jeho obstrukci. Hybatelé těchto změn proto často leží mimo parlamentní budovy a v tuzemském případě to může být tlak z mezinárodních organizací, jako je Rada Evropy a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále též „OECD“), nebo ze strany Evropské unie v podobě politik *Better Regulation*, *SMART* či *REFIT*. Druhým okruhem aktérů je veřejné mínění a lobbing různých protikorupčních iniciativ, který se dostává ke slovu zejména v okamžicích politických skandálů

⁸⁴ Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (dále též „zákon o sbírce zákonů“ nebo „sbírkový zákon“; někdy též doplněno adjektivem „nový“). Tento zákon nahrazuje účinný zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů (též někdy označován za „sbírkový zákon“ s adjektivem „starý“ nebo „stávající“).

⁸⁵ Takovou zákonnou úpravu má na příklad Čínská lidová republika, Rumunsko nebo částečně (ve vztahu k veřejným konzultacím) Slovensko.

⁸⁶ Z konkurenčního stanoviska Kateřiny Šimáčkové, Jaromíra Jirsy a Vojtěcha Šimíčka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/17 „dluhová brzda“: „V jednom svém textu... Eduard Outrata uvedl trefně ve vztahu k finanční ústavě: „Skutečnost, že se občas kormidelníkovi podaří najet na mělčimu, přece není možno řešit tak, že kormidlo nějak naprogramujeme a kormidelníka propustíme.“ Napadená pravidla bez hlubšího promyšlení jejich rozumnosti ústavodárcem ve svém důsledku mohou vést k vytěšňování politického rozhodování a legalizaci depolitizace rozhodování samospráv, ekonomicky nerozumným důsledkům a zejména k zásahu do ústavně zaručené vertikální dělby moci a práva na samosprávu.“

⁸⁷ MARTINEZ, J. Rational Legislating. *Stetson Law Review*. Gulfport: Stetson University College of Law, 2005, 34(3), str. 547-621. ISSN 0739-9731.

⁸⁸ ROSE-ACKERMAN, S., S. EGIDY a J. FOWKES. *Due Process of Lawmaking*. Str. 19.

a krizi. Příkladem může být i novela Jednacího řádu Sněmovny,⁸⁹ která byla schválena jako jeden z prvních zákonů nově ustavené Sněmovny po pádu vlády Pavla Nečase a úřednické vlády bez důvěry Jiřího Rusnoka, přinášející celou řadu novinek, které do té doby prosazovala organizace Rekonstrukce státu.⁹⁰

3.1 Předparlamentní fáze legislativního procesu

Vlády upřednostňují kontrolu kvality legislativy expertními skupinami v předparlamentní fázi legislativního procesu – v Česku takovou roli hraje Legislativní rada vlády se svými komisemi a v omezené míře i aktéři mezirezortního připomínkového řízení. Nejde o jediné nástroje, které se při kontrole kvality legislativy uplatňují. Zejména u rekodifikačních prací se často pořádají odborné semináře a sympozia, kde odborná i laická veřejnost může návrhy připomínkovat. Na druhou stranu níže jsou uvedeny tři hlavní kontrolní nástroje, které spojuje to, že vždy poslední slovo ohledně jejich (ne)uplatnění má vláda jako předkladatel návrhu zákona.

3.1.1 Legislativní pravidla

Jedním z nejvýznamnějších nástrojů kontroly kvality legislativy jsou Legislativní pravidla vlády, která kodifikují rámcové požadavky kladené na podobu právních předpisů. Tím, že v Česku neexistuje obecně závazná norma stanovující požadavky kladené na zákonné předpisy, fungují LPV jako závazný pokyn dovnitř státní správy⁹¹ a jako *soft law* pro ostatní subjekty disponující legislativní iniciativou. LPV mají naprosto stěžejní roli sjednocování podoby tuzemských právních předpisů,⁹² a to i přes četnou praxi vlády v individuálních případech Pravidla ignorovat, což Jan Kněžínek označuje za jejich implicitní derogaci.⁹³ V protíváze k méně závazným pravidlům, která jsou běžná v západní Evropě, stojí třeba bulharské rozhodnutí legislativní pravidla kodifikovat v zákoně o normativních aktech.⁹⁴ Česká Pravidla vycházejí z tuzemské tradice formy usnesení vlády, kterou, s výjimkou legislativních pravidel

⁸⁹ Zákon č. 265/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁹⁰ Nutno zde dodat, že většinu prosazovaného již dříve uváděla jako nástroje řešení některých problémů Jindřiška Sylllová. Viz SYLLOVÁ, J. Hlavní úskalí parlamentního projednávání návrhů zákonů. Str. 139-149. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

⁹¹ Ústavní soud odmítl ve svých rozhodnutích obecný normativní efekt LPV a konstatoval, že jejich porušení tedy není důvodem pro derogaci vybočujícího zákona, není-li dosaženo intenzity porušení ústavní normy. Viz sp. zn. Pl. ÚS 7/03; část. X/d nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 nebo bod č. 56 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/16.

⁹² FLORIJN, N. The Instructions for Legislation in the Netherlands: A Critical Appraisal. *Legisprudence*. 2010, 4(2), str. 172. DOI: 10.1080/17521467.2010.11424708. ISSN 1752-1467.

⁹³ KNĚŽÍNEK, J. Str. 288. In.: *Legislativní proces: (teorie a praxe)*.

⁹⁴ Zákon o normativních aktech č. 27/3.04.1973 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

z roku 1967, jenž měly formu rozhodnutí předsedy Vládní komise pro legislativu (a ministra spravedlnosti) Aloise Neumana, legislativní pravidla vždy měla.⁹⁵

Cormacain rozlišuje čtyři základní přínosy legislativních pravidel a legislativních manuálů,⁹⁶ mezi které řadí jednotnou podobu výstupů legislativního procesu (1),⁹⁷ shromažďování a kodifikaci dobré praxe (2), vzdělávání nových legislativců (3)⁹⁸ a pomoc při interpretaci předpisů laické i odborné veřejnosti (4).⁹⁹ Na jednu stranu se může jednat o standard, vůči kterému musí alespoň formálně obstát všechny vznikající předpisy, ale na druhé straně legislativní pravidla s méně rigidní povahou mohou „jen“ navádět ke konzistentní podobě normotvorby. Legislativci je ponechána větší míra diskrece, jak zadaného cíle regulace dosáhnout. Rigidní podoba pravidel má schopnost dosáhnout svého cíle často rychleji, a i proto je častá zejména v transformujících se státech. Helen Xanthaki uvádí příklad britského Commonwealthu, ve kterém se legislativní manuály a příručky dobré praxe šířily ze Spojeného království do bývalých kolonií, ač samo takový manuál oficiálně nemělo.¹⁰⁰ Podobně jsou legislativní pravidla více rozšířená mezi novými členskými státy EU než mezi původní šestnáctkou, což souvisí s tlakem Evropské komise na hladkou implementaci unijního *acquis*. Starší členské státy legislativní pravidla zavedla sice také, ale zejména v rámci projektů snižování administrativní zátěže.

Kritika legislativních pravidel je vznášena z obecných pozic nevýhod kodifikací – kodifikace bez ohledu na formu vedou k petrifikaci stavu v určitém momentu, takže přináší jistotu, stabilitu a zamrazení přirozeného vývoje. Kodifikovaná legislativní pravidla znamenají dle Xanthaki překážku pro dynamický rozvoj už tak konzervativního oboru (někdy označováno dokonce

⁹⁵ ŠÍN, Z. Historie legislativních pravidel v našich zemích. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2002, 140(12). Str. 1336. ISSN 0231-6625.

⁹⁶ CORMACAIN, R. An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals. *Theory and Practice of Legislation*. 2013, 1(2), str. 208. DOI: 10.5235/205088413808821417. ISSN 2050-8840.

⁹⁷ Shodně ŠKOP, M. Legislativní zvyklosti. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, 157(9). Str. 730. ISSN 0231-6625.

⁹⁸ Zejména v systémech postavených na *in-house* vzdělávání, jehož realizace má často podobu učení plavání vhozením do vody. Zejména to má potom dopad na vznikl odlišných „legislativních rodin“, které se vyznačují odlišnými způsoby vyjádření normy v předpisu nebo i odlišnými legislativními postupy. K nizozemské zkušenosti více FLORIJN, N. The Instructions for Legislation in the Netherlands. Str. 172. Též VOERMANS, W. Styles of Legislation and Their Effects. *Statute Law Review*. 2011, 32(1), str. 52. DOI: 10.1093/slr/hmq013. ISSN 0144-3593.

⁹⁹ STARK, J. Understanding statutes by understanding the drafters. *Judicature*. 2002, 85(4). Str. 192. ISSN 0022-5800.

¹⁰⁰ XANTHAKI, H. Drafting Manuals and Quality in Legislation. Str. 120-121. K tomuto nutno podotknout, že i tři hlavní legislativní orgány Evropské unie – Evropská komise, Rada a Evropský parlament – mají každý vlastní legislativní manuál.

za legislativní fundamentalismus) a jsou na překážku i legislativním inovacím.¹⁰¹ V Česku proto nenajdeme třeba tolik potřebné *sunrise* a *sunset clauses*, které by pomáhaly potýkat se legislativní inflací¹⁰² nebo *review clause*, která by umožňovala plánovat odstranění neúspěšných legislativních řešení. Praxe někdy dokonce stojí v rozporu s legislativními pravidly.¹⁰³ Přes tato rizika česká legislativní pravidla hrají důležitou roli, kdy riziko rigidity je přiměřeně korigováno – neinovativnost je tedy nutno přičítat spíše nedostatku zájmu o nové legislativní techniky mezi odbornou veřejností i profesionály.

3.1.2 Připomínkové řízení a odborné zázemí ministerstev

Mezirezortní připomínkové řízení slouží k prvotní vnější filtraci a odbourání problémů s navrhovanou úpravou. Role jednotlivých účastníků se však liší – většina připomínkových míst zasílá připomínky ve vztahu k jejich agendě, čímž dochází k hájení vlastních politik a ke koordinaci mezirezortních a hraničních agend. Atypickými připomínkovými místy jsou ty mimo státní správu – zejména jde o profesní komory, odborové organizace nebo reprezentaci zaměstnavatelů, které mají zvláštní privilegované postavení k prolobbování svých postojů v prvotních fázích legislativního procesu. Některé povinnosti konzultovat návrhy jsou stanoveny zvláštními právními předpisy, ale nedotýkají se obecné úpravy připomínkového řízení.¹⁰⁴

Oproti legislativním pravidlům, která mají pasivní kontrolní roli, připomínkové řízení má povahu aktivní kontroly kvality legislativy, kdy se jednotlivá připomínková místa mohou k návrhům ve standardní lhůtě 20 pracovních dnů vyjadřovat ze svých expertních pozic. Některá připomínková místa plní i obecnější sjednocující roli – typicky jde o připomínková místa, jako je Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí nebo odbor kompatibility Úřadu vlády (dále též „OKOM“), což se promítá do množství zásadních připomínek, která k návrhům z dílen ostatních rezortů uplatňují (viz Graf č. 2). Tato skutečnost je dána tím, že příslušná

¹⁰¹ Ibid. Str. 123.

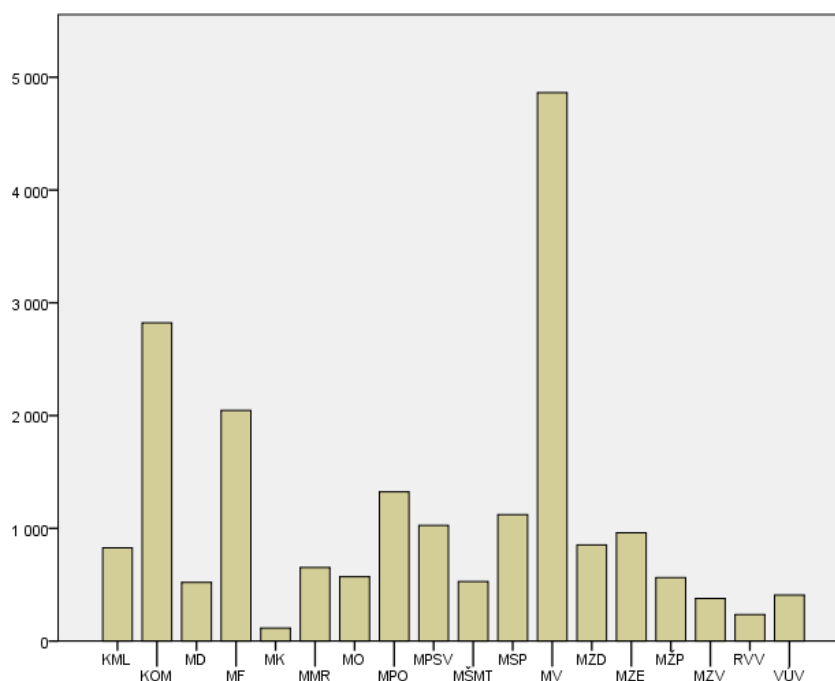
¹⁰² Viz RANCHODAS, S. Time, Timing, And Experimental Legislation, *The Theory and Practice of Legislation*. 3(2), 2015, str. 135-139, DOI: 10.1080/20508840.2015.1092728 nebo VAN GESTEL, R. a G. VAN DIJCK. Better Regulation through Experimental Legislation. *European Public Law*. 2011, 17(3), str. 539–553. ISSN 1354-3725.

¹⁰³ Příkladem buď č. 52 LPV, který vyžaduje výslovné zrušení novel zrušovaného předpisu, přestože z povahy věci novela nemůže existovat bez svého mateřského zákona osamoceně. V souladu s touto tezí Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/01 v části IV. uvedl: „*novelizující zákon nemá samostatnou právní existenci a stává se součástí novelizovaného zákona. Ve zde posuzovaném návrhu se proto Ústavní soud nemůže samostatně vyjádřit k novelám...*“ Aby celá situace nebyla tak jednoduchá, tak Ústavní soud někdy samostatnou normativní existenci ve vztahu k derogační pravomoci připouští. K tomu více VEDRAL, J. Lze novelizovat novelu? *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. 2008, 9(1), str. 13-15. ISSN 1212-8694.

¹⁰⁴ Např. § 92 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů. Dle nové úpravy také třeba Úřad pro ochranu osobních údajů. Nutno uvést, že nedodržení konzultací nemusí mít za následek neplatnost předpisu. Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

připomínková místa zajišťují průřezovou agendu, jako je organizace veřejné správy, státní služba nebo úprava správního řízení (Ministerstvo vnitra), plnění a alokace prostředků veřejných rozpočtů (Ministerstvo financí, finanční správa a celní správa) či dohled nad eurokonformitou návrhů (OKOM). Váha jejich připomínek je vzhledem ke svěřené působnosti úměrně vyšší než u jejich kolegů a připomínky jsou více akceptovány (viz Tabulka č. 1). Tato připomínková místa jsou také často nadána zvláštními pravomocemi, které ovlivňují legislativní tvorbu. Ministerstvo vnitra zahrnuje poradní sbor ministra pro správní řád a správní trestání, který ovlivňuje svými stanovisky výklad správního řádu jakožto páteří úpravy správního řízení napříč veřejnou správou; Ministerstvo financí je rezortem sestavujícím návrh státního rozpočtu, takže ovlivňuje financování jednotlivých politik; odbor kompatibility určuje gestora implementace unijních závazků a připravuje pro vládu dle čl. 10 MPVEU kvartální zprávu o plnění závazků vyplývajících z členství v Evropské unii, kterou může dostat nespolupracujícího aktéra pod odpovídající politický tlak ze strany vlády. Obecně lze tyto subjekty pro kontrolu kvality legislativy označit za klíčové.

Graf č. 2



Počet zásadních připomínek uplatněných vybraným připomínkovým místem v období 2006-2016¹⁰⁵

¹⁰⁵ Tabulky č. 2 a 3 byly převzaty z prezentace Roberta Zbírala, která proběhla na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dne 26. února 2018 v rámci řešení projektu GA ČR č. 17-03806S „Odhalování temného koutu legislativního procesu: Příprava návrhů zákonů exekutivou“, na kterém taktéž spoluparticipuji.

Tabulka č. 1

Uplatnil	Akceptováno	Vysvětleno	Rozpor/Odmítnuto
KOM	70	25	5
MZV	58	31	8
MV	73	18	8
MF	68	22	11
MZD	61	26	12
MPO	62	29	12
MSP	70	15	13
MMR	53	30	15
MŽP	55	30	15
MPSV	62	22	16
MZE	49	35	16
KML	59	25	16
MD	55	27	17
MK	66	16	18
VÚV	46	37	18
MO	55	26	19
MŠMT	52	22	27
RVV	34	38	28
Průměr	58	26	16

Vypořádání zásadních připomínek uplatněných v období 2006-2016

Vzhledem k tomu, že legislativní odbory zastávají funkce ve vztahu k vlastnímu úřadu a k ostatním předkladatelům, na řadě rezortů to má za následek rozdělení legislativních odborů na oddělení vnitřní – tvořící nebo korigující legislativní návrhy věcných odborů – a oddělení vnější legislativy – která se potýkají s připomínkováním materiálů ostatních rezortů (občas nazýváno poeticky VePŘi). Takové členění s sebou nese riziko, že oddělení vnější legislativy ztratí kontakt s legislativní tvorbou samotnou. Rozdíly v členění legislativních odborů rezortů jsou také dány tím, zda legislativní odbory předpisy tvoří nebo „jen“ korigují návrhy vzešlé z věcných odborů, kde zpravidla působí nepravníci. Existují také modely, ve kterých je k legislativnímu odboru připojeno právní oddělení (např. Ministerstvo kultury, Ministerstvo financí), takže odbor zajišťuje vedle legislativní činnosti i rozkladovou a litigační agendu. Záleží samozřejmě na vzájemné komunikaci jednotlivých oddělení, ale alespoň v teorii je toto spojení prospěšné přenosu informací mezi tvůrci předpisů a jejich adresátů o problémech aplikační praxe, jak o tom mluví z rakouské zkušenosti Christian Baumgartner.¹⁰⁶

Jiným klíčem pro organizaci legislativního odboru je věcná agenda, kdy Ministerstvo životního prostředí má na příklad oddělení horizontální a ekosystémové legislativy a oddělení technické

¹⁰⁶ Jako velkou devizu toto uvádí Christian Baumgartner v rakouské veřejné správě, kdy úředníci ministerstev před reformou správního soudnictví zasedali ve specializovaných správních tribunálech, takže měli bezprostřední zkušenost s aplikační praxí a na problémy mohli lépe reagovat novelou příslušných předpisů. K tomu více BAUMGARTNER, CH. Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku. In.: RAJCHL, J., ed. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2.

legislativy. V takovém modelu vnější legislativa absentuje a záleží na vnitřních procesech přidělování nápadu materiálů k připomínkování. Vliv na členění legislativních odborů má i fakt, zda ministerstvo disponuje odborem parlamentní a vládní agendy, který může část jejich práce přebírat. Možná je také kombinace výše uvedených modelů, kdy Ministerstvo spravedlnosti má třeba tři oddělení dělená podle věcného klíče a samostatné oddělení vnější legislativy. Specifický hybridní model své organizace používá Ministerstvo financí, kdy vedle sebe existuje model, kdy existuje sekční legislativní oddělení, které servisuje věcná oddělení v rámci sekce, a sekce, ve kterých legislativecká pozice neexistuje a návrhy připravují věcní odborníci. Obecná legislativa pak hraje jen koordinační roli mezi sekce. Tyto specifické organizace je možné odůvodnit skutečností, že třeba na Ministerstvu spravedlnosti lze očekávat, že většina úředníků věcných odborů má právní vzdělání, takže role legislativního odboru je spíše koordinační a kontrolní. Na jiných rezortech nicméně legislativní odbor může znamenat vůbec první kontakt návrhu s právně vzdělanými pracovníky, takže úkolem legislativců je často návrh od základů přepsat a sladit se zbytkem právní úpravy.

Teorie standardně pracuje se dvěma modely organizace přípravy návrhu legislativy, kdy pro *common law* státy je typický centralizovaný model (Spojené království, Irsko, Malta, Kypr – v některých jurisdikcích je prováděcí legislativa tvořena také decentralizovaně) a pro státy kontinentální Evropy model decentralizovaný. Z výše uvedeného je zřejmé, že Česko spadá do decentralizovaného modelu, pro který je typická úzká provázanost věcné odbornosti (tvorby politik, rozhodovací praxe) a tvorby návrhů. V tomto modelu je pak nezbytná sjednocující autorita, která dohlíží na srozumitelnost, jasnost a legistickou čistotu návrhu – v našem případě Legislativní rada vlády. Decentralizovaný model s sebou přináší větší orientaci legislative v tématu, ale také riziko, že se legislativec dostane do role tvůrce politiky a upozadí se jeho role garanta kvalitního zpracování návrhu zákona.¹⁰⁷ Centralizovaný model má naopak obrácený postup, kdy prvně je vytvořen formálně kvalitní návrh v centralizované legislativní jednotce (v britských reáliích *drafting team*), který věcní odborníci připomínkují (*bill team*), zda skutečně je nositelem politiky v požadované podobě. Klíčovým nástrojem je legislativní úkol (*legislative instructions*), kterým *bill team* formuluje legislativní službě zadání jejich práce. Legislativní úkol přitom musí jasně vyjadřovat zamýšlený cíl úpravy, její stávající problémy

¹⁰⁷ HÖFLER, S., M. NUSSBAUMER a H. XANTHAKI. Legislative drafting. Str. 154. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

a potenciální nebezpečí.¹⁰⁸ Důvodem pro takovou podrobnost je skutečnost, že řemeslné zpracování se takto deleguje na legislativní profesionály, kteří mají zvláštní vzdělání i praxi v legistice, po věcné stránce jsou však laiky, kteří nemusí mít ani právní vzdělání. Správně formulovaný legislativní úkol je také šikovným vodítkem při hodnocení účinnosti zákona.¹⁰⁹ V Česku se legislativnímu úkolu blíží asi nejvíce věcný záměr zákona, který se nicméně vypracovává jen pro zlomek připravované legislativy.

Modely organizace legislativní práce se tedy liší ve směru prací, kdy ten centralizovaný zdůrazňuje legistickou kvalitu zapojením legislativců na začátku procesu a práce směřují k doplnění politik do návrhu, zatímco decentralizovaný model směřuje od věcné k formální kvalitě. S tím se pojí i příslušná rizika, tedy že oproti britskému zákonu český zákon bude méně srozumitelný, jednotlivé rezortní legistické styly se mohou lišit,¹¹⁰ nebo že pro zaměření se na věcné řešení¹¹¹ se nebude věnovat dost času srozumitelnosti, systematické a legistické kvalitě, která se bude korigovat až poslaneckými pozměňovacími návrhy. Z toho důvodu v řadě legislativních systémů (Švýcarsko, SRN, EU) hrají významnou roli na centrální úrovni právníci-lingvisté („*lawyer-linguists, les jurilinguistes*“), kteří finální produkt ministerstva upravují směrem k lepší srozumitelnosti, čímž se návrhu dostane péče i v oblasti, na kterou zpravidla nezbývá příliš prostoru. Český vládní poradní orgán – Legislativní rada – naopak zajišťuje odborný dozor po právní stránce spíše než po lingvistické, takže zde lze určitě najít prostor pro zlepšení.

Určitou výhodu problematiky zajištění jednoduchosti a srozumitelnosti práva lze najít v paralelní multilingvální tvorbě legislativy, která přes zřejmé problémy přináší i potřebu větší precizace a srozumitelnosti zákona, což je ve svém důsledku návrhu prospěšné.¹¹² Příkladem je třeba švýcarský parlamentní proces, který vyžaduje předložení návrhu před finálním hlasováním stálému výboru pro kvalitu legislativy, jenž jednotlivé jazykové verze návrhu přezkoumá ve vztahu k jejich vzájemnému souladu a srozumitelnosti. Podobně tomu

¹⁰⁸ *Working with Parliamentary Counsel*. Str. 36, odst. 165. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62668/WWPC_6_Dec_2011.pdf.

¹⁰⁹ XANTHAKI, H. *Drafting Legislation*. Str. 26.

¹¹⁰ Vznik individuálních legislativních stylů, což povede k možné vzájemné nekompatibilitě zákonů, není riziko pouze decentralizovaných systémů: „...většina legislativců začne v Úřadu pracovat na začátku jejich profesionální kariéry a zůstávají zde po její zbytek, takže si vytvoří osobitý legislativní styl, který může být podle některých odtržený o každodenní aplikační praxe a jejich potřeb.“ K tomu více DG-TRANS. *Document quality control in public administrations and international organisations*. Str. 63. Doi:10.2782/13225. ISSN: 2315-2214.

¹¹¹ CORMACAIN, R. *An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals*. Str. 205.

¹¹² HÖFLER, S., M. NUSSBAUMER a H. XANTHAKI. *Legislative drafting*. Str. 161. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

v německém Bundestagu mezi projednáváním ve výborech a druhým čtením zákona dochází ke kontrole a zkoumání jazykové kvality předpisu redakčním štábem Spolkového sněmu (*redaktionsstab beiun Deutschen Bundestag*) při Společnosti pro německý jazyk (*Gesellschaft für deutsche Sprache*).¹¹³

3.1.3 Legislativní rada

LRV má za úkol kontrolu souladu návrhu se zbytkem českého právního řádu, s právem Evropské unie a s mezinárodními závazky, dále kontroluje zbytnosti návrhu včetně provedení řádného hodnocení dopadů regulace a dohlíží na jeho systematickou a jazykovou srozumitelnost.¹¹⁴ Vzhledem k absenci centrální legislativní autority¹¹⁵ hraje LRV ústřední roli sjednocování systému české legislativy a odbourávání rezortismu jednotlivých ministerstev.¹¹⁶ V minulosti sice existoval Úřad pro legislativu a centrální správu, ale ani ten neměl ambici se přibližovat britskému centralizovanému legislativnímu systému v podobě *Office of the Legislative Counsel*.¹¹⁷ Tuto sjednocovací roli ve formě ex post kontroly plní Legislativní rada vlády, byť ta byla kritizována, že pouze pasivně reaguje na předkládané materiály.¹¹⁸ Opačnou roli totiž zastávala v 90. letech, kdy se jednalo o politické těleso nižší úrovně, jejíž členové – ministři a náměstci – plánovali reformu československého a českého polistopadového právního řádu.¹¹⁹ K obdobné formě nabádá i Tomáš Richter, který by rád vedle kontrolní LRV viděl i radu koncepční, která by mohla rezorty úkolovat a koordinovat je za účelem dosažení nadrezortních cílů, podobně jako to dělá britská *Law Commission*. Josef Vedral souhlasně upozorňuje, že vláda jako vrcholný orgán veřejné moci a její hlavní koordinátor zde selhává.¹²⁰

¹¹³ ZÁMEČNÍKOVÁ, M. *Vady zákonodárského procesu a zákonodárství vůbec*. Str. 54.

¹¹⁴ Čl. 1 odst. 3 Statutu Legislativní rady.

¹¹⁵ VEDRAL, J. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (ne)reformování. Str. 94-95. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

¹¹⁶ K tomu VOERMANS, W. *Styles of Legislation and Their Effects*. Str. 51-52.

¹¹⁷ Z odpovědi tehdejšího premiéra Václava Klause ze dne 5. prosince 1994 na interpelaci poslance Jiřího Vyvadila (sněmovní dokument č. 1311A v I. volebním období): „... Z uvedeného vyplývá, že v normotvorném procesu nepůsobí Úřad pro legislativu a veřejnou správu pouze jako připomínkové místo. Není však ani legislativním centrem, které by mělo řídit a také plně zodpovídat za normotvornou činnost státních orgánů. Tuto funkci může plnit pouze Parlament ve vztahu k zákonné normotvorbě a vláda na úseku exekutivy a při přípravě návrhů zákonů. Posledně zmíněné návrhy musejí připravit věcně příslušná ministerstva, neboť pouze ta jsou vybavena příslušnými odborníky ve věcných otázkách spadajících do působnosti těchto úřadů a mají za jim svěřené úseky ústavně politickou odpovědnost. Představa, že v jednom orgánu se soustředí teoretické znalosti a praktické zkušenosti za všechny právem upravené oblasti, není racionální již také proto, že takový orgán by byl nefunkční a došlo by i k oslabení odpovědnosti ministerstev za jim svěřené úseky...“

¹¹⁸ RICHTER, T. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu: polemika s úvahami JUDr. J. Pospíšila. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2007, 15(3), str. 106. ISSN 1210-6410.

¹¹⁹ OEHM, J. Organizace a činnost Legislativní rady vlády ČSFR a vlády ČR po listopadu 1989. Str. 273. In.: ŠTENGLLOVA, I., ed. *Poceta Miloši Tomsovi k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-81-4.

¹²⁰ VEDRAL, J. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (ne)reformování. Str. 103. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

Důvodů pro tento stav může být více, ale je pravda, že tvorba a výkon (vládou aprobované) legislativní politiky jsou záležitosti, na které vláda samotná, vzhledem k nápadu agendy pro vládu i pro jednotlivé ministry, nemá dostatečné kapacity. Přestože je otázka zvýšení srozumitelnosti, jasnosti a stability oblíbeným předmětem vládních deklamací,¹²¹ jeho realizace často narazí na aktuální a akutní problémy v tom či onom odvětví, které jsou zpravidla řešeny v duchu legislativního optimismu přijetím nové právní úpravy bez dalšího.¹²²

Vláda není vázána stanovisky LRV ani rezortů, takže v případě politicky citlivějších zákonů se můžeme setkávat s tím, že politický zájem převáží nad expertním názorem. V praxi proto vidáme zkrácení vnějšího připomínkového řízení, udělení výjimky ze zpracování hodnocení dopadů regulace a posouzení návrhu pouze formou stanoviska předsedy LRV – ministra vlády – na místo jejího expertního pléna.¹²³ I v případě, že nedojde k uplatnění všech zmíněných výjimek, vláda stále může nedostatečný návrh schválit. Třetí variantou řešení, kterou má vláda k obejití kontrolního mechanismu k dispozici, je předložení vládního návrhu z poslaneckých lavic,¹²⁴ což je praxe nevítaná, ale společná všem zemím středoevropského regionu bez ohledu

¹²¹ Příkladem budiž vládní prohlášení první vlády Andreje Babiše, kde v sekci Právo a spravedlnost za první tezi „V zákonodárné oblasti budeme dbát na stabilitu právního řádu a klást důraz na kvalitu nově přijímaných norem“ se nachází již jen výčet zákonů, které budou novelizovány nebo přijaty. Prohlášení je dostupné zde: https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/#Pravo_a_spravedlnost (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

¹²² „Hnací silou změn v právním řádu je i přirozený politický příklon k aktivistickým přístupům. Pozitivně bývá hodnocen spíše ten, kdo nabízí viditelné a hmatatelné řešení, jakým je návrh nové právní úpravy než ten, kdo prosazuje zdrženlivý přístup a legislativní sebeomezování...“ MUSIL, M. Mýtus legislativní dokonalosti. Str. 304 a násl. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

¹²³ Plénum Legislativní rady není oficiální označení orgánu dle jejího statutu, nicméně v textu toto označení bude užíváno, aby došlo k odlišení stanovisek pracovních komisí nebo předsedy LRV.

¹²⁴ Příkladem je sněmovní tisk č. 512 ve 3. volebním období Poslanecké sněmovny, kde předkládající poslanec Karel Sehoř ani neodstranil z titulní strany označení vládního návrhu. Zcela nepokrytě se k tomu přiznal i poslanec Milan Urban v rozpravě 18. října 2016 během druhého čtení novely zákona o registru smluv: „...Posléze jsem se v tom utvrdil, neboť jsem do systému vložil pozměňovací návrhy Ministerstva průmyslu a obchodu, které se týkají státních zkušebních ústavů... Já jsem předložil tyto návrhy, aby tyto zkušební ústavy, v souladu s názorem ministra, v souladu s názorem Ministerstva průmyslu a obchodu a příslušných odborníků, do Poslanecké sněmovny, do systému.“ (zvýraznění doplněno autorem). K propůjčení se zneužití legislativní iniciativy poslanců ministerstvy k obejití kontrolních mechanismů vlády se přiznal i poslanec Václav Klučka dne 7. dubna 2017 během rozpravy k tisku č. 990: „...Přesto všechno, že se do původního zákona do připomínkového řízení dostávaly věci, které znamenaly to zpřísnění, přes to všechno připomínkovým řízením prostě neprošly...“ Shodně tuto praxi kritizovala poslankyně Olga Richterová dne 24. května 2018 při projednávání novely zákona o ochraně ovzduší: „A nyní poslední bod, který se tady už také diskutoval, že vlastně jde o poslanecký pozměňovací návrh, který ale ve skutečnosti napsalo Ministerstvo životního prostředí. Tam se nabízí obrovsky důležitá otázka, proč tato poměrně zásadní změna nebyla obsahem samotné novely zákona. A druhá věc, to odůvodnění je nyní poměrně strohé. Přitom pokud by bylo předkladatelem ministerstvo a nevyužilo by paní poslankyni, tak by buď mělo povinnost zpracovat hodnocení dopadů regulace RIA, anebo zdůvodnit, proč se RIA zpracovat nemusí, požádat o udělení výjimky a nezpracovávat. Takže my tímto narušujeme vlastně dobrou praxi, aby když předkládá nějaký návrh ministerstvo, tak zpracovávalo hodnocení dopadů regulace. Začnou-li ministerstva systémově využívat poslanecké návrhy, tak se této povinnosti velice snadno vyhnou.“ Nekoncepčnost tvorby glosuje Marek Benda ve druhém čtení sněmovního tisku č. 139 dne 18. září 2018: „...Nakonec téměř všemi výbory ty návrhy prošly, přestože se jedná o novelu asi 38 návrhů zákonů, celkem bez problémů. Jediné, kde se to začalo opravdu komplikovat, je zdravotní

na jejich legislativní tradici.¹²⁵ Zmíněné „solistikované“ postupy samozřejmě přicházejí v úvahu pouze v těch případech, kdy kontrolní mechanismy jsou funkční. Vláda má v zásadě kontrolu nad personálním složením těchto těles, takže případný „problém“ může být také vyřešen cílenou korozí a rozkladem těchto nástrojů kontroly legislativní kvality a následným obsazením vlády více vstřícnými osobami.

V minulosti k podobnému stavu již došlo v období, kdy v čele Legislativní rady vlády (ne)stál¹²⁶ Jaroslav Bureš,¹²⁷ což stálo ve výrazném protikladu k významu Legislativní rady vlády za předsedy vlády Miloše Zemana, kdy v jejím čele stál dokonce místopředseda vlády Pavel Rychetský. Význam předsedy LRV je dán tím, že jako člen vlády hájí teze obsažené ve stanoviscích LRV během zasedání vlády, což se neděje, pokud pozice předsedy LRV není členem vlády obsazena nebo je obsazena osobou se slabým postavením. Postavení předsedy LRV směrem k Radě samotné může naproti tomu být oslabeno, pokud jde o rezortního ministra. Ten se totiž dostává do střetu zájmů, když sám má zájem na kladném stanovisku LRV k jím předkládaným návrhům, což může negativně ovlivňovat fungování Legislativní rady. Z tohoto důvodu je předsedou LRV často ministr bez portfeje. Vládní strana může skrze LRV také podrobovat práci svých koaličních partnerů přísnější formě kontroly a případně přerušением projednávání oddálit předložení návrhu vládě. Na postup kontroly ze strany ČSSD si v minulosti stěžoval třeba Robert Pelikán coby ministr spravedlnosti ve vztahu k předsedům LRV ve vládě Bohuslava Sobotky. Samotný institut přerušением projednávání, na který si ministr stěžoval, se přitom vyvinul v období adaptace českého právního řádu na vstup do Evropské unie, aby umožnil LRV vrátit rezortu návrh k přepracování, aniž by bylo nutné projít znovu předchozími přípravnými fázemi. Často přerušением vede ke komplexní úpravě návrhu předkladatelem za součinnosti zpravodajů LRV a vládního legislativního odboru. To vše bez ztráty většího množství času. Problémem jsou ale situace, kdy přerušением projednávání

výbor. A myslím, že je to bohužel typickou ukázkou toho, jak Ministerstvo zdravotnictví pracuje velmi složitě a pak to nosí všechno přes jednotlivé poslanecké návrhy a věci se nám mimořádně komplikují.“

¹²⁵ Drinóczi uvádí příklad Maďarska, kde došlo v letech 2010-2014 k nárůstu předkládaných zákonů jako poslaneckých iniciativ z 10 % na 50 % všech návrhů, přestože vláda měla po celou dobu pohodlnou většinu. Vzhledem k průměrné legislativní délce projednávání pěti týdnů v maďarském parlamentu není prostor pro expertní slyšení nebo uplatnění jiných nástrojů kontroly kvality. Viz DRINÓCZI, T. *Legislative Process*. Str. 45. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*. K obdobné německé praxi viz ZÁMEČNÍKOVÁ, M. *Vady zákonodárneho procesu a zákonodárství vůbec*. Str. 65.

¹²⁶ Zvláštní podoba slovesa je zde použita vzhledem k tomu, že dle § 28a kompetenčního zákona v čele LRV stojí člen vlády. Jaroslav Bureš nicméně v čele LRV stál osm měsíců z titulu jejího místopředsedy a post předsedy LRV ve vládě Vladimíra Špidly historicky poprvé na tak dlouhou dobu nebyl obsazen. Jaroslav Bureš se po tříměsíčním intermezzu Karla Čermáka vrátil do čela LRV jako ministr ve vládě Stanislava Grosse.

OEHM, J. *Organizace a činnost Legislativní rady vlády ČSFR a vlády ČR po listopadu 1989*. Str. 290. In.: ŠTENGLOVÁ, I., ed. *Pocta Miloši Tomsovi k 80. narozeninám*.

narazí na nesouhlas příslušného rezortu, jenž toto považuje za jakési veto s politickým pozadím.¹²⁸

Legislativní rada vlády v minulosti prošla procesem depolitizace a derezortizace,¹²⁹ takže členství v LRV se nyní odvíjí od expertizy daného člena. To souvisí s personalitou členství, kdy se člen LRV nemůže nechat zastoupit jinou osobou. Při výběru členů LRV je nicméně dbáno, aby byly zastoupeny stavovské komory, byť vzhledem ke dvojakému postavení soudců v kontextu dělby moci je jejich zastoupení oproti minulosti umenšeno.¹³⁰ Odborně je Legislativní rada složena podle aktuálních potřeb nebo případných politických preferencí vlády. V nedávné době na příklad došlo k posílení odborníků na soukromé právo vzhledem k jeho rekonstrukci. Po německém vzoru je poměrně velká váha přikládána zastoupení akademické sféry, byť jde zpravidla o osoby, které vedle vědecko-pedagogické kariéry právo také praktikují.¹³¹ To platí zejména v pracovních komisích Legislativní rady, které jsou oproti plénu organizovány na základě odborného klíče – v současné době jich je devět: komise pro finanční právo, pro evropské právo, pro soukromé právo, pro trestní právo, pro pracovní právo a sociální věci, tři komise se věnují správnímu právu a devátou komisí je nepravnická komise pro hodnocení dopadů regulace. V některých případech ještě dochází k ustavení zvláštních pracovních komisí; typicky pro předpisy se složitou nebo konfliktní materií.¹³² U členů pracovních komisí se oproti LRV nevyžaduje obecný přehled v právním řádu, ale spíše specializace na určité odvětví. Jde také často o juniorní pozice, ze kterých se nezřídka vybírají členové „velké“ LRV.

Na základě stanoviska LRV nebo jen jejího předsedy rozhoduje vláda o předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně a případně o vypořádání dosud konfliktních rozporů vzniklých v připomínkovém řízení. Příslušný ministr gesčního ministerstva je při schválení také pověřen,

¹²⁸ V rozhovoru pro portál Česká justice 21. prosince 2017 Robert Pelikán uvedl: „LRV pomáhala a nezdržovala, dnes se stala parlamentní předkomorou. Vrchnostensky říká, tohle se nám líbí, tohle ne, tohle udělejte znova. Tak by to být asi nemělo... ..Legislativní rada vlády tu má být od toho, aby kvalitu zákona pozdvihla, nikoliv aby zablokovala legislativní proces.“ Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/12/robert-pelikan-chci-prisnejsi-trestani-soudcu-statnich-zastupcu/> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

¹²⁹ Nicméně postupný návrat státních úředníků vedl alespoň k praxi, že nemohou hlasovat o návrzích, na kterých se podíleli. Viz FILIP, J. K postavení Legislativní rady vlády České republiky. *Časopis pro právní praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 15(3). Str. 210. ISSN 1210-9126.

¹³⁰ Jde o otázku, zda soudci, kteří předpisy aplikují a vykládají, mají mít možnost určovat i jejich obsah. Zejména v některých případech totiž soudci vrcholných soudů působí jako vysokoškolské pedagogové, takže by v sobě pojili roli tvůrců doktríny, tvůrců předpisů, jejich vykladačů a uživatelů, což by mohlo narušovat rovnováhu dělby moci. Soudci z LRV preventivně rezignovali v souvislosti s rozhodnutím Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

¹³¹ Srovnej <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=13123> a <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=17153> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

¹³² V minulosti šlo na příklad o zákony o sociálním bydlení, o univerzitních nemocnicích nebo o zpravodajských službách.

aby zastupoval vládu jako předkladatele. Ministerského gestora v případech překrývající se agendy či v případech, kdy je autorem návrhu jiný ústřední správní úřad než ministerstvo, může být někdy problém určit.¹³³ Takového gestora proto určí vláda po určitém vyjednávání.

3.2 Parlamentní fáze legislativního procesu

Dle čl. 41 odst. 2 Ústavy předkladatelem návrhu zákona může být poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. V předchozí kapitole popsané postupy se vztahují pouze na vládní návrhy, což je částečně kompenzováno čl. 44 Ústavy, který dává vládě možnost se ke všem zákonům z dílen ostatních předkladatelů vyjádřit pod sankcí fikce kladného stanoviska ve lhůtě 30 dní. Vláda se nicméně nevyjadřuje k nevládním návrhům ze své iniciativy, ale na základě (obligatorní) výzvy předsedy Poslanecké sněmovny.¹³⁴ Tvorbu vládního stanoviska upravuje část pátá LPV, kdy tvorba návrhu stanoviska je svěřena předsedovi LRV, který si vyžádá pozice jednotlivých rezortů. Vzhledem k třicetidenní lhůtě pro vládu tedy není pro posouzení návrhu zákona ministerstvy příliš mnoho prostoru. Příslušní ministři se také vyjadřují k jednotlivým návrhům v průběhu jejich projednávání v Parlamentu, k čemuž také slouží institut přednostního práva vystoupit v rozpravě. Vláda se nicméně již formálně nevyjadřuje k úpravě postoupené Sněmovnou Senátu, která může mít notně přepracovanou podobu vzhledem k přípustnosti komplexních pozměňovacích návrhů.¹³⁵ Senátní návrh novely Ústavy z roku 2009 na tuto problematiku pamatoval, ale nezískal podporu ve vládě Jana Fishera, která poukazovala na charakter nezávaznosti vládního stanoviska, takže by novela přinesla jen prodloužení legislativního procesu a zvýšení administrativní zátěže vládnímu aparátu.¹³⁶

Procesní úprava přípravy senátního návrhu zákona je upravena v části čtrnácté Jednacího řádu Senátu, která nicméně po obsahové a formální stránce odkazuje na ustanovení § 86 Jednacího

¹³³ V minulosti to byl třeba zákon o střetu zájmů, jehož gestorem původně bylo Ministerstvo spravedlnosti, ale poté byl předán ministru bez portfeje (potažmo Úřadu vlády). Zároveň tento zákon má poměrně velký dopad na fungování územních samospráv, takže v úvahu přichází i Ministerstvo vnitra a v omezené míře i Ministerstvo místního rozvoje. Dalším příkladem může být zákon o veřejném ochránci práv.

¹³⁴ § 87 odst. 2 věta druhá Jednacího řádu Sněmovny.

¹³⁵ Ústavní soud se vztahem vlády ke komplexním pozměňovacím návrhům věnoval v části IV. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08: „... To však neznamená, že subjekt s právem zákonodárné iniciativy přestává být „pánem návrhu“, neboť se jedná stále o jeho zákonodárnou iniciativu. Proto pouze on s tímto návrhem (být v podobě komplexního pozměňovacího návrhu) disponuje a může jej vzít zpět bez dalšího do ukončení rozpravy ve druhém čtení, ve kterém se na podkladě komplexního pozměňovacího návrhu o jeho zákonodárné iniciativě jedná (§ 64 ve spojení s § 86 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), se souhlasem Poslanecké sněmovny ještě i ve třetím čtení...“ Tato představa, soudím, je ale vzhledem k délce legislativního procesu poměrně vzdálená potřebám a možnostem vlády jakožto nejčastějšího předkladatele.

¹³⁶ Sněmovní tisky č. 1005 a č. 1005/1 v 5. volebním období.

řádu Sněmovny. Ten je také jedním z mála omezení¹³⁷ legislativní iniciativy všech oprávněných předkladatelů, když nařizuje, aby návrh zákona musel obsahovat důvodovou zprávu včetně zhodnocení předpokládaných nároků na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí, dalších finančních a hospodářských dopadů a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem. Pokud jde o novelizaci platného zákona, je součástí návrhu zákona také průmět navrhované úpravy do platného znění s grafickým rozlišením nové a staré textace. Zrcadlově k § 86 Jednacího řádu Sněmovny stojí § 120a Jednacího řádu Senátu, který stanoví stejné nároky na zákonná opatření Senátu.

Neúčinné znění nového sbírkového zákona nahrazuje účinnou úpravu v jednacích řádech a rozlišuje dvě skupiny předkladatelů – privilegované, resp. uvedené ve výčtu zákona – a zbytkovou kategorii. Minimálním standardem, který musí dodržet všichni předkladatelé, je zhodnocení ústavní konformity, eurokonformity, vlivu na právní řád, souladu s mezinárodními závazky České republiky a ekonomických dopadů. Jestliže je předkladatelem návrhu vláda, je obsah důvodové zprávy rozšířen o zhodnocení korupčního potenciálu (CIA), dopadů na rovnost mužů a žen (GIA) nebo dopadů na životní prostředí (EnIA¹³⁸). Vedle zákonného požadavku existují u vládních návrhů i interní závazky k provedení dalších hodnocení.¹³⁹ Přes hodnotu těchto analýz a hodnocení je zde ze strany zákonodárce jistá chybná presumpce, která spočívá v předpokladu, že tato hodnocení jsou prováděna primárně jako podklad pro jeho informovaná

¹³⁷ Toto omezení je nicméně nutné korigovat doktrínou Ústavního soudu, že „nezákonné neznamená protiústavní“, tedy přijetí zákona bez těchto náležitostí nebude důvodem pro jeho zrušení: „Není-li úprava legislativního procesu, jež je součástí jednoduchého práva, vyjádřením ústavního principu, i její případné porušení derogační důvod... pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu, nezakládá.“ Viz sp. zn. Pl. ÚS 7/03, část VII. Ve své starší rozhodovací praxi Ústavní soud došel k podmínce existence materiální protiústavnosti napadeného předpisu, kdy pouze procedurální pochybení k derogaci nedostačuje, viz sp. zn. Pl. ÚS 56/05: „Ústavní soud ovšem upozornil, že případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky. Ústavní soud proto musel posoudit i další okolnosti případu, aby nebyla jeho role omezena pouze na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven...“ Tyto závěry byly ale korigovány v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10: „... nemůže Ústavní soud setrvat na doslovném znění dříve vysloveného závěru, podle něhož nelze ke zrušení zákona přistoupit pouze z důvodů vadné zákonodárné procedury... Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se k předepsané proceduře vztahují (srov. citovaný nálezh sp. zn. Pl. ÚS 5/02). Je však vždy povinen brát zřetel i k dalším souvislostem, především vzít v úvahu možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva... nic nebránilo tomu, aby Ústavní soud přistoupil ke zrušení zákona, a to pro výše popsané procedurální pochybení parlamentní většiny dosahující ústavní relevance.“ Z výše uvedeného tedy vyplývá, že případné nedodržení § 89 Jednacího řádu Sněmovny by nemuselo dle judikatury jako derogační důvod obstát.

¹³⁸ Zde autor úmyslně používá nevhodnou zkratku ve snaze se vyhnout zkratce EIA, která je častěji spojována zejména s územním plánováním podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ Např. dopady na státní statistickou službu, obranyschopnost České republiky a ve vládním programu druhé vlády Andreje Babiše oznámená ITIA (hodnocení dopadů na digitalizaci). Vládní program byl předložen jako sněmovní dokument č. 1070 v 8. volebním období.

rozhodnutí. Pro členy Parlamentu RIA a další evaluace mají jistě významný přínos, ale hlavní přínos zpracování analýz je pro rezorty, které díky nim mohou zvolit nejlepší metodu regulace před zahájením prací na návrhu samotného legislativního aktu. To, že se tak často neděje, je bohužel smutný fakt. Četnou praxí je tzv. politické zadání „správné“ varianty řešení problému, přičemž RIA slouží jen jako jeho obhajoba. K podobným závěrům dochází i Aleš Pecka: „... *rezorty jako zpracovatelé těchto dokumentů ho [proces hodnocení dopadů] chápou primárně jako zdůvodnění svého předkládaného návrhu do fáze, kdy ho předkládají k projednání do vlády (v případě návrhů vyhlášek pouze do Legislativní rady vlády) a postrádají hlubší smysl toho, pokud je žádáno dopracování hodnocení dopadů z hlediska doplnění a hodnocení dalších variant postupu, přestože by základní doporučení zůstalo ke zpracované variantě návrhu právního předpisu.*“¹⁴⁰ Dle webových stránek české vlády, věnovaných hodnocení dopadů regulace, RIA slouží pro rozhodování vlády.¹⁴¹ Takové pojetí je možné podrobit kritice, neboť v situaci, kdy se koncept osnovy zákona zrušil a věcné záměry zákonů jsou také vzácné, je uplatnění RIA až na vládní úrovni poměrně pozdní (viz dále).

Dalším koncepčním problémem sbírkového zákona je, že normuje náležitosti návrhu zákona ve formální, ale nikoli v materiální linii. Výsledkem tedy může být předložení návrhu, jehož zhodnocení neodpovídá jeho reálným dopadům, ale liteře sbírkového zákona je formalisticky vyhověno. Uplatní se tedy povzdech Jiřího Kindla, zda existuje vůbec nějaká možnost namítat, že zákon byl schválen na základě uvedení zákonodárců v omyl předkladatelem?¹⁴² Problémem také je, že Senát dosud neprojednal změnu jednacích řádů obou komor, které jsou obsaženy v návrhu zákona doprovázejícího nový sbírkový zákon, takže budoucnost úpravy je nejistá.¹⁴³ Lze tedy říci, že se blíží diskuze o potřebném rozšíření servisu poskytovaného Parlamentním institutem a legislativními odbory obou komor Parlamentu. Ty by poslancům a senátorům, kteří jsou bez analyticko-administrativního zázemí ministerstev, měly poskytovat pomoc při tvorbě

¹⁴⁰ PECKA, A. Proces RIA a jeho využití v legislativním procesu v ČR: současný stav a nové výzvy. *Správní právo*. MVČR, 2015, XLVIII(7-8). Str. 468. ISSN 0139-6005.

¹⁴¹ „RIA by měla v praxi sloužit zejména jako podklad pro rozhodování vlády. Správně vytvořený a zavedený systém hodnocení dopadů napomáhá ke zlepšení efektivity a účinnosti vládnutí.“ Dostupné zde: <https://ria.vlada.cz/ria/> (naposledy navštíveno 30. června 2018).

¹⁴² Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2017/03/znsoshs-eerrrr-aneb-odborna-uroven.html>.

¹⁴³ Senátní tisk č. 276 v 10. funkčním období. Ústavněprávní výbor tisk projednal bez přijetí stanoviska a vzhledem k tomu, že legislativní proces podléhá čl. 40 Ústavy, tak se neuplatní postup dle čl. 46 odst. 3 Ústavy. O dva roky později tisk stále nebyl Senátem projednán, a druhá vláda Andreje Babiše proto předložila do legislativního procesu druhý změnový zákon, který vedle stejné materie přináší i odložení účinnosti sbírkového zákona. Viz sněmovní tisk č. 256 v 8. volebním období.

jejich legislativních návrhů nejenom po legislativně-technické stránce věci.¹⁴⁴ V současné době Parlamentní institut vypracovává analýzu souladu poslaneckých návrhů zákonů s právem Evropské unie, což plní spíše roli ochrany eurokonformity českého právního řádu než servisu pro předkládající poslance.

Nejvýznamnějším a klasickým nástrojem kontroly kvality legislativy jsou samozřejmě parlamentní deliberace. Ty ve vztahu k návrhu zákona plní demokratizační a popularizační funkci a umožňují reflektovat všechny společenské zájmy, kterým se dosud nemuselo dostat prostoru. Na druhou stranu existuje rčení, že *velbloud je koněm, který prošel legislativním procesem*, které odkazuje na problém legislativního kutilství¹⁴⁵ skrze pozměňovací návrhy. Ty často mohou pomáhat dodatečně odstranit legislativní nedostatky, ale čas od času vedou k přijetí legislativního zmetku, který vyžaduje další legislativní zásah.¹⁴⁶ V reakci na tuto praxi byla přijata již zmíněná novela sněmovního jednacího řádu, která zakázala předkládání anonymních výborových pozměňovacích návrhů, zavedla povinnost projednání všech pozměňovacích návrhů garančním výborem a prodloužila lhůtu mezi druhým a třetím čtením. Díky tomu mají zákonodárci možnost se lépe na projednávání pozměňovacích návrhů připravit.

Již před novelou také existoval institut zpravodaje tisku, tedy poslance, který osud legislativního návrhu sleduje a referuje o jeho projednávání plénu i příslušným výborům. Zpravodaj je určen každým výborem, kterému byl návrh přikázán, nicméně můžeme vidět silnější postavení zpravodaje garančního výboru tisku. Zpravodaj má dle Jednacího řádu Sněmovny řadu oprávnění a povinností, mezi které patří povinnost vypracovat zprávu, kterou přednese před otevřením rozpravy; má právo přednostního vystoupení v rozpravě i závěrečného slova; provádí Sněmovnu hlasovací procedurou. Pořadí hlasování o návrzích stanovuje Jednací řád Sněmovny v § 72, ale zpravodaj má určitou možnost ovlivnit pořadí konkurenčních návrhů,

¹⁴⁴ Ve vztahu k úpravám transpozičních předpisů viz WHELANOVÁ, M. Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, 147(3). Str. 274. ISSN 0231-6625. Tato idea nicméně není nijak nová a podobný model funguje při dolnosaském *Landtagu*. Viz SCHULZE-FIELITZ, H. Paths Towards Better Legislation, Detour and Dead-Ends. Str. 52. In.: MEßERSCHMIDT, K. a D. A. OLIVER-LALANA, ed. *Rational Lawmaking under Review*.

¹⁴⁵ Tento pojem se v české legisprudenci již zabydlel, ač autorství je připisováno různým osobám. Viz KOKEŠ, M. Soudcovské platy 2013 aneb prozatímní vrchol českého zákonodárského kutilství v kontextu judikatury Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2013, 22(3), str. 3. ISSN 1802-3843.

¹⁴⁶ Z novějších případů uvádím sněmovní tisk č. 56 v 8. volebním období, který sjednocuje úpravu vzniku společenství vlastníků jednotek ex lege, pokud poklesne účast družstva na společných prostorách pod určitou mez. Pozměňovací návrh zapomněl sjednotit tuto mez ve všech ustanoveních zákona o převodu vlastnického práva. Z důvodové zprávy: „Během legislativního procesu při schvalování návrhu zákona č. 311/2013 Sb. byl v Poslanecké sněmovně přijat pozměňovací návrh, na jehož základě došlo ke změně výše podílu v ustanovení § 24 odst. 1 a 2 z jedné čtvrtiny na jednu polovinu. Pravděpodobně nedopatřením nedošlo ke stejné změně také v ustanovení § 24 odst. 5.“

kteří se v návaznosti na to mohou stát nehlasovatelnými. Vedle výborového zpravodaje existují i instituty menšinového zpravodaje a klubového zpravodaje. Menšinový zpravodaj je příliš nevyužívaný institut, kdy pětina členů výboru má možnost připravit oponentní zprávu ke zprávě výborového zpravodaje a předložit ji Sněmovně. Jednacím řádem neupravená praxe spočívá v tom, že si jednotlivé poslanecké kluby určují z řad svých poslanců vlastní klubové zpravodaje, kteří dle své expertizy zpracovávají doporučení pro své kolegy z klubu. Poslanci i senátoři samozřejmě také disponují dalšími – obecnějšími – rešeršními nástroji, jako jsou služby Parlamentního institutu, který je nicméně notoricky přehlacen jejich požadavky, legislativních odborů obou komor a podporou vlastní strany skrze politické instituty. Dále disponují vlastními zvláštními prostředky na expertní činnosti poskytovanými z rozpočtu příslušné komory.

Český legislativní proces vychází z historické tradice českého parlamentarismu, a to primárně z procedur českého zemského sněmu.¹⁴⁷ Po vzoru Spolkové republiky Německo můžeme vidět výrazně asymetrický vztah mezi komorami ve prospěch Poslanecké sněmovny, což se projevuje oprávněním vyjádřit důvěru nebo nedůvěru vládě, možností přehlasovat nesouhlas či protinávrh Senátu nebo suspensivní veto prezidenta republiky. Instituty vyslovení důvěry a nedůvěry vládě jsou důležité jako nástroje disciplinace vlády, která je nucena se účastnit zasedání Sněmovny a jejích výborů a vést s poslanci aktivní dialog (mj. zaručené právem interpelace¹⁴⁸). V praxi je § 39 Jednacího řádu Sněmovny naplněn extenzivnějším obsahem, kdy je neúčast ministra chápána jako určitá urážka komory a je zpravidla trestána odložením projednávání předkládaného materiálu. Asymetrie s sebou přináší i výhody, kdy odbřemenění Senátu vedlo jednak ke kolegiálnější atmosféře a dále k jeho mnohem aktivnějšímu zapojení do evropské agendy,¹⁴⁹ kterou plénum Sněmovny musí zpravidla delegovat pro nedostatek času na výbor pro evropské záležitosti dle § 109a odst. 4 jejího jednacího řádu.

¹⁴⁷ K tomu blíže WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, str. 139. ISBN 978-80-87284-13-1.

¹⁴⁸ Toto pojetí nicméně nemusí být akceptováno univerzálně: „*Jenom tady výtky z pravé strany, že pan premiér neodpovídá k věci. Ale já postupuji plně v souladu s jednacím řádem, protože zde je jasně uvedeno v bodě 5, že předseda vlády nebo jiný interpelovaný člen odpoví na ústní interpelaci bezprostředně po jejím přednesení. O obsahu se nemluví – na rozdíl od faktické poznámky. Takže pan premiér si skutečně může odpovídat, na co chce. Jestli chce odpovídat i na něco jiného, je to plně v jeho gesci.*“ Předsedající Tomio Okamura v reakci na interpelaci poslance Jakuba Michálka 1. března 2018.

¹⁴⁹ STRELKOV, A. Who Controls National EU Scrutiny? Parliamentary Party Groups, Committees and Administrations. *West European Politics*. 2015, 38(2), str. 365. DOI: 10.1080/01402382.2014.990699. ISSN 0140-2382. Z českých autorů GRINC, J. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. Str. 257 a násl. ISBN 978-80-7502-091-8.

Asymetrie se v legislativním procesu projevuje také ve třech čteních návrhu zákona, která v Poslanecké sněmovně probíhají. Cílem prvního čtení je obecná rozprava nad návrhem zákona, která má indikovat, zda se ve Sněmovně nachází dostatek politické podpory vůbec pro projednání návrhu. Někdy i zákon bez politické podpory je plénem do druhého čtení propuštěn – zejména v případech, kdy se má později stát nosičem úpravy doplněné až pozměňovacími návrhy.¹⁵⁰ Cílem druhého čtení je již podrobnější diskuze nad jednotlivými ustanoveními na základě projednání návrhu výborem. Ve druhém čtení je dále prostor pro předložení pozměňovacích návrhů¹⁵¹ individuálních poslanců, jejich skupin nebo výborů, které projedná garanční výbor. Ve třetím čtení se o pozměňovacích návrzích i o finální podobě návrhu hlasuje. Přípustné zde je předložení jen legislativně-technických úprav. V každém čtení je samozřejmě možné navrhnout zamítnutí návrhu.

Oproti Sněmovně je Senát standardně vázán třicetidenní lhůtou k projednání postoupeného návrhu, a proto se koná pouze jedno čtení. Tomu předchází příkázání k projednání v příslušných výborech, které plénu dávají svá doporučení. Oproti Sněmovně usnesení Senátu se návrhem nezabývat má afirmativní následek, protože se uplatní fikce souhlasu. Stejně tak jakékoli jiné než kladné stanovisko k návrhu (tzn. změna nebo zamítnutí) podléhá potvrzujícímu hlasování ve Sněmovně. Ve standardním legislativním procesu Senát disponuje fakticky absolutním vetem jen v případech rozpuštění Sněmovny, neboť dolní komora nemá možnost návrh na zamítnutí nebo změnu návrhu přehlasovat.¹⁵² Určitá specifika k asymetrii přinášejí zvláštní legislativní procedury podle čl. 39 odst. 4, čl. 40 a čl. 49 Ústavy, které narovnávají vztah komor, v důsledku čehož není možné Senát přehlasovat a ani se neuplatní zmíněná fikce souhlasu v případě překročení třicetidenní lhůty. Přes jeho slabší postavení lze Senát považovat za výrazný institucionální nástroj kontroly kvality legislativy, přestože jeho námitky mohou být Sněmovnou pro politický zájem přehlasovány. Opomenout nelze ani možnost iniciovat řízení o zrušení zákona před Ústavním soudem, kterou senátoři využívají.

¹⁵⁰ V některých státech (např. Rakousku) obdobná praxe dokonce umožňuje předložit návrh bez vlastního textu, tzn. návrh je tvořen pozměňovacími návrhy v průběhu legislativního procesu.

¹⁵¹ Dle analýzy Akademie věd ČR se k jednomu návrhu zákona v období 2002-2006 předkládalo v průměru 13 pozměňovacích návrhů a asi 57 % z nich bylo přijato. Z toho jasně vyplývá, že po předložení návrhu zákona dochází často teprve k formulování politik, jejichž by měl být zákon nosičem. Pozdní formulace politiky nijak nepřispívá k předvídatelnosti a koncepčnosti dané oblasti regulace, a navíc prakticky popírá smysl předchozích činností předkladatele. Více MANSFELDOVÁ, Z. a L. LINEK, ed. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, str. 71 a násl. ISBN 978-80-7330-171-2.

¹⁵² V amerických realitách se takové jednání prezidenta označuje za tzv. *pocket veto*.

Mezi schválením zákona Parlamentem a jeho publikací stojí ještě podpis prezidenta republiky. Na příklad ve Spolkové republice Německo hraje podpis významnou roli, protože má dle čl. 82 odst. 1 Základního zákona povahu materiálního stvrzení legality a řádnosti legislativního procesu – spolkový prezident má promulgační pravomoc. Institut promulgace historicky znamená stvrzení, že zákon byl skutečně legislaturou přijat, byl přijat v předkládané podobě a v souladu s parlamentní procedurou.¹⁵³ Německému prezidentovi je tak sice upřen český institut prezidentského veta, ale vzhledem k tomu, že Sněmovna má možnost veto přehlasovat, jedná se v tuzemských reáliích spíše o indikaci nesouhlasu prezidenta s obsahem úpravy, byť mu lze přiznávat i větší váhu.¹⁵⁴ Vladimír Sládeček v souladu s tímto tvrzením konstatuje, že podpis zákona je jen deklaratorní akt,¹⁵⁵ ke kterému je dle Karla Klímy prezident povinen.¹⁵⁶ V tom se český prezident liší od svého německého kolegy, který skutečně může formálně zkoumat kompetenci federálních orgánů vydat takový zákon a zachování řádnosti parlamentních procedur. Až prezidentská promulgace ukončuje německý legislativní proces. Naopak zákony, které jsou v rozporu se Základním zákonem, prezident podepsat dle Spolkového ústavního soudu nesmí.¹⁵⁷ Marie Zámečnicková upozorňuje na (převažující) názory, že německý prezident musí provádět dokonce materiální přezkum,¹⁵⁸ což může v některých případech vést ke konfliktu s působností Spolkového ústavního soudu. Spolkový prezident tak sice nedisponuje politickým vetem, ale disponuje možností přijetí zákona zablokovat z právních důvodů, proti čemuž se lze v Německu bránit kompetenční žalobou a v Rakousku pouze žalobou prezidenta pro porušení ústavy. Oproti tomu český prezidentský podpis na zákonně má jen ceremoniální charakter, což dokázala i praxe prezidenta Václava Klause, který jemu nesympatické zákony ani nevetoval a ani nepodepsal. Zákony tedy byly publikovány bez jeho podpisu.

¹⁵³ K tomu více SCHORM, V. A. Několik slov k promulgaci aneb jsou české zákony podepisovány, promulgovány a vyhlášovány? Str. 129-139. In.: NOVOTNÝ, O. *Pocita doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-47-2.

¹⁵⁴ Ústavní soud v odstavci 59 rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 77/06 „*přílepkového nálezu*“ s tímto ale nesouhlasí: „*Funkce prezidenta v rámci legislativního procesu jistě není politickou funkcí, neboť funkce prezidenta republiky nespočívá ve tvorbě konkurenční politiky ve vztahu k vládě. Prezident republiky je Ústavou koncipován jako mimostranický ústavní orgán. Z hlediska koncepce Ústavy, bez ohledu na realitu, je touto svou charakteristikou předurčen ke kontrole dodržování ústavnosti legislativního procesu pomocí prostředků, které mu Ústava svěřuje, tj. cestou uplatnění prezidentského veta.*“

¹⁵⁵ SLÁDEČEK, V. Komentář k čl. 51. Str. 518-519. In.: SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-869-9.

¹⁵⁶ KLÍMA, K. Komentář k čl. 51. In.: KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-807-3801-403. Shodně POSPÍŠIL, I. Komentář k čl. 52. Str. 512. In.: RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3.

¹⁵⁷ Viz bod č. 76 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Besoldungsvereinheitlichung*, BVerfGE 34, 9.

¹⁵⁸ ZÁMEČNÍKOVÁ, M. *Vady zákonodárského procesu a zákonodárství vůbec*. Str. 94.

Z výše uvedeného vyplývá, že parlamentní fáze legislativního procesu z pohledu kontroly kvality legislativy je na jednu stranu přísněji regulována ústavními i zákonnými ustanoveními, ale na druhou stranu postrádá centrální dohledovou autoritu. Roli dohledu nad kvalitou legislativy může plnit vláda, ale to pouze v návaznosti na poslaneckou disciplinovanost a stabilitu vládní většiny.¹⁵⁹ Pozitivní roli hraje také slabší parlamentní komora, která ale může být přehlasována dolní komorou. Prezident přes své oprávnění vrátit návrh Poslanecké sněmovně formálně významnou roli v legislativním procesu nehraje, byť dle osoby prezidenta může ze své pozice ovlivňovat zákonodárce nebo veřejné mínění. To však zpravidla dělá po politické linii a nikoli po linii legislativně odborné. Ta přichází na řadu až v případech návrhu na zrušení přijatého zákona, pro kterou ale musí být splněna podmínka dokončení legislativního procesu a publikace zákona.¹⁶⁰ Příkladem tak může být praxe prezidenta Václava Havla, který některé zákony podepsal právě s výhradou podání návrhu na přezkum Ústavním soudem.

¹⁵⁹ Poslanci vládní koalice předkládají při stabilní vládě poměrně málo zákonů, protože jejich připomínky jsou zohledňovány již při přípravě vládních návrhů. Takový trend můžeme vidět na příklad v 7. volebním období Sněmovny.

¹⁶⁰ Dle § 66 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

4. Substantivní zásady

Substantivní zásady tvorby legislativy spadají do kategorie širšího legisprudenčního pojetí, neboť jejich cílem je přijetí pouze potřebného zákona, který svým adresátům přinese na jedné straně jistotu, ale zároveň bude podléhat průběžné kontrole a revizi. Substantivní zásady se tedy přímo dotýkají otázky „práva na dobré zákony.“ Jejich dodržení sice negarantuje výsledek, ale jistě významně přispívá ke kvalitě parlamentních výstupů.

Role substantivních zásad se zvýšila v reakci na nárůst regulatorního státu, jehož zásahy do společnosti i trhů občas přinesou nezamýšlené následky, které negativně ovlivňují lidské životy¹⁶¹ – ať už se to v praxi projevuje další frontou na úřadě, nutností shánění dalšího povolení, dokládáním dalších skutečností, což se i projeví ve snížení konkurenceschopnosti podnikatelů oproti jejich zahraničním rivalům a potřebě ukrojit svůj volný čas ve prospěch administrativy. Giandomenico Majone upozorňuje také na fenomén rozmachu nezávislých správních úřadů, který reaguje na potřebu zajistit dlouhodobé politiky, protože Parlament takovou roli ze své povahy již plnit nemůže: „*S vědomím blížící se změny mají politici jen malou motivaci hledat řešení problému, jehož odstranění se projeví až po příštích volbách. Z toho důvodu je pro politiky složité se snažit o dlouhodobá řešení. Druhým problémem je model kolektivního rozhodování, kde se možné hlasovací většiny mění a je nutné stále sledovat veškeré zájmy jednotlivých skupin.*“^{162, 163} Růst regulatorního státu a globalizační procesy mají tak dle Josepha Corkina za následek posílení výkonné moci,¹⁶⁴ která se z důvodu komplexnosti světa stává také předkladatelem většiny zákonů. Na posílení rozhodovacích pravomocí exekutivy v éře lidských práv reaguje i soudnictví, jehož role se úměrně tomu posiluje.¹⁶⁵ Vzhledem k citlivosti druhé zmíněné expanze se tomu děje zpravidla s argumentem obrany principu právního státu.¹⁶⁶ Vstup soudů do legislativního procesu může přinášet pro zákonodárce určitá

¹⁶¹ K tomuto tématu zejména MAJONE, G. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*. 1997, 17(2), 139-167. ISSN 1469-7815.

¹⁶² Ibid. Str. 153.

¹⁶³ Jako ilustrace může posloužit stenozáznam jednání Poslanecké sněmovny z 23. ledna 2018 ke sněmovnímu tisku č. 22 v 8. volebním období, kdy opakovaně byl zákoník práce označen za jeden z politicky nejcitlivějších zákonů vůbec. Pracovní právo přitom v klasickém státě spadalo do sféry autoregulujícího se vztahu mezi zaměstnanci a zaměstnavateli.

¹⁶⁴ CORKIN, J. Constitutionalism in 3D: Mapping and Legitimizing Our Lawmaking Underworld. *European Law Journal*. 2013, 19(5), str. 642. ISSN 1468-0386.

¹⁶⁵ VOERMANS, W. Legislation and Regulation. Str. 26-27. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

¹⁶⁶ K tomu TRYZNA, J. Několik poznámek ke vztahu Ústavního soudu k legislativě a k ovlivňování právního řádu České republiky Ústavním soudem. Str. 347 a násl. In.: GERLOCH, A. a P. MARŠÁLEK, ed. *Zákon v kontinentálním právu*.

vodítka správného chování, ale nevyhnutelně to vede i k juridizaci i judicializaci politického prostoru.¹⁶⁷

V reakci na růst regulatorního státu a jeho někdy až zbytečné expanze se vyvinuly pojmy jako právo na dobrou správu, *Better Regulation* nebo *SMART Regulation*. Ty přinášejí balíčky nástrojů směřujících k vytvoření příjemnějšího prostředí pro adresáty předpisů, levnější regulaci a omezení administrativy na nejnižší možnou úroveň. Relativně novým fenoménem je sílící role parlamentů v systému hodnocení dopadů regulace, takže dochází zároveň při zmíněném upozadování jejich normotvorné role k posilování jejich kontrolních funkcí.¹⁶⁸ Třeba francouzskému parlamentu ústavní reforma v roce 2008 svěřila v čl. 24 ústavy povinnost vyhodnocovat veškeré národní politiky – za povšimnutí stojí, že tento úkol je ve stejné alince jako legislativní pravomoc.

4.1 Zásada legislativní zdrženlivosti

Požadavek sebeomezení zákonodárce je vždy problematický, protože to znamená omezení prostoru pro realizaci jeho politického programu. Na druhou stranu asi nejčastějším steskem vůči současnému právnímu řádu je jeho neutuchající expanze, jejíž nejradikálnější tuzemská fáze proběhla před vstupem Česka do Evropské unie a byla označována za legislativní smršť. Tento problém ale není jen český, i jiné státy vyvinuly termíny, jako je právní záplava (*der Normenflut*) nebo legislativní inflace (*une inflation legislatif*). Zatímco transformační změna právního řádu v 90. letech i europeizační legislativní smršť na začátku milénia měly povahu postrevoluční fáze, vyžadující adaptaci právního řádu,¹⁶⁹ v současné době se v takové situaci nenacházíme, a přesto se setkáváme s trvající legislativní vzteklinou.¹⁷⁰ Ústava českému Parlamentu stanoví jen omezené mantinely jeho legislativních aktivit,¹⁷¹ což shrnuje Aleš Šrámek: „Parlament má v zásadě neomezenou legislativní pravomoc, s výjimkou změn

¹⁶⁷ ALBLAS, E. a J. L. CASTRO-MONTERO. Competence versus competency: judicial review of impact assessments by the Court of Justice of the European Union. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, 6(1), str. 25 a násl. DOI: 10.1080/20508840.2017.1408311. ISSN 2050-8840. Dále POPELIER, P. Governance and Better Regulation: Dealing with the Legitimacy Paradox. *European Public Law*. 2011, 17(3), str. 556. ISSN 1354-3725.

¹⁶⁸ KASEMETS, A. *Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study: Proceedings of ECPRD Seminar*. 2004. Dostupné z: https://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/04_part_2.pdf (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

¹⁶⁹ KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha: Linde, 1998. Str. 61 ISBN 80-720-1140-5.

¹⁷⁰ GEALFOW, J. A. Rozhovor se soudcem Michalem Mazancem. *Iurium.cz* Dostupné z: <https://www.iurium.cz/2018/07/09/rozhovor-michal-mazanec-mistopredseda-nss/> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

¹⁷¹ Ve federativních státech nebo státech s autonomními oblastmi je zákonodárná diskrece centrálního parlamentu omezenější.

*podstatných náležitostí demokratického právního státu.*¹⁷² K tomuto bych ale doplnil i korektiv dělby moci, lidskoprávní záchrannou brzdu v podobě čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“)¹⁷³ a postupující europeizaci právního řádu.¹⁷⁴ Parlament jako tuzemská podoba zákonodárné moci ve většině případů tedy nemá povinnost konat, neboť disponuje možností (povinností?) uvážení.¹⁷⁵ I právě proto je Parlament a jeho členové primárně odpovědným subjektem za současný stav českého právního řádu.

Nedodržení zásady zákonodárcovy zdrženlivosti má hned několik následků, kterým se věnují následující podkapitoly. Prvním rozměrem je samotný nárůst objemu právních předpisů, což s sebou nese transakční náklady jak na straně zákonodárce (tvorba, vyhodnocování), tak i na straně adresáta (studium předpisů, přizpůsobování svého chování). Tyto náklady se navíc multiplikují spolu s nárůstem předpisů, kterým se zvyšuje i související dynamika právního řádu – více předpisů se musí vyhodnocovat, upravovat a měnit. Druhý aspekt má podobu vnitřní expanze spočívající v dynamice změn stávající úpravy, zvyšováním podrobnosti a někdy i kazuističnosti úpravy. Tato dynamika se projevuje překotností novel, což zpřetrhává regulatorní cyklus a neumožňuje vyhodnotit přínosy předchozí úpravy. Třetím aspektem je předvídatelnost práva, tedy udržování určitého vytyčeného směru právní úpravy a vyhýbání se nahodilostem. Občan i bez pravidelného studia Sbírký zákonů by měl mít povědomí o obsahu právních institutů a směru vývoje právní úpravy, který by neměl být nahodile měněn. Právní revoluce způsobují diskontinuitu práva a jejich nahodilost a četnost destruuje právní vědomí laické populace.

Přestože Parlament je skrze princip zastupitelské demokracie obsažený v čl. 2 Ústavy reprezentantem suveréna, neznamená to, že může být absolutistickým utiskovatelem, jehož představy jsou stejně nestálé, jako je májové počasí. Zásada legislativní zdrženlivosti by tomuto měla napomoci, byť má spíše povahu politického programu, regulovat méně a o to lépe.

¹⁷² Viz ŠRÁMEK, A. K legislativní funkci veřejné správy. Str. 178. In.: *Veřejná správa a právo: Pocta Dušanovi Hendrychovi k 70. narozeninám.*

¹⁷³ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů. Listina byla uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

¹⁷⁴ Např. rozhodnutí SDEU ve věci C-129/96 Inter-Environnement Wallonie zakazující přijetí legislativy mařící účinnost práva EU.

¹⁷⁵ K případům, kdy Parlament naopak musí jednat, viz ŠIMÍČEK V. Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv. Str. 145 a násl. In.: ŠIMÍČEK, V., DANČÁK, B., ed. *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky.* Brno: Masarykova univerzita Brno, 2002. ISBN 80-201-2749-5.

Důvodem jejího uvedení na prvním místě je její význam pro právní řád, neboť při jejím upozadění, či dokonce odmítnutí z tohoto sousloví zůstane jen slovo právní.

4.1.1 Zásada nezbytnosti

Základní zásadou legislativní tvorby v obecném slova smyslu je zdrženlivost při přijímání nových zákonů. Argumenty pro to vycházejí ze dvou oblastí. Prvním argumentačním okruhem je skutečnost, že každý nově přijatý zákon je potenciálním omezením autonomní sféry jednotlivce,¹⁷⁶ což vychází z principu legální licence, obsaženého v čl. 2 odst. 4 Ústavy, který deklaruje právo jednotlivce na vlastního sebeurčení. Takové právo je možné omezovat pouze na základě výhrady zákona, takže každý zákon je potenciálním nebezpečím pro lidskou svobodu. Luc Wintgens poukazuje na historickou proměnu pojetí zákonodárce: Zatímco klasické státoprávní teorie vychází z neomezeného suveréna, u něhož dochází k autolegitimizaci vydání zákona (*proxy model*) již skutečností, že zákonodárce ho vydat může. Naopak současné pojetí legisprudence⁰ i lidskoprávní doktríny je postaveno na modelu reciprocity státu a občanů (*trade-off model*). Z toho vyplývá, že předpis může být přijat jen, je-li to nezbytné pro zachování nebo navýšení svobody adresátů předpisu.¹⁷⁷ Na příklad řidič musí akceptovat pravidla silničního provozu, aby se spolu se všemi ostatními řidiči bezpečně a relativně brzy dostal do své cílové destinace. Pokud by ale stejný řidič cestoval v laboratorních podmínkách, tedy by jeho chování neovlivňovalo bezpečnost nebo rychlost provozu (nebo jiný chráněný zájem), pak by taková pravidla silničního provozu neměla být stanovena, protože jej omezují a nepřinášejí společnosti ani jemu samotnému žádné benefity. S tím souvisí i povinnost odstraňovat takové normy, které přestanou uvedenou svobodu zajišťovat a znamenají pro adresáty jenom zbytečnou regulatorní zátěž. Wintgens považuje ochranu svobody za *raison d'être* moderního státu, jehož úkolem je svobodu chránit a nikoli ji omezovat. Praktickým aspektem tohoto přístupu jsou různé testy proporcionality, kterým by zákon vycházející z legismu neměl obstát. V reálném světě bude záležet na politické situaci a doktrinálních východiscích rozhodujícího soudu, i oblasti práva, ve které soud rozhoduje.¹⁷⁸

Druhá skupina argumentů pro sebeomezení zákonodárce je utilitaristická úvaha, že s počtem zákonů exponenciálně roste pravděpodobnost pochybení zákonodárce. Více pochybení

¹⁷⁶ GALLETI, F. Existe-t-il une obligation de bien légiférer? *Revue française de droit constitutionnel*. 2004, 58(2), str. 387-417. DOI: 10.3917/rfdc.058.0387. ISSN 1151-2385.

¹⁷⁷ WINTGENS, L. J. *Legisprudence*. Str. 258 a násl.

¹⁷⁸ Ústavní soud na příklad pro oblasti sociálních práv uplatňuje mírnější test rozumnosti a ponechává zákonodárci větší míru uvážení. Viz ANTOŠ, M. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*. 2014, XXIII(6), 3-14. ISSN 1802-3843.

vyžaduje více oprav chyb, což opět zvyšuje šanci, že dojde k další chybě. Více zákonů také znamená více novel, které s každou změnou politiky bude shromažďovat „zákon o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona XYZ“,¹⁷⁹ který s sebou ponese riziko dalších chyb a větší dynamiku právního řádu. Daniel Šmihula upozorňuje, že každá nová norma má nižší přínosnost, protože adresátům rostou náklady na přizpůsobení se předepsanému způsobu chování a udržování přehledu o právním řádu, tzn. mezní užitek každého nového předpisu klesá.¹⁸⁰ Daniel Greenberg celý problém dokonce komentuje tak, že „spíše než za produktivitu by zákonodárci měli být placeni za neproduktivitu“.¹⁸¹ Základní premisou přijetí nové regulace musí být vyhodnocení nezbytnosti nové zákonné úpravy,¹⁸² tedy zjištění, že není možné problém odstranit změnou postupů veřejné moci ve stávajícím právním rámci nebo že takové společenské jevy musí být skutečně legislativně regulovány. V prvním případě samozřejmě narážíme na problém spojený s principem legality a provázanosti veřejné moci se zákonem, tedy taxativním vymezením jejích pravomocí.

Největším problémem zákonodárné zdrženlivosti je lehkost přijetí nového zákona.¹⁸³ Tím není myšleno, že zákon je jednoduché prosadit, ale obecně přijímaná představa, že zákon vyřeší jakékoli problémy. Marek Musil uvádí, že aktivistický přístup k legislativě je politicky přirozený jakožto nejrychlejší a nejradikálnější nástroj autoritativního donucení ke změně chování.¹⁸⁴ Již legendárním příkladem toho je patent Marie Terezie o hubení vrabců v království českém, který měl zvýšit výnos produkce obilí. Taisie Čebišová v souladu s uvedeným vypočítává důvody, které v obecné rovině přispívají k expanzi k právního řádu: jde zejména o vrchnostenský přístup veřejné správy; tlumení role právních principů a zvyklostí, které musí být pozitivisticky kodifikovány; a implicitní nahrazení vlády práva (*rule of law*)

¹⁷⁹ Takové zákony již dnes čítají stovky stran a zpravidla jde jenom o úpravu právní terminologie, změnu odkazů nebo promítnutí nových institutů.

¹⁸⁰ ŠMIHULA, D. Úvahy o hypertrofii a kolapse právního systému a ich aplikácia na právo EÚ. Str. 28 In.: CVRČEK, F. a H. JERMANOVÁ, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě IV: žijeme v nejlepším z možných právních světů? Sborník příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference pořádané Fakultou právnickou ZČU v Plzni ve dnech 1.-3. října 2014 ve Znojmě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-807-3805-432.

¹⁸¹ GREENBERG, Daniel. *Laying down the law: a discussion of the people, processes and problems that shape Acts of Parliament*. London: Sweet, 2011. Str. 155. ISBN 978-041-4046-931.

¹⁸² NOVOTNÝ, M. Legislativní mýty objevující se při projednávání zákonů v Senátu. Str. 316 a násl. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

¹⁸³ Tento přístup je bohužel celospolečensky zakotven a prostupuje prakticky všemi úrovněmi rozhodování. Ač se tomuto tématu věnuji, tak sám zpětně musím kriticky hodnotit některá svá hlasování v kolektivních orgánech, jichž jsem členem, že se opírají o tento přístup. Ten je méně inkluzivní a jeho řešení téměř určitě dlouho nepřetrvá, ale je rychlejší.

¹⁸⁴ MUSIL, M. Mýtus legislativní dokonalosti. Str. 305 In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

vládou pomocí práva (*rule by law*).¹⁸⁵ Uvádí také určitý problém s čl. 4 odst. 1 Listiny, jejíž požadavek výhrady zákona je veřejnou správou vnímán jako požadavek upravit téměř vše zákonem.¹⁸⁶ K podobnému závěru dochází i Petr Mlsna.¹⁸⁷ Soňa Paukrťová a Oldřich Kužílek přidávají argument pocitu permanentního „válečného stavu“, ve kterém zákonodárce žije, tedy nebetyčnou potřebu na veškeré problémy reagovat bezodkladně novelou právního řádu, čímž dochází k jeho expanzi.¹⁸⁸ Dle Zdeňka Šína „*má takový způsob [řešení] zanedbatelný význam, zato přináší další úřadování a další poplatky za úřední úkony a zbytečně zatěžuje občany i organizace*“.¹⁸⁹ V souladu s těmito tezemi shrnuje i František Cvrček, kdy za zdroj současného marasmu právního řádu považuje instrumentální pojetí práva, které politici bez ohledu na svou politickou orientaci vnímají jako jeden z nástrojů řízení ekonomického a politického života.¹⁹⁰ Jako příklad uvádí privatizaci státního majetku „bez právníků“ v 90. letech – právo je z normativního systému, který stanovuje, co má být, deklasováno v pouhý instrumentář politika. Eduard Púry s odkazem na Aristotela upozorňuje dále na problém plochosti práva jakožto regulatorního nástroje, který svou obecností musí zákonitě zobecnit i každý konkrétní regulovaný vztah.¹⁹¹ Právo by proto mělo plnit pouze subsidiární úlohu tam, kde zákonodárce ze závažných důvodů – jako je veřejná bezpečnost, zdraví nebo veřejný pořádek – nemůže trvání skutkového stavu tolerovat. Při přikročení k plošné regulaci všech oblastí nám (dobré) právo bude nabízet jen dobrá řešení, namísto těch nejlepších možných. Na druhou stranu „*za túto svoju nedokonalosť poskytuje nedokonalým ľuďom mnoho dobrého*“.¹⁹²

¹⁸⁵ Srovnej KYSELA, J. a J. WINTR. Str. 51. In: *Legislativní proces (teorie a praxe)*.

¹⁸⁶ ČEBIŠOVÁ, T. Právo na dobré zákony? Str. 87-88. In.: VOSTRÁ, L. a J. ČERMÁKOVÁ, ed. *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého symposia "Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice"*, Praha, 29.-30.11.2004. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-868-9852-0.

¹⁸⁷ MLSNA, P. Ústavní základy tvorby práva. Str. 85. In: *Legislativní proces (teorie a praxe)*.

¹⁸⁸ PAUKRTOVÁ, S. a O. KUŽÍLEK. Zákon o legislativním stop-stavu: Principy návrhu. Str. 151. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

¹⁸⁹ ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. Praha: C.H. Beck, 2009. Beckovy příručky pro právní praxi. Str. 131. ISBN 978-80-7400-162-8.

¹⁹⁰ CVRČEK, F. Metamorfózy českého právního řádu z hlediska kvantitativního (fakta a spekulace). Str. 57. In.: JERMANOVÁ, H. a Z. MASOPUST, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Metamorfózy práva ve střední Evropě" a kolokvia "Metamorfózy veřejné správy", pořádaných Ústavem státu a práva AV ČR a Fakultou právnickou ZČU v Plzni ve dnech 11.-13. června ve Znojme*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk Plzeň, 2008. ISBN 978-80-904024-6-1.

¹⁹¹ PÚRY, E. Právo nie je najlepším riešením. Str. 15. In.: CVRČEK, F. a H. JERMANOVÁ, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě IV*.

¹⁹² Ibid. Str. 17.

Tabulka č. 2

Zákony	Počet celkem	% z celku	Počet let	Průměr na rok
1918-1938	1432	26	20	72
1938-1945	0	0	6	0
1945-1989	1491	27	44	34
1990-2015	2647	47	25	106
Celkem	5580	100	95	58

Počet přijatých zákonů ve sledovaných obdobích¹⁹³

Z tabulky č. 2 je možné vidět trend nárůstu zákonů v českém právním řádu, kdy je zajímavé, že revoluční období (1918-1920, 1948-1950, 1990-1992) přinášejí zhruba srovnatelný počet 434-495 nových zákonů. Po revolučním období transformace v 90. letech se tento trend nezastavil a pokračuje v nárůstu přijímání zákonů přes sto ročně.¹⁹⁴ Nicméně dle Cvrčka je ale český právní řád co do svého objemu standardní a nevybočuje z evropského průměru.¹⁹⁵ Problémem zůstává jeho vnitřní nestálost.

Asi nejznámějším nástrojem k řešení hypertrofie práva ze zahraničí je britská politika „1-for-2“, která spočívá v tom, že za každý nový předpis musí být dva předpisy zrušeny.¹⁹⁶ Tento přístup byl převzat na příklad i ve Spojených státech administrativou prezidenta Donalda Trumpa jako exekutivní příkaz č. 13771. Cílem této politiky je omezit regulatorní zátěž zejména pro podnikatele tak, aby s každým novým předpisem se celková regulatorní zátěž snížila nebo byla alespoň zachována na stejné úrovni.¹⁹⁷ Jak je tedy zřejmé, název trochu mate, neboť jde o regulaci regulatorní zátěže a nikoli o regulaci počtu právních aktů. Řada států zavedla také poradní orgány pro hodnocení regulatorní zátěže návrhů, jako je nizozemský ATR (*adviescollege toetsing regeldruk*) nebo německá Národní rada pro kontrolu regulace (*Nationaler Normenkontrollrat*), které vládě nebo parlamentu mohou zpracovávat analýzy dopadů regulace a dávat svá doporučení. Z výše uvedeného je zřejmé, že trendem je spíše redukce administrativní zátěže a zvyšování kompetitivnosti soutěžitelů než redukce právní hypertrofie. Na tuto skutečnost upozorňovala během svého slyšení v Evropském parlamentu

¹⁹³ Převzato z CVRČEK, F. Nadměrná regulace nebo chaos? Str. 120. In.: CVRČEK, F. a H. JERMANOVÁ, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě V.: Překrásný nový svět nebo ostrov? Sborník příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference pořádané Fakultou právnickou ZČU v Plzni ve dnech 8.-10. června 2016 ve Znojmě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-636-1.

¹⁹⁴ Ibid. Str. 120-121.

¹⁹⁵ Ibid. Str. 125.

¹⁹⁶ *One-in, One-out: Statement of New Regulation*. HM Government, 2011. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf.

¹⁹⁷ PEACOCK, M. Implementing a Two-for-One Regulatory Requirement in the U.S. *Working Paper*. The George Washington University Regulatory Studies Center, 2016. Dostupné z: https://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs1866/f/downloads/Peacock_Implementing-Two-For-One%2012-2016_final.pdf.

i Helen Xanthaki v kontextu hodnocení politik *Better Regulation* a *SMART*. Ty se podle ní věnují spíše „Evropě podniků“ než „Evropě občanů“, takže přínos politik je jen dílčí.¹⁹⁸ Z uvedeného je nicméně možné učinit závěr, že mediálně vděčné téma expanze právního řádu není naším základním problémem – tím je jeho dynamika.

4.1.2 Zásada stability práva

Zatímco předmětem předchozí podkapitoly byla otázka expanze práva a juridizace dalších oblastí společenských vztahů, nyní se zaměříme na vnitřní dynamiku právního řádu. Stagnace právního řádu na jednu stranu znamená jeho zastarávání, proti kterému bude právní praxe muset dříve nebo později zakročit reinterpetací existujících právních institutů. Historické zkušenosti takový vývoj potvrzují.¹⁹⁹ Přílišná dynamika právního řádu naproti tomu zase povede k obdobné degradaci práva, protože z důvodu dočasnosti práva se vytratí znaky obecnosti a rovnosti, neboť na stejné případy budou v průběhu relativně krátkého časového období aplikovány rozdílné předpisy. Tyto principy shrnuje Zbyněk Šín: „*Požadavek stability zákonodárství znamená, aby právní úpravy nebyly měněny nahodile, zbytečně, aniž to bylo zdůvodněno objektivními potřebami vývoje. Subjektivismus a voluntarismus snižuje působení práva, negativně ovlivňuje právní vědomí a jistoty občanů a zákonnost.*“²⁰⁰ Obdobně Jiří Grospič uvádí „... je potřebné vycházet z toho, že legislativní proces vypracování a přijímání legislativních aktů má dlouhodobější charakter a že proto právní regulace není vhodným prostředkem pro dosažení krátkodobých politických úkolů, má stanovit dlouhodobě působící pravidla, která odpovídají požadavkům právní jistoty. Z toho naopak vyplývá požadavek, aby regulatorní politika byla plánována pro delší období...“²⁰¹

K problému překotné vnitřní dynamiky právního řádu se v minulosti již vyjádřila i jedna z komor české legislatury – Stálá komise Senátu pro Ústavu a parlamentní procedury v roce 2006 přijala usnesení, které v mírnější podobě převzalo²⁰² i plénum Senátu: „... *zákonodárny proces v České republice se však stále zřetelněji vyvíjí způsobem omezujícím možnost jeho*

¹⁹⁸ XANTHAKI, H. Quality of Legislation. Str. 333. Obdobně POPELIER, P. The role of courts in legislative policy diffusion and divergence. *The Theory and Practice of Legislation*. 2016, 3(3), str. 317. DOI: 10.1080/20508840.2015.1131058. ISSN 2050-8840. nebo ROBINSON, W. Introduction: EU Legislation—A Shared Responsibility. *The Theory and Practice of Legislation*. 2014, 2(3), str. 246.. DOI: 10.5235/2050-8840.2.3.239. ISSN 2050-8859.

¹⁹⁹ *Stare legis* se objevuje jako typická zásada čínského práva *sao* nebo islámského práva *taklíd*.

²⁰⁰ ŠÍN, Z. *Tvorba práva*. Str. 9.

²⁰¹ GROSPÍČ, J. Podněty OECD a Asociace pro legislativu ke zkvalitnění právní regulace. Str. 147. In.: VOSTRÁ, L. a J. ČERMÁKOVÁ, ed. *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*.

²⁰² Plénum Senátu v usnesení č. 303 (senátní tisk č. 245) v 5. funkčním období ze dne 25. ledna 2006 konstatovalo, že „*zákonodárny proces v České republice se dlouhodobě vzdaluje klasickým ideálům tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva...*“

chápání jako procesu uvážlivého a racionálního rozhodování ctícího hodnoty právní jistoty a jasnosti, přiměřenosti, předvídatelnosti a bezrozpornosti právního řádu a majícího závažné dopady na právní poměry fyzických a právnických osob...“ Stálá komise nicméně správně identifikuje i hlavní zdroj problému: „... problémem závažnějším než sám objem právní regulace [je] její nestabilita, tj. četnost a charakter novelizací zákonů, kterou v našem případě nelze spojovat pouze s polistopadovou transformací společnosti a s integrací do Evropské unie, ale především s nedostatečně koncepční tvorbou zákonů již v exekutivě...“²⁰³

Tabulka č. 3

Zákony	Kodexy	Počet §	Kodexy s novelizacemi	Počet §	Čisté novely	Celkem
K 31. 12. 2012	774	20 794	272	9 278	1 381	2 427
K 1. 2014	772	24 241	279	9 498	1 401	2 452
K 1. 2016	778	24 442	283	9 712	1 520	2 581

Kodex označuje zákon, který je nositelem právní úpravy, ale kromě derogací nemění jiné předpisy; kodex s novelizacemi označuje zákon obsahující právní úpravu a dále měnící jiné kodexy nebo kodexy s novelizacemi; čisté novelizační zákony pouze mění kodexy nebo kodexy s novelizacemi.²⁰⁴

Podíváme-li se na statistiku zpracovanou Františkem Cvrčkem (viz Tabulka č. 2), musíme dojít k závěru, že se nacházíme v období s největším počtem právních předpisů. Nicméně expanze právního řádu není tím nejpalcivějším problémem. Z Tabulky č. 3 vyplývá, že nárůst počtu zákonů není příliš velký a převážně jde o přijímání novel stávající právní úpravy. Obdobně nedochází k radikálnímu nárůstu počtu paragrafových ustanovení zákonů a jejich počet vykazuje za dva roky nárůst zhruba o 2 %. Toto kvantitativní zkoumání však již neukáže, že v těchto absolutních číslech je schována kompletní rekodifikace soukromého práva v podobě občanského zákoníku, zákona o obchodních korporacích, zákona o mezinárodním právu soukromém, rejstříkového zákona a zákonů souvisejících s rekodifikací soukromého práva. Všechny tyto předpisy na své adresáty kladly řadu požadavků na změnu svého chování a uvedení reálného stavu do souladu s novými předpisy, přestože paragrafový nárůst nebyl velký.

Nepřehlednost právního řádu není vina rekodifikační aktivity, protože Cvrček poukazuje na stoupající trend novelizační činnosti. Zatímco na začátku 90. let novelizace tvořily asi 37 % přijímaných zákonů, v roce 2015 to již bylo 87 % zákonů s tím, že od legislativní smršti tento trend neklesá, ale zvyšuje se. Cvrček v tomto kontextu upozorňuje, že oblíbený slaměný panák

²⁰³ Usnesení stálé komise pro Ústavu a parlamentní procedury Senátu č. 10 z její 10. schůze v 5. volebním období dne 12. 1. 2006.

²⁰⁴ CVRČEK, F. Nadměrná regulace nebo chaos? Str. 124. In.: CVRČEK, F. a H. JERMANOVÁ, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě V.*

Evropské unie může být důvodem novel jen v 15-20 % případů.²⁰⁵ Dle Cvrčka také dochází k prodlužování zákonů i jednotlivých paragrafů, takže v předpisech celkově přibývá norem a odchylek od obecných pravidel, což ještě více mate uživatele²⁰⁶ a přispívá kazuistice. František Cvrček svoji analýzu uzavírá poměrně černě: „*Toto tempo změn nemůže reálně žádný právní řád unést, nehledě na to, že v takovém právním řádu se nikdo ani nemůže reálně orientovat.*“²⁰⁷ Aleš Gerloch vyzdvihuje tolik potřebný přístup skeptického zákonodárce, když si pokládá otázku, zda „[p]řes uznání nezbytnosti reakce na zrychlující se společenský vývoj, při tvorbě zákonů vždy vyvstává otázka, zda je nová právní úprava skutečně objektivně nezbytná, zda obstojí proti požadavku stability práva, zda vyváží nedostatky s jeho labilitou.“²⁰⁸ Za místo původu (nejen) tohoto problému je možné označit tuzemskou podobu improvizované parlamentní kultury, o které mluví Jan Wintr.²⁰⁹ V praxi se tento fenomén projevuje tím, že řada zcela zásadních koncepčních změn zákona nastane až v návaznosti na živelné deliberace na sněmovní půdě a korekce skrze poslanecké pozměňovací návrhy a ministerský lobbying.²¹⁰

²⁰⁵ CVRČEK, F. Nadměrná regulace nebo chaos? Str. 127. In.: CVRČEK, F. a H. JERMANOVÁ, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě V*. Je nicméně nutné zdůraznit, že podíl unijních adaptací je téměř nemožné určit – Lenka Pítrová na příklad pracuje s 30 %, ale tradují se i čísla mnohem vyšší. Problémem je i gold-plating, kdy unijní nálepku občas dostane i legislativní návrh, který reálně má vztah k unijnímu právu jen malý. Dle Michala Tuláčka jde o snahu ulehčit takovému zákonu schválení v Parlamentu, protože označení za unijní adaptaci zvyšuje šanci na schválení zákona v Parlamentu až o 18 %. Viz TULÁČEK, Michal. *Mýtus 80 %. Do jaké míry je české právo fakticky tvořeno v Bruselu*. Praha, 2013. Studentská vědecká odborná činnost. Univerzita Karlova v Praze. Str. 10.

²⁰⁶ CVRČEK, F. *Metamorfózy českého právního řádu z hlediska kvantitativního (fakta a spekulace)*. Str. 53. In.: JERMANOVÁ, H. a Z. MASOPUST, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*.

²⁰⁷ CVRČEK, F. *Právní informatika*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk Plzeň, 2010. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. Str. 275. ISBN 978-808-7439-005.

²⁰⁸ GERLOCH, A. K možnostem stabilizace právního řádu České republiky a zvýšení efektivity legislativního procesu. Str. 22. In.: VOŠTRÁ, L. a J. ČERMÁKOVÁ, ed. *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*.

²⁰⁹ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Str. 44 a násl.

²¹⁰ Poměrně bezskrupulózně to vyjádřil třeba výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj Poslanecké sněmovny ve svém usnesení z 10. května 2018 k tisku č. 138 v 8. volebním období: „... ž á d á Ministerstvo vnitra, aby se pokusilo ve větším rozsahu zapracovat do prováděcích národních předpisů výluky směřující k omezení byrokratické náročnosti naplnění Nařízení o ochraně osobních údajů. c) ž á d á Ministerstvo vnitra o přípravě komplexního pozměňovacího návrhu k předkládaným zákonům...“ (zdůraznění doplněno).

4.1.3 Zásada předvídatelnosti práva

Latinské *ubi ius incertum ibi ius nullum* shrnuje zásadu předvídatelnosti práva, která je dle Ústavního soudu předpokladem právního státu,²¹¹ jak jej chápeme v tuzemských reáliích. Soud dále pokračuje: „*Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů... V obdobném duchu vyznívá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který klade srovnatelné požadavky na kvality příslušného zákona (přístupný, předvídatelný, přesný).*“²¹² Carl Bumke mluví v kontextu rozhodovací praxe Spolkového ústavního soudu *de lege lata* o nutnosti, aby si zákonodárce osvojil takový způsob práce, kterým by jasně a vědomě stanovil koherentní vztah mezi jednotlivými ustanoveními zákona, ale i právního řádu.²¹³ V opačném případě se systém práva otevírá nahodilostem a rozbíjí se i celý tradiční instrumentář právní interpretace, vycházející z principu racionálního zákonodárce, jak jej známe. V podstatě by bylo nutné zahrnout veškeré systematické metody interpretace, jako jsou zásady nevytváření nepoužitelných ustanovení, zásady nevytváření obsolentních ustanovení, zásady nevytváření mezer v zákoně nebo zásady dovození opaku.²¹⁴ Takový krok ovšem vede k zániku předvídatelnosti práva, neboť nám bude chybět nástroj pro destilaci pravidla chování obsaženého v právním předpisu. I při té nejlepší vůli tvůrce předpisu jsme totiž omezeni lexikologickými pravidly pro slovní vyjádření normy. Dekodérem nám jsou pravidla právní interpretace, jejichž obsah musí akceptovat i zákonodárce. Problémem je samozřejmě situace, kdy zákonodárce tato pravidla nerespektuje a ustanovení zákona dostane aplikační praxí jiný obsah, který v zákonodárci vyvolá další snahu o precizaci a novelizaci.²¹⁵

Německá právní věda dále pracuje s povinností „pravdivosti“ předpisů (*Normenwahrheit*), tedy povinností, aby zákonodárce skutečně svou legislativní aktivitou směřoval k deklarovanému cíli a nikoli k něčemu jinému. To samé platí i o tom, že veřejná moc nemůže měnit obsah zákonného ustanovení oproti deklarovanému. Dle Spolkového ústavního soudu veřejná moc nemůže zákonné ustanovení používat k expanzi nebo transformaci obsahu zákonného

²¹¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01, část VI., odst.1.

²¹² Sp. zn. Pl. ÚS 77/06 „přílepkový nález“, bod. č. 70.

²¹³ BUMKE, C. The Obligation of Consistency in Lawmaking. Str. 169. In.: MEßERSCHMIDT, K. a D. A. OLIVER-LALANA, ed. *Rational Lawmaking under Review*.

²¹⁴ Viz WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Str. 72 a násl. Ilustrativně usnesení sp. zn. II. ÚS 29/16, odst. 6: „*Toto by však bylo v rozporu s předpokladem racionálního zákonodárce, který je základním východiskem interpretace práva a z kterého lze dovodit, že racionální zákonodárce netvoří nadbytečné právo.*“

²¹⁵ Takovým vývojem si na příklad prošlo ustanovení § 29 trestního zákoníku o „zcela zjevně nepřiměřené“ nutné obraně.

zmocnění.²¹⁶ Shodně s tím rozhoduje i český Ústavní soud: „*Principu právního státu tak je imanentní princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci... V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost...*“²¹⁷ S tezí o chybějící souvislosti mezi touto zásadou a obsahem předpisu nelze souhlasit, protože se zde dává vzniknout kontextovému obsahu, tzn. koherentní výklad předpisu příp. celého právního odvětví jako celku ovlivňuje výklad jednotlivých ustanovení zákona i po obsahové stránce. Pro potřeby této podkapitoly se omezme na konstatování povinnosti zákonodárce deklarovat úmysl zákona a na něm také setrvávat. Tím zákonodárce přispívá i právní jistotě a možnosti se orientovat v právním řádu díky historickým metodám interpretace, které se mohou opírat o mj. i laikovi snadno dohledatelné důvodové zprávy. Poetičtěji řečeno „*k porozumění zákonu je třeba porozumět „chorobě společnosti“, kterou má zákon léčit*“.²¹⁸ Zákonodárci je tak poskytnut dostatečný prostor k volbě nejvhodnější regulace (viz dále), ale musí své pohnutky dát jasně najevo a setrvat na nich.

4.2 Zásada rozumnosti

Významný právní teoretik a americký federální soudce Richard Posner v jednom svém rozsudku uvedl: „[oproti správním úřadům] *Zákonodárce má demokratickou legitimitu činit rozhodnutí na základě hodnotových soudů, na základě vlastních představ a dohadů, nebo dokonce na základě hodů mincí či jiných nahodilých prostředků.*“²¹⁹ SDEU unijnímu zákonodárci sice taktéž přiznává velkou měrou volnost uvážení: „... *je namístě připomenout, že zákonodárci Společenství je třeba přiznat širokou posuzovací pravomoc v oblastech, které z jeho strany předpokládají volby politické, ekonomické a sociální povahy a v jejichž rámci má zákonodárce provést komplexní posouzení...*“²²⁰ ale musí tak činit na základě určitého racionálního úvahy²²¹ a na základě předběžného zkoumání.²²² Očekávání vzniklá z takových zkoumání se sice nemusí potvrdit, ale Komise má povinnost zvážit všechny varianty řešení

²¹⁶ Spolkový ústavní soud tak konstatoval v rozhodnutí ve věci *Rückmeldegebühr*, BVerfGE 108, 1 (odst. 64). Skutkově šlo o nedovolenou extenzi výkladu ustanovení o ukládání poplatků.

²¹⁷ Nález sp. zn. I. ÚS 420/09, bod. 20.

²¹⁸ Pro zajímavost uvádím, že se jedná o Ústavním soudem nejcitovanější Fullerovu pasáž. FULLER, L. L. *Morálka práva*. Str. 81.

²¹⁹ Rozhodnutí Odvolacího soudu pro sedmý okrsek *Hoctor v. US Dep. of Agriculture*, 82 F.3d 165 (1996). Soudce Posner tímto poukazyval na jiný standard pro tvorbu práva ze strany zákonodárce a správního úřadu či agentury.

²²⁰ C-344/04 *IATA*, bod č. 80.

²²¹ C-367/95P *Sytraval*, bod č. 62, C-17/99 *Francie proti Komisi*, body č. 35-36.

²²² C-504/04 *Agrarproduktion*, bod č. 38.

problému, který si žádá legislativní řešení, a být schopna si své rozhodnutí obhájit.²²³ SDEU stejné požadavky aplikuje i při zkoumání správného provádění unijního práva členskými státy. Příkladem je rozhodnutí ve věci *Bressol*, ve kterém neprovedení předběžných analýz frankofonním regionálním parlamentem Soudnímu dvoru indikovalo nedostatečnou promyšlenost přijaté belgické legislativy a naznačil potenciální neslučitelnost s právem EU.²²⁴

Německý Spolkový ústavní soud odmítl existenci ústavní povinnosti zákonodárce zdůvodňovat svá rozhodnutí, protože legislatura není ve stejném postavení jako správní orgán, jehož rozhodnutí musí být přezkoumatelná.²²⁵ Soud nicméně dlouhodobě zastává pozici, že zrcadlově k výhradnímu oprávnění posoudit důvody pro přijetí legislativy legislatura má povinnost zjistit reálný stav regulovaného prostředí. Pokud se jeho predikce nenaplní, má zákonodárce také povinnost přijatou úpravu příslušně upravit.²²⁶ Posouzení legislaturou podléhá ze strany soudu procesní kontrole, kdy legislatura musí svá rozhodnutí stavět na spolehlivých prognózách opřených o metodologicky správné expertní zkoumání.²²⁷ V rozhodnutí týkajícího se metody stanovení existenčního minima se soud vyjádřil v tom smyslu, že pokud bude poskytnuto existenční minimum ne v nerozumné výši, tak volba určení výpočtu jeho hranice náleží zákonodárci. Ten své rozhodnutí musí být schopen zdůvodnit.²²⁸ Rozhodnutí založené na nereálných předpokladech odporujících ekonomickým, sociálním, nebo dokonce fyzikálním zákonitostem by pak bylo v rozporu se Základním zákonem.²²⁹ Stejně tak soud nebude legislatuře tolerovat vágní důvody a cíle legislativy.²³⁰ V tomto rozhodnutí soud dále nasměroval zákonodárce k hledání rady u praktiků, aby ten byl schopen co nejlépe zhodnotit reálný stav věcí.

Závěrem úvahy Carla Waldhoffa je, že Spolkový ústavní soud výše uvedené příkazy zákonodárci ukládá z důvodu svého vlastního sebeomezení. Logikou za tímto pozorováním totiž je skutečnost, že soud se může pouhým odkazem na nedostatečné procesní zhodnocení důvodů a dopadů legislativy vyhnout přezkumu substantivní racionality zákonodárcovy

²²³ C-58/08 Vodafone, bod č. 54-57; dále též C-504/04 Agrarproduktion, bod č. 35, či C-310/04 Španělsko proti Radě, bod č. 126.

²²⁴ C-73/08 Bressol, body č. 73 a násl.

²²⁵ Bod č. 281 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Finanzausgleich II.*, BVerfGE 86, 148.

²²⁶ Bod č. 28 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Mühlengesetz*, BVerfGE 25, 1.

²²⁷ Bod č. 102 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Juniorprofessur*, BVerfGE 111, 226.

²²⁸ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Existenzsichernder Regelbedarf*, BVerfGE 137, 34.

²²⁹ Bod č. 56 a násl. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Papenburg*, BVerfGE 86, 90.

²³⁰ Bod č. 92 rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Apotheken-Urteil*, BVerfGE 7, 377.

úvahy.²³¹ Zdůraznění těchto povinností nutí zákonodárce se s otázkou rozumnosti návrhu vypořádat ještě před případným napadením předpisu u Spolkového ústavního soudu. Procedurální pojetí přezkumu racionality legislativy je vlastní i Soudnímu dvoru Evropské unie,²³² takže „soudní přezkum bude omezen jen případy na zjištění, zda zvolená úprava není založena na zásadním pochybení či zneužití pravomoci, a zda příslušené orgány zásadně nezanedbaly svou povinnost zhodnotit reálný stav věcí“.²³³ V praxi tak Soudnímu dvoru stačí, pokud legislativní orgány prokážou, že při přijímání legislativy zvážily další možnosti a metody regulace.²³⁴ Primární právo Evropské unie ale předepisuje oblasti, ve kterých zákonodárce musí provést zhodnocení a odůvodnění svých rozhodnutí.²³⁵

Edwin Alblas a José Luis Castro-Montero na základě rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Client Earth*²³⁶ přicházejí s konstrukcí, která by znamenala posun směrem k substantivnímu přezkumu.²³⁷ V tomto rozhodnutí šlo o právo na informace a poskytnutí zprávy RIA k legislativnímu aktu týkajícího se ochrany životního prostředí. Komise odmítla tyto dokumenty vydat na základě zvláštního zmocnění pro neposkytnutí podkladů z důvodu rizika významného ovlivnění jejího interního rozhodovacího procesu. Zde je vhodné podotknout, že Soudní dvůr je oprávněn přezkoumávat i neprávnické akty, které ale mají právní účinky vůči třetím osobám.²³⁸ Oba autoři na základě toho argumentují, že jestliže RIA má takto Komisí tvrzené významné postavení v rozhodovacím procesu, pak je nezbytné ji za takový akt považovat a v souvislosti s tím musí existovat možnost soudního přezkumu RIA i po obsahové stránce.²³⁹ Podle Rady i Evropského parlamentu jsou právní účinky spojeny jen s aktem samotným

²³¹ WALDOFF, C. On Constitutional Duties to Give Reasons for Legislative Acts. Str. 134. In.: MEßERSCHMIDT, K. a D. A. OLIVER-LALANA, ed. *Rational Lawmaking under Review*.

²³² LENAERTS, K. The European Court of Justice and Process-oriented Review. *Research Paper in Law*. College of Europe, 2012, (1), str. 2-19.

²³³ C-189/01 Jippes, bod č. 80.

²³⁴ Např. C-176/09 Lucembursko proti Evropskému parlamentu a Radě, bod č. 63: „Niméně i v případě existence takové pravomoci je zákonodárce Unie povinen založit svoji volbu na objektivních kritériích. Navíc musí v rámci posouzení omezení spojených s jednotlivými opatřeními, jež připadají v úvahu, přezkoumat, zda cíle sledované zvoleným opatřením mohou odůvodnit i značně negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty...“ a bod č. 65: „V tomto ohledu je třeba připomenout, že Komise před vypracováním návrhu směrnice provedla posouzení dopadů a že posuzované alternativy jsou též v tomto návrhu shrnuty. Z nich vyplývá, že se Komise v této souvislosti zabývala různými alternativami...“

²³⁵ Zejména jde o vypořádání se s dodržением principů subsidiarity a proporcionality (čl. 5 Protokolu č. 2 ke Smlouvě o fungování EU), dále čl. 114 SFEU ve vztahu k fungování vnitřního trhu či zhodnocení fiskálních dopadů dle čl. 310 SFEU.

²³⁶ Spojené věci T-424/14 a T-425/15 *Client Earth*.

²³⁷ ALBLAS, E. a J. L. CASTRO-MONTERO. Competence versus competency. Str. 17.

²³⁸ Čl. 263 SFEU.

²³⁹ ALBLAS, E. a J. L. CASTRO-MONTERO. Competence versus competency. Str. 21.

a nikoli s RIA, jakožto podkladem pro rozhodnutí o formě a obsahu aktu.²⁴⁰ Obdobný názor zastávala i generální advokátka Eleanor Shrapstone již o dekádu dříve.²⁴¹ Soudní dvůr se k tomuto zatím nevyjádřil, ale již nyní provádí přezkum správnosti, věrohodnosti i vzájemného souladu podkladů pro komplexní rozhodnutí v jiných typech řízení, takže lze uvažovat o možnosti tímto směrem svůj přezkum rozšířit.²⁴²

Soudy daný seznam maxim, jak se má zákonodárně rozumně chovat, v tuzemské rozhodovací praxi chybí. Marie Zámečnicková upozorňuje, že jako implicitní pravidlo je možné jej dovodit z aplikace testu proporcionality Ústavním soudem.²⁴³ Dílčím orientačním bodem je test rozumnosti, který Ústavní soud aplikuje v případech spadajících do hlavy čtvrté Listiny. Tento test umožňuje zákonodárci větší volnost uvážení než standardní test proporcionality, což slovy Ústavního soudu znamená: „*Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nutně nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.*“²⁴⁴ Test rozumnosti tak poskytuje zákonodárci velkou diskreci uvážení, do které Ústavní soud vstupuje jen v případech excesu.²⁴⁵ Čeští ústavní soudci se také tolik nebojí formulovat vlastní hodnotové soudy ohledně (ne)rozumnosti zákonné úpravy.²⁴⁶ Český Ústavní soud zdůvodňuje svou zdrženlivost mimo jiné nižší mírou informovanosti, než kterou disponuje zákonodárce: „*Ústavní soud musí... vykazovat větší míru zdrženlivosti vůči legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatelů, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných*

²⁴⁰ Předmětem sporu byla námitka použití nevhodné metody analýzy Komisí, což mělo dle Estonska následek v nevhodné volbě řešení problému. Viz C-508/13 Estonsko proti Evropskému parlamentu. SDEU zprávu RIA v minulosti použil jako podklad pro test proporcionality napadeného aktu. Viz KEYAERTS, D. Ex ante evaluation of EU legislation intertwined with judicial review? Comment on Vodafone Ltd v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (C-58/08). *European Law Review*. 2010, 35(6), str. 869-884. ISSN 0307-5400.

²⁴¹ Stanovisko generálního advokáta ve věci C-310/04 Španělsko proti Radě.

²⁴² C-12/03 P Tetra Laval, bod č. 39: „... neznamená to, že soud Společenství nesmí přezkoumávat výklad údajů hospodářské povahy provedený Komisí. Soud Společenství totiž musí zejména ověřit nejen věcnou správnost dovolávaných důkazních materiálů, jejich věrohodnost a jejich soudržnost, ale rovněž přezkoumat, zda tyto skutečnosti představují veškeré relevantní údaje, jež musí být při posuzování komplexní situace vzaty v úvahu, a zda o ně lze opřít vznesené závěry.“

²⁴³ ZÁMEČNÍKOVÁ, M. *Vady zákonodárského procesu a zákonodárství vůbec*. Str. 37.

²⁴⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 61/04, bod č. 41.

²⁴⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16, bod 71.

²⁴⁶ Z nedávných rozhodnutí na příklad nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17, bod č. 174: „*Ústavní soud pokládá požadavek postupného snižování dluhu jako oprávněný a rozumný*“ a bod 175: „... jde o zcela racionální a předvídatelný následek nesplnění dané povinnosti, již samotnou shledal Ústavní soud proporcionalní.“

*legitimních cílů na obdobné úrovni.*²⁴⁷ Dalším důvodem zdrženlivosti je skutečnost, že vůči ostatním složkám státní moci si Ústavní soud uvědomuje svou fiskální neodpovědnost, tzn. není tím, kdo bude muset pro výkon svého rozhodnutí hledat finanční zdroje, a tudíž svým rozhodnutím může vyvolat ještě horší následky.²⁴⁸ Jak je tedy vidno, zásada rozumnosti není v současném stavu věci natolik zažitá, aby se u Ústavního soudu dočkala výrazného zastání, a Ústavní soud se drží spíše procesní stránky přezkumu. Tomu odpovídá, že Ústavní soud často opírá úspěch v testu proporcionality o komparativní nebo vědecké studie provedené zákonodárcem.²⁴⁹ Poněkud kriticky je nutné předpokládat, že zákonodárce nebude v doprovodných dokumentech uvádět studie, jejichž výsledek nesvědčí jeho záměrům. Dále pak vzhledem ke skutečnosti, že předkladatelem většiny zákonů je vláda, vybavená rozsáhlým administrativním aparátem, je zde zjevná nerovnost mezi návrhatelem zrušení předpisu, který takovým odborným zázemím zpravidla nedisponuje, a vládou či Parlamentem.

Další aspektem principu rozumnosti a určitou novinkou je vstup lidských práv do legislativní činnosti, které musí veřejná moc zohledňovat a za případné porušení i odpovídat.²⁵⁰ Evropský soud pro lidská práva povinnost rozhodovat se na základě racionálních argumentů našel ve věci *Hatton proti Spojenému království*,²⁵¹ kde zkoumal zanedbání povinnosti zhodnocení vlivu rozšíření provozu letiště na zdraví a soukromí občanů žijících v okolí. Na podobném základu vyhověl stížnosti na porušení zákazu diskriminace v otázce ruské úpravy zakazující osobám nakaženým virem HIV přepravu veřejnou hromadnou dopravou, která neměla žádnou

²⁴⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/17, bod č. 44.

²⁴⁸ Ústavní soud sice rozhoduje v konkrétních věcech, ale jeho rozhodnutí mohou mít dalekosáhlé a nepředpokládané následky na veřejné rozpočty, čehož si je Ústavní soud vědom. Opačný postup by znamenal přístup *fiat justitia ruat caelum*, který s sebou nese riziko způsobení ještě větší nespravedlnosti. Viz FILIP, J. Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR. Str. 211-212. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA, ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

²⁴⁹ Srovnej sp. zn. Pl. ÚS 2/17, bod 46; sp. zn. Pl. ÚS 7/17, bod č. 64; sp. zn. Pl. ÚS 28/16, bod č. 33. Zohlednění doprovodných dokumentů potvrzuje i Jan Filip. Ibid. Str. 205.

²⁵⁰ Což je v rozporu s klasickým pojetím suverenity zpodobněné v anglické poučce „*king can do no wrong*.“ Pavel Höllander mluví o existenci pouze politické odpovědnosti za legislativní újmu a právní odpovědnost odmítá. Viz HÖLLANDER, P. Odpovědnost státu za „legislativní újmu“ aneb postmoderní záměna právní a politické odpovědnosti. Str. 67. In.: TICHÝ, L. a J. HRÁDEK. *Odpovědnost státu za legislativní újmu: Staatshaftung für legislatives Unrecht*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. ISBN 978-80-87488-08-9. Obdobně se vyjádřil Ústavní soud k otázce protiústavní pasivity zákonodárce ve stanovisku k regulaci nájemného sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, bod 13: „... nelze považovat Parlament za orgán veřejné správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu. Nelze tak především učinit v případě, kdy Parlament vykonává svoji zákonodárnou pravomoc. Odpovědnost za výkon této pravomoci je v první řadě politická... Takovýto zásah [derogace předpisu] Ústavního soudu sice může za určitých okolností mít vliv na práva jednotlivce, do nichž bylo v důsledku takového zákona nebo mezery v zákoně zasazeno (např. neaplikovatelnost zákona v určité věci), nezakládá však jednotlivci nárok na náhradu škody.“

²⁵¹ Hatton et al. proti Spojenému království, stížnost č. 36022/97.

oporu ve vědeckých poznatcích.²⁵² Z pohledu ústavní ochrany je vědecké a odborné zkoumání kvalitním podkladem pro úspěch předpisu v testu proporcionality, ale jejich opomenutí a nahrazení zákonodárcovou dojmologií²⁵³ naopak povede k neúspěchu.

Z výše uvedeného exkurzu je možné vyvodit několik aspektů zásady rozumnosti a nástrojů k jejímu uvedení do praxe. V první řadě zákonodárce má při své diskreci hledat řešení, které je rozumné a vyhovuje adresovanému problému, přestože judikatura se povětšinou omezuje na procesní přezkum a nevyžaduje parentovsky nejoptimálnější řešení, to by mělo zůstat maximem, kterému se zákonodárce má blížit. Individuální zákonodárce jakožto politický profesionál sdružený v kolektivním orgánu postrádá nezbytnou odbornost, takže se rozhoduje na základě předložených a dále dohledávaných informací. K tomu mu slouží zejména komunikace s experty a praktiky jak z řad orgánů veřejné správy, tak i ze soukromého a třetího sektoru.²⁵⁴ Tím se dostáváme ke třem kategoriím možných konzultovaných osob: odborná veřejnost, regulovaní praktici (*stakeholders*) a laická veřejnost, se kterými má být dle regulované úpravy tu více a tu méně veden dialog, což je projevem participativní demokracie. Přijímaná legislativa musí mít oporu v empirii, protože v opačném případě nemůže nikdy dosáhnout plné účinnosti.²⁵⁵ Stejně tak třetím aspektem je průběžná reevaluace úpravy a její přizpůsobování změně okolností v průběhu doby. Zdeněk Šín považuje použití vhodných nástrojů a metod k hodnocení důsledků nového zákona za podstatný prvek prokazující existenci ucelené koncepce zajišťování kvality legislativy.²⁵⁶ Jan Kudrna dokonce fenomén racionálního zákonodárce spojuje s podmínkou existence právního státu.²⁵⁷

²⁵² Kiyutin proti Rusku, stížnost č. 2700/10.

²⁵³ V angličtině lze narazit na výstižný termín „*guesstimation*“.

²⁵⁴ Toto označení přebírám ze slovenštiny. Důvodem pro tuto volbu je lepší vystihnutí zbytkového charakteru této kategorie, který zahrnuje občany, jejich sdružení, svazy zaměstnavatelů, odborové organizace a další lobbující tělesa.

²⁵⁵ K návrhu radikální proměny právního systému viz WESTERMAN, P. Breaking the Circle: Legislation and the need of Empirical Research. *The Theory and Practice of Legislation*,. 2013, 1(3), str. 395-414. DOI: 10.5235/2050-8840.1.3.395. ISSN 2050-8840.

²⁵⁶ ŠÍN, Z. Lze dnes utvářet kvalitní právní řád? *Právník*. 2007, 146(9), str. 1031. ISSN 0231-6625.

²⁵⁷ Autor zde pracuje s racionálním zákonodárcem jakožto osobou svolnou se svým sebeomezením, tedy kvalitativní zákonodárné činnosti převyšší její kvantitu. Nedotýká se toliko obsahu předpisů. KUDRNA, J. Racionální zákonodárce jako předpoklad existence právního státu. Str. 157-168. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Srovnej SHINAR, A. One rule to rule them all? Rules of law against the rule of law. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, 5(2), str. 149-170. DOI: 10.1080/20508840.2017.1335014. ISSN 2050-8840.

4.2.1 Impact Assessment a povinnost hledat alternativy

Craig a de Búrca definují RIA jako „soubor kroků, které mají být následovány, když je návrh politiky připravován, upozorňující na různé varianty řešení, jejich výhody a nevýhody“.²⁵⁸ Dle Rendy má RIA odpovědět na otázky 1. zda je zvolené řešení způsobilé řešit zvolený problém, 2. řešení nezpůsobuje nic nad rámec zamýšleného, 3. zda není k dispozici lepší řešení problému.²⁵⁹ Polopaticky slovy Jonathana B. Wienera je cílem ex ante hodnocení „říci ano dobrým nápadům a ne špatným“.²⁶⁰ Cílem RIA je umožnit zákonodárci nejefektivnější řešení problému při minimalizaci nákladů a nežádoucích externalit – cílem je analýza současného stavu, na jehož základě bude zvolena nejvhodnější varianta regulace, a zhodnocení jejich nejpravděpodobnějších dopadů. Zároveň řádné provedení prospektivní evaluace je nezbytné pro provedení retrospektivního hodnocení, protože ideálně obsahuje záznam o výchozím stavu, podle kterého je možné hodnotit stav následný vzhledem k deklarovaným cílům úpravy. V návaznosti na ex post hodnocení je pak možné provést seřízení nefunkční úpravy či její úplné odstranění, pokud se ukáže, že je již překonaná nebo zcela nefunkční. Tím dochází k uzavření první fáze (nikdy nekončícího) regulatorního cyklu, který se ale nesprávným nebo absentujícím provedením hodnocení přeruší.

Obecně se v Česku rozšíření hodnocení dopadů regulace spojuje s přípravou na vstup do Evropské unie,²⁶¹ což není zcela pravdivá teze, byť samozřejmě potřeba se přiblížit evropským standardům hrála poměrně velkou roli.²⁶² Povinnost předběžného i průběžného hodnocení efektivity regulace příslušnými rezorty je v českém právním řádu zakotvena nejméně od 40. let dvacátého století.²⁶³ Ve vztahu k unijnímu právu hraje hodnocení významnou roli v tom rozsahu, že ovlivňuje efektivitu unijního práva v českých poměrech. Významná v tomto může být zejména implementace unijních politik *Better Regulation* a *SMART Regulation* na národní úrovni. Tyto politiky nejsou striktně vzato pro unijního zákonodárce právně závazné ve své úplnosti, ale dle některých autorů intenzita politického

²⁵⁸ CRAIG, P. P a G. DE BÚRCA. *EU law: text, cases, and materials*. 6. New York: Oxford University Press, 2015. Str. 107. ISBN 978-019-8714-927.

²⁵⁹ RENDA, A. *Impact Assessment in The EU: The State of Art and the Art of State*. 1. Brusel: Centre for European Policy Studies, 2006. Str. 94. ISBN 92-9079-600-6.

²⁶⁰ WEINER, J. B. *Better Regulation in Europe*. Current Legal Problems: 2006. Oxford University Press, 2006, 59, str. 449. ISSN 0070-1998.

²⁶¹ WHELANOVÁ, M. Implementace práva Evropské unie do Českého právního řádu. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, 147(3). Str. 270-290. ISSN 0231-6625.

²⁶² Významnou roli hrála také proreformní doporučení OECD. K tomu více GROSPÍČ, J. Podněty OECD a Asociace pro legislativu ke zkvalitnění právní regulace. Str. 145 a násl. In.: VOSTRÁ, L. a J. ČERMÁKOVÁ, ed. *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*.

²⁶³ ŠÍN, Z. Historie legislativních pravidel v našich zemích. Str. 1323.

závazku kolegislátorů uplatňovat obsažené nástroje je natolik silná, že právní povinnost de facto vzniká.²⁶⁴ Soudní dvůr také nepřímě k těmto politikám, resp. k je ženoucím principům v minulosti přihlížel.²⁶⁵ Na základě uvedeného členský stát – včetně České republiky – má coby hybridní účastník unijního legislativního procesu povinnost zajistit používání stejných nástrojů nebo nástrojů obdobné kvality na národní úrovni při přijímání vlastní legislativy. A to nejenom v rozsahu implementace unijního práva, ale celého právního řádu, protože nastavením obecných postupů tak, aby odpovídaly unijní úrovni, se srovnatelná úroveň dostává i do situací bez unijního prvku.

Současným tuzemským základem pro provádění RIA rezorty jsou *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* spolu s doprovodnými metodikami. Hodnocení dopadů návrhu existuje ve dvou formách: 1. obecná část důvodové zprávy a 2. ve formě RIA (v užším smyslu tzv. velká RIA). Zatímco zhodnocení dopadů v důvodové zprávě je vždy na základě čl. 9 LPV, popř. § 86 Jednacího řádu Sněmovny, RIA se ve všech případech nezpracovává. O zpracování RIA rozhoduje vláda na základě přehledu dopadů vypracovaného příslušným rezortem v rámci sestavování legislativního plánu vlády. Pokud je návrh předkládán mimo legislativní plán, pak je RIA vypracovávána vždy, pokud výjimku neudělí předseda LRV. V roce 2017 byla RIA vypracovávána u 43 % návrhů zákona.²⁶⁶ Není ani překvapením, že pracovní komise LRV pro hodnocení dopadů regulace je nejkritičtější k regulatorně drahým návrhům rezortů Ministerstva financí a Ministerstva práce a sociálních věcí, které jsou hlavními nositeli redistributivní pravomoci moderního státu.²⁶⁷

Tabulka č. 4

Druh právního předpisu	Se zprávou	Bez zprávy
Věcný záměr zákona	4	0
Návrh zákona	32	24
Návrh nařízení vlády	24	43
Návrh vyhlášky	46	153

Počet případů, kdy nebyla zpracována RIA u právního předpisu v roce 2017²⁶⁸

²⁶⁴ Viz VOERMANS, W. a Y. SCHUURMANS. Better Regulation by Appeal. *European Public Law*. 2011, 17(3), str. 523. ISSN 1354-3725. Dále ALEMANN, A. The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward? *European Law Journal*. 15(3), str. 396 a násl. ISSN 1468-0386.

²⁶⁵ V případě Pfizer SDEU na příklad připustil analýzu přínosů a nákladů jako součást principu proporcionality. Viz T-13/99 Pfizer, bod č. 410.

²⁶⁶ Viz Příloha č. 8 Výroční zprávy LRV za rok 2017 - Rozbor zasedání pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a hodnocení projednávaných návrhů právních předpisů v roce 2017.

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ Ibid.

Podle Bussmana se regulace vyskytuje ve dvou podobách – sociálně-nařizovací a řešící společenské problémy.²⁶⁹ V kontextu evropského práva uvádí příklad nařízení o přístupu veřejnosti k unijním dokumentům,²⁷⁰ které ve formě sociálně-nařizovací vytváří jednotlivcům práva a mechanismy, jak se jich domoci – v tomto případě se jedná o informace o činnosti evropských institucí. Směrnice, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestných činů,²⁷¹ obsahuje sociálně-nařizovací prvky, ale především řešení sociálního problému, když se snaží zabránit sekundární viktimizaci obětí a kompenzovat jejich dřívější příkoří. Toto rozlišení se může zdát malicherné vzhledem k faktu, že většina legislativy obsahuje oba prvky, má ale dopady na způsob evaluace. Příkazové normy přímo směřují na změnu chování adresátů, tedy hodnocení směřuje na tento prvek. Řešící legislativa je komplexnější a na adresáty dopadá nepřímo, takže i proto je potřeba ji hodnotit v izolovaných množinách. Čistotu výsledků hodnocení dopadů regulace ovlivňuje komplexnost regulace, její závislost na souvisejících regulacích a nesouvisející celospolečenské jevy, které mají potenciál ovlivnit výsledek (např. hospodářská recese, stav životního prostředí). Zásadním problémem je také „ztracení“ regulačního cíle, bez kterého není možné hodnotit, zda regulace dosáhla svého účelu – komplikací tak mohou být zejména pozměňovací návrhy, které do návrhu předpisu přidávají změnu jiných oblastí regulace. Jeden předpis se může na základě vyjednávání stát nosičem pro více politik, což později povede ke vzájemné konkurenci jednotlivých ustanovení. Hodnocení dopadů regulace tomu v omezené míře může pomoci předcházet, protože vyžaduje jasněji formulovaný regulatorní cíl.²⁷² Také sběr dat a informační management v souvislosti s hodnocením dopadů mají stále větší význam, protože často regulátor čelí nedostatku relevantních a spolehlivých datových vstupů. Dosavadní koncept formuláře, který musí adresát pro potřeby státu (často duplicitně) vyplnit, je v moderní elektronizované době stále méně obhajitelný a znamená zásadní (a rostoucí) administrativní zátěž pro adresáty norem, kterou

²⁶⁹ BUSSMAN, W. Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice. *Evaluation*. 2010, 16(3), str. 285-286. DOI: 10.1177/1356389010370252. ISSN 1356-3890.

²⁷⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

²⁷¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV.

²⁷² VAN DER MEULEN, D. H. The Use of Impact Assessments and the Quality of Legislation. *The Theory and Practice of Legislation*. 2013, 1(2), str. 324-325. DOI: 10.5235/205088413808821372. ISSN 2050-8840. SCHULZE-FIELITZ, H. Paths towards better legislation, detours and dead-ends. Str. 37. In.: MEßERSCHMIDT, K. a D. A. OLIVER-LALANA, ed. *Rational Lawmaking under Review*.

na ně deleguje stát ve snaze optimalizovat legislativu. Řešením je zejména elektronizace veřejné správy a uzpůsobení jejích informačních systémů k lepšímu *data miningu*.

Zásadní otázkou hodnocení dopadů regulace je, kdo ji bude provádět. Nezávislost evaluátora evaluace je samozřejmě ovlivněna, pokud se sám podílí na tvorbě návrhu nebo na jeho implementaci, jak tomu je v případě jednotlivých ministerstev.²⁷³ Ty v Česku coby gesční garanti odpovídají i za předběžné a průběžné hodnocení právní úpravy. To s sebou samozřejmě nese riziko, že provedení skutečně rigorózního zkoumání povede k odhalení chyb nebo nedostatků navržené úpravy. Takových zjištění totiž často využije opozice jako nástroje politického boje a celou příslušnou vládní politiku bude torpédovat z politických důvodů (*submarine evaluation*).²⁷⁴ Vládní většina pak samozřejmě nemá zájem dávat do rukou opozice takovou zbraň a reálné vyhodnocení neumožní. Nezávislost státních úředníků je také zkoušena, pokud mají buď vyhodnotit vládní politiku s negativním stanoviskem, nebo naopak odhalit vlastní pochybení, např. že coby regulátor nepostupovali dostatečně důrazně ve vymáhání jinak funkční úpravy. Můžeme se tak setkávat se situacemi, kdy nedostatky jsou buď zakryty (*whitewashed*), nebo je hodnocení prováděno jen jako rituál bez skutečného úmyslu hodnotit (*posture*).²⁷⁵ Jacopo Torriti se proto poněkud skepticky ptá, zda RIA v praxi slouží skutečně k tvorbě politiky založené na důkazech, nebo jde o tvorbu důkazů založených na politice. Dle něj je také nutné přihlídnout ke skutečnosti, že při řešení problému často musí vhodnější řešení ustoupit řešení prosaditelnému.²⁷⁶ Zástěrka empirických zjištění má pomoci zvolené řešení obhájit před odbornou veřejností a je založena na pečlivém výběru a skládání vyhovujících dat (*cherry picking*).²⁷⁷ Řešením tohoto *regulator self-capture* může být vyjmutí evaluace z kompetence regulátora a zřídit k tomuto účelu zvláštní specializovaný orgán. Takovou roli by teoreticky mohla v Česku zastávat Komise pro hodnocení dopadů regulace LRV, jejíž role se

²⁷³ Na unijní úrovni došlo ke kvalitativnímu posunu ustavením Panelu pro regulatorní kontrolu (dále též „RSB“), který je na generálních ředitelstvích nezávislý a disponuje oprávněním generálním ředitelstvím návrh vrátit k přepracování, pokud evaluace dopadů není dostatečně kvalitní. RSB tohoto oprávnění v roce 2015 použila v 47 % případů a v roce 2016 v 40 % případů. RSB návrh ale přezkoumává pouze v případech, kdy je jí Evropskou komisí přikázán (nemá tedy vlastní iniciativu), což se má dít v případech, kdy návrh má významné dopady na ekonomiku, sociální oblast nebo životní prostředí. Komise může ale návrh předložit do legislativního procesu i s negativním stanoviskem RSB. Částečně toto jednání ale koriguje iniciativa Evropského parlamentu, který může parlamentní výzkumné službě provedení přezkum RIA prováděného ředitelstvími (tzv. „IMPA“).

²⁷⁴ VAN AEKEN, K. From Vision To Reality. Str. 62.

²⁷⁵ LEWIS, J. Reflections on Evaluation in Practice. *Evaluation*. 2001, 7(3), str. 391. ISSN 1356–3890.

²⁷⁶ Možná akceptace takového jednání musí mít ale za závěr to, že se bude aplikovat odlišný přístup k výstupům zákonodárného procesu a jiný předpisům delegovaným jako jsou vládní nařízení nebo ministerské vyhlášky, kde demokratizační střet vládní většiny a opozice chybí.

²⁷⁷ TORRITI, J. Impact Assessment and the Liberalization of the EU Energy Markets: Evidence-Based Policy-Making or Policy-Based Evidence-Making? *Journal of Common Market Studies*. 2010, 48(4), str. 1078. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02089.x. ISSN 1468-5965.

dnes omezuje na kontrolu jí předkládaných zpráv. Rizikem nezávislého orgánu je nebezpečí přílišného vzdálení se regulátorovi, takže evaluátor nebude mít buď přístup k empirické zkušenosti anebo jeho výstupy budou vnímány regulátorem jako oktrojované a nebudou přijaty za vlastní.²⁷⁸

Vedle zlovolných motivů, které pocházejí z motivace rozmělnit odpovědnost či zastříť skutečný záměr předkladatele, existují i objektivní důvody, proč předběžné hodnocení dopadů nemá přílišného zastání. Legislativní proces na jednu stranu ve své absolutnosti je zdoluhavý a standardní parlamentní projednávání českého zákona se blíží v průměru jednomu roku, ale jednotlivé fáze přípravy jsou poměrně těsně svázány lhůtami. Tlak na rychlé zpracování návrhu a jeho předložení roste i kvůli legislativní diskontinuitě sněmoven, což má význam zejména v pozdějších fázích volebního cyklu. Stephan Naundorf a Claudio M. Radaelli upozorňují na čtyři základní problémy hodnocení: 1. je velmi složité definovat problém, který má být regulován – celá řada zainteresovaných osob nemusí společenský jev považovat za problém; 2. zásahy jiných regulátorů ovlivňují společenskou skutečnost nezávisle na zákonodárci, takže může docházet k neočekávaným střetům; 3. nedostatek relevantních dat z nezávislých zdrojů nutí regulátora přejímat informace od zaujatých zájmových skupin; 4. některé společenské jevy jsou natolik komplexní, že je není možné fakticky zregulovat.²⁷⁹ Dalším problémem (již spíše metodologickým) je pohlcení evaluátora-regulátora vlastním předporozuměním problému (*confirmation bias*). Ve své podstatě se jedná o obdobný problém, jakým je politické zadání řešení problému od externího subjektu (vláda, zákonodárci),²⁸⁰ zde nicméně jde o zadání vycházející z vlastních zažitých představ a zkušeností.²⁸¹

²⁷⁸ VAN AEKEN, K. From Vision To Reality. Str. 65.

²⁷⁹ NAUNDORF, S. a C. M. RADAELLI. Regulatory Evaluation. Str. 195. In.: KARPEN, U., H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

²⁸⁰ Problém fenoménu, který zde označuji za politické zadání řešení, je tak univerzálně rozšířený, že lze skoro mluvit o standardu. Je to nicméně projev pnutí mezi demokratickou a expertní legitimitou, kde zpravidla převáží legitimita demokratická z důvodu politického charakteru zákonodárce. Na druhou stranu cílem je spolupráce expertní a politické reprezentace, neboť odborný pohled na věc je definován oborem, zatímco politik je „rozhodovací profesionál“ – je voliči zvolen, aby profesionálně rozhodoval na základě laického chápání všech relevantních informací. Extrémem politického zadání řešení je absence politického vedení, které otevírá prostor pro okupaci regulátora, který raději převezme předpřipravené a prolobbované řešení zájmové skupiny, za jejíž expertní legitimitu se může v případě problémů schovat, než aby vytvářel vlastní koncepci bez politické podpory. Z nizozemské zkušenosti viz VAN GESTEL, R. a M.-C. MENTING. Ex Ante Evaluation and Alternatives to Legislation: Going Dutch? *Statute Law Review*. 2011, 32(3), str. 214. DOI: 10.1093/slr/hmr014. ISSN 0144-3593. Ke vztahu odborné veřejnosti a politiků viz DRINÓCZI, T. a J. PETRÉTEI. Expertise in legislation. *Vienna Journal on International Constitutional Law*. 2010, 4(4), str. 571. DOI: 10.1515/icl-2010-0403. ISSN 1995-5855.

²⁸¹ RABIN, M. a J. L. SCHRAG. First Impressions Matter: A Model of Confirmatory Bias. *The Quarterly Journal of Economics*. Oxford University Press, 1999, 114(1), str. 37-82. ISSN 1531-4650.

Podle Popelier zcela zásadní podmínkou pro překonání popsaných problémů je rozvinutá legislativní kultura. Záleží na daném státu, zda vytváří prostředí pro skutečné hodnocení a vylepšování regulace, nebo zda je RIA jen transplantovaný institut ze zahraničí, kolem kterého se v tuzemsku vytvoří jakýsi papírový kult.²⁸² Nezbytnost takové víceúrovňové podpory a vzetí si myšlenky evaluace za vlastní – od osoby prezidenta republiky po posledního ministerského referenta – je tedy zcela kruciální podmínkou úspěchu zavedení hodnocení dopadů regulace.²⁸³

4.2.2 Participativní legislativní proces a povinnost konzultovat

Stále častěji uplatňovaným nástrojem jsou v legislativě konzultace veřejnosti. Namátkou lze vybrat hned několik důvodů pro jejich uplatnění: snahu informovat veřejnost o legislativních aktivitách; mobilizace společnosti u strategických témat; zvyšování právního vědomí veřejnosti; zvyšování transparentnosti legislativního procesu; získání kritické „ozvučené desky“ pro danou politiku; získání potřebné zpětné vazby od dotčených profesionálů. Neliana Rodean odůvodňuje rozvoj tohoto institutu technickým pokrokem, který nyní umožňuje dříve nemyslitelnou míru participace danou přeměnou pasivního *e-government* (umožňujícího např. se seznamovat s legislativními návrhy bez nutnosti cestovat do sídla legislature) v aktivní *e-democracy* umožňující podílet se na rozhodování.²⁸⁴ S tímto přístupem se ztotožnila i Evropská unie v rámci Bílé knihy o evropské správě,²⁸⁵ jejíž součástí jsou i minimální standardy konzultací.²⁸⁶ Překážkou pro plné uplatnění širokých konzultací je administrativní náročnost vypořádání stovek a tisíců připomínek či podnětů, nebo riziko, že veřejná konzultace bude sloužit ke snižování politické odpovědnosti uplatněním principu *vox populi vox dei*. Negativa lze ale popřít: extrémní náročnost vypořádání připomínek přichází v úvahu jen v případech, kdy se jedná o kontroverzní téma, kde by ale naopak více hlasů mělo být slyšeno. Při běžném rozsahu připomínek lze předpokládat nižší zájem široké veřejnosti, takže připomínky budou pocházet spíše od zainteresovaných skupin praktiků nebo zájmových

²⁸² POPELIER, P. Management of Legislation. Str. 58. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*. O kultuře papírového výkaznictví mluví ve vztahu k EU i Voermans. Viz VOERMANS, W. Implementation: The Achilles Heel of European Integration. *The Theory and Practice of Legislation*. 2014, 2(3), str. 351. DOI: 10.5235/12050-8840.2.3.343. ISSN 2050-8840.

²⁸³ Přes všechno napsané Česká republika patří v Evropě mezi země s velmi rozvinutým systémem hodnocení. Určitou bolístkou je někdy nejasné zadání, čeho se chce úpravou dosáhnout, což omezuje možnosti zhodnocení účinnosti regulace, a často divoké změny v Parlamentu.

²⁸⁴ RODEAN, N. Participatory Democracy: Mechanism of Better Regulation in Europe. *Acta Universitatis Danubius Juridica*. 2011, 7(2), str. 32. ISSN 2065-3891.

²⁸⁵ COM(2001) 428 final.

²⁸⁶ COM(2002) 704 final.

sdužení, která se zpravidla ke slovu dostanou i jinými cestami, takže jde o zajištění rovnosti zbraní pro neprofesionální lobbisty. Argument delegace politické odpovědnosti zřejmě je na místě, nicméně je také otázka, zda v době expanze institutu všeobecného referenda, kde se významná rozhodnutí redukuje na bipartici odpovědi ano/ne, jsou konzultace ještě nebezpečím. Naopak by touto cestou mohla být poptávka po participaci veřejnosti na rozhodovacích procesech uspokojena. Kritika expertních konzultací se také opírá o růst politické technokracie, kdy celá řada čistě politických rozhodnutí je stále častěji delegována k rozhodnutí na expertní panely.²⁸⁷ Felix Uhlmann a Christoph Konrath za významný argument pro veřejné konzultace považují možnost, že veřejná diskuze rozprůdřená veřejnými konzultacemi může přinést neprávni regulatorní zásah²⁸⁸ – na diskusi o domácím násilí navazující celospolečenské odsouzení může mít pro násilníka více odstrašující účinek než expanze trestního práva.

Dle obou autorů konzultace mají několik podmínek: V první řadě se sice nejedná o přísně řízený proces, ale jsou musí být stanovena pravidla. Zadavatel konzultací musí určit publikum konzultací – zda půjde o širokou veřejnost (populární konzultace), dotčené osoby (stakeholdery), regulované osoby nebo nějaké jiné zvlášť významné subjekty. Kategorie adresátů konzultací musí být určena vzhledem k tématu předkládané legislativy, protože s publikem se bude měnit i rozsah a povaha konzultací. Zatímco praktici mohou přinést důležitý pohled z aplikační praxe (někdy ale oborově zaslepený), připomínky širší veřejnosti budou indikovat spíše hodnotovou podporu návrhu.²⁸⁹ Přesto konzultace mají za cíl zajistit informace a nemají plnit roli formu plebiscitu, takže drtivá převaha určitého typu připomínek všeobecné konzultace indikuje citlivost problematiky, nikoli nesprávnost zvoleného řešení. Chápání podpory nebo odporu k návrhu ze strany konzultovaných jako závazný podklad pro další vývoj přípravy legislativy je sice lákavé (zejména před volbami²⁹⁰), ale nebezpečně populistické gesto – regulátor musí mít na paměti, že mobilizovanější (a hlasitější) bude spíše skupina odpůrců

²⁸⁷ Helmuth Schulze-Fielitz uvádí příklad rozhodnutí o opuštění jaderné energie v Německu, kde Bundestag (dle jím odkazované literatury) měl jen akceptační roli. Viz SCHULZE-FIELITZ, H. Paths Towards Better Legislation, Detour and Dead-Ends. Str. 41. In.: MEßERSCHMIDT, K. a D. A. OLIVER-LALANA, ed. *Rational Lawmaking under Review*.

²⁸⁸ UHLMANN, F a CH. KONRATH. Participation. Str. 78. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

²⁸⁹ Robert Zbírál rozlišuje tři typy významných zákonů, kdy hodnotově významné zákony příliš nekorespondují s v praxi nejpoužívanějšími předpisy. Lze z toho vypořadovat, že zákony významné pro každodenní život (občanský zákoník) často zůstávají ve stínu zákonů katalyzujících politickou a společenskou diskusi (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi). Viz ZBÍRAL, Robert. Které české zákony jsou nejdůležitější? Hledání objektivních metod výběru. *Správní právo*. 2015, XLVIII(4-5), str. 248-270. ISSN 0139-6005.

²⁹⁰ Z tohoto důvodu třeba britské Principy konzultací zahrnují zákaz konat konzultace před volbami. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

návrhu. Konzultace naopak pomáhají v raných fázích přípravy regulace podchytit opozici odborné veřejnosti, na kterou se může předkladatel připravit a její připomínky zohlednit. Vyhne se tím vedení překotného dialogu až v průběhu formalizované parlamentní fáze legislativního procesu,²⁹¹ jehož závěry na sebe berou podobu často divokých pozměňovacích návrhů.²⁹² Z tohoto důvodu také řada autorů doporučuje, aby konzultace věcné stránky regulace probíhaly v dřívějších fázích přípravy návrhů regulace ještě před finální politickou aprobační zvoleného řešení,²⁹³ tedy než se projeví fenomén v ekonomii známý jako *concorde effect*.²⁹⁴ Lze ale věcné konzultace zorganizovat znovu po představení věcného záměru²⁹⁵ nebo dát k připomínkování textace paragrafového znění. Je na regulátorovi, aby si zhodnotil přínos a určil, které podoby konzultací a v jaké fázi mají proběhnout.

Zadavatel dále musí určit, co se s připomínkami provede – samozřejmě pro větší důvěru veřejnosti i motivaci její účasti je lepší transparentně ukázat konkrétní způsoby, jak se s připomínkou každého jednotlivého občana pracovalo. Je zde třeba stanovit povinnost vypořádat veškeré došlé připomínky, což samozřejmě klade velké nároky na ministerský aparát. V rámci ekonomičnosti je možné vypořádat jen připomínky kvalifikovaných účastníků a ostatní vzít jen na vědomí. Znamená to si stanovit legitimní podmínky pro takovou kvalifikaci. Významným prvkem je i správné nastavení časového rámce, kdy se potřebný prostor pro zaslání připomínek bude lišit podle cíle konzultací, např. snahy posbírat podněty před tvorbou úpravy,

²⁹¹ Alternativně SMOOKLER, J. Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny. *Parliamentary Affairs*. 2006, 59(3), str. 522-535. DOI: 10.1093/pa/gsl017. ISSN 1460-2482.

²⁹² Jako příklad bych uvedl zákon č. 137/2016 Sb., který přinesl nový akreditační systém ve vysokém školství. Zákon coby sněmovní tisk č. 464 v 7. volebním období si celkem sedmkrát prošel výborem pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, který opakovaně k návrhu předkládal nové pozměňovací návrhy a následně je revokoval, a i přes to zákon obsahuje celou řadu aplikačních problémů daných mimo jiné i krátkou legisvakační lhůtou, která ani Národnímu akreditačnímu úřadu ČR ani vysokým školám neposkytla dost prostoru se na změny připravit.

²⁹³ UHLMANN, F a CH. KONRATH. Participation. Str. 84 a násl. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

²⁹⁴ Správněji jde o utopené náklady tzn. náklady, které bez ohledu na výsledek jsou ztraceny. *Concorde effect* odkazuje na vývoj letadla Concorde, u kterého se postupně zjistilo, že projekt nebude rentabilní. Britská a francouzská vláda nicméně se rozhodly vývoj dále financovat, protože proběhlé investice by v případě zastavení projektu nebyly schopny před veřejností obhájit. Obdobně předkladatelé nejsou ochotni stáhnout a přepracovat návrh zákona, neboť jej již prezentovaly skrze média voličům a jeho opuštění by tedy znamenalo známku slabosti a ztrátu politických bodů. V praxi tedy raději předkladatelé přistupují na proměnu návrhu formou pozměňovacích návrhů ministerstev skrze sympatizující poslance. Problém je zřejmý, a to, že i nesouvisející vývoj politické situace může ovlivnit hlasovací většinu, takže finální podoba zákona může mít neblahé a nezamýšlené důsledky.

²⁹⁵ České Ministerstvo spravedlnosti dává ke konzultacím zejména věcné osnovy kodexů, což je určitě důležitým krokem vzhledem k jejich rozsahu, který neumožňuje pořádné projednání na parlamentní půdě. Nedávným příkladem je tzv. spotřebitelský kodex, jehož konzultace organizovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu v období letních prázdnin 2018. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/pravni-predpisy-pro-ochranu-spotrebitele/verejna-konzultace-k-novemu-zakonu-o-ochrane-spotrebitele--238668/> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

nebo v případech, kdy je věcný záměr již připomínkován. Oba tyto modely jsou v Česku známé. Zákonná povinnost konzultací se v Česku objevuje spíše vůči ústředním orgánům státní správy odlišných od ministerstev (*agency*), např. v oblasti energetiky²⁹⁶ či elektronických komunikací.²⁹⁷ Jde zřejmě o projev úspěšného lobbingu regulovaných subjektů. Restriktivnější povinnost konzultací existuje u ministerstev ve vztahu k samosprávným korporacím a jejich zástupcům, např. k vysokoškolským reprezentacím.²⁹⁸ Pro obecnou úpravu konzultací existuje vládní seznam privilegovaných subjektů DataKO,²⁹⁹ které se na dobrovolné bázi účastní konzultací, a existuje dokonce povinnost zhotovitelů na jimi poskytnuté materiály odkazovat při přípravě RIA.³⁰⁰ Zvláštní pozici mají také subjekty, kterým bylo přiznáno postavení povinného připomínkového místa a disponují tak oprávněním se účastnit vnějšího připomínkového řízení.³⁰¹ Ministerstvo vnitra pro přípravu konzultací připravilo dokonce *Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*,³⁰² na kterou navazuje *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*.³⁰³ Oba dokumenty přes své starší datum uveřejnění jsou plně aplikovatelné a srovnatelné se svými zahraničními protějšky. Všeobecná povinnost populárních konzultací při přípravě legislativy nicméně v českém právu není a podobné to je i na unijní úrovni.³⁰⁴

Kombinace malé víry v přínos širokých konzultací, absence sankcí v případě jejich neprovedení i velká diskrece zadavatelů, spočívající ve volbě zapojených subjektů, stanovení formy konzultací i jejich časového rámce, se promítá v relativně malý dopad konzultací na přípravu legislativy. Určitým korektivem mohou být pozdější odborné kulaté stoly, které se pořádají v průběhu projednávání v obou komorách Parlamentu. Ty se nicméně věnují spíše velkým

²⁹⁶ § 17e zákona č. 58/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁷ § 170 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁸ § 92 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁹ Seznam je dostupný zde: <https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

³⁰⁰ Část 9 Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

³⁰¹ Seznam povinných připomínkových míst obsahuje čl. 5 odst. 1 LPV. Nutno podotknout, že soukromoprávní subjekty mají možnost se účastnit jen připomínkových řízení z jejich oblasti činnosti.

³⁰² Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Metodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu.pdf> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

³⁰³ Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Manual-pro-zapojovani-verejnosti.pdf> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

³⁰⁴ SDEU konstatoval neexistenci povinnosti konzultovat legislativní návrhy s výjimkou případů, kdy tak explicitně stanoví pozitivní právo. T-521/93 Atlanta AG, body č. 70-73, následně potvrzeno v odvolání C-104/97 P, body č. 35-38. K postavení konzultací viz ALEMANNO, A. The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward? *European Law Journal*. 2009, 15(3), str. 392. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2009.00467.x. ISSN 13515993.

tématům, tzn. dílčí novely procházejí bez povšimnutí podobných seminářů. Semináře probíhají také až v parlamentní fázi legislativního procesu, ve které by legislativa již měla být připravena a nemělo by docházet ke koncepčním změnám. Široké konzultace organizované autory návrhů zákonů jsou v Česku spíše ojedinělé,³⁰⁵ takže řadoví občané mohou využít k ovlivnění legislativního procesu zpravidla jen zaslání podnětu svému zastupiteli. Slovenský sbírkový zákon naopak standardně účast veřejnosti připouští a umožňuje, aby každý mohl k návrhu zákona uplatnit své připomínky. V případech odmítnutí hromadné připomínky, tj. připomínky, kterou podalo alespoň 500 osob, dokonce nařizuje předkladateli povinnost konat se zástupci veřejnosti vypořádací řízení.³⁰⁶ Podobně švýcarský federální zákon o konzultačním procesu pracuje s aktivní povinností regulátora konzultovat návrhy předpisů s kvalifikovanými entitami a navíc být pasivním příjemcem všech dalších nekvalifikovaných připomínek, tzn. regulátor má povinnost určité konzultace vyhledávat a dále přijímat a vyhodnocovat všechny ostatní došlé připomínky. Vypořádání všech došlých připomínek je shrnuto ve zprávě, která je součástí doprovodného materiálu návrhu, tzn. návrh nemůže být bez zpracování zprávy standardní cestou projednán.³⁰⁷ Ne nepodobnou úpravu má třeba Polsko nebo Chorvatsko.³⁰⁸

Třetí slabinou českého pojetí konzultací je výrazné (a logické) provázání s hodnocením dopadů regulace, které ale může upozadovat mobilizační a legitimizační účel konzultací. RIA se v Česku mnohem lépe etablovala a konzultace se pro ni využívají jako zdroj dat. Toto omezené chápání konzultací neumožňuje plné politické využití konzultací, které má za cíl zejména otupit riziko divokého parlamentního lobbingu a najít přijatelný kompromis mezi regulátorem a subjekty regulace. Využití konzultací jen k získání dat může v extrémních případech vést k situacím, že nebudou slyšeny neprivilegované subjekty, protože zpravidla nemají kapacity k vytvoření požadovaných souborů dat, což jen posiluje riziko okupace regulátora

³⁰⁵ Výsledkem je třeba převzetí této činnosti Pirátskou stranou na stranou zřízeném fóru, kde jsou návrhy zákonů připomínkovány řadovými občany (dostupné z: <https://forum.pirati.cz/>), nebo neúspěšný projekt stejné strany Zákonomat.cz. Hnutí ANO 2011 představilo před volbami v roce 2017 Vizi 2035, která je založena také na principu crowdsourcingu, tzn. iniciačních všeobecných konzultacích. Je zjevné, že politické strany se snaží z konzultací jednak vytěžit programové nápady, ale zároveň konzultací využívají k mobilizaci potenciálních voličů.

³⁰⁶ § 10 zákona č. 400/2015 Z. z., o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁰⁷ Konzultační řád (CPA), č. 172.061, ze dne 18. března 2005, ve znění pozdější novely. Anglický překlad dostupný zde: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20032737/201604010000/172.061.pdf> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

³⁰⁸ UHLMANN, F a CH. KONRATH. Participation. Str. 92. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

dominantními subjekty. Ve snaze o ekonomičnost konzultací se tak vytrácí inkluзивita celého procesu.

4.2.3 Vyhodnocování a povinnost odstranit chyby

Zrcadlově k povinnosti hledat neoptimalnější řešení problému stojí povinnost udržovat právní řád v pořádku a odstraňovat to zbytečné a překonané. Na unijní úrovni existuje pod hlavičkou politiky *SMART* systém *REFIT* (*Regulatory Fitness and Performance Programme*), jehož cílem je průběžná kontrola aktuálnosti a účinnosti unijní legislativy v rámci každoročního plánu prací Komise.³⁰⁹ Ex post evaluace historicky vznikla v souvislosti s parlamentním dohledem nad různými finančními programy exekutivy – každoroční výstupy hodnocení mívají formu zpráv a reportů pro Parlament ohledně aplikace dotačních schémat.³¹⁰ Zejména v souvislosti s regulatorní reformou došlo k rozšíření evaluace i na legislativní akty v 80. letech 20. století.³¹¹ Již byla zmiňována judikatura německého Spolkového ústavního soudu ohledně povinnosti zákonodárce odstraňovat chyby a přežitky,³¹² kterou Wintgens vedle racionality takového počínání odůvodňuje principem temporality zákonů a potřebou průběžně obnovovat jejich legitimitu.³¹³ Praktický rozměr je také nasnadě – zákonodárce vždy pracuje s limitovaným množstvím dat a znalostí, což v kontextu omezeného času na ex ante zhodnocení může vést ke slabinám přijímaných aktů.³¹⁴ Nedostatky mohou mít nepřehledné množství podob – neposkytnutí dostatečných nástrojů či zdrojů pro uvedení úpravy v život; nevhodná volba metody regulace; špatně určená kauzalita mezi negativním společenským jevem a jeho příčinou; zánik společenské nebezpečnosti. Z oblasti právních nedostatků může jít o nesrozumitelnost předpisu; odklon od zamýšleného jeho judiciální reinterpetaci; komplikovanost předpisu či rozdrobení regulace mezi neuchopitelně vysoký počet předpisů. Následné hodnocení je důležité i z důvodu evolučního, tzn. zjištění skutečných důvodů za selháním regulace umožňuje zákonodárci se stejně chybě v budoucnu vyhnout. Koncept tzv. *learning legislator* je jednak závislý na zachování institucionální paměti zúčastněných

³⁰⁹ Viz COM(2012) 746. V češtině je tento systém poněkud krkolomně nazván „Program pro účelnost a účinnost právních předpisů“.

³¹⁰ Z aktuálních např. sněmovní tisk č. 135 v 8. volebním období „Výroční zpráva Státního fondu rozvoje bydlení a účetní závěrka 2017“, který je předkládán na základě § 5 zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení, ve znění pozdějších předpisů.

³¹¹ WIRTHS, D. Procedural Institutionalization of the Evaluation Through Legal Basis: A New Typology of Evaluation Clauses in Switzerland. *Statute Law Review*. 2016, 38(1), str. 25. DOI: 10.1093/slr/hmv033. ISSN 0144-3593.

³¹² Srovnej OLIVER-LALANA, A. D. Due Post-legislative Process? In.: MEßERSCHMIDT, K. a D. A. OLIVER-LALANA, ed. *Rational Lawmaking under Review*.

³¹³ WINTGENS, L. *Legisprudence*. Str. 267.

³¹⁴ VAN AEKEN, K. From vision to reality. Str. 52.

aktérů, ale bez vyhodnocení problémů se pravděpodobnost opakování stejné chyby v kultuře legislativního optimismu velmi zvyšuje. Celoevropský rozvoj ex ante hodnocení navíc umožňuje, aby se z českého úspěchu nebo selhání mohl učit i zahraniční zákonodárce a naopak.³¹⁵ Zatímco RIA má zákonodárci prospektivně poskytnout nejvhodnější řešení, ex post hodnocení slouží k seřízení úpravy, aby byla ekonomičtější a efektivnější.

Druhý rozdíl spočívá v tom, že ex post hodnocení se zpravidla vyznačuje lepší dostupností zdrojových dat i větším časovým rámcem. S volnějším, ale nejasným časovým rámcem se nicméně pojí riziko, že ex post hodnocení bude upozaděno akutnějšími úkoly úřadu, takže pořádná evaluace neproběhne a až následně se formálně spojí s RIA při (třeba i nesouvisející) novelizaci předpisu. Vzájemná provázanost RIA a ex post hodnocení je při tom vhodná, ba dokonce žádoucí, protože RIA udává regulatorní cíl, nástroje a indikátory úspěšnosti, následné zhodnocení naopak kontroluje míru naplnění predikcí uváděných v RIA a hledá přítomnost a důvody regulatorního selhání. Tím ex post hodnocení zajišťuje vstupní data pro ex ante hodnocení aktuálního stavu, na jejichž základě RIA nabízí regulátorovi varianty řešení selhání příp. možnost, aby si sám zhodnotil, jak vysoká regulatorní cena je pro něj ještě přijatelná.³¹⁶ Z tohoto popisu vyplývá jasný závěr, že vzhledem k propojení obou hodnocení ani jedno z nich nemůže mít až sekundární důležitost, protože stačí i jedno opomenutí nebo liknavost při jejich provádění a celý cyklus se zhroutí.

Příkladem může být volba kontradiktorních cílů, kdy třeba cíle transparentního a inkluzivního stavebního řízení spolu s jeho maximálním možným zrychlením jsou cíle, které se pospolu nemohou plně naplnit. Správně by to měl být zákonodárce, kdo stanoví, které kritérium je důležitější, byť by přijetí zákona bylo dosaženo za určitého politického kompromisu. Při ex post hodnocení by tedy evaluátor měl zjistit, kterému cíli se v aplikační praxi dostalo více prostoru, jaké to mělo následky a přínosy. Z hodnocení však nevyplyne závěr, zda samotný předpis a v něm obsažená regulace byly úspěšné. V kontextu metodické přesnosti by tedy bylo lepší, kdyby zákony byly nositeli jen jednoho regulatorního cíle, a tudíž rozdrobené, ale to by

³¹⁵ RADAELLI, C. M. The diffusion of regulatory impact analysis - Best practice or lesson-drawing?. *European Journal of Political Research*. 2004, 43(5), str. 725. DOI: 10.1111/j.0304-4130.2004.00172.x. ISSN 0304-4130.

³¹⁶ Anekdotickým příkladem může být ankh-morphorský Patricij z románové série Terryho Prachetta Zeměplocha. Ten zřídil cech zlodějů s tím, že žádný zákon dosud krádeže nevymýtil, takže je lepší tuto aktivitu legalizovat a příslušně zdanit. Nutno podotknout, že cechovní autoregulace zapříčinila zánik nelicencované zlodějny, díky čemuž (a díky možnosti se z okradení u cechu vykoupit) se celkově počet krádeží v románovém městě razantně snížil. Více PRATCHETT, T. *Strážě! Strážě!* Talpress, 1995. ISBN 80-85609-70-3.

jednak vedlo ke skutečné legislativní hyperinflaci a zároveň by to (zejména v kodexové právní kultuře) znamenalo velkou chybovost a nepřehlednost legislativy.

K vytvoření biče na budoucího zákonodárce, aby věnoval čas zkoumání aktuálnosti legislativy, slouží legislativně-technické nástroje, jako je revizní klauzule (*review clause*), dělená účinnost (*sunrise clause*)³¹⁷ či klauzule temporality (*sunset clause*). Základním nástrojem je revizní klauzule, kterou si Parlament může na výkonné moci vynutit pravidelné zpracování statistik o aplikaci regulace (*monitoring*), zprávu o dosavadní efektivitě regulace (*controlling*) nebo právě hodnocení účinnosti regulace (*ex post evaluation*).³¹⁸ Zrušovací klauzule obsahuje sankci v podobě zrušení zákona po uplynutí určitého času, příp. zrušení, pokud se legislatura neusnese na jeho prodloužení. Takové klauzule by měly mít zejména různé mimořádné zákony nebo experimentální zákony, jejichž regulace se musí na zkoušku praxí osvědčit jako přínosná. *Sunset clause* může vázat budoucího zákonodárce, aby nějakému problému věnoval nezbytnou pozornost a neodsouval jej na později. V praxi totiž takové legislativní provizorium může trvat nepřiměřeně dlouho. V českých reáliích musel dát obdobné ultimátum zákonodárci až Ústavní soud, když reagoval na stále chybějící plnohodnotnou úpravu správního soudnictví.³¹⁹

Někdy je zrušovací klauzule spojována s experimentální legislativou, tedy aplikací určitého pravidla na menší část společnosti a v případě úspěšného nasazení je koncept aplikován i na zbytkovou populaci. Pokud je neúspěšný, je opuštěn, čemuž má právě pomoci temporální klauzule. V praxi je experimentální legislativa používána na příklad v Nizozemsku nebo v Německu.³²⁰ Francie má zmocnění k experimentální legislativě dokonce zahrnuto v čl. 37-1 ústavy. Z historie může být příkladem českého legislativního experimentu nasazení

³¹⁷ Dělená účinnost je jednodušší varianta gradační klauzule, protože je vázána k určitému datu. Gradační klauzule ale může mít i aktivátor v podobě určité skutečnosti jiné než plynutí času (např. dosažení míry zadlužení u dluhových brzd, růstu průměrné mzdy apod.). Příkladem může být sněmovní tisk č. 1100 v 6. volebním období, který svou účinnost vázal na vypovězení určitých mezinárodních smluv. Samotná gradace spočívá v rozfázování zákona a nástup nové fáze je spojen s určitým faktickým stavem. Výhodou je odpadnutí nutnosti novelizovat, pokud realita není ještě připravena na další fázi, jako je tomu u běžné dělené účinnosti. Nevýhodou je potřeba jasně definovat spouštěcí ukazatel a metodologii, jak jej změřit. V opačném případě vznikne riziko, že změnou metodologie se změni parametry regulace – příkladem může být změna metodologie Českého statistického úřadu, kterou došlo ke snížení průměrné mzdy v nepodnikatelském sektoru, aby nedošlo k tak velkému růstu platů ústavních činitelů. Dalším rizikem tohoto nástroje je konflikt účinností, který trefně, byť v jiném kontextu, popsal Josef Vedral. Viz VEDRAL, J. Lze novelizovat novelu? Str. 13-15.

³¹⁸ WIRTHS, D. Procedural Institutionalization of the Evaluation Through Legal Basis. Str. 25.

³¹⁹ Viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 16/99: „Není sporu o tom, že způsob obnovení správního soudnictví novelou o.s.ř. v roce 1991 byl chápán v době svého vzniku jako dočasné řešení, s vědomím nezbytnosti provedení celkové rekonstrukce řízení a vytvoření smysluplné soustavy správních soudů. Vzhledem k tomu, že v krátké době byly bez výhrad přijaty závazky vyplývající z Úmluvy... stalo se zmíněné provizorium v mnoha bodech ještě problematičtější.“

³²⁰ Pro další příklady viz VAN GESTEL, R. a G. VAN DIJCK. Better Regulation through Experimental Legislation. Str. 542 a násl.

Všeobecného občanského zákoníku rakouského v oblasti rakouské Haliče v roce 1797 před jeho všeobecným uzákoněním pro celou monarchii (s výjimkou uherských zemí) v roce 1811. Ze současných legislativních experimentů je možné poukázat na medializovaný finský pokus o reformu sociálního systému skrze minimální nepodmíněný příjem, ve kterém asi 2000 náhodně vybraných finských nezaměstnaných dostávalo měsíčně 560 eur. Byl při tom zkoumán vliv této dávky na sociální a pracovní návyky nezaměstnaných.³²¹ U experimentální legislativy je nicméně potřeba zdůraznit, že ještě nezbytnější je jasná volba cílů, indikátorů úspěšnosti a metodologie měření, než je tomu pro potřeby ex ante a ex post hodnocení u běžných zákonů.

U obou zmíněných typů klauzule je iniciativa v rukou zákonodárce, který je nucen rozhodnout o expanzi nebo prodloužení experimentu, jinak je úprava automaticky opuštěna.³²² Příkladem může být britská úprava, která do režimu revizní klauzule klade všechny podzákoné předpisy, přinášející zvýšení nákladů podnikatelskému nebo občanskému sektoru. Každý takový předpis je v pětiletém cyklu opakovaně přezkoumáván z pohledu přínosnosti. Ministerstvo ohledně svých zjištění zpracovává veřejně dostupnou zprávu včetně variant řešení odhalených problémů.³²³ V případě zájmu o důslednější kontrolu se pak do daného předpisu jako Damoklův meč vloží i *sunset clause*.

Velkou otázkou klauzulí je právní jistota a předvídatelnost právního řádu, neboť jejich užití může vést k nejistotě, zda dané pravidlo bude ještě třeba za pár dní vymáháno či nikoli. Na druhou stranu je podobný koncept vhodný zejména pro mimořádné situace (např. zvláštní „povodňové“ daně nebo opatření ke stabilizaci veřejných rozpočtů), kde dávají adresátům určitou jistotu, že nedojde k tiché expanzi z mimořádného pravidla v normální.³²⁴ Podobný koncept již známe například u institutu mimořádných stavů nebo dluhových brzd. Klauzule

³²¹ Pokus skončil v roce 2018 a na jeho základě bylo rozhodnuto nerozšiřovat koncept nepodmíněného minimálního příjmu na celou finskou společnost. HENLEY, J. Finland to end basic income trial after two years. *The Guardian* [online]. [cit. 2018-10-18]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/23/finland-to-end-basic-income-trial-after-two-years>.

³²² Více k tomu RANCHORDAS, S. Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty? *Statute Law Review*. 2015, 36(1), str. 29. DOI: 10.1093/slr/hmu002. ISSN 0144-3593.

³²³ § 28 odst. 2 písm. a) Small Business, Enterprise and Employment Act 2015. Dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/part/2/crossheading/secondary-legislation-duty-to-review> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

³²⁴ Asi nejslavnějším zákonem postaveným na *sunset clause* je americký *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*, známý pod svou zkratkou PATRIOT Act 2001. Zákon exekutivu zmocňuje k užívání celé palety zvláštních pravomocí k potírání terorismu, nicméně díky temporální klauzulí postupně vypadla kontroverzní ustanovení např. umožňující všeobecné a nerozlišující sledování ze strany Národní bezpečnostní agentury (NSA). Bylo samozřejmě možné daná ustanovení vypustit zvláštní novelou, ale omezená časová působnost a obrácení potřeby shánět hlasy pro prodloužení dostávají vládu pod tlak, aby udělala ústupky nebo přišla o celý zákon.

temporality ve spojení s ex post evaluací mají také smysl u regulace moderních technologií – nové postupy v bioinženýrství nebo ve výzkumu lidského genomu budí celou řadu etických otázek. Jako „jistější“ řešení se může zákonodárci jevit varianta takové postupy preventivně zakázat. Takové rozhodnutí má nicméně výrazné dopady na rozvoj inovací a konkurenceschopnost ekonomiky, takže vhodnější je úpravu přijmout ve zkušebním režimu a případně ji ve světle hodnocení upravit (nebo uběhnutím určeného času nechat „umřít“). Druhým argumentem proti námitce narušení právní jistoty je realita běžných zákonů, kdy je otázka k zamyšlení, zda předem ohlášená dočasnost regulace nevzbudí u regulovaných větší důvěru než praxe neočekávaného sledu novel, jak tomu je u běžného zákona. Oto Novotný k tomuto uvádí, že vzhledem ke komplexnosti společenských vztahů, do kterých zákon zasahuje, je každý zákon vlastně experimentem.³²⁵ Dočasnost předpisu s sebou také nese naději, že potenciálně rušená úprava se nestane terčem nesouvisejících přílepků, i její novelizace jsou méně pravděpodobné.

Přínosnost *sunset clause* zejména platí, pokud by možnost prodloužení regulace byla podmíněna zpracováním evaluace dosavadních dopadů regulace. Analýza by sloužila jako podkladový materiál pro udělení parlamentního souhlasu s odložením zrušení, který by mohl být v českých reáliích schvalován jen v jednom čtení. Takový mechanismus by předkladatele od počátku vedl k lepší definici cílů úpravy (pro následné lepší hodnocení) a k purizaci právního řádu od neefektivních či zbytných zákonů. Všechny tyto klauzule tedy slouží nejen jako podpora pro údržbu kvalitní regulace, ale i údržbu právního řádu, kde spolu s kodifikacemi, přepracováním (*recast*) a opravami přispívají k přehlednosti právního řádu.³²⁶

4.3 Zásada eurokonformity

Právo Evropské unie si postupně vyvinulo celou paletu nástrojů, jak ovlivňovat obsah národních právních řádů a vzhledem k jejich převážně kontinentálnímu charakteru zejména jejich zákonodárství. Tato vlastnost je pro EU vitální záležitostí, neboť jsou to členské státy, které evropské právo vykonávají, a je-li na jejich straně špatně implementováno, unijní orgány mohou udělat jen málo k obnovení jeho účinnosti. Dominantním prvkem unijního práva se proto stala zásada *effet utile* – princip účinnosti. Vedle přímo aplikovatelných nařízení

³²⁵ NOVOTNÝ, O. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2007, 155(7), str. 623. ISSN 0324-7007.

³²⁶ DE BENETTO, M. Maintenance of Rules. Str. 224. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*. VOERMANS, W., C. MOLL, N. FLORIJN a P. VAN LOCHEM. Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape. *Statute Law Review*. 2008, 29(2), str. 65. DOI: 10.1093/slr/hmn007. ISSN 0144-3593.

a ustanovení primárního práva významnou roli hrají směrnice, které – byť také mohou mít za určitých podmínek přímý účinek – musí být národními regulátory (legislaturami či mocí výkonnou) transponovány do národního právního řádu ve stanovené lhůtě.³²⁷ Vedle této aktivní povinnosti konat existuje ve skrytu i povinnost negativní, a to se zdržet jednání, které by bylo v rozporu s účely evropského práva. Oblasti, kde se tato negativní povinnost projevuje, lze opět rozdělit na případy, kdy členský stát nesmí jednat z důvodu, že daná oblast patří mezi výlučné kompetence Evropské unie, či že došlo k preemptivní okupaci agendy v případě sdílených pravomocí. Dalším korektorem je princip přednosti unijního práva, který interpretačně dává přednost užití unijní normy před normou národní.³²⁸ Oproti supremaci má preempce dalekosáhlejší následky, neboť přednost unijního práva nadále umožňuje členskému státu tvořit v dané oblasti politiky pro situace bez unijního prvku. I z toho důvodu má preempce unijního práva korektiv v podobě zásady subsidiarity, která se na supremaci unijního práva nevztahuje. Tuto odlišnost potvrdil i Soudní dvůr v rozhodnutí *Simmenthal*,³²⁹ byť Evropská komise se později (neúspěšně) snažila argumentovat pro rozšíření pravidla okupace i do principu přednosti.³³⁰

I v případech, kdy národní zákonodárce vydává zákony bez unijního prvku, je nadále vázán principy evropského práva – v rámci národní procesní autonomie musí členský stát garantovat účinnost a srovnatelnost práv i obran poskytovaných unijním právem jako právem národním.³³¹ V případě *Taricco I.* to třeba znamenalo, že délka promlčecí lhůty za určité delikty proti unijní společné celní politice nesmí být kratší než lhůty u obdobných trestných činů v diskreci

³²⁷ Toto je často vnímáno tak, že má být ve lhůtě „jen“ přijat transpoziční předpis, ale unijní právo má mnohem vyšší standard: „*státy... mají podle směrnice povinnost dosáhnout výsledku, která musí být splněna na konci lhůty stanovené samotnou směrnicí.*“ Viz 8/81 Becker, bod č. 18. Vzhledem ke svému hybridnímu postavení skrze členství v unijním kolektivním orgánu, Radě, mají členské státy povinnost na implementaci pracovat již v průběhu unijního legislativního procesu. Viz C-301/81 Komise proti Belgii, bod č. 11.

³²⁸ Zde z ústavněprávního pohledu je určitě velmi zajímavý spor ohledně přednosti unijního práva i před právem ústavním, do kterého nicméně v této práci nebudu hlouběji zabíhat. Očekávatelný je samozřejmě antagonismus v pohledu Soudního dvora EU a národních ústavních soudů, neboť otázka přednosti je řešena převážně v rámci soudního dialogu. Příkladem (neúspěšného) soudního dialogu je např. sp. zn. Pl. ÚS 5/12, část VII., kde Ústavní soud konstatoval: „... v jeho [rozhodnutí Soudního dvora C-399/09] případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires.“

³²⁹ *Simmenthal* 106/77, bod č. 17.

³³⁰ Spojené věci C-10/97 až C-22/97 Ministero delle Finanze proti IN.CO.GE., bod č. 18.

³³¹ 33/76 Rewe, bod č. 5: „V následku čehož, při neexistenci právní úpravy Společenství v dané oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, které občané mají díky přímému efektu komunitárního práva. Tato úprava musí být chápána tak, že podmínky nesmí být přísnější než ty, které se vztahují na obdobné případy vyplývající z národního práva.“

členského státu – v tomto případě Itálie.³³² Legislatura si tohoto rozměru svého rozhodování nemusí být vždy plně vědoma a může své úvahy omezovat jen na věcnou stránku důvodů pro změnu takové lhůty. Bránit by takovému počínání měl zejména příslušný rezort skrze svého ministra, ale ne vždy je v takovém počínání úspěšný. Obdobně se členský stát musí zdržet rozhodnutí, která by byla v rozporu s účelem unijního práva,³³³ a aktivně odstraňovat ze svého právního řádu konfliktní ustanovení.³³⁴ Pokud se rozhodne rozšířit unijní úpravu i na vnitrostátní případy, musí respektovat výklad unijního práva, aby nedošlo k odlišné aplikační praxi v případech s a bez unijního prvku. Aby byl systém efektivní, musí existovat i sankční mechanismus, takže nedodržení povinností vyplývajících z členství v Evropské unii může mít za následek zahájení řízení pro porušení Smluv ze strany Evropské komise. Vzhledem k politické diskreci zahájení řízení před Soudním dvorem mu předchází neformální (později formalizovaný) politický dialog mezi Komisí a dotčeným členským státem – do horké fáze soudního sporu tak doputuje jen zlomek všech porušení Smluv.

Proces, který započal fází aproximace českého právního řádu³³⁵ a unijního *acquis* a pokračoval po přistoupení do EU formou provádění závazků vyplývajících z unijního práva, samozřejmě vyžadoval vytvoření nezbytných postupů a institucionálních garancí kontroly eurokonformity. Hlavním dokumentem se staly *Metodické pokyny pro další zajišťování prací na sblížení právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství*,³³⁶ které stanovily základní rámec aproximačních prací. Procesní odchylky od běžného legislativního procesu i legislativní techniky se pak projeví novelou LPV. Pro zrychlení řešení negativních kompetenčních sporů byla zavedena povinná evidence gestorů jednotlivých aproximačních agend a výstupů jejich činnosti v *Informačním systému aproximačních prací* (dále též „ISAP“). Vzhledem k pokračujícím problémům s naplňováním harmonizačních a aproximačních prací, jejichž míra začala poškozovat pozici České republiky v přístupových jednáních,³³⁷ vláda v roce 1999 omezila možnost předkládat k projednání ve vládě odchylné nebo jen částečně

³³² C-105/14 Taricco, body č. 54-57. Rozhodnutí bylo ale relativizováno v rozhodnutí ve spojených věcech C-42/17, M.A.S. & M.B. (Taricco II) coby reakce na velmi důraznou reakci italského ústavního soudu v příkazu č. 24/2017, který je dostupný z: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/O_24_2017.pdf (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

³³³ C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, bod č. 45.

³³⁴ 6/60 Humblet, bod č. 6.

³³⁵ Aproximační povinnost byla podřízeným státním orgánům uložena poprvé usnesením vlády ČSFR č. 396 ze dne 9. října 1991.

³³⁶ Příloha usnesení vlády č. 432 ze dne 16. července 1997.

³³⁷ WHELANOVÁ, M. Implementace práva Evropské unie do Českého právního řádu. Str. 266.

implementující návrhy zákonů.³³⁸ Standardem se tedy staly jen návrhy, které plně respektovaly české závazky vůči EU. Tento krok a herkulovské nasazení, které se projevilo ve formě legislativní smršti, zapříčinily, že Česká republika zvládla naplnit své přístupové závazky. Po vstupu do Evropské unie v roce 2004 byl zachován korigovaný model zpracovávání evropské agendy. Původní metodické pokyny sice byly nahrazeny stávajícími MPVEU,³³⁹ ale nadále zůstává v platnosti systém přidělování gescí a evidence výstupů skrze ISAP. Odbor kompatibility Úřadu vlády přesunutý z Ministerstva spravedlnosti plní kontrolní roli vůči rezortním návrhům.

Gestoři vstupují do unijní agendy několika způsoby – jednak se zástupci rezortů účastní jednání v orgánech Evropské unie (zejména v rámci Rady), dále pro vládu a Parlament připravují rámcové pozice a do třetice připravují implementaci unijního práva, příp. transpoziční předpisy nebo adaptaci stávající české právní úpravy. Jednotlivé úkoly jsou chronologicky propojeny. V průběhu legislativního procesu na unijní úrovni³⁴⁰ gestor vypracovává monitoring legislativních dopadů, tzn. jaké dopady bude mít přijetí projednávaného aktu na český právní řád včetně reflexe případné judikatury Soudního dvora. K přijatému aktu, jestliže je pro Českou republiku relevantní, se zpracovává transpoziční analýza, jejíž součástí je srovnávací tabulka, která porovnává ustanovení implementovaného předpisu a ustanovení národního právního řádu, resp. uvádí předpisy, které se budou měnit, a termín předložení návrhu jejich změny vládě. Srovnávací tabulka slouží jako průběžná kontrola i pro OKOM, neboť musí být průběžně aktualizována, takže z ní lze vyčíst průběžný vývoj implementačního procesu a jeho včasnost. Do národního legislativního procesu předkládaná transpozice má oproti svému národnímu kolegovi také několik odlišností – v textu předpisu je podtržením graficky označena transpoziční část návrhu, a to včetně uvedení celexového čísla unijního aktu, který promítá. Každý zákon má zpravidla v úvodních ustanoveních informační odkaz, které akty Evropské unie provádí. Díky tomu si každý může porovnat unijní akt a národní předpis a případně se před soudy dovolávat jeho přímého efektu. Součástí doprovodné dokumentace je také rozdílová tabulka, která ukazuje srovnání předmětu a promítaných ustanovení unijního aktu. Uvedené tři nástroje dle Richarda Krále zákonodárce chrání na jedné straně před „vpašováním“

³³⁸ Usnesení vlády č. 453 ze dne 10. května 1999.

³³⁹ Příloha usnesení vlády č. 1304 ze dne 12. října 2005.

³⁴⁰ Pozn.: Pojem legislativní proces zde bude použit v jeho širším smyslu, tzn. proces jehož výstupem je abstraktní normativní akt. Nepřesně bude zahrnut i postup pro přijetí delegovaných nebo implementačních nelegislativních aktů dle čl. 290 a 291 SFEU, jehož výstupem jsou terciální předpisy Evropské unie. Ty jsou implementovány podobně jako sekundární legislativa vzniklá legislativním postupem dle čl. 289 SFEU.

nesouvisejících ustanovení pod transpoziční hlavičkou předkladatelem, ale zároveň jim stanoví mantinely pro vlastní pozměňovací návrhy.³⁴¹ Schválený předpis je následně zhodnocen, zda odpovídá implementačním potřebám, a notifikován Evropské komisi. Pokud předpis buď vývojem situace, nebo z důvodu jeho změny v legislativním procesu neodpovídá potřebám implementace, je gestorem okamžitě zahájena příprava jeho změny.

Parlamentní procedura v případech unijních implementací nemá speciální úpravu např. ve formě přednostního projednání nebo zrychleného legislativního procesu.³⁴² Vzhledem k časovým lhůtám na provedení transpozice se předkladatelé dostávají do časové nouze a transpoziční předpisy jsou často předkládány s žádostí o schválení v prvním čtení dle § 90 odst. 2 Jednacího řádu Sněmovny. Návrh je nicméně zpravidla vetován opozičními poslaneckými kluby – v 8. volebním období byl návrh vetován v sedmi případech z deseti. Dle mého soudu je hlavním důvodem rozšířená praxe goldplatingu. Předkladatel buď nevolí nejméně zatěžující transpozici, nebo pod rouškou transpozice vkládá ustanovení, jejichž *ratio* buď s transpozicí nesouvisí, nebo není příliš dobře odůvodněné.³⁴³ Důvodem pro takové chování je dle Michala Tuláčka fakt, že od získání nálepky transpozice si předkladatelé zpravidla slibují jednodušší schválení, neboť unijní tisky, jakožto něco „co se musí přijmout“, vykazují vyšší míru úspěšnosti schválení než jejich čistě tuzemské protějšky.³⁴⁴ Výsledkem je, že v podtrženém textu zákona se mohou objevovat ustanovení, která s transpozicí souvisí (v lepším případě) alespoň vzdáleně. Osobně mám za to, že zainteresovaní aktéři vnímají promeškání transpoziční lhůty spíše jako tradiční kolorit, takže přínosnost označení za unijní transpozici se vytrácí.

Standardně uváděným problémem zajišťování souladu národního a evropského práva jsou vysoké nároky na národní aparát, který musí zvládat koordinovat (minimálně) dvě úrovně rozhodování a dále si udržovat odbornou expertizu ve svěřené agendě.³⁴⁵ Není proto

³⁴¹ KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Str. 284.

³⁴² Odlišnou úpravu má na příklad Irsko nebo nám bližší Slovensko, jejichž vlády disponují transpozičními nařízeními se silou zákona.

³⁴³ Příkladem může být novela přestupkového zákona zákonem č. 178/2018 Sb., kterým se zavádí přestupek porušení mlčenlivosti o poskytnutí součinnosti v trestních věcech se sankcí až 500 000 Kč. Unijní akt nicméně stanoví jen povinnost státu zaručit důvěrnost. Předkladatel volbu metody transpozice skrze přestupek i vyšší pokuty odůvodnil jen obecně analogií k (toho času rušenému) zákonu o ochraně osobních údajů. Obdobně je poměrně zvláštní představa, že v Parlamentu nebude problém s nevyužitím změkčovacích ustanovení, které umožňují adaptované nařízení u návrhu zákona o zpracování osobních údajů (sněmovní tisk č. 138 v 8. volebním období).

³⁴⁴ TULÁČEK, Michal. *Mýtus 80 %*. *Do jaké míry je české právo fakticky tvořeno v Bruselu*. Praha, 2013. Studentská vědecká odborná činnost. Univerzita Karlova. Str. 10.

³⁴⁵ BÖRZEL, T. A., T. HOFMANN, D. PANKE a C. SPRUNGK. *Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law*. *Comparative Political Studies* [online]. 2010, 43(11), str. 1379. DOI: 10.1177/0010414010376910. ISSN 0010-4140.

překvapením, že malé státy často postrádají dostatečné množství kvalitních pracovníků a s evropskou agendou mají problémy. Velkým státům naopak může rozhodování komplikovat federální členění, existence autonomních území nebo regionální odlišnosti. Mají nicméně výhodu v podobě koaličního potenciálu, který jim v Radě zaručuje vyšší úspěšnost v prosazování vlastních zájmů a blokuje jim nesympatických návrhů. Implementace chtěného jde potom samozřejmě jednodušeji.

Voermans upozorňuje na dva další problémy spojené s implementací. Prvním z nich je tabulková kultura (*paper implementation culture*) související s legislativním optimismem, tedy skutečnost, že notifikace transpozice Komisi často stačí jako důkaz provedení implementace, byť by se regulační realita nezměnila.³⁴⁶ Implementace ale má zahrnovat materiální změnu chování adresátů předpisu, takže vzniká rozpor mezi vykázaným a realitou, tedy řada unijních aktů funguje jen na papíře. To se děje nicméně i národními předpisy. Druhým problémem, který je možná ještě zásadnější, je fakt, že účinnost unijního práva, na kterém funkcionalita Evropské unie stojí, je podmíněna oddaností členského státu a jeho představitelů evropské myšlenky: „*Přesný monitoring, vykazování implementace a dodržování unijního práva je nákladné a může mít sebeobviňující následek (může být základem pro zahájení soudního řízení před Soudním dvorem). Navíc nepřináší žádný politický kapitál (na národní i na evropské úrovni), takže jen vzácně je mu přisuzována nějaká důležitost.*“³⁴⁷ Vzhledem ke stále rekordnímu euroskepticismu v české společnosti nemá eurokonformita tuzemského právního řádu vysokou politickou prioritu. To má také za následek vysoký počet českých transpozičních selhání,³⁴⁸ jemuž stávající kontrolní mechanismy nedokážou čelit.

³⁴⁶ VOERMANS, W. Implementation: The Achilles Heel of European Integration. Str. 345.

³⁴⁷ Ibid. Str. 348

³⁴⁸ V oblasti jednotného trhu, který je pro Českou republiku coby exportní ekonomiku vitální, mělo Česko ke konci roku 2017 druhé největší zpoždění v počtu netransponovaných směrnic ze všech členských států (14,4 měsíců; EU průměr je 8,7 a horšího výsledku dosáhla jen Itálie). Česko zároveň patří mezi státy s velkou chybovostí transpozic (0,9 %; EU průměr je 0,6 %; horší výsledek má jen Španělsko a Portugalsko). Meziročně se také zvýšil počet řízení proti Česku z 27 na 30 otevřených řízení (průměr EU je 24). Data dostupná zde: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm (naposledy navštíveno dne 15. 11. 2018).

5. Legistické zásady

Naplňování legistických zásad čili formální kvality předpisu je jednou z oblastí, která významně ovlivňuje účinnost předpisu – bez jeho seznatelnosti je jen velmi těžko představitelná jeho praktická účinnost. Určitou výhodou je skutečnost, že formální kvalita předpisů je v legislativeckém vzdělávání pěstovanější disciplínou, byť jde často o technicisticky chápanou aktivitu. Formulace a textace právních předpisů mají ustálenou podobu zejména z důvodu shodného přístupu ke stejným případům a aby situace, na které má zákon dopadat jinak, byly odlišeny i textací normy. Jak již bylo uvedeno výše, pravidla legislativní techniky přímo ovlivňují právní interpretaci – zejména v interpretačních postupech, které Aleš Gerloch označuje za standardní metody.³⁴⁹ Nedodržení legistických zásad má za následek nesrozumitelné právo, které snižuje důvěru adresátů v právní řád a v případech implementačních předpisů i v integrační proces Unie. Nedostatečná legislativní kvalita má akutnější podobu než regulatorní (ne)kvalita – nesprávná varianta řešení problému může být legislativně změněna, v průběhu aplikace korigována správním uvážením orgánů a v praxi má „jen“ dopad na vznik zbytečných nákladů. Formální nedostatky musí být překlenuty okamžitě při aplikaci, tzn. nejasný předpis je implicitním zmocněním k soudcovské interpretaci, tedy k posilování role soudů na úkor zákonodárce. Naplnění legistických zásad má jednoduše řečeno za cíl, aby norma obsažená v předpisu měla komunikační kapacitu dostat se k „srdcím i myslím“ svých adresátů – typicky jejími složkami je povinnost normu vůbec komunikovat, činit tak srozumitelně a udržovat ji v takovém stavu i po jejím vydání.

Základní nástroje nabízejí LPV, která obsahují kodifikaci používaných slovních obrátů pro české předpisy i procesní garance např. v podobě připomínkového řízení a projednání na úrovni Legislativní rady vlády (viz výše). Finální úpravu publikace předpisu nabízí sbírkový zákon. Reálně nástroje kontroly formální kvality právního řádu nejsou v tuzemsku příliš rozvinuté, resp. jejich podoba je klasická, konzervativní a, obratem použitým Zdeňkem Kühnem, poplatná stavu věcí za císaře Františka Josefa.³⁵⁰

5.1 Zásada srozumitelnosti

Základní legistickou trojicí, kterou má zákonodárce dodržovat, je jasnost, přesnost a srozumitelnost právního předpisu, což reflektuje i čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel. Čeština je sice jazykem Karla Čapka a Milana Kundery, nicméně jazyk předpisu sleduje jiné cíle

³⁴⁹ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Str. 144. ISBN 978-80-7380-652-1.

³⁵⁰ KÜHN, Z. Jako za Františka Josefa? K publikaci (nejen) evropského práva v České republice. *Právní rozhledy*. 2005, (18), str. 679-681. ISSN 1210-6410.

než krásná literatura a autor předpisu se musí v normativním textu vystříhat zdobných obrátů, nadužívání slov, ale i odborného žargonu. Pro negativní vymezení Tobias A. Doorsey za nepřítele srozumitelného předpisu považuje mnohoznačnost, nejednotnost, nahodilost, vágnost, absenci abstrakce, přílišný záběr a nízkou čitelnost předpisu.³⁵¹ Dodržení legislativně-technických pravidel a srozumitelnosti předpisu vyžaduje i Ústavní soud, v jehož judikatuře se tato maxima opakovaně objevují jako podmínka principu předvídatelnosti práva a zákazu legislativní zvlů.³⁵² Dle Ústavního soudu mezi materiální znaky zákona patří dostupnost, jasnost a předvídatelnost, aby umožnil osobám, na které se vztahuje, úpravu jejich chování.³⁵³ Samotná legistická pravidla mají jeden základní úkol – ve spolupráci s pravidly právní interpretace korigovat způsob komunikace mezi zákonodárcem a adresátem tak, aby zjednodušil (umožnil) pochopení komunikované materie. Vztah právní interpretace a textace zákona si uvědomuje i Ústavní soud, protože k derogaci ustanovení přistoupí až v případech, kdy není možné normu seznat ani za užití interpretačních postupů.³⁵⁴ Jen v takových případech totiž dle soudu dochází k porušení principu právního státu.

Legislativec by se nicméně měl držet maxima, že každý adresát by měl právu porozumět.³⁵⁵ Důležité je slůvko každý, protože i to v sobě zahrnuje celou řadu často protichůdných požadavků – Xanthaki rozlišuje tři typy adresátů, kterým je možné předpis adresovat. Typově jde o obecnou veřejnost, odbornou veřejnost a právnickou obec³⁵⁶ a každá taková skupina má určitý způsob práce s právními předpisy. Zatímco třeba procesní předpisy směřují spíše na právní profesionály, kteří znají mantinely ve formě procesních zásad, ustanovení občanského hmotného práva by měla být spíše formulována pro laika. Obecné pravidlo nepoužívat cizí výrazy někdy musí ustoupit přesnosti předpisu, a to zejména v oblastech, kde se předpokládá zvláštní profesní znalost.³⁵⁷ Obdobně tak na formulace skutkových podstat trestných činů, které zakazují obecné populaci určitá jednání, je nutné klást vyšší nároky na srozumitelnost než na pravidla ukládání trestů, která jsou určena justici.

³⁵¹ DOORSEY, T. A. *Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide*. Alexandria: TheCapitol.Net, Inc., 2006. Str. 174-182. ISBN 158733-209-4.

³⁵² Jeden z prvních případů sp. zn. Pl. ÚS 16/93: „... zákonodárce v rozporu s principy legislativní techniky a zároveň v rozporu se zásadami jasnosti a určitosti zákona, které představují součást principu právní jistoty, a tudíž principu právního státu...“ Z novějších rozhodnutí na příklad bod č. 107 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/15.

³⁵³ Část IV. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02.

³⁵⁴ Část II. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95.

³⁵⁵ *Leges ab omnibus intelligi debent*.

³⁵⁶ XANTHAKI, H. *Drafting legislation*. Str. 114.

³⁵⁷ Příkladem uplatnění výjimky z čl. 40 odst. 4 LPV je třeba zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, který pro zajištění jasnosti používá (počeštěné) mezinárodní označení investičních nástrojů, jako jsou swapy, futures nebo forwardy.

V tuzemsku pravidla pro jazyk právního předpisu stanovují LPV a kontrola srozumitelnosti předpisu se nejčastěji odehrává v rámci vnitřního a vnějšího připomínkového řízení. Formulační nejasnosti a případné odchylky od Pravidel nemohou být předmětem zásadní připomínky, která by směřovala k vypořádávacímu řízení. Je tedy na tvůrci, zda připomínku zohlední či nikoli. Některé úpravy textace se mohou objevit i na parlamentní půdě buď z vlastní iniciativy poslanců, nebo skrze předpřipravené návrhy z ministerstva, odstraňující pozdě odhalené chyby. Kontrola srozumitelnosti tedy není nijak striktní.

Rizikem je také zbytečné odchýlení se od obecného jazyka, které je právu často vytýkáno, neboť právní jazyk má svá určitá zvláštní pravidla.³⁵⁸ Opět neexistuje obecně platný návod, jak postupovat, protože v některých případech jazyk nenabízí manévrovací prostor. Příkladem je třeba užití archaismů ve snaze o terminologickou reformu v občanském hmotném právu. Jiným úskalím může být homonomie v různých odvětvích práva, neboť dovození obsahu ustanovení vychází ze systematiky právního řádu, a tudíž vyžaduje po adresátovi znalost právní interpretace.³⁵⁹ Homonymům podobné jsou legislativní zkratky, které zvyšují vnitřní přehlednost předpisu, ale ne vždy je vhodné jejich užití (např. v souvislosti potřeby vyjmout něco v legislativní zkratce z vydefinované skupiny). Problémy způsobuje i křížové užívání legislativních zkratk mezi zákony. Může také vzniknout konflikt mezi použitou legislativní zkratkou a shodným, obecným a napříč právním řádem používaným termínem, nebo se změnou vymezení zkratky v mateřském zákoně se posune význam i ve druhém předpise. Dalším specifikem legislativního jazyka je zásada slovní ekonomičnosti, která spočívá v pravidle minimalizace používaného množství výrazů a slov v předpise.³⁶⁰ Vedle štíhlosti Sbírký zákonů tento přístup přispívá ke snížení rizika zmatení čtenáře květnatostí jazyka a omezuje kazuističnost předpisu. Každé slovo má mít přesný účel nebo má být z předpisu vypuštěno. V tom se legislativní jazyk liší od obecného jazyka, ve kterém při zadávání úkolu je přesnější a popisnější vymezení úkolu vítáno.

Určitým podnětem pro český zákonodárný proces, byť se může zdát poněkud zvláštní, je zahrnutí vícejazyčné tvorby (*co-drafting*) návrhu předpisu s lingvistickou kontrolou formulací návrhu. Důvodem je omezenost slovní zásoby autora právního předpisu, který v Česku má zpravidla právní vzdělání nebo jde o odborníka na věcnou stránku problému (viz dřívější

³⁵⁸ ŠÍN, Z. *Tvorba práva*. Str. 134.

³⁵⁹ Např. odlišný obsah termínu „bezúhonnost“ z pohledu živnostenského práva a trestního práva.

³⁶⁰ RAMOS, M. H. a V. HEYDT. *Legislative Language and Style*. Str. 132. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

kapitoly). Zapojením lingvistů a překladatelů se procesu tvorby textu předpisu může pomoci prolomit hradby právního jazyka směrem k obecné populaci. Překlad právních předpisů v procesu jejich tvorby také umožňuje předejít logickým chybám, které jazyk umožňuje, zjednodušit formulace³⁶¹ a vedle toho přispět podpoře investic a internacionalizace ve formě překladu předpisů jako sekundárního produktu celého snažení.

5.2 Zásada publikace práva

Publikace práva je fází, která je úzce spojená s vnímáním moderního právního řádu – bez publikace si lze jen těžko představit, že se adresát právní normy bude moci seznámit se svými právy a povinnostmi. I díky tomu je platnost zákona podmíněna publikací zákona v oficiální státní sbírce, na což navazuje i účinnost právního předpisu. Publikací princip je zakořeněn tak hluboko v českém povědomí, že přestože Ústava explicitně ve svém čl. 52 odst. 1 mluví jen o podmínění platnosti zákona, vztahuje se tato podmínka i na veškerou další českou normotvorbu, což reflektuje i § 1 stávajícího sbírkového zákona.

Formální podoba publikace práva je na území České republiky známa a systematicky vyžadována již od roku 1849, kdy byl přijat říšský zákoník. Dosavadní materiální podoba publikace spočívala ve skutečném setkání se občana s vyhlášením zákona ve formě, která byla v místě obvyklá. Na příklad šlo o vybubnování předpisu obecním zřízencem, jeho předčítáním v kostele nebo jen sdělení formou oběžníků dotčeným osobám, jako byli soudci nebo vyšší úředníci.³⁶² Již zmiňovaný Všeobecný občanský zákoník rakouský obsahoval ve svém § 2 individuální publikační klauzuli, tzn. princip, že neznalost zákona neomlouvá, pokud byl zákon řádně vyhlášen.³⁶³ V období před rokem 1848³⁶⁴ existovaly sice sbírky zákonů, ale ty plnily jen evidenční roli, a zpravidla šlo o soukromé sbírky bez potřebné státní aprobace a garance správnosti. Předpisy vydané po roce 1848 již vycházely v centrální státní sbírce, jak ji známe i dnes, a podoba formální publikace se s výjimkami³⁶⁵ udržuje ve stejné podobě

³⁶¹ Toto poznání vychází z mých zkušeností s přípravou předpisů, které byly překládány, neboť překladatel má za cíl zachování srozumitelnosti obsahu textu, zatímco právník většinou řeší věcnou stránku úpravy, takže srozumitelnost je někdy upozaděna. Autor se díky tomu občas stává obětí fachidiocie a považuje určitou věc za notoriety, přestože pro adresáty jí být nemusí. Dalším zlovykem je tendence se vyjadřovat fundovaně a odborně i v situacích, kdy to není vhodné nebo nezbytné, jakožto důkaz vlastní erudice.

³⁶² KRÁLÍK, L. Říšský zákoník a počátky formální publikace předpisů. *Právní rádce*. 2018, (9), str. 64 a násl. ISSN 1210-4817.

³⁶³ Císařský patent č. 946 z 1. června 1811

³⁶⁴ Důvodem pro tento rok je skutečnost, že dle říšského zákoníku z roku 1849 byly publikovány zákony i z roku 1848.

³⁶⁵ Období po roce 1948 vykazovalo prvky diskontinuity směrem k materiální publikaci v tom směru, že ne všechno právo bylo veřejnosti dostupné příp. předpisy byly publikovány mimo sbírku zákonů. KÜHN, Z. Jako za Františka Josefa? K publikaci (nejenom) evropského práva v České republice. *Právní rozhledy*. 18/2005, str. 680.

až do dnešních dnů. O významu tohoto kroku vypovídá i prvotnost v číslování československého zákona č. 1/1918 Sb., jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení. Revoluční zákon vyhlášující samostatnost státu československého jej následoval až se zpožděním a sbírkovým číslem 11/1918 Sb., neboť by nebylo možné jej vyhlásit (chyběl by československý sbírkový zákon).

Výhrada formální publikace práva je společná většině členských států Evropské unie, takže i SDEU potvrdil, že „*zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní úprava Unie umožnila dotčeným osobám přesně se seznámit s rozsahem povinností, které jim uvedená úprava ukládá, a aby tyto osoby měly možnost jednoznačně znát svá práva a povinnosti a postupovat podle toho*“.³⁶⁶ Existují sice některé výjimky – např. britská publikace formou projednání a schválení na veřejném zasedání parlamentu, ale SDEU se publikačními problémy zaobíral. V rámci této rozhodovací praxe vznikly podmínky publikace unijního práva v jeden den ve všech jazycích;³⁶⁷ pod sankcí nevymahatelnosti proti soukromé osobě;³⁶⁸ povinnosti uvedení retroaktivního efektu legislativy;³⁶⁹ včetně zákazu antidatování publikace předpisu.³⁷⁰ Zajímavým případem souvisejícím s publikací práva EU je rozhodnutí ve věci Heinrich, kde Soudní dvůr rozhodoval o přípustnosti bezpečnostních opatření na letišti, která zakazovala vnášet určité předměty na palubu letadel, ale samotný seznam byl tajný. I přes argumentaci členských států, že seznam byl v podstatě zveřejněn skrze sdělení Komise, Soudní dvůr nařízení zrušil s argumentací, že právo musí umožňovat se seznámit se svými právy a povinnostmi.³⁷¹ S výhradou britského příkladu³⁷² lze nejspíše považovat povinnost formální publikace práva za podmínku těsně spojenou s principem právního státu a udržení standardu ochrany základních lidských práv. Je škoda, že se tak děje 150 let stále stejnou formou a realizace eSbírky se dále odsouvá.³⁷³

5.3 Zásada přístupnosti

Mladší sestrou zákazu retroaktivity práva je princip přístupnosti práva. Přestože je právo vyhlášené a platí prospektivně, znamená jen přítěž a zmatek pro své adresáty, pokud jim není

³⁶⁶ C-201/09 ArcelorMittal, bod č. 68.

³⁶⁷ 98/78 Racke, bod, č. 16.

³⁶⁸ C-161/06 Skoma-Lux.

³⁶⁹ 7/76 IRCA, body č. 7 a 28.

³⁷⁰ T-115/94 Opel Austria, bod č. 130.

³⁷¹ C-345/06 Heinrich, bod č. 62.

³⁷² BOBEK, M. Case C-345/06, Gottfried Heinrich, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 10 March 2009, not yet reported. *Common Market Law Review*. 2009, (46), str. 2085. ISSN 0165-0750.

³⁷³ Viz sněmovní tisk č. 256 v 8. volebním období.

srozumitelné a přístupné. Touto otázkou se v minulosti zabýval i Ústavní soud, který relativizoval zásadu *ignorantia legis neminem excusat* v situacích, kdy ani proaktivnímu občanovi studium Sbírek zákonů nepřináší kýženou informaci o předepsaném pravidlu chování: „[P]ojem "zákon" v jeho materiálním smyslu, v souladu s nímž se "zákon" musí vyznačovat dostupností...“³⁷⁴ „Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou... Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit.“³⁷⁵ „Fikci o znalosti práva "lze totiž sotva akceptovat za stavu, kdy platné a účinné právní předpisy nejsou na adekvátní úrovni každému přístupné, jestliže (včasné) seznámení se s jejich obsahem se jeví obtížně proveditelné, náročné technicky nebo finančně, či dokonce neuskutečnitelné.“³⁷⁶ Podobný přístup zastával i rakouský Spolkový ústavní dvůr, když v poválečném období neumožnil užití legislativně jednodušších generálních derogačních klauzulí, které oživovaly rakouské předválečné právo. Bez hlubších znalostí historických, knihovnických a právních se totiž nebylo možné ve změní nacistického, německého, rakousko-uherského a republikánského práva dobrat znění účinného práva, neboť generální klauzule dávaly přílišný prostor pro individuální výklad, co ještě je slučitelné s obnoveným demokratickým právním řádem a co již nikoli. Dle dvora „*takto vysoká míra neurčitosti odebírá předpisu vlastnosti právní normy*“.³⁷⁷ Nejedná se jen o jakousi historickou kuriozitu, protože s odkazem na toto rozhodnutí Spolkový ústavní soud rozhodoval ve své tzv. hádankové judikatuře.³⁷⁸ Podmínku přístupnosti právních norem zdůraznil i Evropský soud pro lidská práva v případě otázky stanovení (ne)slučitelnosti členství v zednářské lóži s výkonem funkce soudce v případě *Maestri proti Itálii*, kde se pozastavil nad stavem právního řádu, ve kterém ani osoba s právním vzděláním není schopna seznat svá práva a povinnosti.³⁷⁹ Tento problém můžeme označit za pnutí mezi formálním pojetím

³⁷⁴ Část IV. sp. zn. Pl. ÚS 15/02.

³⁷⁵ Bod č. 39 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

³⁷⁶ SLÁDEČEK, V. Publikace jako obligatorní stadium tvorby právního předpisu. Str. 189 a násl. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Citováno dle bodu č. 22 nálezu sp. zn. I. ÚS 420/09.

³⁷⁷ Rozhodnutí sp. zn. VfSlg. 3130/1956 citováno v ZÁMĚČNÍKOVÁ, M. Str. 30.

³⁷⁸ Rozhodnutí sp. zn. VfSlg. 12.420/1990.

³⁷⁹ *Maestri pro Italské republiky*, stížnost č. 39748/98.

publikace práva, která je vyžadována k platnosti předpisu, a materiálním pojetím publikace, které umožní adresátovi pochopit obsah.³⁸⁰ Přes naplnění kreační funkce tedy již nedojde ke splnění komunikační funkce publikace zákona, o které mluví Zbyněk Šín.³⁸¹

Ústavním soudem formulovaný závazek k materiální publikaci práva zůstává v Česku dlouhou dobu opomenut. Řada ministerstev zpracovává různé praktické návody pro adresáty norem,³⁸² ale ty stále zůstávají bez potřebné hloubky. Ne zcela systematicky ústřední správní úřady na svých webových stránkách nabízejí nezávazná úplná znění předpisů, které spadají do jejich gesce. Úskalím opět je, že nejsou průběžně aktualizována, což přispívá ke zmatení adresátů, protože často není možné ani dohledat datum poslední aktualizace, takže se v dobré víře řídí poskytnutým neúčinným zněním. Absence přístupného promítnutí českého právního pořádku vedla k rozvoji alternativy privátních publikací poskytovaných soukromým sektorem, jako je edice Úplná znění společnosti Sagit, digitální Automatizovaný systém právních informací (ASPI) nakladatelství Wolters Kluwer ČR, systém beck-online nakladatelství C. H. Beck či databáze CODEXIS společnosti Atlas Consulting. Komplexním a ve své základní podobě i prvním volně přístupným zdrojem úplných znění právních předpisů je webová stránka Zákony pro lidi. Elektronizace českého právního řádu jen ukazuje, jak zanedbaným problémem je údržba českého právního řádu, neboť i nový sbírkový zákon stanovuje za „den nula“ 4. duben 1945 a staršímu československému právnímu řádu nevěnuje pozornost.³⁸³ Určitým záchytným bodem ve vývoji českého právního řádu je *Přehled platných právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů, Sbírce zákonů SRN, v Úředním listu a v Úředním věstníku od doby osvobození ČSSR do června 1985* vydaný Ministerstvem spravedlnosti ČSR a SSR v roce 1986, který obsahoval aktuální soupis československých právních předpisů.

Praktickým projevem privatizace správy českého právního řádu soukromými subjekty je skutečnost, že státní úředníci i zákonodárci se rozhodují na základě soukromých publikací

³⁸⁰ SLÁDEČEK, V. Publikace jako obligatorní stadium tvorby právního předpisu. Str. 190. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

³⁸¹ ŠÍN, Z. *Tvorba práva*. Str. 114-115.

³⁸² Příkladem jsou výkladová stanoviska expertní skupiny KANCL k rekodifikovanému soukromému právu pod hlavičkou Ministerstva spravedlnosti nebo kategorie životní situace na portálu veřejné správy dostupné z: <https://seznam.gov.cz/obcan/zivotni-situace/> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018). Tyto návody mohou způsobovat také různé problémy, neboť nejsou právně závazné, ale jejich autor může vyžadovat dodržení navedeného postupu, což znamená, že nejsou právně závazné, ale mají právní následky. Viz VAUGHAN, S. Differentiation and Dysfunction: An Exploration of Post-Legislative Guidance Practices in 14 EU Agencies. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2015, 17(1), str. 68. DOI: 10.1017/cel.2015.3. ISBN 1528-8870. ISSN 1528-8870.

³⁸³ Předválečnému právnímu řádu se nicméně věnuje poslanecká purizační iniciativa, která postupně ruší některé prvorepublikové právní předpisy. Viz sněmovní tisky č. 189 a 213 v 8. volebním období.

právního řádu,³⁸⁴ a to včetně chyb, které databáze (někdy záměrně) obsahují. V minulosti se tak dokonce stalo, že došlo k novelizaci předpisů s cílem odstranění chyby, která byla obsažena v soukromé databázi a nikoli v právním řádu samotném. Jindy naopak není chyba odstraněna, protože chybu ve své databázi opraví soukromý vydavatel (typicky konflikt číslování odstavců u souběžných novel).

Zatímco Maria de Benedetto rozlišuje čtyři typy nástrojů pro údržbu právního řádu – konsolidace, kodifikace, revize a právní reforma³⁸⁵ – ve správě legislativního korpusu Evropské unie nalezneme rozvinutější instrumentář, který tyto typizované nástroje různě kombinuje. Najdeme zde opravu chyb (*corrigendum*), konsolidaci, kodifikaci, přepracování (*recast*) a samozřejmě novelu, příp. zrušení předpisu. Konsolidace a kodifikace mají obdobnou povahu spočívající v publikaci úplného znění předpisu s promítnutím veškerých novel a změn právního předpisu.³⁸⁶ Zatímco konsolidované znění má pouze informativní povahu, kodifikace je samostatným novým předpisem, který zrušuje předchozí nekodifikované normy.³⁸⁷ Vzhledem ke své legislativní povaze, která se zpravidla pojí se změnou znění předpisů (nicméně bez věcných novot), prochází rekodifikace na unijní úrovni zjednodušeným legislativním procesem, ve kterém není možné podávat pozměňovací návrhy. Důvodem pro zrychlený legislativní proces je technický ráz kodifikace, který vedle integrace jiných právních předpisů může zahrnovat i judikaturu a právní nauku, která se k danému odvětví váže. Díky tomu kodifikace snižuje množství pramenů, které musí adresát vyhledávat a brát v potaz, snižuje se roztržitost úpravy a administrativní náročnost seznávání, co je právo.³⁸⁸ Pokud je potřeba provést věcné změny v kodifikovaném textu, např. z důvodu překonanosti části úpravy, nejde

³⁸⁴ Tato praxe pak může znamenat problémy v oblasti ochrany lidských práv. Viz bod č. 92 rozhodnutí ESLP Kasmakhunov a Saybatalov proti Ruské federaci, stížnosti č. 26261/05 a 26377/06. Tuto praxi kritizovala i vláda ve svém stanovisku k purizačnímu zákonu rušícímu československé prvorepublikové zákony: „Aniž by vláda chtěla jakkoli posuzovat přesnost údajů uváděných v tomto informačním systému [ASPI], je přesvědčena, že přijetí zákona by se mělo opírat o zevrubnější analýzu a jasně stanovená kritéria... než je pouhé využití dat o právních předpisech z komerčního právního informačního systému či nijak dále neodůvodněné rozhodnutí autorů... Skutečnost, že je návrh zákona založen pouze na kvantitativní analýze informačního systému ASPI, podle názoru vlády nerespektuje čl. 52 Ústavy České republiky...“ Viz sněmovní tisk č. 213/1 v 8. volebním období.

³⁸⁵ DE BENEDETTO, M. Maintenance of Rules. Str. 224 a násl. In.: KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe*.

³⁸⁶ Zde je určitý terminologický problém, protože kontinentální a britská angličtina tyto termíny vzájemně zaměňují. Viz ROBINSON, W. Making EU Legislation Clearer. *European Journal of Law Reform*. 2014, 16(3), str. 610-632. ISSN 1387-2370.

³⁸⁷ Existuje nicméně jisté zmatení termínů, kdy Spojené království používá tyto termíny obráceně. Vysvětlující informace adresovaná národní delegaci do Rady je k nalezení zde: <http://www.statewatch.org/news/2014/jul/eu-council-codification-consolidation-11011-14.pdf> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

³⁸⁸ VOERMANS, W., CH. MOLL, N. FLORIJN a P. VAN LOCHEM. Codification and Consolidation in the European Union. Str. 66.

o kodifikaci, ale o přepracované znění. V tomto procesu je již možné provádět materiální změny, nicméně je nutné se držet základních tezí integrujících se předpisů. Komplexní změna by si totiž vyžádala klasickou novelu předloženou legislativní iniciativou Evropské komise. Veškeré změny v přepracovaném znění být musí proto předem označeny, na což dohlíží společná komise složená ze zástupců legislativních odborů Evropské komise, Rady a Evropského parlamentu. U přepracovávání je také institut záchranné brzdy, spočívající v možnosti vetovat návrh přepracování, pokud by rozsah změn byl příliš rozsáhlý.

V českém prostředí tak velkou paletu nástrojů pro údržbu právního řádu rozhodně nemáme. Stávající zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, pamatuje na vyhlášení konsolidovaných úplných znění, ale pouze v případech, kdy se tak předseda vlády na základě explicitního zákonného zmocnění rozhodne. Nelze se proto divit, že takových úplných znění bylo v minulosti vydáno jen malé množství,³⁸⁹ což František Cvrček označuje ze strany členů Parlamentu za projev pohrdání běžným občanem.³⁹⁰ Ministerstvo vnitra, podobně jako unijní Úřad pro publikace, je sbírkovým zákonem zmocněno k odstraňování chyb v případech, kdy je vyhlášeno znění odlišné od znění, které bylo předloženo k vyhlášení. Musí však takovou opravu vyhlásit ve Sbírce. Úplná znění publikovaných zákonů jsou v novém sbírkovém zákoně automaticky součástí publikace, proto je tento institut zvláštního vyhlášení opuštěn. Nemizí ale institut odstraňování chyb, které má nadále na starost Ministerstvo vnitra jako správce eSbírky a eLegislativy. Na první pohled jednoduchý úkol opravovat chyby v některých případech není nijak triviální, na což v kontextu unijních *corrigend* upozorňuje Michal Bobek.³⁹¹ Obdobným českým příkladem je změna obsahu vymezení skutkové podstaty trestného činu formou opravy chyby trestního zákoníku, kdy oprava spočívá ve změně předpony ze „sjednání“ na „zjednání“, což má nicméně významné lidskoprávní následky v kontextu čl. 40 odst. 6 Listiny.³⁹² Rakouský Spolkový ústavní dvůr třeba v podobném případě umožňuje pouze opravy neměnicí materií předpisu a obdobná změna by si tedy vyžádala legislativní zásah.³⁹³ Dalším problémem je, že stávající publikační nástroje neumožňují

³⁸⁹ Od roku 2008 bylo vyhlášeno 63 úplných znění zákonů, z toho 26 znění v roce 2008 a 19 znění v roce 2009. Důvodem poklesu republikací je nejspíše rozvoj dostupnosti soukromých publikací úplných znění.

³⁹⁰ CVRČEK, F. *Metamorfózy českého právního řádu z hlediska kvantitativního (fakta a spekulace)*. Str. 53. In.: JERMANOVÁ, H. a Z. MASOPUST, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*.

³⁹¹ BOBEK, M. *Corrigenda in the Official Journal of the European Union: Community Law as Quicksand*. *European Law Review*. 2009, (34), str. 954. ISSN 0307-5400.

³⁹² Viz sdělení Ministerstva vnitra č. 01/c98/2015 Sb., o opravě tiskových chyb v zákoně č. 40/2009 Sb.

³⁹³ Rozhodnutí sp. zn. VfSlg. 16.852/2002.

uživatelsky přívětivé propojení s unijními právními databázemi, přestože pro aplikační praxi je takové propojení často zcela nezbytné, např. z důvodu transpozice metodou odkazu.³⁹⁴

Závazné úplné znění je velkým pokrokem pro přístupnost českého práva, ale přesto není bezproblémové. Na možný konflikt mezi úplným zněním a body novely (která má oproti úplnému znění skutečně charakter zákona schváleného Parlamentem) pamatuje § 14 odst. 3 a § 17 odst. 2 nového sbírkového zákona, který dává přednost bodovému znění novely. Vznikají tak dvě úrovně závazného znění předpisu, kdy jedna má přednost před druhou. S jistotou lze očekávat, že uživatelé budou pracovat hlavně s verzí úplného znění, která ale na základě pravidla přednosti bude muset případně ustoupit méně přístupnému bodovému znění. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo vnitra poskytuje uživatelsky přístupné rozhraní pro seznamování se s právními předpisy, lze legitimně dovozovat, že tato aktivita v sobě implicitně zahrnuje i příslib, že se lze na takto garantované znění spoléhat. Podle mého soudu v případě škody vzniklé v důsledku spolehnutí se na uveřejněné špatné znění předpisu, byť jen ve formě úplného znění, vzniká odpovědnost státu za takovou škodu.

V obecnější rovině je možné problém připsat rezortismu jednotlivých ministerstev, která mají spravovat předpisy ve své gesci. Kromě skutečnosti, že ministerstva jsou zpravidla ráda, že zvládají držet krok s požadavky na novelizace, u řady předpisů je osoba gestora sporná ve smyslu negativního kompetenčního konfliktu. Iniciativy sledující rekonfiguraci právních předpisů ve směru jejich zjednodušení a zpřístupnění prakticky neexistují i z důvodu obavy, že otevření zákona bude pro Parlament příležitostí k prosazení změn, které rezorty nechťejí. Přehlednosti nepřispívají zejména poslanecké iniciativy, které byť míří na dílčí změnu, ji provádějí takovým způsobem, že si nelze nevzpomenout na vlašťovky, jež přidávají nehomogenní kousek materiálu do celkové struktury svého hnízda. Tu přibude věta, tam se připojí výjimka z výjimky, a ustanovení má najednou označení, na které nestačí všechna písmenka abecedy,³⁹⁵ a celková struktura zákona se hroučí. Přehlednosti nepomáhá ani průběžné užívání různé legislativní techniky, což má za následek nedodržení původní systematiky předpisu, jak na to poukazuje Tereza Krupová.³⁹⁶ Nejde o nešvary pouze poslanecké, ale často se v legislativním shonu ke vlepování připojují i rezorty v souvislosti (nejenom) s implementací unijního práva. Z pohledu přístupnosti práva je taková situace přímo

³⁹⁴ Více viz KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Str. 82 a násl.

³⁹⁵ Poslední písmeno § 24 odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů, má označení zz.

³⁹⁶ KRUPOVÁ, T. Právnícké a legislativní nešvary. Subjektivní reflexe. *Správní právo*. 2013, XLVI(6), str. LXVI. ISSN 0139-6005.

ukázková, aby předpis prošel rekonstrukcí spočívající v rekonstrukci systematiky zákona, příp. obnovení jeho abstrakce nahodané kazuistickými vlepeními. Bez nasazení údržbových legislativních nástrojů se zákon pod vlastní nepřehledností hroutí, což vyvolá potřebu nouzové rekonstrukce, která je zpravidla využita k zásadní reformě celého odvětví včetně zavedení řady novinek. Příkladem může být reforma občanského práva hmotného, pro kterou se vžilo označení „rekonstrukce“, byť z pohledu údržby legislativy o rekonstrukci v užším smyslu nejde, naopak jde o zásadní reformu spočívající v cílené diskontinuitě s předchozím kodexem.

Vzhledem ke vzácnosti podobných zjednodušovacích a zpřehledňovacích legislativních zásahů se nelze divit lobbistickým snahám, jako byl návrh novely zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, z roku 2016.³⁹⁷ Poslanecký návrh zákona, ke kterému se připojili představitelé šesti(!) poslaneckých klubů, zaváděl zvláštní Právní elektronický systém pro podnikatele (PES) vedený Hospodářskou komorou a obsahující povinnosti podnikatelů vyplývající z právního řádu. Idea návrhu byla poměrně jednoduchá, a sice že povinnosti neuvedené v systému by vůči podnikatelům nebyly vymahatelné. Přes poměrně jasnou protiústavnost návrhu, který by zaváděl výraznou nerovnost mezi občany a znamenal by zásadní privatizaci státní moci, byl návrh Sněmovnou schválen a musel zasáhnout až Senát (zamítnutý návrh nebyl Sněmovnou již projednán).

Na druhou stranu tento smutný příklad ukazuje zásadní problém nepřehlednosti právního řádu a také to, jak radikálními kroky jsou i poslanci ochotni se nechat přemluvit. Tento problém souvisí s tím, co uvádí Zbyněk Šín: *„Musí být předem jasno nejen, jak se ustanovení zákona budou vykládat, nýbrž jak se budou provádět, jaké při tom vzniknou nároky a požadavky na aparát odpovědný za jejich realizaci, co všechno bude nezbytné k jejich personálnímu, organizačnímu, administrativnímu, technickému, materiálnímu, finančnímu a jinému zajištění. Staletá praxe ověřuje stále, že zákony se po jejich schválení samočinně a živelně do praxe nedostanou.“*³⁹⁸ Jeho původ leží v mezeře mezi přípravou předpisu a jeho aplikační praxí, kdy praktická realizace v době přípravy návrhu není normotvůrci důsledně řešena. Možným řešením by mohlo být rozšíření doprovodných dokumentů k návrhu zákona, které by obsahovaly seznam nových povinností pro subjekty (byť jen informativního charakteru) včetně jejich vztahu k již existujícím povinnostem. Podobný požadavek je již realizován

³⁹⁷ Sněmovní tisk č. 1089 v 7. volebním období.

³⁹⁸ ŠÍN, Z. K diskuzi o tematicke místa a úlohy zákona v současnosti. Str. 37. In.: GERLOCH, A. a P. MARŠÁLEK, ed. *Zákon v kontinentálním právu*.

u předkládaných zákonů ve Spojeném království. Nezbytné by zřejmě bylo zavedení sankcí pro zpracovatele doprovodných dokumentů ve formě provázání kvality a realističnosti doprovodných dokumentů a výše prostředků alokovaných zpracovateli na provoz jeho rezortu.³⁹⁹ Pokud by byl předložen návrh zákona, který „nemá“ dopady na veřejné rozpočty ani na podnikatelské prostředí, ale praxe by odhalila opak, příslušný rezort by měl být pohnán k odpovědnosti. S největší pravděpodobností by to znamenalo snížení dynamiky právního řádu a koncepčnější přípravu a plánování nových právních předpisů, než je tomu dnes.

Idea Hospodářské komory a Agrární komory byla poměrně jednoduchá – máme tu pro podnikatele nepřehledný a nepřístupný právní řád, tak pojďme v jeho rámci vybudovat něco přehlednějšího. Tato myšlenka je dle mého soudu naprosto legitimní, ale pokud něco takového umíme udělat pro určitý výsek společnosti, proč bychom to neměli udělat pro společnost jako celek? Pouze v takovém případě je právo přístupné, seznatelné a co je hlavní – účinné. V České republice bohužel chybí projekt typu britské *Law Commission*, která coby nezávislé odborné těleso dává britské vládě a parlamentu doporučení pro vytváření jednoduššího, přístupnějšího, férovějšího, levnějšího a modernějšího právního řádu. Její práce je vnímána jako nestranná a podobě se přistupuje k jejím doporučením. Parlamentní strany zkrátka akceptovaly, že funkčnost právního řádu je tématem, na jehož úkor by se neměly získávat politické body. Podobné procesy existují po celém světě, takže na příklad Singapur prochází revizí celého právního řádu a v rámci této snahy se zavedla povinnost po třech letech přezkoumat srozumitelnost a administrativní (ne)náročnost každého předpisu expertním panelem.⁴⁰⁰ Znovu si musíme připomenout motto lorda Thringa, že zákony se neschvalují k ukrácení dlouhé chvíle legislature, ale pro řešení reálných lidských situací.

³⁹⁹ Nelze opomenout ale předchozí investice do analytického a plánovacího oddělení, které by analýzy zpracovávalo.

⁴⁰⁰ Za tento příklad děkuji zejména Hsiao Chung Phang ze singapurského ministerstva spravedlnosti. Bližší informace jsou dostupné zde: <https://sso.agc.gov.sg/PLUS> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

6. Hlavní problémy legislativy

V předchozích kapitolách jsem se na základě osnovy legislativních zásad snažil vykreslit některé institucionální i procesní nástroje, které napomáhají ke kvalitnějšímu, srozumitelnějšímu a lepšímu právnímu řádu. Stejně jako dláto v rukách řezbáře i nástroje kontroly kvality legislativy mají na konečném výsledku zákonodárného snažení svůj podíl jen do té míry, jak zručně jsou používány. Existuje tedy vždy riziko, že na papíru funkční a efektivní nástroj bude z různých důvodů nepoužit a na adresáta normy bude čekat zmetek.

Důvodů pro takový výsledek může být mnoho. V úvodu práce byla uvedena problematika hledání politického kompromisu mezi zastupiteli, který může být vykoupen třeba výjimkami z právní úpravy a výjimkami z výjimek, které znehledňují text předpisu. I přes nálezy Ústavního soudu, který označil praxi legislativních přílepků za protiústavní,⁴⁰¹ stále je velmi častá praxe pozměňovacích návrhů, které mění ustanovení zákona, jež předkladatelem nejsou v daném sněmovním tisku měněna. Nejde tedy striktně o přílepek ve smyslu nálezu Ústavního soudu, protože má vztah k novelizovanému zákonu, ale nemá úzký vztah k zákonu novelizujícímu. Slovy senátora Jaroslava Kubery lze rozlišovat přílepků na pravé a nepravé – mající vztah k projednávané materii nebo nikoli.⁴⁰² Tuto kategorii lze ještě rozlišit na změny jiného zákona v souvislosti s projednávanou materii⁴⁰³ a změnu „otevřeného“ projednávaného zákona nesouvisející s materii předloženou v návrhu novely.⁴⁰⁴ Vzhledem ke skutečnosti, že pozměňovací návrhy nemusí být odůvodněny, absence doprovodných dokumentů může zapříčinit neseznatelnost úmyslu historického zákonodárce. Pozměňovací návrh může být i přes nedostatečné zpracování schválen coby protiplnění za podporu celé novely. Takové chování je pochopitelné třeba v případech, kdy dojde k politickému rozkolu ve sněmovní

⁴⁰¹ Sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Jedná se nicméně o principy zakotvené již v starořímském Lex Caecilia Didia.

⁴⁰² Viz vystoupení senátora Jaroslava Kubery 23. dubna 2010 k senátnímu tisku č. 259 v 7. funkčním období: „... je obava, že kdybychom zákon teď vrátili, nebude možné z časových důvodů ho projednat. Proto jsem se rozhodl předložit pozměňovací návrh k tomuto zákonu [zákon o podpoře sportu]. Dopředu hlásím odpůrcům přílepků, že se nejedná o pravý přílepek, který jsme schválili včera v zákonu o pedagogických pracovních, ale je to tzv. nepravý přílepek. Pravý by to byl v případě, kdybychom se ho snažili připojit k zákonu o zahrádkářích pod dojmem, že sázení je jako sázení, ale tak tomu není. Tento zákon je o podpoře sportu a velmi souvisí s loteriemi a se sázkami, protože část výtěžků je požívána na podporu sportu.“ Přestože Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 6/12 neshledal protiústavnost takového pozměňovacího návrhu, nelze takový postup považovat za vhodný z pohledu kontroly legislativní kvality.

⁴⁰³ Příkladem může být pozměňovací návrh ústavněprávního výboru Sněmovny (sněmovní tisk č. 139/12 v 8. volebním období), který promítal právní titul ke zpracování osobních údajů do zákona o evidenci obyvatel. Jiným příkladem může být pozměňovací návrh ke stejnému tisku poslance Lea Luzara (sněmovní dokument č. 1076 v 8. volebním období).

⁴⁰⁴ Příkladem může být pozměňovací návrh poslance Petra Sadovského ke sněmovnímu tisku č. 79 v 8. volebním období (sněmovní dokument č. 543), jehož přijetí by u některých trestných činů z oblasti sexuálních trestných činů a trestných činů proti svobodě stavělo promlčecí lhůtu. Samotný návrh zákona se ale věnuje trestným činným proti majetku, zejména ve vztahu k implementaci unijních aktů týkajících se praní špinavých peněz

většině a vládou je hledána podpora návrhu v opozičních klubech. Často se nicméně lze setkávat i s pozměňovacími návrhy poslanců z řad vládní koalice. V legislativním prostředí, kterému dominuje Parlament,⁴⁰⁵ resp. nejčastěji poslanci, se nelze divit, že odborné aparáty ministerstev jsou demotivovány přicházet s kvalitními návrhy, protože ty budou podrobeny ještě změnám z poslaneckých lavic. Horší je skutečnost, že s těmito změnami rezorty často počítají a spoléhají na ně. Problém spojený s pozměňovacími návrhy je jejich srozumitelnost – mění-li se text novelizačních bodů místo jejich nahrazení, pro průmět je potřeba za základ vzít promítnutí původního novelizačního bodu novely do zákona a tu ještě jednou změnit samotným pozměňovacím návrhem. Součástí pozměňovacích návrhů povinně není úplné znění jejich promítnutí, takže dopátrání se, jak má vypadat zákon po přijetí novely ve znění pozměňovacího návrhu, může být poměrně složité.

To nás přivádí ke dvěma základním problémům tvorby zákonů, kterých jsme se v předchozích kapitolách několikrát dotkli, ale nebyly dosud hlavním tématem.

6.1 (Ne)dostatečná časová i věcná koordinace příprav legislativy

Jedním z nejvýznamnějších prvků legislativního procesu je časový tlak. Ten může být dán externě v podobě transpoziční lhůty akty Evropské unie, nebo interně, kde se jedná zejména o fázi volebního cyklu nebo třeba termín parlamentních prázdnin. Málomocný legislativec také má na starost jen jeden zákon, takže musí flexibilně sledovat a vyhodnocovat projednávání hned několika sněmovních nebo senátních tisků.

Coby předkladatel většiny legislativních návrhů je to vláda, kdo odpovídá za koordinaci činnosti ministerstev a jiných státních orgánů včetně přípravy nových předpisů a novel těch stávajících. Shrnujícím dokumentem je Legislativní plán vlády (dále též „Plán“), který obsahuje přehled připravované legislativy či věcných záměrů a termíny jejich plánovaného předložení vládě. Tradice sestavovat Plán vznikla v roce 1998⁴⁰⁶ a od té doby je každoročně sestavován předsedou LRV na základě podkladů dodaných jednotlivými rezorty, ČNB a dalšími orgány státní správy. Zatímco Plán je sestavován na jeden rok dle kalendářních měsíců, výhled legislativních prací vlády určuje obecněji časový harmonogram legislativních prací vlády do konce volebního období. Součástí Plánu jsou vedle dalšího zdůvodnění návrhu důvody jeho nezbytnosti, hlavní koncepční ideje, termín předložení vládě, plánovaný termín účinnosti a případně konec implementační lhůty. Součástí Plánu je také informace, zda se k návrhu má

⁴⁰⁵ KYSELA, J. a J. WINTR. Str. 50. In: *Legislativní proces (teorie a praxe)*.

⁴⁰⁶ Usnesení vlády č. 632 ze dne 30. září 1998.

nebo nemá zpracovávat RIA a zda bude materiál projednán ve vztahu k CIA na Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí.

Na plnění Plánu dohlíží vláda, které je na měsíční bázi předkládána zpráva o jeho plnění. Plán samotný nicméně není vládou průběžně aktualizován, aby promítal postup prací a své (ne)plnění. Výjimkou byl konec vlády Petra Nečase, která prováděla průběžnou aktualizaci. Dle Jana Strnada se tato praxe neosvědčila, protože vedla k tomu, že rezorty preventivně žádaly vládu o odložení termínu předložení materiálu, takže došlo k rozmělnění celého plánování.⁴⁰⁷ Strnad dále upozorňuje, že se v posledních letech rozšířil trend předkládat návrhy mimo Plán, takže se umenšuje jeho koordinační funkce: „*Myslím si, že plán legislativních prací vlády může být skutečně efektivním nástrojem plánování a řízení činnosti vlády pouze tehdy, pokud se mu bude věnovat pozornost v průběhu celého volebního období a na této činnosti budou aktivně participovat i osoby disponující oprávněním činit rozhodnutí politické povahy...*“⁴⁰⁸ Tím Strnad myslí postavení předsedy LRV, kterým v době nastavování současného systému byl místopředseda vlády (tehdy Pavel Rychetský), ale postupně došlo k umenšení jeho postavení na řadového rezortního ministra nebo ministra bez portfeje.⁴⁰⁹ Druhá vláda Andreje Babiše ve svém programovém prohlášení počítá na příklad s koordinovanými komplexními sběrnými novelami v daňových věcech nebo se zpřísněním harmonogramu přípravy a schvalování strategických zákonů, k jejichž přijetí by mělo dojít až za vlády následující.

Velké sběrné novely jsou reakcí na problém konfliktů účinností malých dílčích změn zákona, které vždy nemusí být přijaty v pořadí, v němž jsou zamýšleny, příp. dojde ke konfliktu číslování ustanovení. Podstatné je to zejména u novel kodexů, které jsou novelizovány téměř bez přestávky, což souvisí s jejich komplexní povahou.⁴¹⁰ Stinnou stránkou je, že sběrné novely nejsou pro zákonodárce srozumitelné – tisky čítající tisíce stran textu jsou pro jednotlivé poslance prakticky nezvládnutelné a problém přetrvává i v případě menších klubů. Dlouhý text může vyvolávat zejména obavu, že v textu zákona je skryto ustanovení, které striktně nesouvisí s materií novely a které je do zákona vpašováno tak, aby se v množství textu ztratilo.⁴¹¹ Tomu

⁴⁰⁷ STRNAD, J. Plánování legislativní činnosti vlády. *Správní právo*. 2017, L(7-8), str. CXXXI. ISSN 0139-6005.

⁴⁰⁸ Ibid. Str. CXXXI – CXXXII.

⁴⁰⁹ Lze předpokládat, že rezortní ministr má ve vládě větší váhu, ale na druhou stranu je primárně ministrem daného ministerstva, což jednak vytváří možný střet zájmů a zároveň předsednictví LRV je věnována až druhotná priorita. Viz podkapitola 3.1.3.

⁴¹⁰ WINTEROVÁ, A. Str. 25. In.: GERLOCH, A. a P. MARŠÁLEK, ed. *Zákon v kontinentálním právu*.

⁴¹¹ Zákonodárci si jsou vědomi rčení „děbel je skryt v detailech“. Příkladem může být zmiňovaný v ústavněprávním výboru zabíjí senátní tisk č. 276 v 10. funkčním období, u kterého se senátoři obávali, že přinese de facto zkrácení lhůty 30 dní na projednání zákona Senátem.

přispívá i nečitelná stávající tradice novel v podobě novelizačních bodů, kde úplné znění je jen součástí doprovodných materiálů. Kritika rozsahu se objevuje i ve vztahu k doprovodným zákonům, které adaptují zbytek právního řádu na změny nesené hlavní novelou a promítají do něj např. novou terminologii nebo potřebná zákonná zmocnění. Ústavní soud také stanovil limit pro užití sběrných novel v podobě alespoň měkké podmínky existence vnitřního vztahu mezi sbíranými novelami.⁴¹² Velké sběrné novely tedy jsou sice možným nástrojem pro řešení problému koordinace, ale nezaručují, že budou schváleny v časovém harmonogramu, jenž je vládou očekáván.⁴¹³ Neřeší to také problém potřeby pružně reagovat na akutní problémy, za které bude nakonec jistě označena většina předkládaných návrhů stejně, jako je tomu dnes s návrhy předkládanými mimo Plán. Možným řešením by byly kodexy uzavírající klauzule, které by ztížily přijetí další novely nedávno novelizovaného zákoníku.⁴¹⁴

Takové opatření má charakter biče, jemuž ale chybí pozitivní koordinační nástroj, kterým je vnitřní disciplína zpracovatelů návrhů, jasný harmonogram prací a povinnost jasného legislativního úkolu, který nebude ministrem nebo vládou měněn na základě lobbistických tlaků. Jiří Pokorný také mluví o problému autonomního pojmání jednotlivých dílčích částí legislativního procesu⁴¹⁵ – po skončení fáze projednávání LRV se jen málokdo vrací k jejím stanoviskům, která ani nebývají veřejně dostupná. Není tak ojedinělé, že to, co bylo kritizováno v pracovních komisích, je plénem LRV následně chváleno. Ani postoje jiných rezortů nejsou dále reflektovány, takže lze mluvit o situacích, kdy se do návrhu zákona často vrací věci, které byly dříve vypouštěny. Kritické to je zejména ve vztahu k eurokonformitě, jež může být

⁴¹² Jiným problémem sběrných novel je jejich podmínka vnitřní propojenosti, ke které se vyjádřil Ústavní soud ve sp. zn. Pl. ÚS 21/01: „... praxe, kdy jedním zákonem je současně novelizováno několik různých zákonů, je v legislativní praxi relativně častá ... tato praxe je v zásadě ústavně konformní, leč pouze tehdy, jestliže novelizované zákony vzájemně meritorně souvisí. Naopak za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesusouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasté formou podaných pozměňovacích návrhů. Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“ Citováno dle sp. zn. Pl. ÚS 24/07. Na druhou stranu Ústavní soud připouští, že za derogační důvod bude takovou praxi považovat jen v jejích extrémních podobách, kdy podoba sběrné novely nebude sto „umožnit reálné posouzení a projednání předlohy parlamentem (a to zejména parlamentní opozicí)“.

⁴¹³ Zde se nabízí údajnou odpověď bývalého britského ministerského předsedy Harolda Macmillana na otázku novináře, co nejvíce komplikuje fungování vlády: „Okolnosti, drahý muži. Okolnosti.“

⁴¹⁴ Aleš Gerloch navrhuje tříleté moratorium, ve kterém by bylo možné novelizovat předpis za podmínky dosažení absolutní většiny hlasů. GERLOCH, A. Str. 19. In.: GERLOCH, A. a P. MARŠÁLEK, ed. *Zákon v kontinentálním právu*.

⁴¹⁵ POKORNÝ, J. Podněty k procesu tvorby práva v České republice. Str. 259. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

pozdějšími pozměňovacími návrhy ohrožena. Reakcí na tento problém může být zastavení a obrácení legislativního procesu cestou institucionalizace možnosti žádat o stanovisko entity účastníci se předchozích fází legislativního procesu. S německou inspirací by se tak mohli poslanci třeba obrátit na LRV s žádostí o posouzení některých pozměňovacích návrhů nebo i zákonodárných iniciativ. Legislativní rada by sice přišla o svůj charakter poradního orgánu vlády, ale byla by možnost lepší konfrontace návrhu odbornou veřejností. Nezbytné by také bylo další zpomalení legislativního procesu.

6.2 Obcházení kontrolních mechanismů

Zatímco první z uváděných problémů má přirozený a často nezaviněný původ, obcházení kontrolních mechanismů má za cíl je úmyslně negovat. Důvodů k tomuto kroku může být znovu celá řada, ale následkem je nahlodávání legislativní kultury. Příkladem může být případ zneužití institutu legislativní nouze coby snahy o obejítí parlamentní kontroly vládní většinou. Ústavní soud proto ve svém derogačním nálezu rozvedl institut práv parlamentní menšiny⁴¹⁶ zejména ve vztahu k ochraně demokratické parlamentní deliberace a legitimního požadavku, aby byl vyslyšen i opoziční pohled na věc.⁴¹⁷ Ústavněprávní argumentace Ústavního soudu je samozřejmě dominantní, ale na druhé straně stojí i pragmatický postoj, že jestliže parlamentní většina nebude dodržovat pravidla, není ani opozice povinná je respektovat, což roztáčí gradující spirálu nevraživosti vedoucí k inefektivitě legislativního procesu. Samozřejmě také opozice má svůj díl viny, kdy se můžeme setkávat s obstrukcemi⁴¹⁸ nebo s diskuzemi v rámci rozpravy, které mají k projednávání materií nulový vztah.

Tyto projevy jsou nejviditelnější, ale lze je akceptovat v kontextu vědomí, že na pozadí boje o zákon jde o konflikt konkurujících si politických idejí a světonázorů. Veřejnost se přes tyto mediálně vděčnější přestřelky nedozví o krocích, kterými se obcházejí kontrolní mechanismy mající technicistní a odborný charakter – typicky se můžeme setkávat s předkládáním návrhů zákonů a pozměňovacích návrhů z poslaneckých lavic, aby došlo k obejítí mezirezortního připomínkového řízení nebo Legislativní rady vlády. Takových příkladů je poměrně hodně⁴¹⁹ a je potřeba s nimi při diskuzi o kvalitě české legislativy počítat, nicméně vypovídá to o tendenci hledat zkratky i za cenu podkopávání základních institucionálních garancí.

⁴¹⁶ FUKSOVÁ, V. Ještě jednou k nálezům Ústavního soudu o zákonodárném procesu. *Správní právo*. 2013, XLVI(7-8), str. XCII. ISSN 0139-6005.

⁴¹⁷ Sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

⁴¹⁸ ASKARI, D. a J. WINTR. Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí. *Správní právo*. 2017, L(7-8), str. CVI - CXXV. ISSN 0139-6005.

⁴¹⁹ Ilustračně viz poznámka pod čarou č. 124.

Můžeme odlišit dvě situace, ve kterých lze zvažovat vhodnost přípravy poslaneckých pozměňovacích návrhů ministerstvy. Jsem přesvědčen, že velká část pozměňovacích návrhů iniciovaných ministerstvy je připravována v důsledku podcenění přípravy návrhu zákona, u kterého se až v průběhu projednávání odhalují různé problémy a konflikty, jež nebyly před tím vzaty v potaz. Z tohoto důvodu je na místě takovou faktickou aktivitu legalizovat a umožnit předkladatelům vedle práva návrh stáhnout i možnost návrh modifikovat. Modifikace by mohla být Parlamentem podmíněna souhlasem a novým projednáním. Opomenuta by nesměla být otázka, jak vládě zabránit, aby modifikace ve skutečnosti nebyla obejitím LRV a mezirezortního připomínkového řízení. Prvním případem je tedy oprava odhalených nedostatků návrhu.

Druhým případem jsou situace, kdy iniciátory změny jsou sami poslanci a ministerský aparát garantuje legistickou perfekci, tzn. že návrh bude na odpovídající legislativně-technické úrovni a nebude způsobovat nezamýšlené systematické konflikty. Vedle pozměňovacích návrhů lze dnes nalézt i příklady návrhů zákonů, které na základě požadavků (i opozičních) poslanců rezorty takto zpracovávají.⁴²⁰

Setkávat se bohužel můžeme také s outsourcingem legislativních prací na soukromé agentury a advokátní kanceláře, což striktně vzato není obcházení kontrolních mechanismů. Takovou praxi lze akceptovat v případech jednotlivých poslanců, kteří tak využívají své fondy na expertní služby, ale nevhodně to působí v případech ministerstev, která mají mít vlastní odborný aparát.⁴²¹ Přenesení legislativní tvorby na třetí subjekty zpochybňuje nestrannost a odbornost přípravy navrhované úpravy, která sice prochází standardními postupy schvalování v daném rezortu, mezirezortního připomínkování a projednání na LRV, ale dodavatel má možnost hned v počátku usměrnit ministerské politiky ve prospěch svých stabilních klientů. I v případech, kdy nedojde k ovlivnění ministerstva, může se outsourcing projevit negativním vnímáním legislativního procesu v očích veřejnosti a v poklesu důvěry v instituce.

⁴²⁰ Ochotu ke zpracování ovlivňují různé faktory od síly klubu po vztahy k vládní většině. Příkladem může být na příklad sněmovní tisk č. 229 v 8. volebním období, což je poslanecký návrh novely Ústavy, v jehož důvodové zprávě je uvedeno zdůvodnění nezpracování RIA. U poslaneckých návrhů se RIA ale nezpracovává nikdy.

⁴²¹ Např. Ministerstvo dopravy najalo za 2,5 milionu advokátní kancelář Weil, Gotshal & Manges LLP pro přípravu věcného záměru novely zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Smlouva je dostupná zde: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/1552774> (naposledy navštíveno 15. 11. 2018).

7. Závěr

Cílem této práce bylo představení nástrojů kontroly kvality legislativy skrze legislativní zásady, které pomáhají udržovat. Vedle tohoto byly představeny některé zahraniční inspirace, jež by mohly posloužit i českému zákonodárci. Obecně můžeme konstatovat, že český systém je poměrně kvalitní, ale nelze si nepovšimnout momentů, kde normativita naráží na fakticitu reality – nástroje jsou oslabovány, marginalizovány nebo nepoužité odloženy. Nástroje slouží dobře tomu, kdo je chce používat, ale jak bylo v práci několikrát uvedeno, zájem na jejich použití není vždy tak silný, jak je deklarován. Zájem mít kvalitní právní řád není vždy prioritou zákonodárců, kteří jsou ve finále především politiky. Cynicky lze říci, že každý nevyřešený problém v jednom volebním období je potenciálním volebním programem pro obhájení mandátu v nadcházejících volbách.

Legisprudenční teorie vycházejí z premisy racionálního zákonodárce, tedy z dogmatiky, že racionální zákonodárce chce tvořit racionální právo. Praxe spíše ukazuje na zákonodárce coby *homo economicus*, jehož zájmy jsou roztržštěnější. Žádný zákonodárce asi neřekne, že nemá zájem na kvalitě právního řádu, ale tato motivace bude trvat jen do momentu, kdy pro něj náklady na takovou činnost nebudou příliš vysoké. Náklady mohou mít charakter ušlých příležitostí, peněz i lidských zdrojů, které se věnují rešerším, analýzám a komunikaci výsledků. Politik nežije v laboratorních podmínkách, musí také reagovat na aktuální události, stejně jako na ně reagují voliči. V praxi se to může projevit zbytečnými schůzemi Sněmovny, na nichž se neřeší jejich legislativní program, ale politický střet v souvislosti s určitou kauzou. To je samozřejmě vhodné a legitimní z pohledu udržování demokratické legitimacy Sněmovny, ale pro účastníka legislativního procesu to je frustrující. Důvod tohoto pozorování lze nalézt v úzké vazbě mezi Poslaneckou sněmovnou a vládou. Tento vztah způsobuje parlamentní kulturu spočívající v tom, že i legislativní zasedání mají charakter politického střetu mezi skupinami poslanců a nikoli charakter odborné deliberace nad vládními návrhy.⁴²²

V českém systému kontroly kvality legislativy se klade velký důraz na hodnocení dopadů regulace, na jejichž odborné zpracování ne vždy mají rezorty odborné kapacity.⁴²³ Tlak na RIA se negativně projevuje také upozaděním některých jiných nástrojů, jako jsou zejména veřejné konzultace, které se sice dějí, ale spíše ve formě vyjednávání se zájmovými uskupeními.

⁴²² To stojí v protikladu k Janem Kyselou uváděné separaci výkonné moci a moci zákonodárné, což se někdy projevuje institutem ministra pro parlament. Viz KYSELA, J. Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů. *Správní právo*. 2018, LI(1-2), str. XVI. ISSN 0139-6005.

⁴²³ Srovnej na příklad analýzy MPSV s výstupy Institutu pro demokracii a ekonomickou analýzu při CERGE-EI.

Postrádají tak inkluzivní charakter, se kterým se můžeme setkávat v zahraničí. Velká důvěra je tradičně vkládána do Legislativní rady vlády, ač o její konkrétní činnosti se toho ani v odborné právnické obci příliš mnoho neví. Samozřejmě velmi záleží na postavení jejího předsedy ve vládě a na tom, do jaké míry se jeho doporučeními řídí předseda vlády a vláda jako celek. Dominantou systému jsou také legislativní pravidla vlády, která mají převážně technicistní charakter, a přestože je zdůrazňováno jejich porušení ze strany nevládních předkladatelů, vládním návrhům není vždy měřeno stejným metrem.

Tématem, které je často opomíjeno, je vzdělávání pracovníků legislativních odborů, neboť model vzdělávání a rozvoj znalostí českých legislativců jsou z velké části postaveny na metodě *in-house education a learning-by-doing*. Znamená to tedy, že zpravidla osoba s univerzálním právnickým vzděláním se učí tvorbě legislativy v průběhu pracovního procesu, k čemuž zpravidla není v počátku odborně připravena.⁴²⁴ Stinnou stránkou může být replikace nejen dobrých návyků, ale i těch špatných. V roce 2017 jsem požádal jednotlivé rezorty o přehled školení, která pro zaměstnance svých legislativních oddělení zajišťovaly. Prvním zajímavým zjištěním bylo, že četnost dalšího vzdělávání legislativců roste s věkovým průměrem legislativních odborů a s jejich personální stabilitou. Členové věkově mladších odborů (např. Ministerstvo spravedlnosti nebo Ministerstvo životního prostředí) se účastní menšího množství různých školení než stabilnější složení (např. Ministerstvo zemědělství). Nelze si také nevšimnout, že dominuje zájem o obecně zaměřené kurzy (nejčastěji správní právo, služební zákon a administrativa) a agendově zaměřená školení jsou preferována méně (zde je výjimkou Ministerstvo životního prostředí). To lze vysvětlit obecným charakterem agendy legislativních odborů, jejíž substantivní náplň garantují věcné odbory. Zejména v zemích *common law* je legislativec považován za zcela zvláštní profesi, čemuž má odpovídat i způsob jeho vzdělávání a dalšího rozvoje.⁴²⁵ Dobrý právník nemusí být dobrým legislativcem, stejně jako asi nikdo nepředpokládá, že bude automaticky i dobrým soudcem. Rizikem pro vzdělávání českých legislativců je pozice legislativních odborů na konci legislativního řetězce ministerstva a na začátku mezirezortního připomínkového procesu, tedy v místě, kde je materiál téměř vždy zpožděn a musí být co nejrychleji opraven a odeslán. Legislativní odbory proto pracují pod časovým tlakem a další rozvoj jejich členů tak může mít sekundární prioritu.

⁴²⁴ Toto lze potvrdit skutečností, že na předměty v rámci legislativního modulu Právnické fakulty Univerzity Karlovy dochází stabilně řada zaměstnanců ministerstev, aby si doplnili nebo obnovili své znalosti.

⁴²⁵ Viz JAJA, T. C. Teaching Legislative Drafting: The Necessity For Clinical Legal Ducation. *International Journal of Legislative Drafting*. Abuja: Nigerian Institute of Advanced Legal Studies, 2012, 1(1), str. 74-87. ISSN 2050-5191.

Řada autorů by na závěr této práce použila slavný citát přisuzovaný Otto von Bismarckovi, že by se žádný soudný člověk neměl ptát, jak (a z čeho) vznikají zákony a párky. Na druhé straně tento přístup předznamenává i určitou rezignovanost na stav právního řádu, se kterou se nemohu ztotožnit. Zavedení systémů eSbírky a eLegislativy, či systematictější příprava tvůrců předpisů (možná včetně cílené rotace po jednotlivých rezortech), to jsou první kroky ke zlepšení české legislativy. Ke zvážení je alespoň dílčí příklon k centralizovanému legislativnímu modelu, kdy by paragrafové znění vznikalo až po připomínkovém řízení a mělo by charakter čistě technického provedení. V současné době totiž dochází v této fázi k připomínkování i koncepčních otázek,⁴²⁶ což je dáno absencí věcného záměru zákona ve většině případů.

Nejdůležitější je nicméně společný závazek politické reprezentace zlepšovat stav právního řádu a zejména vytvoření národní legislativní politiky. Reformulace a zjednodušování právních předpisů bez možnosti doplňovat do rekodifikací materiální přílepky, pečlivá jazyková kontrola a integrace laické i odborné veřejnosti jsou součástí tohoto snažení. Vedle zjednodušování právních předpisů se nesmí ztratit ani snaha o zjednodušování právního řádu jako celku včetně snižování administrativní zátěže pro podnikatele, ale i pro řadového občana.

Cíl kvalitního právního řádu nemůže být jen předvolebním postulátem, ale skutečným politickým programem. Pravice i levice mohou vést spory o výši daňové zátěže, ale takový spor nemůže jít na úkor srozumitelnosti zákona, a je třeba, aby obě strany bez ohledu na vládní většinu byly schopny svá rozhodnutí opřít o empirická zjištění. Je tedy potřeba, aby v Česku vznikl všeobecný závazek s tímto problémem něco udělat a dostatečně jej institucionálně (česká obdoba *Law Commission*) i politicky (respektování tohoto procesu bez ohledu na přínosnost pro konkrétní aktéry) podpořit. Znamená to alespoň částečné opuštění improvizované parlamentní kultury, která pro Česko dosud byla charakteristická. Dovolím si tedy práci uzavřít slovy Tomáše Richtera:

„Legislativní proces je příliš vážná věc na to, aby byl ponechán napospas [jen] politikům.“⁴²⁷

⁴²⁶ HART, J. Několik poznámek k legislativnímu procesu. *Právní fórum*. 2006, 3(11), str. 407. ISSN 1214-7966.

⁴²⁷ RICHTER, T. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu.

Použité zdroje

Bibliografie

- BOGUSZAK, J. *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. ISBN 80-901-0645-5.
- CRAIG, P. P a G. DE BÚRCA. *EU law: text, cases, and materials*. 6. New York: Oxford University Press, 2015. ISBN 978-019-8714-927.
- CVRČEK, F. a H. JERMANOVÁ, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě V.: Překrásný nový svět nebo ostrov? Sborník příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference pořádané Fakultou právnickou ZČU v Plzni ve dnech 8.-10. června 2016 ve Znojmě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-636-1.
- CVRČEK, F. a H. JERMANOVÁ, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě IV: žijeme v nejlepším z možných právních světů? Sborník příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference pořádané Fakultou právnickou ZČU v Plzni ve dnech 1.-3. října 2014 ve Znojmě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-807-3805-432.
- CVRČEK, F. *Právní informatika*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk Plzeň, 2010. Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. ISBN 978-808-7439-005.
- DOORSEY, T. A. *Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide*. Alexandria: TheCapitol.Net, Inc., 2006. ISBN 158733-209-4.
- FULLER, L. L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998. Oikúmené. ISBN 80-860-0565-8.
- GERLOCH, A. a J. KYSELA ed. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-287-7.
- GERLOCH, A. a P. MARŠÁLEK, ed. *Zákon v kontinentálním právu: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Místo a úloha zákona v kontinentálním typu právní kultury: tradice, současnost a vývojové tendence"*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-868-6106-6.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.
- GREENBERG, D. *Laying down the law: a discussion of the people, processes and problems that shape Acts of Parliament*. London: Sweet, 2011. ISBN 978-041-4046-931.
- GRINC, J. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-091-8.
- HART, H. L. A, PŘIBÁŇ, J., ed. *Pojem práva*. V českém jazyce vyd. 2. Praha: Prostor, 2010. Obzor (Prostor). ISBN 978-80-7260-239-1.
- HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 9. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- JERMANOVÁ, H. a Z. MASOPUST, ed. *Metamorfózy práva ve střední Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Metamorfózy práva ve střední Evropě" a kolokvia "Metamorfózy veřejné správy", pořádaných Ústavem státu a práva AV ČR a Fakultou právnickou ZČU v Plzni ve dnech 11.-13. června ve Znojmě*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk Plzeň, 2008. ISBN 978-80-904024-6-1.
- KARPEN, U. a H. XANTHAKI, ed. *Legislation in Europe: a comprehensive guide for scholars and practitioners*. 2017. Portland: Hart Publishing, 2017. ISBN 978-150-9908-769.
- KARPEN, U. *Gesetzgebungslehre - neu evaluiert / Legistics - freshly evaluated*. 2. Baden-Baden: Nomos, 2008. ISBN 978-3-8329-3584-9.

- KASEMETS, A. *Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study: Proceedings of ECPRD Seminar*. 2004.
Dostupné z: https://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/04_part_2.pdf.
- KELSEN, H., HORÁK, O., ed. *O státu, právu a demokracii: výběr prací z let 1914-1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-918-2.
- KLÍMA, K. a J. JIRÁSEK, ed. *Pocťa Jánu Gronskému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-807-3800-949.
- KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-807-3801-403.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha. 1. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 80-717-9028-1.
- KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-720-1140-5.
- KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C.H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-282-3.
- *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.
- LUHMAN, N. *Law as a Social System*. 2004: Oxford University Press, 2004. ISBN 9780198262381.
- MANSFELDOVÁ, Z. a L. LINEK, ed. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009. ISBN 978-80-7330-171-2.
- MEßERSCHMIDT, K. a D. A. OLIVER-LALANA, ed. *Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*. Frankfurt: Springer, 2016. ISBN 2213-2813.
- MIKULE, V., ed. *Veřejná správa a právo: pocťa prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 1997. Právo a společnost (C.H. Beck). ISBN 80-717-9191-1.
- MOLEK, P., P. KANDALEC a J. VALDHANS, ed. *Dny práva 2014: Část V. - Mýtus racionálního zákonodárce aneb ideál a realita legislativního procesu*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7901-4.
- NOVOTNÝ, O. *Pocťa Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-47-2.
- PRATCHETT, T. *Strážte! Strážte!* Talpress, 1995. ISBN 80-85609-70-3.
- PŘIBÁŇ, J. *Disidenti práva: o revolucích roku 1989, fikcích legality a soudobé verzi společenské smlouvy*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. Post (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-864-2900-8.
- RADBRUCH, G. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-919-7.
- RAJCHL, J., ed. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2
- RENDA, A. *Impact Assessment in The EU: The State of Art and the Art of State*. 1. Brusel: Centre for European Policy Studies, 2006. ISBN 92-9079-600-6.
- ROSE-ACKERMAN, S., S. EGIDY a J. FOWKES. *Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. ISBN 9781107338845.
- RYCHETSKÝ, P et al. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3.
- SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky : komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-869-9.

- ŠIMÍČEK, V., DANČÁK, B., ed. *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2002. ISBN 80-201-2749-5.
- ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. Praha: C.H. Beck, 2009. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-80-7400-162-8.
- ŠTENGLOVÁ, I., ed. *Poceta Miloši Tomsovi k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-81-4
- THRING, H. *Simplification of the Law*. Londýn: Bush, 1875.
- TICHÝ, L. a J. HRÁDEK. *Odpovědnost státu za legislativní újmu: Staatshaftung für legislatives Unrecht*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. ISBN 978-80-87488-08-9.
- TULÁČEK, Michal. *Mýtus 80 %. Do jaké míry je české právo fakticky tvořeno v Bruselu*. Praha, 2013. Studentská vědecká odborná činnost. Univerzita Karlova.
- VOSTRÁ, L. a J. ČERMÁKOVÁ, ed. *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia "Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice", Praha, 29.-30.11.2004*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-868-9852-0.
- WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1.
- WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. Studie (Auditorium). ISBN 978-80-87284-36-0.
- XANTHAKI, H. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Oxford: Hart Publishing, 2014. ISBN 978-1849464284.
- ZAMBONI, M. *The policy of law: a legal theoretical framework*. 2007. Portland: Hart, 2007. European Academy of Legal Theory series. ISBN 978-184-1137-230.
- ZÁMEČNÍKOVÁ, M. *Vady zákonodárského procesu a zákonodárství vůbec*. Praha, 2017. Dizertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan Kysela.

Časopisecké a jiné zdroje

- ALBLAS, E. a J. L. CASTRO-MONTERO. Competence versus competency: judicial review of impact assessments by the Court of Justice of the European Union. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, 6(1), str. 25-51. DOI: 10.1080/20508840.2017.1408311. ISSN 2050-8840.
- ALEMANNI, A. The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward? *European Law Journal*. 2009, 15(3), str. 382-400. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2009.00467.x. ISSN 13515993.
- ANTOŠ, M. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*. 2014, XXIII(6), 3-14. ISSN 1802-3843.
- ASKARI, D. a J. WINTR. Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí. *Správní právo*. 2017, L(7-8), str. CVI - CXXV. ISSN 0139-6005.
- BOBEK, M. Case C-345/06, Gottfried Heinrich, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 10 March 2009, not yet reported. *Common Market Law Review*. 2009, (46), str. 2077–2094. ISSN 0165-0750.
- BOBEK, M. Corrigenda in the Official Journal of the European Union: Community Law as Quicksand. *European Law Review*. 2009, (34), str. 950-962. ISSN 0307-5400.
- BÖRZEL, T. A., T. HOFMANN, D. PANKE a C. SPRUNGK. Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law. *Comparative Political Studies* [online]. 2010, 43(11), str. 1363-1390. DOI: 10.1177/0010414010376910. ISSN 0010-4140.
- BUSSMAN, W. Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice. *Evaluation*. 2010, 16(3), str. 279-293. DOI: 10.1177/1356389010370252. ISSN 1356-3890.
- CORKIN, J. Constitutionalism in 3D: Mapping and Legitimizing Our Lawmaking Underworld. *European Law Journal*. 2013, 19(5), str. 636–661. ISSN 1468-0386.
- CORMACAIN, R. An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals. *Theory and Practice of Legislation*. 2013, 1(2). str. 205-225. DOI: 10.5235/205088413808821417. ISSN 2050-8840.
- DE PAULA, F. Does Brazil have a Legislative Policy? *The Theory and Practice of Legislation*. 2016, 4(3), str. 329-353. DOI: 10.1080/20508840.2016.1242244. ISSN 2050-8859.
- DE PAULA, F. Reframing the components of legislative-regulatory policies: a functional proposal. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, 5(3), str. 303–317. DOI: 10.1080/20508840.2017.1430017. ISSN 2050-8859.
- DRINÓCZI, T. a J. PETRÉTEI. Expertise in legislation. *Vienna Journal on International Constitutional Law*. 2010, 4(4), str. 568-581. DOI: 10.1515/icl-2010-0403. ISSN 1995-5855.
- DRINÓCZI, T. Concept of Quality in Legislation - Revisited: Matter of Perspective and a General Overview. *Statute Law Review*. 2015, 36(3), str. 211-227. DOI: 10.1093/slr/hmv008. ISSN 0144-3593.
- DWORKIN, R. M. The Model of Rules. *University of Chicago Law Review*. 1967, 35(14), str. 14-46. ISSN 0041-9494.
- ENGLE, G. Bills are made to pass as razors are made to sell: practical constraints in the preparation of legislation. *Statute Law Review*. 1983, 4(2), str. 7-23. DOI: 10.1093/slr/4.2.7. ISSN 0144-3593.
- FILIP, J. K postavení Legislativní rady vlády České republiky. *Časopis pro právní praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 15(3). str. 203-210. ISSN 1210-9126.

- FLORIJN, N. The Instructions for Legislation in the Netherlands: A Critical Appraisal. *Legisprudence*. 2010, 4(2), str. 171-191. DOI: 10.1080/17521467.2010.11424708. ISSN 1752-1467.
- FRICKEY, P. P. a S. S. SMITH. Judicial Review, the Congressional Process, and the Federalism Cases: An Interdisciplinary Critique. *Yale Law Journal*. New Haven: The Yale Law Journal Company, 2002, 111(7), str. 1707-1756. ISSN 0044-0094.
- FUKSOVÁ, V. Ještě jednou k nálezům Ústavního soudu o zákonodárném procesu. *Správní právo*. 2013, XLVI(7-8), str. XC - XCII. ISSN 0139-6005.
- GALLETTI, F. Existe-t-il une obligation de bien légiférer? *Revue française de droit constitutionnel*. 2004, 58(2), str. 387-417. DOI: 10.3917/rfdc.058.0387. ISSN 1151-2385.
- HART, J. Několik poznámek k legislativnímu procesu. *Právní fórum*. 2006, 3(11), str. 406-409. ISSN 1214-7966.
- HULT, D. Creating trust by means of legislation – a conceptual analysis and critical discussion. *Journal The Theory and Practice of Legislation*. 2018, 6(1), str. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2018.1434934>.
- JAJA, T. C. Teaching Legislative Drafting: The Necessity For Clinical Legal Ducation. *International Journal of Legislative Drafting*. Abuja: Nigerian Institute of Advanced Legal Studies, 2012, 1(1), str. 74-87. ISSN 2050-5191.
- KELSEN, H. The Law as a Specific Social Technique. *The University of Chicago Law Review*. 1941, 9(1), str. 75-97. ISSN 0041-9494.
- KEYAERTS, D. Ex ante evaluation of EU legislation intertwined with judicial review? Comment on Vodafone Ltd v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (C-58/08). *European Law Review*. 2010, 35(6), str. 869-884. ISSN 0307-5400.
- KOKEŠ, M. Soudcovské platy 2013 aneb prozatímní vrchol českého zákonodárného kutilství v kontextu judikatury Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2013, 22(3), str. 3-9. ISSN 1802-3843.
- KRÁL, R. Je unijní povinnost k eurokonformnímu výkladu i ústavní povinnost? *Jurisprudence*. 2016, 25(4), str. 15-20. ISSN 1802-3843.
- KRÁLÍK, L. Říšský zákoník a počátky formální publikace předpisů. *Právní rádce*. 2018, (9), str. 62-67. ISSN 1210-4817.
- KRUPOVÁ, T. Právnícké a legislativní nešvary. Subjektivní reflexe. *Správní právo*. 2013, XLVI(6), LXV-LL. ISSN 0139-6005.
- KÜHN, Z. Jako za Františka Josefa? K publikaci (nejen) evropského práva v České republice. *Právní rozhledy*. 2005, (18), str. 679-681. ISSN 1210-6410.
- KYSELA, J. Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů. *Správní právo*. 2018, LI(1-2), str. II-XXIII. ISSN 0139-6005.
- LENAERTS, K. The European Court of Justice and Process-oriented Review. *Research Paper in Law*. College of Europe, 2012, (1), str. 2-19.
- LEWIS, J. Reflections on Evaluation in Practice. *Evaluation*. 2001, 7(3), str. 387–394. ISSN 1356–3890.
- MACCORMICK, N. The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*. 1995, 1(3), str. 259-266. DOI: 10.1111/j.1468-0386.1995.tb00031.x. ISSN 13515993.
- MADER, L. Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation. *Statute Law Review*. 2001, 22(2), str. 119-131. ISSN 0144-35.
- MAJONE, G. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*. 1997, 17(2), 139-167. ISSN 1469-7815
- MARTINEZ, J. Rational Legislating. *Stetson Law Review*. Gulfport: Stetson University College of Law, 2005, 34(3), str. 547-621. ISSN 0739-9731.

- MILLER, M. B. The Justiciability of Legislative Rules and the "Political" Political Question Doctrine. *Calif. Law Rev.* California Law Review, 1990, 78(5), str. 1341-1374. DOI: 10.2307/3480750. ISSN 0008-1221.
- MOUSMOUTI, M. Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test. *Legisprudence*. 2015, 6(2), str. 202. DOI: 10.5235/175214612803596686. ISSN 1752-1467
- NOVOTNÝ, O. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právnik*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2007, 155(7), str. 619-625. ISSN 0324-7007.
- PECKA, A. Proces RIA a jeho využití v legislativním procesu v ČR: současný stav a nové výzvy. *Správní právo*. MVČR, 2015, XLVIII(7-8). str. 468. ISSN 0139-6005
- POPELIER, P. Governance and Better Regulation: Dealing with the Legitimacy Paradox. *European Public Law*. 2011, 17(3), str. 555–569. ISSN 1354-3725.
- POPELIER, P. The role of courts in legislative policy diffusion and divergence. *The Theory and Practice of Legislation*. 2016, 3(3), str. 315-331. DOI: 10.1080/20508840.2015.1131058. ISSN 2050-8840.
- POSNER, R. A. The Decline of Law as an Autonomous Discipline: 1962-1987. *Harvard Law Review*. 1987, 100, str. 761-780. ISSN 0017-811X.
- RABIN, M. a J. L. SCHRAG. First Impressions Matter: A Model of Confirmatory Bias. *The Quarterly Journal of Economics*. Oxford University Press, 1999, 114(1), str. 37-82. ISSN 1531-4650.
- RADAELLI, C. M. The diffusion of regulatory impact analysis - Best practice or lesson-drawing? *European Journal of Political Research*. 2004, 43(5), str. 723-747. DOI: 10.1111/j.0304-4130.2004.00172.x. ISSN 0304-4130.
- RANCHODAS, S. Time, Timing, And Experimental Legislation, *The Theory and Practice of Legislation*. 3(2), 2015. str. 135-139, DOI: 10.1080/20508840.2015.1092728
- RANCHORDAS, S. Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty? *Statute Law Review*. 2015, 36(1), str. 28-45. DOI: 10.1093/slr/hmu002. ISSN 0144-3593.
- RICHTER, T. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu: polemika s úvahami JUDr. J. Pospíšila. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2007, 15(3). str. 104-108. ISSN 1210-6410.
- ROBINSON, W. Introduction: EU Legislation—A Shared Responsibility. *The Theory and Practice of Legislation*. 2014, 2(3), str. 239-247. DOI: 10.5235/2050-8840.2.3.239. ISSN 2050-8859.
- ROBINSON, W. Making EU Legislation Clearer. *European Journal of Law Reform*. 2014, 16(3), str. 610-632. ISSN 1387-2370.
- RODEAN, N. Participatory Democracy: Mechanism of Better Regulation in Europe. *Acta Universitatis Danubius Juridica*. 2011, 7(2), str. 31-46. ISSN 2065-3891.
- SHINAR, A. One rule to rule them all? Rules of law against the rule of law. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, 5(2), str. 149-170. DOI: 10.1080/20508840.2017.1335014. ISSN 2050-8840.
- SMOOKLER, J. Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny. *Parliamentary Affairs*. 2006, 59(3), str. 522-535. DOI: 10.1093/pa/gsl017. ISSN 1460-2482.
- STARK, J. Understanding statutes by understanding the drafters. *Judicature*. 2002, 85(4). str. 190-194. ISSN 0022-5800.
- STEFANO, C. Is legislative drafting a form of communication? *Commonwealth Law Bulletin*. 2011, 37(3), str. 407-416. DOI: 10.1080/03050718.2011.595139. ISSN 0305-0718.

- STRELKOV, A. Who Controls National EU Scrutiny? Parliamentary Party Groups, Committees and Administrations. *West European Politics*. 2015, 38(2), str. 355-374. DOI: 10.1080/01402382.2014.990699. ISSN 0140-2382.
- STRNAD, J. Plánování legislativní činnosti vlády. *Správní právo*. 2017, L(7-8), str. CXXVI - CXXXII. ISSN 0139-6005.
- ŠÍN, Z. Historie legislativních pravidel v našich zemích. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2002, 140(12). str. 1312-1351. ISSN 0231-6625.
- ŠÍN, Z. Lze vytvářet kvalitní právní řád? *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2007, 146(9), str. 1026-1035. ISSN 0324-7007.
- ŠKOP, M. Legislativní zvyklosti. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, 157(9). str. 723-737. ISSN 0231-6625.
- TORRITI, J. Impact Assessment and the Liberalization of the EU Energy Markets: Evidence-Based Policy-Making or Policy-Based Evidence-Making? *Journal of Common Market Studies*. 2010, 48(4), str. 1065–1081. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02089.x. ISSN 1468-5965.
- VAN AEKEN, K. From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation. *Legisprudence*. 2015, 5(1), str. 41-68. DOI: 10.5235/175214611796404859. ISSN 1752-1467.
- VAN DER BURG, W. The Expressive and Communicative Functions of Law, Especially with Regard to Moral Issues. *Law and Philosophy*. Kluwer Academic Publishers, 2001, 20(1), str. 31–59. ISSN 0167-5249.
- VAN DER MEULEN, D. H. The Use of Impact Assessments and the Quality of Legislation. *The Theory and Practice of Legislation*. 2013, 1(2), str. 305-325. DOI: 10.5235/205088413808821372. ISSN 2050-8840.
- VAN GESTEL, R. a G. VAN DIJCK. Better Regulation through Experimental Legislation. *European Public Law*. 2011, 17(3), str. 539–553. ISSN 1354-3725.
- VAN GESTEL, R. a M.-C. MENTING. Ex Ante Evaluation and Alternatives to Legislation: Going Dutch? *Statute Law Review*. 2011, 32(3), str. 209-226. DOI: 10.1093/slr/hmr014. ISSN 0144-3593.
- VAUGHAN, S. Differentiation and Dysfunction: An Exploration of Post-Legislative Guidance Practices in 14 EU Agencies. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2015, 17(1), str. 66-91. DOI: 10.1017/cel.2015.3. ISBN 1528-8870. ISSN 1528-8870.
- VEDRAL, J. Lze novelizovat novelu? *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. 2008, 9(1), str. 13-15. ISSN 1212-8694.
- VOERMANS, W. a Y. SCHUURMANS. Better Regulation by Appeal. *European Public Law*. 2011, 17(3), str. 507–525. ISSN 1354-3725.
- VOERMANS, W. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards. *Erasmus Law Review*. 2009, 2(1), str. 59-95. ISSN 2210-2671.
- VOERMANS, W. Implementation: The Achilles Heel of European Integration. *The Theory and Practice of Legislation*. 2014, 2(3), str. 343-359. DOI: 10.5235/12050-8840.2.3.343. ISSN 2050-8840.
- VOERMANS, W. Styles of Legislation and Their Effects. *Statute Law Review*. 2011, 32(1), str. 38-53. DOI: 10.1093/slr/hmq013. ISSN 0144-3593.
- VOERMANS, W., C. MOLL, N. FLORIJN a P. VAN LOCHEM. Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape. *Statute Law Review*. 2008, 29(2), str. 65-81. DOI: 10.1093/slr/hmn007. ISSN 0144-3593.
- VON BOGDANDY, A. Doctrine of Principles. *Jean Monnet Working Paper 9/03*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2003, str. 1-52. ISSN 1087-2221.

- WEINER, J. B. Better Regulation in Europe. *Current Legal Problems: 2006*. Oxford University Press, 2006, 59, str. 447-518. ISSN 0070-1998.
- WESTERMAN, P. Breaking the Circle: Legislation and the need of Empirical Research. *The Theory and Practice of Legislation*. 2013, 1(3), str. 395-414. DOI: 10.5235/2050-8840.1.3.395. ISSN 2050-8840.
- WHELANOVÁ, M. Implementace práva Evropské unie do Českého právního řádu. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, 147(3). str. 270-290. ISSN 0231-6625.
- WIRTHS, D. Procedural Institutionalization of the Evaluation Through Legal Basis: A New Typology of Evaluation Clauses in Switzerland. *Statute Law Review*. 2016, 38(1), str. 23–39. DOI: 10.1093/slr/hmv033. ISSN 0144-3593.
- XANTHAKI, H. Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules? *Legisprudence*. 2015, 4(2), str. 111-128. DOI: 10.1080/17521467.2010.11424705. ISSN 1752-1467.
- XANTHAKI, H. Editorial: Burying the Hatchet between Common and Civil law Drafting Styles in Europe. *Legisprudence*. 2015, 6(2), str. 133-148. DOI: 10.5235/175214612803596659. ISSN 1752-1467.
- XANTHAKI, H. Quality of Legislation: Focus on SMART EU and post-SMART Transposition. *The Theory and Practice of Legislation*. 2014, 3(2), str. 329-342. DOI: 10.5235/2050-8840.2.3.329. ISSN 2050-8859.
- ZBÍRAL, Robert. Které české zákony jsou nejdůležitější? Hledání objektivních metod výběru. *Správní právo*. 2015, XLVIII(4-5), str. 248-270. ISSN 0139-6005.

Další zdroje

- PEACOCK, M. Implementing a Two-for-One Regulatory Requirement in the U.S. Working Paper. The George Washington University Regulatory Studies Center, 2016. Dostupné z: https://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs1866/f/downloads/Peacock_Implementing-Two-For-One%2012-2016_final.pdf.
- One-in, One-out: Statement of New Regulation. HM Government, 2011. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31617/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf.
- HENLEY, J. Finland to end basic income trial after two years. The Guardian [online]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/23/finland-to-end-basic-income-trial-after-two-years>.

Všechny internetové odkazy uvedené v práci byly naposledy navštíveny 15. 11. 2018.

Seznam použité judikatury

Rozhodnutí Ústavního soudu České republiky

Spisová značka	Sbírka zákonů	ECLI
▪ Pl. ÚS 16/93	131/1994 Sb.	ECLI:CZ:US:1994:Pl.US.16.93
▪ Pl. ÚS 19/93	14/1994 Sb.	ECLI:CZ:US:1993:Pl.US.19.93
▪ Pl. ÚS 16/99	276/2001 Sb.	ECLI:CZ:US:2001:Pl.US.16.99.1
▪ Pl. ÚS 55/2000	241/2001 Sb.	ECLI:CZ:US:2001:Pl.US.55.2000
▪ Pl. ÚS 21/01	95/2002 Sb.	ECLI:CZ:US:2002:Pl.US.21.01.1
▪ Pl. ÚS 40/02	199/2003 Sb.	ECLI:CZ:US:2003:Pl.US.40.02.1
▪ Pl. ÚS 7/02	349/2002 Sb.	ECLI:CZ:US:2002:Pl.US.7.02.1
▪ Pl. ÚS 15/02	40/2003 Sb.	ECLI:CZ:US:2003:Pl.US.15.02
▪ Pl. ÚS 7/03	512/2004 Sb.	ECLI:CZ:US:2004:Pl.US.7.03
▪ Pl. ÚS 24/04	327/2005 Sb.	ECLI:CZ:US:2005:Pl.US.24.04
▪ Pl. ÚS 61/04	16/2007 Sb.	ECLI:CZ:US:2006:Pl.US.61.04
▪ Pl. ÚS 56/05	257/2008 Sb.	ECLI:CZ:US:2008:Pl.US.56.05.1
▪ Pl. ÚS 77/06	37/2007 Sb.	ECLI:CZ:US:2007:Pl.US.77.06
▪ Pl. ÚS 24/07	88/2008 Sb.	ECLI:CZ:US:2008:Pl.US.24.07.3
▪ Pl. ÚS 24/08	124/2009 Sb.	ECLI:CZ:US:2009:Pl.US.24.08.1
▪ Pl. ÚS 39/08	294/2010 Sb.	ECLI:CZ:US:2010:Pl.US.39.08.1
▪ Pl. ÚS 27/09	318/2009 Sb.	ECLI:CZ:US:2009:Pl.US.27.09.1
▪ Pl. ÚS 55/10	80/2011 Sb.	ECLI:CZ:US:2011:Pl.US.55.10.1
▪ Pl. ÚS 5/12	-	ECLI:CZ:US:2012:Pl.US.5.12.1
▪ Pl. ÚS 6/12	39/2013 Sb.	ECLI:CZ:US:2013:Pl.US.6.12.1
▪ Pl. ÚS 3/15	231/2017 Sb.	ECLI:CZ:US:2017:Pl.US.3.15.1
▪ Pl. ÚS 19/16	8/2017 Sb.	ECLI:CZ:US:2016:Pl.US.19.16.1
▪ Pl. ÚS 26/16	8/2018 Sb.	ECLI:CZ:US:2017:Pl.US.26.16.1
▪ Pl. ÚS 28/16	95/2017 Sb.	ECLI:CZ:US:2017:Pl.US.28.16.1
▪ Pl. ÚS 2/17	313/2017 Sb.	ECLI:CZ:US:2017:Pl.US.2.17.1
▪ Pl. ÚS 6/17	99/2018 Sb.	ECLI:CZ:US:2018:Pl.US.6.17.1
▪ Pl. ÚS 7/17	81/2018 Sb.	ECLI:CZ:US:2018:Pl.US.7.17.1
▪ I. ÚS 420/09		ECLI:CZ:US:2009:1.US.420.09.1
▪ I. ÚS 2166/10		ECLI:CZ:US:2011:1.US.2166.10.1
▪ III. ÚS 1996/13		ECLI:CZ:US:2015:3.US.1996.13.1
▪ II. ÚS 29/16		ECLI:CZ:US:2016:2.US.29.16.1

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie

Spisová značka	Název	ECLI
▪ C-98/78	Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. ledna 1979. A. Racke proti Hauptzollamt Mainz.	ECLI:EU:C:1979:14
▪ C-301/81	Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. března 1983. Komise Evropských společenství proti Belgickému království	ECLI:EU:C:1983:51
▪ T-521/91	Rozsudek Soudu prvního stupně (čtvrtého rozšířeného senátu) ze dne 11. prosince 1996. Atlanta AG, Atlanta Handelsgesellschaft Harder & Co. GmbH, Afrikanische Frucht-Compagnie GmbH, Cobana Bananeneinkaufsgesellschaft mbH & Co. KG, Edeka Fruchtkontor GmbH,	ECLI:EU:T:1996:184

- International Fruchtimport Gesellschaft Weichert & Co. a Pacific Fruchtimport GmbH proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství.
- T-115/94 Rozsudek Soudu prvního stupně (čtvrtého senátu) ze dne 22. ledna 1997. Opel Austria GmbH proti Radě Evropské unie ECLI:EU:T:1997:3
 - C-129/96 Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. prosince 1997. Inter-Environnement Wallonie ASBL proti Région wallonne ECLI:EU:C:1997:628
 - C-104/97 Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 14. října 1999. Atlanta AG a další proti Komisi Evropských společenství a Radě Evropské unie ECLI:EU:C:1999:498
 - C-10/97 Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1998. Ministero delle Finanze proti IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl a Mafar Srl ECLI:EU:C:1998:498
 - C-189/01 Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2001. H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren a Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren proti Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ECLI:EU:C:2001:420
 - C-12/03 P Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 15. února 2005. Komise Evropských společenství proti Tetra Laval BV ECLI:EU:C:2005:87
 - C-504/04 Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 12. ledna 2006. Agrarproduktion Staebelow GmbH proti Landrat des Landkreises Bad Doberan ECLI:EU:C:2006:30
 - C-310/04 Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 7. září 2006. Španělské království proti Radě Evropské unie ECLI:EU:C:2006:521
ECLI:EU:C:2006:179 (stanovisko GA)
 - C-161/06 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. prosince 2007. Skoma-Lux sro proti Celní ředitelství Olomouc ECLI:EU:C:2007:773
 - C-345/06 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 10. března 2009. Gottfried Heinrich ECLI:EU:C:2009:140
 - C-58/08 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. června 2010. The Queen, na žádost Vodafone Ltd a další proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform. ECLI:EU:C:2010:321
 - C-73/08 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. dubna 2010. Nicolas Bressol a další a ECLI:EU:C:2010:181

- C-176/09
Céline Chaverot a další proti Gouvernement de la Communauté française
ECLI:EU:C:2011:290
- C-399/09
Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 12. května 2011. Lucemburské velkovévodství proti Evropskému parlamentu a Rada Evropské unie
ECLI:EU:C:2011:415
- C-201/09 P a C-216/09 P
Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 22. června 2011. Marie Landtová proti Česká správa sociálního zabezpečení
ECLI:EU:C:2011:190
- C-286/12
Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 29. března 2011. ArcelorMittal Luxembourg SA proti Evropské komisi (C-201/09 P) a Evropská komise proti ArcelorMittal Luxembourg SA a další (C-216/09 P)
ECLI:EU:C:2011:190
- C-508/13
Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 6. listopadu 2012 Evropská komise v. Maďarsko
ECLI:EU:C:2012:687
- C-105/14
Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 18. června 2015. Estonská republika v. Evropský parlament a Rada Evropské unie
ECLI:EU:C:2015:403
- C-105/14
Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. září 2015. Trestní řízení proti Ivu Tariccovi a dalším
ECLI:EU:C:2015:555
- C-105/14
Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. září 2015. Trestní řízení proti Ivu Tariccovi a dalším
ECLI:EU:C:2015:555

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozhodnutí	Číslo stížnosti
Rozhodnutí pléna ze dne 6. listopadu 1980 ve věci Hatton a další proti Spojenému království	6538/74
Rozhodnutí velkého senátu ze dne 8. července 2003 ve věci Hatton a další proti Spojenému království	36022/97
Rozhodnutí velkého senátu ze dne 17. února 2004 ve věci Maestri proti Italské republice	39748/98
Rozhodnutí prvního senátu ze dne 14. března 2013 ve věci Kasymakhunov a Saybatalov proti Ruské federaci	26261/05
Rozhodnutí velkého senátu ze dne 15. října 2015 ve věci Perincek proti Švýcarské konfederaci	26377/06
Rozhodnutí prvního senátu ze dne 10. března 2011 ve věci Kiyutin proti Ruské federaci	2700/10

Rozhodnutí dalších soudů

Název	Označení	Soud
Besoldungsvereinheitlichung	BVerfGE 34, 9	Spolkový ústavní soud (SRN)
Rückmeldegebühr	BVerfGE 108, 1	Spolkový ústavní soud (SRN)
Finanzausgleich II.	BVerfGE 86, 148	Spolkový ústavní soud (SRN)
Mühlengesetz	BVerfGE 25, 1	Spolkový ústavní soud (SRN)
Juniorprofessur	BVerfGE 111, 226	Spolkový ústavní soud (SRN)
Existenzsichernder Regelbedarf	BVerfGE 137, 34	Spolkový ústavní soud (SRN)
Papenburg	BVerfGE 86, 90	Spolkový ústavní soud (SRN)
Apotheken-Urteil	BVerfGE 7, 377	Spolkový ústavní soud (SRN)
Vance v. Bradley	440 U. S. 93, 97 (1979)	Nejvyšší soud (USA)
Hoctor v. US Dep. of Agriculture	82 F.3d 165 (1996)	Odvolací soud pro sedmý okrsek (USA)
	VfSlg. 3130/1956	Ústavní soudní dvůr (Rakousko)
	VfSlg. 12.420/1990	Ústavní soudní dvůr (Rakousko)
	VfSlg. 16.852/2002	Ústavní soudní dvůr (Rakousko)

Nástroje kontroly kvality legislativy v kontextu České republiky

Abstrakt

Cílem této práce je popis a zhodnocení nástrojů používaných ke kontrole kvality legislativy v parlamentní i předparlamentní fázi legislativního procesu. Hlavním zájmem je situace v Česku, ale práce se věnuje i představení nástrojů používaných v jiných státech, aby práce mohla podpořit diskuzi o jejich uplatnění i v tuzemsku. Nástroje jsou představovány na pozadí zásad dobré legislativy, např. přístup skeptického zákonodárce uplatňovaný s cílem zajištění stabilního právního prostředí. Tato zvolená metoda slouží k lepšímu uvědomění si konfliktů mezi některými zásadami, což se v praxi projevuje střetem legislativní reality a konkrétního nástroje, např. případy, kdy potřebný legislativní zásah je opožděn opakovaným projednáváním v Legislativní radě z důvodu dílčího teoretického problému, což ukazuje konflikt zásady rozumnosti a rozumné délky projednávání. Práce také neopomíjí vliv práva Evropské unie, který je zpravidla ponecháván stranou, přestože právo Evropské unie významně ovlivňuje tvorbu práva v členských státech, ať už vlastní legislativní tvorbou nebo přímým efektem. Ideově práce vychází z MacCormickovy teorie o sdílených principech mezi členskými státy. Další ideové zdroje jsou práce Helen Xanthaki. Rigorózní práce představuje chronologický postup, jak je návrh zákona tvořen, schvalován, přijímán, měněn a konečně jak se stává zákonem. Dále ukazuje místa, která pro jeho osud jsou nejrizikovější a kde je nejčastěji měněn. Jedním z cílů práce je ukázat tvrzené v reálném světě – příklady jsou vybírány ze současných legislativních návrhů nebo ze stenozáznamů Parlamentu. Tímto krokem bude docíleno, aby práce byla aktuální a opírala se o konkrétní příklady dobré nebo špatné praxe. Po přečtení by čtenář měl mít přehled o českém legislativním procesu a způsobech, které by jej mohly zlepšit.

Klíčová slova: kvalita zákonů, legislativní proces, Legislativní rada

Legislative Quality Assurance Toolbox in the context of the Czech Republic

Abstract

The aim of the rigorosum thesis is to describe and evaluate the tools used for the control of legislation quality (“legislative toolbox”) at both the parliamentary and pre-parliamentary stage of the legislative process. The main focus is on the situation in the Czech Republic, although the tools used in other jurisdictions are introduced in order to encourage potential discussion regarding an expansion of the Czech legislative toolbox. The toolbox is shown on the background of the principles of proper law making – for example a sceptic lawmaker approach employed with the aim of securing a stable legal environment. This method helps us better understand the potential conflicts between certain legislative principles; one example can be a clash between the legislative needs and the quality control tool when, for example, a required legislative solution might be slowed down by repeated debates within the Legislative Council due to theoretical marginalities. This example indicates a conflict between the principle of sound legislation and the need for reasonable speed of the legislative process. The author also considers the influence of EU law, which is not usually taken into account, despite the European Union law substantially affects law making in the Member states through its own law making or the direct effect. Many ideas are taken from MacCormick’s theory of shared principles between Member states. Another ideological source of Helen Xanthaki. The thesis presents a chronological process how a bill is drafted, approved, passed, amended and, finally, how it becomes a law. It shows the bottlenecks and moments when bills are changed most frequently. One of the aims of the thesis is to show claimed in real world – examples are picked from current proposals or from Hansard recordings. The main purpose of the thesis is to provide a detailed outline and analysis of the recent Czech legislative procedure and to propose ways of its improvement.

Keywords: legislative quality, legislative process, Legislative Council