

Oponentský posudek na rigorózní práci:

Nástroje kontroly kvality legislativy v kontextu České republiky (Mgr. Michal Říha)

Předložená rigorózní práce má podle úvodního prohlášení autora 165 normostran vlastního textu, v čemž je zahrnuto i celkem 427 poznámek pod čarou. Vedle toho splňuje i další formální kritéria, která jsou stanovená v Pravidlech pro organizaci státní rigorózní zkoušky na PF UK. A rád bych už na tomto místě rovnou konstatoval, že podle mého názoru splňuje i obsahová kritéria stanovená v čl. 4 odst. 3 Rigorózního řádu, tedy „prokazuje schopnost samostatné činnosti v oblasti výzkumu, vývoje nebo další samostatné tvůrčí činnosti.“

Práce se skládá z úvodu, pěti věcných kapitol a závěru. V úvodu je stručně představeno téma práce a jeho zakotvení v širším kontextu, po čemž následuje kapitola věnovaná smyslu legislativních zásad, kde je současně představen autorův přístup k nim (str. 17 až 18). Následuje kapitola o systému kontroly kvality legislativy v ČR, přičemž hlavní pozornost je věnována Legislativním pravidlům vlády, připomínkovému řízení a Legislativní radě vlády. Následují dvě kapitoly o substantivních a legistických zásadách, které rozsahem i přínosem tvoří největší část práce, a pak již práce směřuje k závěru shrnující kapitolou o hlavních problémech legislativy v ČR a závěrem samotným.

Nejprve si dovoluji několik pochvalných poznámek. Práce je podložena solidním zázemím autora v odborné literatuře a je znát, že se opírá jak o výbornou rešerši tuzemské bibliografie k tématu (a to i pokud je o méně často citované položky), tak o široký okruh zahraniční literatury. Vedle toho práci prospívá i autorova vlastní zkušenost z různých míst legislativního procesu, kterou sám zmiňuje, a to zejména v pasážích ve čtvrté a páté kapitole, kde i díky ní dokáže velmi zručně konfrontovat normativní zásady s realitou a upozorňuje na řadu praktických problémů a vad, kterými český legislativní proces trpí. Právě tyto kapitoly jsou současně čtenářsky atraktivní: přehledné, informačně bohaté, přitom průběžně střídající normativní, popisné a analytické pasáže, zkrátka zajímavé a přínosné. S tím souvisí i další pochvalný postřeh, která se týká širšího záběru, který autor dává najevo zejména v některých poznámkách pod čarou.

Úlohou oponenta ovšem není jen chválit, po čtveřici poznámek pochvalných proto nechci smlčet ani čtveřici méně pochvalných. Především se musím přiznat, že si nejsem zcela jist, zda práce plně odpovídá svému názvu. Jak již bylo zmíněno, jádro práce spočívá především v kapitolách věnovaných legislativním zásadám, jež však považuji spíše za způsob měřítka, jímž má být kvalita legislativy poměřována, nikoliv za samotný nástroj kontroly, který u mne navozuje spíše institucionální představu. S tím souvisí i jistá výhrada ke struktuře: kapitola o systému kontroly kvality legislativy v České republice je podle mého soudu vložena poněkud neorganicky, protože dělí obecný výklad o legislativních zásadách v kapitole druhé od jejich detailního rozboru v kapitole čtvrté a páté. Současně se mi zdá, že jedna kapitola chybí úplně. Když autor představuje systém členění legislativních zásad, ze kterého vychází jeho práce, vymezuje tři skupiny: zásady substantivní, zásady legistické a zásady týkající se legislativního procesu. Posledně jmenovaným se pak ale v práci dále nevěnuje, nebo přesněji řečeno se jim nevěnuje samostatně a komplexně, aniž by bylo úplně jasné, co je důvodem. Určité výhrady mám i jazykové úrovni práce. Týká se to ovšem kupodivu jen prvních tří kapitol, které jsou napsány poněkud těžkopádným způsobem: jednotlivé odstavce na sebe místy příliš nenavazují a není jasné, kam autor míří či co chce sdělit, řada věcí zůstává nedořečena nebo se autor spoléhá na značné

čtenářské předvedění (případně na to, že to čtenář nevzdá a prokouše se i k dalším kapitolám, kde mnohdy skutečně najde vysvětlení). Ilustrativním příkladem je myslím pasáž na str. 10 a 11, kde je představen model legislativních zásad dle H. Xanthaki, kde jsou vedle sebe v různých významech použita slova účinnost (efficacy), efektivita (effectiveness) a efektivnost (efficiency), aniž by bylo vysvětleno, v čem jejich různý obsah spočívá. Na některých místech navíc práce trpí přemírou užívání anglicismů, což je zřejmě způsobeno překladem ze zahraničních zdrojů (např. „individuální politiky“ – str. 1, „členy legislatur aprobujících navržené textace“ a „inefektivit“ – str. 5, „aristoteliánskou“ a „domestifikační“ – str. 7, „kompetitivnost subjektů úpravy“ – str. 16).

„Hraniční poznámka“ se týká poznámkového aparátu. Celkově je na mimořádně vysoké úrovni, což je třeba ocenit. Přesto se ale najdou místa, kde najednou odkaz chybí, přestože je v práci uvedeno nějaké tvrzení, jež nelze označit za notorietu. Vzhledem k celkově vysoké kvalitě bych o tom nespíš smlčel, nebýt toho, že se autor zjevně tématu hodlá věnovat i nadále, takže lze předpokládat, že bude chtít přinejmenším část své práce publikovat. Pro ten případ by bylo vhodné tato místa – jejichž „souřadnice“ jsou u mne pro případ zájmu k dispozici – ještě citačně podepřít.

Na okraj (a mimo hodnocení práce) si ještě dovoluji poznamenat, že je velmi povzbuzující, že si autor vzdor řadě – bohužel oprávněných – výhrad, které adresuje stavu české legislativy a legislativního procesu, dokázal udržet i jistou míru sympatického optimismu. Tak alespoň vnímám jeho závěr, že český model organizace legislativní práce má oproti tomu britskému riziko, že „pro zaměření se na věcné řešení se nebude věnovat dost času srozumitelnosti, systematické a legistické kvalitě, která se bude korigovat až poslaneckými pozměňujícími návrhy“ (str. 27).

Pro účely ústní obhajoby bych autorovi rád položil následující otázky:

1. Na str. 28 (a opětovně v závěrečných pasážích) se autor přiklání k určité redefinici role Legislativní rady vlády, tak aby mohla být nejen reaktivním, ale i proaktivním aktérem. Tato teze, opřená i o některé odkazované autority, mi dává smysl, ale nejsem si jistý, zda je realizovatelná při současném personálním nastavení LRV, která je koncipována spíše jako těleso složené z odborníků-nadšenců, kteří jsou sice za minimální odměnu ochotni věnovat svůj volný čas k obecnému prospěchu, nezdá se ale pravděpodobné, že by ho dokázali najít výrazně víc než nyní. Jaký je tedy autorův názor na tuto otázku, resp. doporučoval by i nějaký posun ve složení LRV, zřejmě úřednickým směrem?
2. U zásady nezbytnosti je na str. 43 bez dalšího citován názor L. Wintgense, podle něhož by nový předpis měl „být přijat, jen je-li to nezbytné pro zachování nebo navýšení svobody adresátů předpisu.“ Není mi jasné, zda je tím vyloučena možnost, aby předpis cílil na dosažení nějakého veřejného zájmu (srov. třeba různá omezení pro zvýšení veřejné bezpečnosti: svoboda adresátů se jimi obvykle snižují) či ochrany adresáta (srov. např. omezení kontraktační svobody spotřebitelů, kterými se sleduje jejich ochrana proti nekalými praktikami druhé strany). Co o tom autor soudí?

3. V souvislosti s chystanou „eSbírkou zákonů“ autor zmiňuje zajímavý problém, který se týká potenciálního rozporu mezi podle zákona závazným bodovým zněním novely a uživatelsky přístupnějším (a rovněž ze strany státu dodávaným) úplným zněním, a má za to, že by v takovém případě státu mohla vzniknout odpovědnost za způsobenou škodu (str. 86). Chápu správně, že by se na tuto situaci podle autora mohl vztahovat zákon č. 82/1998 Sb., v platném znění? A šlo by tedy podle autora o nesprávný úřední postup?
4. A jaký je tedy – ve shora zmíněném kontextu – rozdíl mezi obsahem pojmů účinnost, efektivita a efektivnost?

Závěrem se vracím na začátek a konstatuji, že práce podle mého názoru plně splňuje formální i obsahová kritéria kladená na rigorózní práci. Jednoznačně a bez jakýchkoliv pochybností ji proto **doporučuji k obhajobě** a autorovi doporučuji, aby zvážil její další publikační využití, zejména pokud jde čtvrtou a pátou kapitolu.

V Praze dne 3. února 2019

JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.