

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Dominik Hrubý

**Kvalita a význam důvodových zpráv v českém
legislativním procesu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Katedra: Katedra teorie práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 6. 3. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a 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 **136 640** znaků včetně mezer.

Dominik Hrubý

V Praze dne 12. 3. 2019

Poděkování

Rád bych poděkoval především vedoucímu této práce, docentu Janu Wintrovi, za cené odborné rady a postřehy, ale také za trpělivost při vedení práce. Děkuji i všem ostatním pedagogům, s nimiž jsem se během svého studia setkal, a to jak na Právnické fakultě UK, tak také při studiu žurnalistiky na Fakultě sociálních věd UK.

Děkuji rovněž mým přátelům, kteří mě při tvorbě práce podporovali, případně pomohli drobnými radami, především pak Pavlovi Pacovskému za cenou pomoc s formální stránkou práce. V neposlední řadě patří poděkování účastníkům Vědeckého semináře Katedry teorie práva v čele s jeho vedoucím, profesorem Alešem Gerlochem, jimž jsem měl možnost představit počáteční osnovu diplomové práce a jejichž podmětné komentáře, postřehy a připomínky výrazně pomohly k jejímu vylepšení.

Obsah

Poděkování	iii
Obsah	iv
Úvod	1
1. Současná právní úprava důvodové zprávy v ČR	6
1. 1. Úprava v Legislativních pravidlech vlády	6
1. 1. 1. Obecná část	6
1. 2. 1. Zvláštní část.....	7
1. 2. Úprava pro návrhy ostatních subjektů zákonodárné iniciativy.....	8
1. 1. 1. Účinná úprava (Jednací řád PS)	8
1. 2. 1. Neúčinná platná úprava (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv)	9
2. Funkce důvodových zpráv	11
2. 1. Vodítko pro legislativce při tvorbě zákona	11
2. 2. Ponůčka pro interpretaci.....	12
2. 3. Legitimizace omezení svobody a základních práv	14
2. 1. Legitimizace pravidel před občany	17
3. Nedostatky důvodových zpráv v českém legislativním procesu	24
3. 1. Nedostatečné či pouze formální zdůvodnění a zhodnocení v obecné části	24
3. 1. 1. Nedostatečné zhodnocení souladu s ústavním pořádkem Účinné části	28
3. 1. 2. Nedostatečné zhodnocení rozpočtových dopadů.....	33
3. 2. Chybějící odůvodnění konkrétních ustanovení ve zvláštní části.....	37
4. Nedostatky důvodových zpráv v českém legislativním procesu	39
4. 1. Změna zákonné úpravy	39
4. 2. Větší asertivita předsedy Poslanecké sněmovny	41
4. 3. Důraz na odůvodnění pozměňovacích návrhů.....	44
4. 4. Vytvoření legislativního odboru Poslaneckého klubu.....	49

Závěr	54
Seznam použitých zdrojů	57
1. Seznam použité literatury - bibliografie.....	57
2. Seznam použité literatury – časopisové články.....	58
3. Seznam použitých internetových zdrojů	58
4. Seznam použitých právních předpisů.....	59
5. Seznam použité judikatury	59
6. Seznam ostatních zdrojů – sněmovní a senátní tisky	59
7. Seznam ostatních zdrojů – stenoprotokoly.....	61
8. Seznam ostatních zdrojů – legislativní knihovna eKlep	61
Abstrakt	62
Abstract	63

Úvod

Tvorba práva je v současné době z hlediska právní vědy často zanedbávaným problémem, což platí nejen v českém prostředí. Belgický akademik Luc J. Wintgens, který se teorií tvorby práva intenzivně zabývá, poukazuje na dlouho dominantní přístup obecné právní teorie, podle něž je tvorba práva tímto vědním oborem opomíjena s poukazem na to, že jde daleko spíše o součást politiky a tím pádem o úkol pro politologický výzkum.¹ Jeho předmětem jsou ale ve skutečnosti hlavně politické souvislosti hrající roli především při schvalování jednotlivých norem, nikoliv technický postup při jejich vlastní tvorbě.

Právní věda pak svoji pozornost daleko více než tvorbě legislativy věnuje rozhodnutím (zejména vrcholných) soudů, což má jisté opodstatnění v zemích praktikujících angloamerický právní systém common law, o mnoho menší ovšem v zemích s kontinentálním právním systémem, mezi něž patří i Česká republika. Wintgens tak vedle jurisprudence, části právní vědy věnující se interpretaci a s ní souvisejícímu dotváření práva zejména soudy, prosazuje jako rovnocennou součást právní vědy také tzv. legisprudenci, která v jeho pojetí zkoumá vlastní tvorbu práva zákonodárcem či jinými orgány s odpovídající pravomocí.²

Český odborník na law and economics Tomáš Richter v článku z roku 2007 upozorňuje na problém související s malým vědeckým zájmem o legislativní proces, totiž že v tuzemském prostředí prakticky neexistuje žádná specializovaná příprava budoucích legislativců (a už vůbec ne na veřejných vysokých školách) a tudíž se dovednostem potřebným pro tvorbu kvalitních legislativních textů dá v Česku naučit „*takřka výhradně metodou pokusů a omylů*“. A také (ačkoliv nejen) kvůli tomu „*(t)echnickou úroveň řady textů, otištěných ve Sbírce zákonů, nelze označit jinak než slovem ‚ubohá‘*“.³ Ve stejné době pak bývalý disident, dlouholetý předseda českého Senátu a také docent pražské Právnické fakulty Petr Pithart konstatoval, že „*tvorba práva není v České republice ani po vstupu do Evropské Unie problémem. Tvorba dobrého práva, vyznačujícího se určitostí, obecností, bezrozporností, normativností a shodou se*

¹ WINTGENS, LJ. Legisprudence as a New Theory of Legislation. *Ratio Juris*. 19, 1, 1-25, Mar. 2006. ISSN: 09521917.

² O tvorbě práva jinými orgány než klasickými orgány moci zákonodárné, kterému se tato práce v zásadě nevěnuje, pojednává v českém prostředí KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2006. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 80-858-8978-1.

³ RICHTER, Tomáš. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 3, s. 105-109. ISSN 1210-6410.

spravedlnostními představami většiny společnosti, tvorba takového práva je však problémem čím dále větším.“⁴

Dnes už je nepochybně situace v českém právním prostředí alespoň do jisté míry lepší, než v době vzniku obou citovaných kritických příspěvků. Vzniká slušné množství vědeckých textů věnujících se praktické dimenzi legislativního procesu z nejrůznějších pohledů a přinejmenším na pražské Právnické fakultě, s níž má autor této práce zkušenosti, jsou pro zájemce k dispozici tomuto tématu věnované volitelné kurzy. Otázkou je, zda se zlepšila i kvalita produktů legislativního procesu a ubývá těch, které si zaslouží výše citované expresivní kritické zhodnocení.

Tato práce se nevěnuje přímo kvalitě *textů, otištěných ve Sbírce zákonů*, nevěnuje se přímo *tvorbě dobrého práva*, ale fenoménu s tím úzce souvisejícímu – důvodovému zprávu. V materiálním právním státě, k jehož konceptu se Ústavní soud ČR opakovaně v textech různých svých rozhodnutí přihlašuje, patří k dobré praxi, že rozhodnutí státní moci bývají odůvodněna. Dá se říci, že pro produkty moci zákonodárné platí tato zásada v menší míře, než pro důležitá rozhodnutí moci soudní nebo výkonné (např. při správním trestání), ale přece jen platí.

Ve slavném „přílepkovém“ nálezu Pl. ÚS 77/06 Ústavní soud na okraj projednávaného případu uvedl, že *„zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby byl zákon jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.“* K takovým žádoucím vlastnostem zákona v ideálním případě výraznou měrou přispívá i důvodová zpráva, neboť *„absence odůvodnění rozhodnutí vždy značí zvýšené riziko libovůle.“*

Zajímavým historickým faktem je, že zpracovávat k návrhům zákonů důvodové zprávy, případně dokumenty plnící podobné funkce, bylo zvykem nejen v československé První republice,⁵ ale dokonce už v takových státních útvarech, které dnešní optikou v žádném případě

⁴ GERLOCH, Aleš a JAN KYSELA (EDS.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: Aspi, 2007. ISBN 978-807-3572-877, s. 55.

⁵ MALÝ, KAREL: *Rozchod s ústavněprávní kontinuitou a tradicí rakouské ústavnosti*. IN: BROKLOVÁ, Eva, LOUŽEK, Marek, ed. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010. Ekonomika, právo, politika. ISBN 978-80-86547-89-3.

za demokratický právní stát označit nemůžeme.⁶ Státní moc v České republice se nicméně vyznačuje demokratickou legitimitou,⁷ vycházející z koncepce lidu jako zdroje veškeré státní moci, vyjádřené v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Lid obvykle nevykonává státní moc přímo, ale prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Proto je nasnadě, že je přinejmenším velmi vhodné, pokud ne přímo nutné, tento výkon (respektive jednotlivé mocenské akty, které při něm vznikají) směrem k suverénnímu lidu alespoň náležitě odůvodnit.

Ve shodě s výše uvedenými principy důvodovou zprávu k návrhům zákonů vyžaduje také zákonná a podzákonná právní úprava, konkrétně především zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a Legislativní pravidla vlády. Platnou, ale zatím nikoliv účinnou, úpravu pak můžeme najít v novém zákoně o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Práce tyto úpravy stručně popisuje a porovnává.

Je však nasnadě, že samotná existence právní úpravy není stoprocentní zárukou žádoucího výsledku v praxi. O to více to pak platí v prostředí zákonodárné moci, kde vzniká tření mezi zákonnou úpravou a principem široké autonomie Parlamentu jako orgánu s bezprostřední demokratickou legitimitou, reprezentujícího samotný suverénní lid (hovoří se o tzv. „legitimizačním náskoku“ před ostatními ústavními institucemi), který skrze něj sám sobě dává zákony.^{8,9}

Prvním cílem práce je identifikovat problémové jevy, které se v textech důvodových zpráv objevují opakovaně a mají neblahý vliv na plnění jejich funkcí. Souvisejícím problémem je pak problematika odůvodnění pozměňovacích návrhů k původnímu materiálu podávaných v obou komorách Parlamentu.

⁶ O důvodových zprávách se mimoděk zmiňuje např. už francouzský politik a také známý libertariánský myslitel Frederic Bastiat, který žil a tvořil v neklidné 1. polovině 19. století. Viz.: BASTIAT, Frédéric. *Petice za zákaz slunce a jiné absurdity ekonomie*. Praha: Ludwig von Mises Institut, 2015. ISBN 978-80-87733-18-9, s. 202–203.

⁷ Pro účely této práce opomíjíme existující společenskovední teorie, podle nichž je státní moc (včetně takové, která disponuje demokratickým základem) z principu nelegitimní. Viz např.: ROTHBARD, Murray Newton. *Manifest svobody*. Praha: Ludwig von Mises Institut, o.s., 2015. ISBN 978-80-87733-21-9; z českého prostředí pak URZA, Martin. *Anarchokapitalismus: stát je špatný sluha, ale zlý pán*. Praha: Tereza Sladkovská, 2018. ISBN 978-80-270-1648-8.

⁸ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-022-2, s. 285.

⁹ Otázkou je, nakolik je podobný pocit zakořeněný v české společnosti. V lednovém výzkumu CVVM vyjádřilo důvěru Poslanecké sněmovně 34 % respondentů, Senátu pak 38 %, přičemž v obou případech šlo o nejvyšší čísla za uplynulý rok. Viz.: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4815/f9/pi190204.pdf.

Hlavními prameny nápomocnými na cestě k tomuto cíli jsou samozřejmě samotné texty důvodových zpráv k návrhům zákonů, a to jak k návrhům schváleným, tak k mediálně známým či z jiného důvodu zajímavým návrhům neschváleným. Důvodové zprávy ke všem podaným návrhům zákonů jsou digitálně dostupné jako součást sněmovních tisků na webu Poslanecké sněmovny,^{10,11} jsou proto citovány číslem příslušného sněmovního tisku a volebním obdobím, v němž je dolní komora Parlamentu projednávala.

Ačkoliv se práce věnuje důvodovým zprávám k návrhům zákonů, podnětné pro ni mohou být také některé texty odůvodnění, která se vypracovávají k návrhům podzákoných předpisů. Vzhledem k tomu, že návrhy podzákoných předpisů se typicky nepodávají do Parlamentu,¹² je jejich text i text odůvodnění dostupný pouze ve vládní legislativní knihovně eKLEP.¹³ Tamtéž lze pak nalézt také návrhy zákonů, které vypracovala vláda, ale nebyly zatím předloženy do Poslanecké sněmovny.

K části dotýkající se oblíbeného tématu vedoucího této práce, české parlamentní kultury, jsou vděčným zdrojem stenoprotokoly z jednání parlamentních komor, v tomto případě z jednání Poslanecké sněmovny, citované podle data jednání. Dění v silnější z komor Parlamentu České republiky totiž mnohdy dokresluje problémy, které souvisí s obecným fenoménem (absence) řádného odůvodnění legislativních návrhů.¹⁴

Zamýšleného cíle se pak autor pokouší dosáhnout jednoduchou obsahovou analýzou těchto pramenů, konfrontovanou s poznatky získanými z odborné literatury věnující se problematice tvorby práva i problematikám příbuzným.

Aby celá práce nezůstala na půli cesty, navazujícím cílem druhým je pak zformulovat několik praktických doporučení směřující na podobu legislativního procesu, která by v ideálním případě mohla být způsobilá přispět k celkovému zkvalitnění důvodových zpráv a výrazně zredukovat počet příkladů špatné praxe. Ačkoliv lze stěží očekávat, že by si tato doporučení, pokud se k nim vůbec dostanou, příslušní aktéři legislativního procesu někdy vzali k srdci, není

¹⁰ Vyhledávat sněmovní tisky lze konkrétně na adrese <http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw>.

¹¹ Čl. 41 Ústavy ČR centralizuje počátek legislativního českého procesu do Poslanecké sněmovny.

¹² Určitou výjimku představuje ustanovení čl. 86 odst. 4 JŘPS.

¹³ Do veřejné části knihovny eKlep lze vstoupit na adrese <https://apps.odok.cz/veklep>. Jednotlivé materiály se nejspíše vyhledávají podle čísla jednacího předkladatele.

¹⁴ Stenoprotokoly z parlamentních jednání již od r. 1848 jsou k dispozici na stránce Poslanecké sněmovny <http://www.psp.cz/eknih/index.htm>.

rozhodně na škodu pokusit se malinkým dílkem přispět ke zlepšení současného stavu alespoň na poli teorie.

1. Současná právní úprava důvodové zprávy v ČR

1.1. Úprava v Legislativních pravidlech vlády

Legislativní pravidla vlády (dále jen „LPV“) jsou normativní dokument schválený usnesením vlády ze dne 19. března 1998, který byl později mnohokrát dalšími usneseními vlády změněn. Usnesení vlády samozřejmě není obecně závazným právním předpisem – zavazuje pouze vládu samotnou a jí podřízené orgány moci výkonné, případně jiné ústřední orgány státní správy. Na to pamatuje i čl. 1 odst. 2 LPV, který uvádí, že jejich účelem je *„sjednotit postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a přispět ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu.“*

Přítomnost důvodové zprávy patří mezi *„požadavky týkající se obsahu a formy navrhovaných právních předpisů“* ve smyslu čl. 1 odst. 2 LPV. Podrobné náležitosti důvodové zprávy jsou pak upraveny v čl. 9, jehož odst. 1 stanoví, že *„(s)oučástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která má obecnou část a zvláštní část“*. Za užití logického výkladu s argumentací *a simili* respektive *a minori ad maius*, můžeme dovodit, že důvodová zpráva je povinnou součástí také návrhů zákonných opatření Senátu a ústavních zákonů, byť to v příslušném ustanovení není výslovně uvedeno.

Návrhy nařízení vlády i návrhy vyhlášek ministerstev a jiných správních úřadů, na jejichž tvorbu se rovněž vztahují pravidla zakotvená v LPV, pak obsahují podle čl. 14 respektive čl. 16 tzv. odůvodnění. Požadavky LPV na odůvodnění jsou obdobné, jako požadavky na důvodovou zprávu k návrhům zákonů.

1.1.1. Obecná část

Obecná část důvodové zprávy obsahuje, vedle vysvětlení nezbytnosti nové právní úpravy a odůvodnění jejích hlavních principů, zhodnocení předpokládaného souladu, dopadu či vztahu navrhované právní úpravy k různým právním i mimoprávním referenčním kategoriím. Rámcové požadavky na obsah jednotlivých obligatorních částí je uveden v čl. 9 odst. 2 LPV ve všech jeho v odstavcích. Některé odstavce stanoví, že zhodnocení má být provedeno způsobem uvedeným v čl. 4 LPV, který upravuje tzv. věcný záměr.

V dnešní době může být obecná část důvodové zprávy do jisté míry pokryta hodnocením dopadů regulace (RIA). RIA bylo do legislativního procesu zavedeno usnesením vlády č. 877/2007 a jeho nynější úprava je obsažena v usnesení vlády č. 922 ze dne 14. prosince 2011, aktualizovaném usnesením vlády č. 76 ze dne 3. 2. 2016. Jde o promítnutí přístupu

tzv. evidence-based policy making, tedy tvorby politických rozhodnutí (jejichž důsledkem návrhy zákonů nepochybně jsou) podložené ověřitelnými důkazy.¹⁵ Tento přístup vychází z tradice západní civilizace zahrnující veřejnou debatu založenou na racionální argumentaci a respektující vědecký diskurs¹⁶ a je reakcí na rozšiřující se pole všeobecně závazné zákonné regulace, které slovy Friedricha von Hayeka zahrnuje stále více spíše takzvané thesis, tedy právo organizace moci a právo sloužící k prosazování konkrétních partikulárních účelů, než takzvané nomos, tedy právo všeobecných pravidel chování vycházející rozhodující měrou ze spontánního řádu.¹⁷

Článek čl. 9 odst. 3 LPV dovoluje u některých požadavků z odst. 2 uvést stručná shrnutí závěrů vyplývajících z provedeného hodnocení dopadů regulace s tím, že v podrobnostech se odkáže na informace obsažené v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace. Pokud je RIA zpracována v odpovídající kvalitě, může tím pádem obecnou část důvodové zprávy z podstatné části (nikoliv však zcela) nahradit.¹⁸

1.1.2. Zvláštní část

Druhou částí důvodové zprávy je zvláštní část, jejíž povinné náležitosti jsou upraveny v čl. 9 odst. 4 LPV. Zvláštní část se člení podle paragrafů navrhovaného zákona, u novely zákona pak podle článků a bodů novely. Pouze výjimečně lze podle příslušného ustanovení LPV členit zvláštní část důvodové zprávy podle skupin paragrafů nebo podle skupin bodů novely.

Čl. 9 odst. 4 věta třetí stanoví, že „*zvláštní část důvodové zprávy obsahuje odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona, vysvětlení jejich účelu, principů, nezbytnosti, případně obsahuje i srovnání s platným právním stavem.*“ Další věta kategoricky zapovídá do odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení přejímat jak text těchto ustanovení, tak text a argumentaci obsaženou v obecné části důvodové zprávy.

¹⁵ DUŠEK, Libor. Hodnocení dopadů v legislativním procesu – pohled tak trochu zevnitř. *Jiné Právo* [online]. 12. 4. 2012 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/04/hodnoceni-dopadu-v-legislativnim.html>.

¹⁶ BALÍK, Stanislav, Petr FIALA, Jiří HANUŠ a František MIKŠ. *Manifest čtyř: program pro přátele svobody*. Brno, 2017. ISBN 978-80-7485-135-3, s. 29.

¹⁷ HAYEK, Friedrich A. von. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. 2. vyd. Praha: Academia, 1994. ISBN 978-80-8638-955-4, s. 94-130.

¹⁸ Příkladem je návrh novely školského zákona, který byl vyhlášen jako zákon č. 178/2016 Sb. – sněmovní tisk č. 611 7. volebního období (2013–2017).

Pokud předkladatel navrhuje, aby navrhovaný zákon nabyl účinnosti dnem jeho vyhlášení, uvede důvody, které ho k tomu vedou, v odůvodnění ustanovení o nabytí účinnosti. Pro nabytí účinnosti dnem vyhlášení ovšem LPV v souladu s § 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, vyžadují naléhavý obecný zájem.

1.2. Úprava pro návrhy ostatních subjektů zákonodárné iniciativy

1.2.1. Účinná úprava (Jednací řád PS)

Náležitosti návrhů zákonů podávaných navrhovateli (poslanci, Senát, zastupitelstva vyšších územně samosprávných celků), pro něž nejsou normativně závazná Legislativní pravidla vlády, v současnosti poměrně stručně upravuje zákon č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny (dále jen „JŘPS“), jehož § 86 odst. 3 stanoví, že *„(s)oučástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.“*

Výše uvedené nároky na důvodou zprávu jsou podobně jako v LPV formulovány velmi obecně, navíc jsou značně minimalistické. Vyžaduje se pouze zhodnocení dosavadního právního stavu, osvětlení principů navrhované právní úpravy, zhodnocení hospodářského a finančního dopadu a zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy¹⁹ a s ústavním pořádkem. Ustanovení § 90 odst. 2 JŘPS přidává požadavek odůvodnit případný návrh na to, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení.

Kolektiv autorů nedávného komentáře k JŘPS o důvodové zprávě konstatuje, že *„není stanoveno, jak rozsáhlé odůvodnění nové právní úpravy má být, předpokládá se nicméně,*

¹⁹ *A contrario* tedy není třeba zhodnotit soulad s mezinárodními smlouvami mimo režim čl. 49 Ústavy a dokonce ani s mezinárodními smlouvami podle čl. 10a Ústavy. To každopádně nic nemění na tom, že na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy, jak konstatuje komentář: *„(k)aždý návrh zákona musí být zároveň v souladu i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10a Ústavy.“* Viz SYLLOVÁ, J. a kol.: *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* (v databázi ASPI, 2019), komentář k ustanovení § 86 odst. 3.

že důvodová zpráva vysvětlí, proč je nový zákon žádoucí jako celek i proč jsou vhodné základní instituty předlohy.²⁰

Za nedostatek § 86 odst. 3 JŘPS lze považovat, že vůbec nevyžaduje zhodnotit soulad návrhu s evropským právem. Držitelé legislativní iniciativy s výjimkou vlády navíc s ohledem na absenci mohutného odborného úřednického aparátu nevytváří ke svým návrhům hodnocení dopadů regulace (RIA) a tak se důvodová zpráva stává prakticky jediným pramenem poznání důvodů a záměrů, ať už deklarovaných nebo skutečných, s nimiž navrhovanou úpravu předkládají.

1.2.2. Neúčinná platná úprava (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv)

Na kusou úpravu důvodové zprávy v JŘPS zareagoval vládní návrh zákona o Sbírce zákonů z ledna 2015. Návrh bez výrazných změn prošel legislativním procesem a dne 20. 7. 2016 byl vyhlášen jako zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, s účinností od 1. 1. 2020.

Nespokojenost předkladatele s kvalitou důvodových zpráv v legislativním procesu je patrná z úseku zvláštní části důvodové zprávy k § 20, jenž se důvodovým zprávám věnuje: „*Pro všechny druhy právních předpisů je stanoven jednotný společný minimální standard jejich důvodové zprávy. Cílem úpravy je sjednotit popis návrhu právního předpisu na úroveň, která poskytne dostatek relevantních informací pro projednání a pozdější interpretaci právního předpisu. Zároveň lze předpokládat, že zvýšený důraz na kvalitu důvodové zprávy povede k růstu její kvality, zdůrazní její význam pro interpretaci právního předpisu a přispěje k vyšší stabilitě právní úpravy.*“

Terminologickou změnu přináší § 19, podle nějž se důvodová zpráva příkládá k „*návrhu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který se předkládá vládě, Legislativní radě vlády nebo jejímu orgánu, Poslanecké sněmovně, a je-li navrhovaným právním předpisem zákonné opatření Senátu, Senátu*“. Podle § 2 se přitom ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv vyhláší kromě ústavních zákonů, zákonů a zákonných opatření Senátu také nařízení vlády a „*prováděcí právní předpis vydaný ministerstvem, jiným ústředním správním úřadem nebo Českou národní bankou, pokud jiný právní předpis nestanoví jiný postup jeho vyhlášení.*“ Jak bylo řečeno výše, podle současného znění LPV se důvodová zpráva tvoří

²⁰ SYLLOVÁ, J. a kol.: *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* (v databázi ASPI, 2019), komentář k ustanovení § 86 odst. 3.

pouze k návrhům zákonů, u návrhů podzákoných právních předpisů se obdobný dokument nazývá odůvodnění. Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2016 Sb. však výslovně předvídá, že LPV budou změněna a „s ohledem na totožný účel důvodové zprávy k návrhu zákona a odůvodnění prováděcího právního předpisu se navrhuje sjednocení – nadále bude ke všem právním předpisům vyhotovována důvodová zpráva.“

Další změnou je, že důvodová zpráva není integrální součástí návrhů, nýbrž se k návrhům „pouze“ obligatorně příkládá. Podle důvodové zprávy k zákonu „(j)e třeba v těchto souvislostech striktně rozlišovat mezi součástí návrhu právního předpisu a dokumenty příkládanými k návrhu právního předpisu.“²¹ Touto terminologickou změnou je zdůrazněno, že příkládané dokumenty včetně důvodové zprávy nemají normativní závaznost, neboť sami o sobě nejsou schvalovány v legislativním či jiném odpovídajícím procesu, a nejsou ani publikovány ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Nastíněná změna ovšem de facto dopadá skutečně pouze na terminologii, neboť o normativní nezávaznosti důvodové zprávy není v české právní teorii větších sporů.

Ustanovení § 20 pak stanovuje obecné náležitosti důvodových zpráv – v odst. 1 takové, jež musí obsahovat každá důvodová zpráva k návrhu právního předpisu, v odst. 2 pak takové, které musí být navíc v důvodové zprávě „v případě, že je předkladatelem návrhu právního předpisu vláda, ministerstvo, jiný ústřední správní úřad nebo Česká národní banka“.

Odstavec 1 § 20 více méně odpovídá úpravě v čl. 86 odst. 3 JŘPS, nad jeho rámec vyžaduje však zhodnocení souladu návrhu nejen s ústavním pořádkem, ale i s ostatními součástmi právního řádu ČR a také v JŘPS chybějící zhodnocení souladu návrhu se závazky vyplývajícími z členství v EU. Vyšší nároky jsou pak v porovnání textu obou ustanovení kladeny na zvláštní část důvodové zprávy.

Text § 20 odst. 1 na rozdíl od JŘPS vyžaduje odůvodnění také v případě, pokud se navrhuje nabytí účinnosti navrhované úpravy dříve než počátkem 15. dne následujícího po jejím vyhlášení. Jak už však bylo uvedeno výše, nyní účinná právní úprava Sbírky zákonů, zákon č. 309/1999 Sb., ve svém § 3 (podobně jako nový zákon v § 9) vyžaduje v takovém případě existenci naléhavého obecného zájmu. Požadavek, aby předkladatel takový zájem identifikoval a odůvodnil jeho existenci, tak lze patrně již nyní dovodit implicitně.

²¹ Sněmovní tisk č. 646 7. volebního období (2013–2017).

2. Funkce důvodových zpráv

2.1. Vodítko pro legislativce při tvorbě zákona

Na počátku vzniku každé právní normy jsou určité záměry jejích tvůrců, reflektující stav společnosti, v ní uznávanou morálku, její tradici, ale i vlivy příslušného civilizačního ohruhu²² nebo celého mezinárodního společenství. Právní teorie takové jevy označuje jako *materiální prameny práva*. Je ovšem jasné, že zejména v moderní kontinentální kultuře psaného psáva je třeba tyto politické záměry zhmotnit do formálního pramene práva v podobě textu právního předpisu vyhlášeného předepsaným způsobem.

Každý, kdo tvoří text (přesněji text návrhu) právního předpisu, musí brát zřetel na řadu mantinelů, které ho v jeho činnosti omezují a usměrňují. Mezi takové mantinely patří třeba požadavek na vnitřní bezrozpornost právního řádu jako celku, celá řada v konkrétním právním systému všeobecně uznávaných právních principů, práva a svobody zaručená právní úpravou vyšší právní síly nebo třeba požadavky vyplývající z nadnárodních právních norem či mezinárodních smluv.

Skutečnost, že každý předkladatel musí splnit zákonnou povinnost vypracovat k návrhu zákona důvodovou zprávu, v tomto směru nepochybně samotnou legislativní tvorbu ovlivňuje. Požadavky na jednotlivé části důvodové zprávy, zejména pak ty náročnější v Legislativních pravidlech vlády, plní funkci jakéhosi vodítka pro legislativce, tedy pro osoby, které text návrhu právního předpisu vypracovávají, ať už tím myslíme specializované experty – úředníky s právním vzděláním – na ministerstvech nebo např. asistenty poslanců.

Ti musí po dobu celé tvorby samotného textu mít na paměti fakt, že budou muset vypracovat také důvodou zprávu, kde budou muset v ideálním případě jednak např. zhodnotit soulad návrhu s ústavním pořádkem nebo uvést dopady na bezpečnost státu (obecná část), jednak pak také patřičně odůvodnit smysl každého jednotlivého ustanovení (zvláštní část).

Celou dobu by se proto schopný legislativce měl snažit o takové textové zhmotnění předmětných politických vizí, které nebude vytvářet rozpory s jinými součástmi právního řádu, nebude v kolizi s ústavním pořádkem, jeho rozpočtové dopady budou střídme a přiměřené vzhledem k zamýšlenému cíli normy, podobně jako případné zásahy do ústavně zaručených základních práv a svobod osob, a také o taková legislativní řešení, při jejichž výběru nebude

²² Ve smyslu Huntingtnovy teorie civilizací, viz HUNTINGTON, Samuel P. *Střet civilizací: boj kultur a proměna světového řádu*. V Praze: Rybka Publishers, 2001. ISBN 80-861-8249-5.

problém jednotlivá ustanovení stručně a jasně odůvodnit, a to pokud možno i ve světle porovnání s jinými možnými řešeními.

2.2. Pomůcka pro interpretaci

Funkcí důvodové zprávy, která patrně napadne většinu praktikujících právníků i studentů právnických fakult jako první, je její využití při interpretaci práva. Svou důležitou roli má při tzv. historickém výkladu, který je považován za jednu ze základních interpretačních metod.²³ Hlavním referenčním hlediskem, které historický výklad ve všech svých podobách používá, je vůle zákonodárce, jejímž projevem výsledný zákonný text je.

Se zjišťováním takové vůle samozřejmě jsou spojeny různé problémy. Ty vychází z faktu, že v moderních demokratických právních státech není zákonodárcem absolutisticky panující jedinec či jiná navenek přísně homogenní entita s jednoznačně definovaným vedením (např. státostrana, armáda apod.), jehož vůle se bez dalšího považuje za vůli celku, ale demokraticky zvolený kolektivní orgán, v němž jsou na základě výsledků svobodných voleb (ve smyslu konceptu *genuine elections*) zastoupeny nejrůznější zájmy a ideje. Formálně závazným výsledkem činnosti zákonodárského sboru, normativním právním aktem, je pak jen a pouze text zákona vyhlášený odpovídajícím způsobem.

Český advokát Patrik Koželuha shrnuje výše načtnuté námitky do dvou základních směrů kritiky celého historického výkladu. Podle prvního z nich vůle zákonodárce vůbec neexistuje, protože velké množství volených zástupců nemůže mít jednu společnou vůli.²⁴ Druhý směr pak uznává existenci vůle zákonodárce, ale vzhledem k její neurčitosti a neuchopitelnosti pochybuje o schopnosti soudů (či kohokoliv jiného) tuto vůli identifikovat.²⁵ Důsledkem obou větví kritiky pa

²³ WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. Studie (Auditorium). ISBN 978-80-87284-36-0, s. 17–32.

²⁴ Představitel rakouské ekonomické školy Ludwig von Mises, který se intenzivně zabýval tzv. praxeologií, tedy vědou o lidském jednání, zastával obecnou tezi, že kolektiv jako celek není jednajícím entitou (tou je pouze jednotlivec) a tím pádem nemůže mít společnou vůli. Viz VON MISES, Ludwig. *Lidské jednání: Pojednání o ekonomii*. Praha: Grada, 2019. ISBN 978-80-86389-61-5, s. 39–41.

²⁵ KOŽELUHA, Patrik. Úmysl zákonodárce v interpretaci práva. *Časopis Všechno* [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: https://www.vsehrd.cz/clanek/umysl-zakonodarce-v-interpretaci-prava_42b9a82f-b1e0-4438-97fd-3f605a284e88.

k nutně je celkové odvržení metody historického výkladu, která nadále postrádá svůj samotný základ pro další argumentaci. Odpověď na obě skupiny výhrad nicméně přináší tzv. Paktentheorie, podle níž zákonodárce nejenže schvaluje samotný text zákona, ale pokud sám explicitně jakýmkoliv způsobem nevyjádří opak, přebírá také úmysly a důvody, z nichž předkladatel při psaní textu vychází.²⁶

Nic na tom nemění ani skutečnost, že (jak bylo naznačeno výše) reálnými tvůrci zákonného textu bývají jiné osoby než samotní zvolení zástupci zasedající v zákonodárném sboru – především pak k tomu pověření úředníci ministerstev, asistenti či jiný podpůrný personál zákonodárců, ale třeba i zaměstnanci advokátních kanceláří či jiných zájmových právnických osob, známí v České republice pod pejorativně chápaným pojmem „lobbisté“.²⁷ Lze říci, že paktentheorie nabízí dva základní teoretické konstrukty – zásadu jednotné vůle zákonodárce a vyvratitelnou domněnku, podle níž zákonodárce schválením textu zákona přijímá za své i úmysly a důvody deklarované jeho faktickým tvůrcem, pokud z dostupných materiálů nevyplývá opak. Důvodová zpráva je přitom základním pramenem, k němuž napřeme svou pozornost při zjišťování vůle zákonodárce, jejíž poznání je nutné pro smysluplné použití metody historického výkladu.²⁸

Někdy se předkladatelé snaží svoji představu o smyslu či účelu zákona vtělit přímo do normativního textu. Patrně nejznámějším příkladem tohoto fenoménu v platné právní úpravě je zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád. Jeho § 1 je dokonce uvozen rubrikou „účel zákona“ a ve svém odst. 1 stanoví: „*Účelem trestního řádu je upravit postup orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni. Řízení přitom musí působit k upevňování zákonnosti, k předcházení a zamezování trestné činnosti, k výchově občanů v duchu důsledného zachovávání zákonů a pravidel občanského soužití i čestného plnění povinností ke státu a společnosti.*“

²⁶ WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. Studie (Auditorium). ISBN 978-80-87284-36-0, s. 103–104.

²⁷ Vláda ČR v nedávné době připravila návrh zákona o lobbování (dostupný v legislativní knihovně eKlep, č. j. předkladatele: 21676/2018-OHR), který má lobbování regulovat a etablovat ho transparentní a legitimní činnosti.

²⁸ Dalším důležitým pramenem je samozřejmě záznam parlamentní rozpravy. Jan Wintř se pak v online sympoziu blogu Jiné právo k nálezů v případě „Melčák“ (dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>) kriticky zamýšlí nad praxí Ústavního soudu zjišťovat vůli zákonodárce pomocí výslechu funkcionářů Parlamentu.

Podobný postup však nelze považovat za správný.²⁹ Je obecně uznáváno, že právní předpis by měl obsahovat pouze ustanovení normativní povahy, která obsahují obecně závazná pravidla chování.³⁰ Tento požadavek obsahuje také čl. 39 odst. 1 Legislativních pravidel vlády. Na výše uvedeném příkladě je jasně patrné, že zejména text první věty ustanovení patří v nějaké podobě do obecné části důvodové zprávy (jinou otázkou je, zda takto banálně vyjádřený účel procesního kodexu má pro adresáty a interprety právních norem nějakou přidanou informační hodnotu).

2.3. Legitimizace omezení svobody a základních práv

Jedním z nejdůležitějších atributů demokratického právního státu i celé západní civilizace je úcta k základním lidským právům, plynoucí z evropské tradice racionalismu a humanismu. Základní lidská práva jsou považována za nedotknutelná a v moderní právní vědě se všeobecně uznává jejich přirozený základ. Státy či mezinárodní organizace tím pádem prostřednictvím příslušných kodexů tato práva nevytváří, ale „pouze“ deklativně potvrzují jejich existenci a tím také garantují jednotlivcům jejich zabezpečení.³¹

V českém právním prostředí jsou vedle domácí Listiny základních práv a svobod důležité i některé mezinárodní kodexy – jednak Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a především pak Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod. Význam uvedených dokumentů je enormní, neboť Ústavní soud je, *jako smlouvy o lidských právech a základních svobodách*, podle nálezu Pl. ÚS 36/01 považuje za součást ústavního pořádku ve smyslu čl. 112 Ústavy. Ačkoliv se tento postoj stal terčem silné kritiky, při tvorbě legislativy je třeba ho akceptovat, protože z něho plyne, že pro Ústavní soud představují tyto mezinárodní smlouvy referenční hledisko při posuzování ústavnosti podústavní právní úpravy. V našem geografickém prostoru pak nesmíme

²⁹ Účel zákona do § 1 vtělili také předkladatelé návrhu zákona o vyvlastnění majetku Zdeňka Bakaly, o němž ještě bude řeč. Ve zvláštní části pak uvádějí, že „*toto ustanovení by správně patřilo pouze do důvodové zprávy. Vzhledem ke stanovisku vlády k vyvlastnění Voršílek se však pro jistotu přesouvá do normativního textu.*“ K tomu lze obecně poznamenat, že protiústavní účel zákona se ani jeho uvedením do normativního textu nemůže stát ústavně konformním. Viz sněmovní tisk č. 915 7. volebního období (2013–2017).

³⁰ KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010. ISBN 978-80-7440-023-0, str. 22.

³¹ Celá problematika je nicméně mnohem složitější, viz např.: PAVLÍČEK, Václav a Helena HOFMANNOVÁ. *Občanská a lidská práva v současné době*. Praha: Auditorium, 2014. ISBN 978-80-87284-51-3, s. 11–53.

zapomenout ani na Listinu základní práv Evropské Unie, kterou sice nelze považovat za mezinárodní smlouvu v pravém slova smyslu, ale pro české adresáty je rovněž relevantním dokumentem, neboť ovlivňuje tvorbu a výklad práva Evropské Unie.

Jednotlivá základní práva a svobody, až na naprosté výjimky, nebývají absolutní, tj. neomezitelné. Nezřídka se samozřejmě dostávají do vzájemného střetu a v takovém případě bývá omezení jednoho na úkor druhého přímo nutné. Jinak řečeno – ústavně zaručená základní práva a svobody povětšinou omezit lze, ale musí k tomu existovat legitimní důvod související s ochranou jiné ústavní hodnoty. Lidskoprávní kodexy často obsahují u některých práv limitační klauzule, které stanoví taxativní výčet důvodů a způsobů, z nichž a jejichž formou může k omezení určitého práva dojít. Při každém střetu několika ústavních hodnot, kdy ochrana některé či některých musí ustoupit jiným, je navíc nutné brát v úvahu princip proporcionality.

Požadavek legitimního ústavně konformního důvodu a požadavek proporcionality omezení základních práv musí brát v úvahu už sám zákonodárce.³² V rozsudku *Hirst vs. Spojené království*, týkajícího se souladu odejmutí volebního práva vězňům ve výkonu trestu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv, Evropský soud pro lidská práva (ESLP) právě v části věnující se posouzení proporcionality konstatoval, že *„neexistuje důkaz o tom, že Parlament nějak zvážil konkurující si zájmy nebo že jakkoliv posoudil přiměřenost obecného odepření volebního práva odsouzeným vězňům. (...) Nemůže být řeč o tom, že by proběhla podstatná diskuze mezi členy zákonodárského sboru o správnosti zachování obecného odepření práva volit vězňům ve světle moderní trestní politiky a současných lidskoprávních standardů.“*

Výše uvedené (společně s faktem, že test proporcionality neprovedly ani národní soudy s odkazem, že úprava dané oblasti je plně v diskreci zákonodárce) přispělo ke konečnému rozhodnutí ESLP, podle nějž v daném případě plošné odepření volebního práva vězňům znamená porušení čl. 3 Prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě.

K podobnému principu se přihlásil i český Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 26/16, v němž posuzoval ústavnost zákona o elektronické evidenci tržeb a částečně vyhověl návrhu skupiny poslanců na zrušení tohoto zákona, když zrušil ustanovení upravující plánovanou 3. a 4. fázi elektronické evidence tržeb: *„Ústavní soud respektuje skutečnost, že zákonodárce nemůže dohlédnout všude a předvídat vše, nicméně musí při zavádění jakékoli plošné regulace*

³² V reálném legislativním procesu bere všechny zmíněné mantinely do úvahy už autor textu návrhu zákona.

zvážit předem její dopady z hlediska povinných osob, času a způsobu (kdo, kdy a jak), neboť rčení, že při kácení lesa létají třísky, pro regulační opatření v právním státě nemá místo.“³³

Obecně lze říci, že také ÚS tedy v některých svých nálezech formuloval požadavek, aby cíl napadených ustanovení byl zřetelně seznatelný a bylo tak jasné, že daná právní úprava nepředstavovala projev svévole zákonodárce, a aby navíc šlo o cíl legitimní, hodný ústavní ochrany.³⁴

ESLP v rozsudku Hirst vs. Spojené království kladl důraz zejména na parlamentní rozpravu, v níž (marně) hledal legitimní důvody a zvážení proporcionality daného omezení. V českém kontextu však můžeme kromě dokumentů zachycujících parlamentní rozpravu (která, jak bude ukázáno níže, často nabízí spíše projevy úplně jiného druhu než takové, které by se zabývali proporcionalitou omezení základních práv) využít také důvodou zprávu.

Jasně je, že v ideálním případě by orgán ochrany ústavnosti, kterým je v českém prostředí Ústavní soud, měl být schopen právě z důvodové zprávy seznat cíl napadených ustanovení a posoudit, zda je legitimní. Otázkou směřující nad rámec práce pak je, nakolik samotný fakt, že daný návrh takovým ideálním případem není, tedy jeho odůvodnění je příliš kusé, bez dalšího může přispět k rozhodnutí o jeho derogaci.

Jan Wintr, v reakci na nález Pl. ÚS 8/07, tvrdí, že „(v)zhledem k tomu, že podle staré zásady ‚*Lex imperat, non docet*‘ zákon nepoučuje, ale nařizuje, nelze se podle mého názoru omezit na studium důvodové zprávy. Může se stát, že zákon sleduje legitimní cíl, avšak zákonodárce tento legitimní cíl nevyjádřil v důvodové zprávě. V takovém případě je třeba se ptát po objektivním účelu zákona, jaký účel mohl s danou právní úpravou spojovat racionální zákonodárce znalý existujícího stavu světa i platného práva. Shledat zákon protiústavním jen proto, že se míjí s účelem deklarovaným navrhovatelem v důvodové zprávě, je nepřiměřené,“ a dodává, že ačkoliv byl předmětný nález inspirován německým Spolkovým ústavním soudem,

³³ Bod 116 předmětného nálezu.

³⁴ Tyto požadavky ÚS zformuloval např. v bodě 138 nálezu Pl. ÚS 6/17. Soud zde poměrně překvapivě konstatoval, že tzv. dluhová brzda v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů výše uvedená kritéria splňuje a v celém nálezu pak, že napadená právní úprava je ústavně konformní a nejedná se o nepřipustný zásah do práva na samosprávu podle čl. 8 a čl. 99 a násl. Ústavy.

„není ovšem českou tradicí klást na zákonodárce takové nároky, nota bene s derogacími důsledky.“³⁵

Na jedné straně je pravděpodobné, že by podobný přísnější přístup Ústavního soudu, pokud by byl uplatňován konzistentně, vytvořil (v určitém směru velmi žádoucí) enormní tlak na větší kvalitu důvodových zpráv. Na druhé straně je ovšem nutné vzít v úvahu zásadu zdrženlivosti či sebeomezení ÚS a v souvislosti s tím si položit otázku, jak velká část současného platného právního řádu by v takovém případě neobstála.

V českém prostředí je přitom podobná otázka obzvláště citlivá, někteří výrazní akteři politického života opakovaně varují před přílišným rozpínáním moci soudů, především pak Ústavního soudu, přičemž tento fenomén pejorativně nazývají *soudcokracií*. Nejvýraznější z těchto osobností, exprezident Václav Klaus, například v reakci na rozhodnutí ÚS z roku 2006 v kauze odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové stylem sobě vlastním hovořil o „*nebezpečném posunu od parlamentní demokracie k soudcovskému korporativismu a dosažení ničím neomezené soudcovské autonomie*.“³⁶

Není však bez zajímavosti zamyslet se také nad tím, zda naopak nízká kvalita důvodových zpráv a z toho plynoucí nemožnost, aby sloužily jako podklad pro soudní rozhodnutí, neotvírá přirozeně větší prostor pro soudcovské uvážení (neboť soudu nezbyvá, než se sama sebe *ptát po objektivním účelu zákona*), který nemusí být vždy nutně využit zcela šťastným způsobem.

2.4. Legitimizace pravidel před občany

K tomu, aby se občané alespoň v minimální míře ztotožnili se státní mocí včetně moci zákonodárné a považovali ji a jí schválená vynutitelná pravidla chování za legitimní, přispívá velkou měrou také odůvodnění takových pravidel navenek. Při tom je nicméně nutno vzít v úvahu, že demokratický parlament je nutně produktem politické soutěže, takže chování jeho členů bývá často značně motivováno snahou zalíbit se veřejnosti.

³⁵ WINTR, J.: Nález Ústavního soudu o důchodovém systému: Quo vadis, sociálněprávní judikatura Ústavního soudu?, in: *Jurisprudence*, č. 5/2010, str. 30-38. Jako daleko podstatnější důvod pro kritiku nálezu však podle mého názoru J. Wintř shledává špatnou práci ÚS s důvodovou zprávou, na jejímž základě následně soud chybně identifikoval důvody, které vedly zákonodárce k přijetí napadených ustanovení.

³⁶ KLAUS, Václav, LOUŽEK, Marek, ed. *Soudcokracie v ČR: fikce, nebo realita? : sborník textů*. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006. Ekonomika, právo, politika. ISBN 80-865-4759-0, s. 6.

Legendární akademik a bývalý soudce Ústavního soudu Vladimír Klokočka přinesl do české právní a politologické teorie rozdělení parlamentů podle jejich pracovního stylu na parlamenty pracovní a parlamenty proslovů. Je nasnadě, že charakteristickým znakem druhé skupiny je právě ústřední role parlamentní debaty.

„Parlamentní proslov plní v tomto pojetí řadu základních funkcí: je prostorem, v němž se diskutují základní problémy země před očima veřejnosti, a to většinou v protikladu projevů ‚vládních‘ a ‚opozičních‘ a s cílem dosáhnout odpovídající rezonance ve veřejném mínění. Proto jde často o zdůvodňování vlastních rozhodnutí, o kritiku stanovisek druhých, a tím také o veřejnou kontrolu v nejširším smyslu, o informaci a přesvědčovací práci,“ uvádí Klokočka s tím, že debata většinou směřuje právě navenek, k široké veřejnosti: *„V parlamentu se však nediskutuje proto, aby jedni přesvědčili druhé. Argumentace, která je zaměřena dovnitř parlamentu, k prosazení nových názorů a přesvědčování vlastních kolegů, probíhá v parlamentě na jiných úrovních, v jiných grémiích a formách: např. v jednání mezi parlamentními frakcemi stran, ve výborech a komisích a také mimo půdu parlamentu. Proslovy v plénu sněmovny jsou určeny ‚navenek‘, oslovují veřejné mínění, tisk a ostatní média, voliče. Parlament jakožto pole proslovů je posilován, jestliže nejvýznamnější řečníci také představují rozhodující politickou moc anebo vliv. Ústřední složkou tohoto stylu je konfrontace premiéra se šéfem opozice, resp. ministra a ‚stínového ministra‘ opozice.“*³⁷

V pracovním parlamentu se naproti tomu neodehrává těžiště parlamentní práce na plénu, ale v tématicky zaměřených pracovních orgánech, typicky ve výborech. Poslanci často spíše než brilantními řečníky bývají specializovanými experty na jednotlivé věcné okruhy a opírají se o poměrně rozsáhlý podpůrný byrokratický aparát.

Typickým příkladem parlamentu proslovů je britská Dolní sněmovna, příkladem pracovního parlamentu pak americký Kongres, přičemž reálně se zákonodárné sbory logicky pohybují na kontinuu mezi oběma typizovanými formami. V SRN se tak podle Klokočky dokonce hovoří o tamním Spolkovém sněmu jako o pracovním parlamentu proslovů.³⁸ Obdobně

³⁷ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-720-1606-7, str. 341.

³⁸ Tamtéž, str. 342–343.

by patrně lze charakterizovat také českou Poslaneckou sněmovnu, ačkoliv se od Spolkového sněmu v mnohém liší.³⁹

Jedním z charakteristických znaků dolní komory českého Parlamentu je každopádně důraz na kreační funkci parlamentu, z něhož vyplývá hojné využívání legislativní iniciativy skupinami poslanců případně dokonce jednotlivými poslanci, a to v podobě podávání jak vlastních návrhů zákonů, tak pozměňovacích návrhů k nim. Kolektiv autorů působících při Parlamentním institutu konstatuje, že „*podíl poslaneckých návrhů zákonů (...) v České republice na zákonodárné iniciativě je poměrně vysoký, pohybuje se okolo jedné třetiny všech podaných návrhů zákonů. (...) Procento poslaneckých návrhů zákonů ukazuje relativně silné postavení Poslanecké sněmovny v legislativě.*“⁴⁰ Tento fenomén, který je vlastní spíše pracovním parlamentům, plyne zejména z fakticky dominantního postavení Poslanecké sněmovny v českém ústavním systému.⁴¹

Přítomné jsou ve sněmovní činnosti nicméně i prvky známé z parlamentu proslovů, byť ve specifické podobě souvisící s improvizovaností parlamentní kultury. Parlamentní rozprava, nebo spíše její mediálně zprostředkované fragmenty, bývají veřejností velmi sledované a určitě platí, že projevy mají za cíl směřovat zejména vně Sněmovny. Smutnou realitou ovšem je, že sněmovní proslovy vnější legitimizační funkci velmi často neplní.⁴² Pozorovatel rozpravy k politicky exponovaným materiálům snadno získá pocit, že snahou nejvýznamnějších poslanců je především své projevy ozvláštnit tak, aby byly mediálně zajímavé, čehož lze těžko dosáhnout prostřednictvím racionálních argumentů týkajících se projednávaného materiálu.

³⁹ Odborník na českou parlamentní kulturu Jan Wintr např. označuje Poslaneckou sněmovnu za typický příklad improvizované parlamentní kultury a Spolkový sněm naopak za typický příklad usměrněné parlamentní kultury. Viz WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1, str. 44–57.

⁴⁰ KOLÁŘ, Petr a kol. *Parlament České republiky*. 3., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013. Extra (Leges). ISBN 978-80-87576-95-3, s. 241.

⁴¹ Akademik a soudce Ústavního soudu Vojtěch Šimíček považuje ve svém článku z r. 2011, dle jeho názoru nesprávně přehnané, předsvědčení o nadřazenosti Parlamentu (tj. především Poslanecké sněmovny) za pozůstatek socialistického ústavního systému a jeho pojetí Národního schromáždění jako „Národního výboru nejvyššího stupně“. Viz ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Předlistopadový ústavní systém - je vůbec na co navazovat?* In Petr MLSNA. *Ústava ČR - vznik, vývoj, perspektivy*. Praha: Leges, 2011. s. 140-151. ISBN 978-80-87212-63-9.

⁴² Jan Wintr v této souvislosti přiléhavě konstatuje, že „*parlament je sice místo, kde se mluví, těžko však může parlament plnit jakoukoli ze svých funkcí, mluví-li v jednom okamžiku více lidí najednou.*“ Viz WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1, s. 24.

Nežřídkakdy v horní komoře pozorujeme vzájemné osobní invektivy, kterými řečník evidentně nezamýšlí vnějšího pozorovatele přesvědčit o prospěšnosti či škodlivosti právě projednávaného materiálu, nýbrž o neschopnosti či nízkém morálním kreditu politického soupeře. Z mnoha příkladů lze pro ilustraci extrémně hulvátského chování uvést např. výrok tehdejšího premiéra Mirka Topolánka (ODS) na adresu poslance Davida Ratha (ČSSD) při ústních interpelacích: „*Nejsem to já, o kom se vykládá, že podvádí u golfu, pane Davide Rathe. ... Vy jste opravdu sprosták a vy to sám o sobě víte. Já budu a použiji ještě dnes jednu citaci z písničky Dana Landy: Vždyť i to největší hovado má svůj strop. - Vy ho nemáte.*“.⁴³ Z poslední doby je pak známý výrok současného premiéra Andreje Babiše (ANO) na adresu poslance Miroslava Kalouska (TOP 09) při jednání o vyslovení nedůvěry vládě: „*Já jsem šel mezi demonstranty. Já nevím, kolik má promile vožrala Kalousek dneska. Možná stejný promile jak oni venku. ...Jo, je zase vožralej jak obyčejně. Zloděj zlodějský. Nebudeš mě urážet. Nebudeš mluvit o mojich dětech!*“^{44,45}

S výše uvedeným souvisí také často v samotné rozpravě vyjadřované nářky na její úroveň, směr, kterým se ubírá, případně na její délku, a to ať už proto, že by daný poslanec chtěl daný materiál rychle posunout v legislativním procesu dál nebo proto, že by si přál co nejdříve ukončit jednací den. O dnes již legendární příklad se postaral v roce 2011 poslanec Jiří Krátký (ČSSD): „*Já bych se chtěl vyjádřit k návrhu pana kolegy Gazdika a i k předcházejícím návrhům z minulých poslaneckých schůzí. Já bych vás chtěl poprosit, kolegové z koalice, nechte ty noční hodiny těm dvěma nejstarším řemeslům a dejte pokoj s těmato věcma. Mám připomnět, který ty řemesla jsou? Kdo dělá v noci? Kurvy a zloději! Já se ani mezi jedno nepočítám! Tak pro boha věčného, dejte pokoj a dělejme řádně, tak jak to patří, a ne v noci!*“.⁴⁶ Tato vystoupení bývají

⁴³ Stenoprotokol ze schůze PS, 31. 1. 2008. Zarážející je, že předsedající Miloslav Vlček (ČSSD) v tomto případě nevolal autora výroku k pořádku podle § 59 odst. 4 věty třetí a mechanicky s ledovým klidem pokračoval v řízení schůze ohlášením faktické poznámky poslance Ratha.

⁴⁴ Stenoprotokol ze schůze PS, 11. 7. 2018.

⁴⁵ Široký prostor pro osobní invektivy souvisí podle Jana Wintra právě s improvizovaností parlamentní kultury, viz WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1, s. 107.

⁴⁶ Stenoprotokol ze schůze PS, 20. 9. 2011.

občas uvozena prohlášením, že řečník vystupovat vůbec nechtěl, ale byl k tomu průběhem rozpravy donucen.⁴⁷

Občasnou vložkou bývají také žertovné procedurální návrhy. Například 20. 12. 2018 se při projednávání návrhu novely zákona o evidenci tržeb, reagujícího na výše vzpomínaný nálezn Pl. ÚS 26/16, postupně objevily návrhy na přerušeni projednání a zařazení bodu řešícího aktuální povětrnostní situaci na D1 od poslance Válka (TOP 09), přerušeni projednávání do doby, než přestane sněžit a na D1 nebude kolona, od poslance Gazdíka (STAN) a přerušeni projednávání do doby, než bude EET vysoutěženo v otevřeném výběrovém řízení, od poslance Profanta (Piráti).⁴⁸

Na výše uvedených příkladech vidíme jednu dimenzi problému, o němž hovořil už v roce 2006 známý český společenský vědec Jan Kysela, když ve svém článku dotýkajícím se krize parlamentarismu konstatoval, že kvůli disciplinaci politických stran „*racionální debata začíná ustupovat na jedné straně hlasovací mašinerii, na straně druhé četným obstrukcím a hádkám.*“⁴⁹ Tento deficit, jímž parlamentní rozprava až příliš často trpí, by mohly vyplnit právě kvalitně zpracované důvodové zprávy. Prostor ke smysluplnému komplexnímu zdůvodnění toho, proč se daná právní úprava přijímá, nabízí především bod obecné části „*odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy*“. Jednotlivá ustanovení by pak logicky měla být řádně odůvodněna v rámci k tomu určenému bodu zvláštní části.

Požadavek „*ptát se po objektivním účelu zákona, jaký účel mohl s danou právní úpravou spojovat racionální zákonodárce znalý existujícího stavu světa i platného práva*“⁵⁰ lze totiž z logiky věci patrně ještě akceptovat, pokud je kladen na patřičně vzdělané profesionály zabývající se právem (ať v justici, advokacii či jiných právnických profesích), nelze však něco takového chtít po průměrném občanovi, který je adresátem právních norem především a jeho hledisko by tím pádem mělo být hlediskem referenčním při jejich tvorbě.

⁴⁷ Příklady jen ze současného volebního období můžeme najít např. ve stenoprotokolu ze schůze PS 19. 9. 2018 (poslanec Chvojka/ČSSD), stenoprotokolu ze schůze PS 18. 12. 2018 (ministr vnitra Hamáček/ČSSD) nebo stenoprotokolu ze schůze PS 22. 1. 2019 (poslanec Munzar/ODS).

⁴⁸ Stenoprotokol ze schůze PS, 20. 12. 2018.

⁴⁹ KYSELA, Jan. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: uvedení do tématu*. IN: KYSELA, Jan. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-868-6199-6.

⁵⁰ Viz poznámka pod čarou č. 35.

V současné době je objektivním faktem, že koncoví adresáti právních norem v naprosté většině důvodovou zprávu nečtou a mnohdy patrně nejsou ani obeznámeni s její existencí. Vedle poměrně rozšířené nechuti mnoha občanů jakkoliv se zabývat politickým děním, do nějž bezesporu spadá také legislativní proces, to nicméně může být způsobeno právě tím, že v dnešní době důvodové zprávy mnohdy nemají adresátům právních norem co nabídnout. Obecné zdůvodnění návrhu se buď omezuje na konstatování jeho prospěšnosti a potřeby, nebo naopak obsahuje strojený odborný jazyk plný konkrétních detailů nebo komparativních odkazů, které mají své místo buď pouze v RIA (odkud bývají mnohdy přepsány) nebo v jednotlivých bodech zvláštní části, takže laickému veřejnosti není text příliš srozumitelný.

Situace by se snadno mohla změnit, pokud by autoři návrhů právních předpisů přistupovali k tvorbě důvodových zpráv *a priori* s vědomím, že jejich text není určen pouze profesionálním právníkům pro interpretaci, ale také laickým adresátům. Mezi oběma polohami je nutné najít odpovídající rovnováhu mezi nestavitelným odborným textem⁵¹ a banálním jazykem brakové literatury. Podobný problém ovšem, více či méně úspěšně, řeší každodenně i představitelé jiných právnických profesí, jako jsou např. soudci při formulaci svých rozhodnutí, takže není důvod, proč by se s ním nemohli vypořádat také profesionální legislativci.⁵²

⁵¹ Příkladem takové nešťastné praxe může být citace z Pl. ÚS 42/2000: „*Také v samotném základu strukturálního principu je tedy obsažen polaritně a korelativně fundovaný substrát, zabraňující na jedné straně neúměrné difúzi struktur, na druhé straně však i dosažení již neúměrného stupně integrace.*“

⁵² Příkladem relativně pečlivě zpracované obecné části stravitelné i pro (poučeného) laického čtenáře může být např. důvodová zpráva k návrhu novely zákona o místních poplatcích, sněmovní tisk č. 286 8. volebního období (od 2017).

3. Nedostatky důvodových zpráv v českém legislativním procesu

Česká právní úprava důvodových zpráv nevyvolává výraznější kritiku, to samé se ovšem nedá říci o reálné kvalitě důvodových zpráv předkládaných v legislativním procesu. Jak přílehně konstatuje publikace kolektivu autorů z Katedry teorie práva PF UK: „*Problémem však je, že se (právní úprava – pozn. autora) namnoze dodržuje jen pro forma: důvodová zpráva je sice rozčleněna, ale zvláštní část je pouze převyprávěním jednotlivých ustanovení, v obecné části nenajdeme důvody, proč vůbec návrh zákona přijmout, doložka slučitelnosti (s evropským právem – pozn. autora) spočívá v lakonickém konstatování absence rozporu, rozpočtové dopady nemají být nejlépe žádné apod.*“⁵³

Podobné problémy přitom nejsou vlastní jen českému legislativnímu procesu, ale můžeme se s nimi setkat například na Slovensku, jak konstatuje v příspěvku na konferenci *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie* v únoru 2007 tamní autor Alexander Bröstl: „*Často se přitom ukazuje, že důvodová zpráva je formální, prázdná, resp. že někdy vlastně ani není.*“⁵⁴ Nejčastější v praxi se objevující nedostatky lze rozdělit do dvou skupin, které odpovídají rozdělení důvodové zprávy na obecnou a zvláštní část.

3.1. Nedostatečné či pouze formální zdůvodnění a zhodnocení v obecné části

Jak už bylo naznačeno výše, větší nároky na předkladatele ohledně komplexnosti důvodové zprávy kladou Legislativní pravidla vlády. Ačkoliv jsou závazná jen pro vládu a ostatní orgány moci výkonné, pro ostatní navrhovatele plní roli jakéhosi soft law, které nastiňuje zásady „dobré praxe“ při tvorbě návrhů právních předpisů.⁵⁵

Části obecné části důvodové zprávy podle Legislativních pravidel vlády jsou tyto (tučně vyznačené části pak vyžaduje i pro všechny navrhovatele závazný zákon o Jednácím řádu Poslanecké sněmovny):

- ***zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen,***

⁵³ GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1, s. 207.

⁵⁴ GERLOCH, Aleš a JAN KYSELA (EDS.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: Aspi, 2007. ISBN 978-807-3572-877, s. 55.

⁵⁵ SYLLOVÁ, J. a kol.: *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* (v databázi ASPI, 2019). Komentář k ustanovením § 86 odst. 2 a 3 JŘPS také velmi obsírně úpravu obsaženou v LPV reflektuje.

- *odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen,*
- *vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku,*
- *zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky,*
- *zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie s tím, že se k návrhu zákona připojí srovnávací tabulky ke všem dotčeným předpisům Evropské unie, ve kterých postačuje k ustanovením předpisu Evropské unie uvádět místo celého textu navrhovaných implementačních ustanovení pouze identifikační číslo návrhu, jinak se uvede, že předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie nebo obecné právní zásady práva Evropské unie se na danou oblast nevztahují,*
- *zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána (v JŘPS je však výslovně uvedeno, že jde pouze o smlouvy podle čl. 10 Ústavy)*
- *předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí,*
- *zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů,*
- *zhodnocení korupčních rizik,*
- *zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu,*
- *odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení, pokud se to navrhuje.*

Často se však stává, že někteří navrhovatelé jednak berou za svou minimalistickou úpravu v JŘPS,⁵⁶ ale i když ne a přidají do obecné části i některé další body, snaží se obecně všem požadavkům dostat pouze na oko. Objevují se tak obecné části důvodových zpráv, které v extrémním případě ve svém souhrnu konstatují, zjednodušeně řečeno, že „navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady na nic a je v souladu se vším potřebným“.

Ve sledovaných důvodových zprávách se kupodivu méně často, než autor očekával, objevovaly případy, kdy striktně vzato *v obecné části nenajdeme důvody, proč vůbec návrh zákona přijmout*. Alespoň letmo naznačené zdůvodnění většinou nalezneme a nelze se ani příliš divit, že bývá formulované subjektivně z hlediska předkladatelů.⁵⁷ Zajímavou výjimkou je jedna z nejvýznamnějších legislativních změn poslední dekády, novela Ústavy ČR, ústavní zákon č. 71/2012 Sb., zavádějící přímou volbu prezidenta. Bod 1. důvodové zprávy nadepsaný „*Platná a navrhovaná právní úprava*“ zůstává v celém svém obsahu do puntíku věrný tomuto nadpisu, když sice detailně popisuje platnou i navrhovanou právní úpravu, zdůvodnění prospěšnosti jejího přijetí však zcela chybí.⁵⁸ V důvodové zprávě k prováděcímu zákonu pak můžeme najít jediný důvod k jeho přijetí, a sice že „*návrh novely Ústavy předpokládá zpracování prováděcího zákona*“.⁵⁹ Změna přitom už tehdy byla a doposud je některými politology a ústavními právníky kritizována.

⁵⁶ Příkladem z poslední doby je návrh novely zákoníku práce a souvisejících zákonů z dílny poslanců ČSSD, který byl vyhlášen jako č. 32/2019 Sb. (zrušení karenční doby). Důvodová zpráva k němu obsahuje jen a pouze části předepsané JŘPS, byť v celkem smysluplné podobě, a úplně opomíjí např. v českém prostředí nepochybně přítomný vztah korupčních rizik a pracovní neschopnosti. Viz sněmovní tisk č. 109 8. volebního období (od 2017).

⁵⁷ Otázkou, která jde nad rámec této práce, je, nakolik je v tom kterém případě odůvodnění z pohledu předkladatelů pravdivé a upřímné. Někdy o tom lze mít pochyby. Např. poslanci hnutí Úsvit podali v srpnu 2016 návrh ústavního zákona, který měl do čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod zavést formulaci „*Parlament nevydá zákon omezující svobodu slova nebo tisku*.“ – viz. sněmovní tisk č. 883 7. volebního období (2013–2017). Titěž poslanci pak o tři měsíce později byli mezi navrhovateli novely trestního zákoníku, která šla přímo proti jejich předchozímu návrhu, když měla zavést nový trestný čin *Hanobení prezidenta republiky* – viz sněmovní tisk č. 961 7. volebního období (2013–2017).

⁵⁸ Sněmovní tisk č. 415 6. volebního období (2010–2013).

⁵⁹ Sněmovní tisk č. 613 6. volebního období (2010–2013). Zvláštní na tomto případě také je, že novelu Ústavy vypracovávalo ministerstvo spravedlnosti, kdežto volební zákon ministerstvo vnitra. Vláda se tak slepě držela gescí jednotlivých ministerstev, namísto toho, aby na základě elementární logiky obecný předpis i prováděcí zákon k němu vypracovával jeden úřad a díky tomu především ti samí konkrétní legislativci.

Horší je však situace u zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem a zhodnocení předpokládaných dopadů na státní rozpočet a další veřejné rozpočty. Jeho úroveň v parafrázi na v úvodu citovaný výrok Tomáše Richtera *často nelze označit jinak, než slovem „ubohá“*.

Zbylé části, které požadují LPV, jak už bylo řečeno, často u „nevládních“ návrhů chybí úplně nebo jsou, i u návrhů vládních, pouze pro dodržení formy odbyty. Někdy to lze omluvit, neboť ne každý návrh zákona má samozřejmě např. dopady na bezpečnost státu nebo na životní prostředí a v takovém případě není až tak na závadu, pokud předkladatel místo pravdivého konstatování absence dopadů bod vypustí úplně. V mnoha případech jde ovšem jednoznačně o nepořádnost předkladatelů.

Za příklad v tomto směru může sloužit návrh novely zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi poslanců Koníčka a spol., který má zavést zdanění náhrad podle tohoto zákona církvím vyplácených. Ten v obecné části obsahuje dostatečný popis současného právního stavu a zhodnocení rozpočtových dopadů, dost stručný bod *„Cíl návrhu“* popisující principy navrhované právní úpravy, pouze formální zhodnocení souladu s ústavním pořádkem (o kterém ještě bude řeč), mezinárodními smlouvami a evropským právem a nakonec bod *„Zhodnocení dalších dopadů“* ve znění: *„Předkládaný návrh zákona nezasahuje do podnikatelského prostředí. Nepřináší žádné dopady na životní prostředí a jeho ochranu. Nezasahuje do ochrany soukromí a osobních údajů, nevytváří korupční rizika, ani nemá žádné dopady ve vztahu k rovnosti příležitostí a postavení mužů a žen, protože neupravuje žádné oblasti vztahů odlišně pro muže a ženy. Nemá žádné dopady ani do sociální oblasti.“*⁶⁰

Na podobně formulovaný text, který s lehkostí v jediném nepřilíš dlouhém odstavci provádí „zhodnocení“ hned několika kategorií, se těžko může jakýkoliv čtenář důvodové zprávy spolehnout a pokládat ho za hodnověrný. Stranou nechme například otázku, zda zákon, který deklaruje cíl v nejbližších letech snížit příjem církví o 380 milionů Kč, opravdu nemá žádné dopady do sociální oblasti. Každopádně je jasné, že výše citovaný bod důvodové zprávy nemá žádnou informační hodnotu a příliš by se nestalo, pokud by ho navrhovatel vypustil. Daleko lepší by ovšem bylo, kdyby provedl skutečné smysluplné zhodnocení v alespoň některých oblastech.

Ukázkovým příkladem odbyté, byť formálně strukturované, obecné části důvodové zprávy je pak produkt legislativní iniciativy se zajímavým názvem – návrh zákona o důstojné smrti, poslanců Zlatušky a spol. Prakticky jedinou víceméně dostatečně zpracovanou položkou

⁶⁰ Sněmovní tisk č. 38 8. volebního období (od 2017).

jsou v tomto případě cíle návrhu. Zhodnocení současného právního stavu chybí úplně (ačkoliv jde o obligatorní část důvodové zprávy!), další části jsou pak pojaty v ryze formálním duchu, nechybí ani všeobecné zhodnocení několika kategorií najednou v posledním odstavci, navíc včetně zmatečné nesmyslné (v textu podtržené) formulace:

„Dopad návrhu na státní rozpočet, na rozpočty krajů a obcí

Navrhovaný zákon nemá žádný dopad na rozpočet obcí, krajů a státní.

Soulad s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR

Navrhovaný zákon není v rozporu s ústavním pořádkem ČR, neodporuje mezinárodním smlouvám, kterými je ČR vázána.

Soulad s právem Evropských společenství

Navrhovaný zákon není v rozporu s evropským právem.

Zhodnocení dalších dopadů

Navrhovaný zákon nemá dopad na ochranu životního prostředí a jeho ochranu, nezasahuje do ochrany soukromí a osobních údajů, nemá dopady ve vztahu k rovnosti mužů a žen, nevytváří korupční rizika“⁶¹

Podobně je na tom návrh novely zákona o JŘPS od předsedy Sněmovny Radka Vondráčka. Obecná část důvodové zprávy k tomuto materiálu však není nijak strukturována, jedná se o víceméně volný text pojednávající o obsahu návrhu a v závěru obsahující konstatování o absenci jakýchkoliv rozporů či dopadů. Také odstavce zvláštní části ke všem novelizačním bodům jsou dost stručné.⁶²

Exemplární ukázkou, že odbytá důvodová zpráva (či v tomto případě odůvodnění) návrhu nemusí být problémem pouze poslaneckých návrhů, je návrh novely vyhlášky o rozpočtové skladbě připravený ministerstvem financí.⁶³ Obecnou část doplující zhruba jednu stranu A4 rozsáhlý text rozhodně nesplňuje požadavky Legislativních pravidel vlády, která jsou v tomto případě pro předkladatele závazné. Nedostatek je o to závažnější, že k této rozsáhlé novele čítající více než 90 novelizačních bodů nebylo na základě výjimky zpracováváno hodnocení dopadů RIA.

⁶¹ Sněmovní tisk č. 820 7. volebního období (2013–2017).

⁶² Sněmovní tisk č. 347 8. volebního období (od 2017).

⁶³ Dostupné v legislativní knihovně eKlep, č. j. předkladatele MF-23450/2018/1104-5.

Je otázkou, zda prosté konstatování souladu nebo absence dopadů v konkrétní oblasti lze považovat za zhodnocení ve smyslu § 86 odst. 3 JŘPS a zda tím pádem vůbec jde o návrh zákona v materiálním slova smyslu. Jak bylo řečeno výše, největší problémy činí tradičně kategorie „*zhodnocení souladu s ústavním pořádkem*“ a „*předpokládaný dopad navrhované právní úpravy na veřejné rozpočty*“, neboť jde o povinné součásti obecné části důvodové zprávy pro všechny navrhovatele a zároveň o oblasti, jichž se téměř každý návrh právního předpisu určitým způsobem dotýká. Na tyto dvě problémové oblasti se nyní zaměříme podrobněji.

3.1.1. Nedostatečné zhodnocení souladu s ústavním pořádkem

Zhodnocení navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem by mělo být nejdůkladnější u těch návrhů, které zasahují do některého z ústavně zaručených práv. Takové návrhy s ústavním pořádkem chtě nechtě určitým způsobem kolidují a důvodová zpráva by tak měla být pro předkladatele příležitostí, jak se pokusit svůj návrh předem z ústavněprávního hlediska obhájit. Jak vyplývá z výše citovaných pasáží rozsudku ESLP Hirst vs. Spojené království a nálezu ÚS ve věci zákona o EET, v důvodové zprávě by ideálně mělo být možné najít legitimní důvod případného omezení základních práv. V praxi se ovšem objevuje dost často fenomén přesně opačný, kdy se předkladatelé z ústavněprávního hlediska problematických návrhů snaží náležitěmu zhodnocení vyhnout a zjevně přítomný ústavněprávní rozměr v důvodové zprávě vůbec nepřiznat.

Nejjednodušším způsobem je pak provést pouze formální konstatování souladu návrhu s ústavním pořádkem. Jedním z ukázkových příkladů tohoto fenoménu je zákon č. 204/2000 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, který především pod vlivem tzv. Opoziční smlouvy⁶⁴ měnil volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny a jímž zaváděné nejdůležitější změny byly zrušeny slavným „velkým volebním nálezem“ Pl. ÚS 42/00. Důvodová zpráva obsahuje lakonické konstatování: „*Předložený návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky*“;⁶⁵ a nenajdeme v ní sebemenší stopy pokusu o vyrovnání se s problematikou

⁶⁴ Oficiální název dokumentu byl „*Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou*“. Jeho kritici pak ironicky spojovali slangové označení „Opoziční smlouva“ s faktem, že její uzavření bylo u obou stran motivováno zájmem „o pozice“ ve státní správě a státních firmách.

⁶⁵ Sněmovní tisk č. 585 3. volebního období (1998–2002).

„poměrnosti“ navrhovaného volebního systému, která se nakonec zavedeným změnám stala osudnou.

Také důvodová zpráva k návrhu zákona, který byl vyhlášen jako zákon č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a některé další zákony, praví v příslušném bodě pouze, že „(n)avrhovaná úprava je v souladu se zákony i ústavním pořádkem České republiky.“⁶⁶ Tato novela přitom zavedla hojně diskutovanou povinnost odstranit reklamní zařízení z blízkosti dálnic a silnic I. třídy, která byla napadena u Ústavního soudu. Je pravda, že ÚS v tomto případě našel legitimní odůvodnění této povinnosti (zájem na zvýšení bezpečnosti účastníků silničního provozu) v jiných částech důvodové zprávy a i díky tomu návrh skupiny senátorů na zrušení příslušných ustanovení zákona náležením Pl. ÚS 21/17 zamítl.⁶⁷ To však neznamená, že se předkladatel neměl pokusit řádně vytypovat také problematická místa ústavního pořádku a argumentovat přímo ve prospěch ústavní konformnosti svého návrhu.

Podobně jsou na tom i jiné soudobé legislativní návrhy. Důvodová zpráva k zákonu č. 233/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, jehož navrhovatelem byl Senát, uvádí: „Navrhované řešení je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a neodporuje ani mezinárodním smlouvám, jimiž je Česká republika vázána.“⁶⁸ Přitom zákon bezpochyby zasahuje minimálně do svobody podnikání dle čl. 26 odst. 1 LZPS a ačkoliv je toho právo v režimu čl. 41 LZPS, musí pro jeho omezení existovat legitimní důvod. Ten je pouze matně naznačen v bezprostředně navazujícím odstavci pojednávajícím o souladu s evropským právem takto: „Evropská unie klade zvláštní důraz na sladění pracovního a rodinného života (*reconciliation of work and family life*). Zaměstnanci pracující ve svátek se nemohou plně věnovat své rodině, neboť v době, kdy mají jejich děti volno, pracují. Ve svátek by měla být rodina pohromadě a věnovat se, mimo jiné, rodinným záležitostem.“ Také ústavnost tohoto zákona bude na podnět skupiny senátorů posuzovat Ústavní soud a uvidíme, jak se k této právní úpravě postaví a zda se nezmíní také o nepříliš valné úrovni důvodové zprávy.

Možná ještě hůře je na tom již vzpomínaný návrh novely zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi zavádějící zdanění finanční náhrady, v jehož důvodové zprávě najdeme ohledně jeho souladu s českým ústavním pořádkem následující: „Předkládaný návrh zákona není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, ani neodporuje mezinárodním smlouvám,

⁶⁶ Sněmovní tisk č. 528 6. volebního období (2010–2013).

⁶⁷ Viz bod 41 nálezu.

⁶⁸ Sněmovní tisk č. 275 7. volebního období (2013–2017).

kterými je Česká republika vázána. Narovnává zcela zjevný rozpor mezi dvěma zákonnými normami, upravujícími oblast předmětu daně.“⁶⁹ Problematika naznačeného rozporu přitom v důvodové zprávě, např. v části popisující současný právní stav, není nijak rozvedena, a tak není jasné ani o jaké normy jde, ani jak návrh rozpor narovnává.

Z mnoha ohledů extrémně problematickým legislativním textem je pak návrh zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, který byl vyhlášen jako zákon č. 261/2007 Sb. Tento právní předpis novelizuje celkem 46 zákonů, u nichž lze vysledovat jen velmi volná vzájemná souvislost. Ústavností takového postupu se Ústavní soud zabýval hned v několika řízeních a ačkoliv některé části zákona zrušeny byly, legislativní techniku shledal soud jako ústavně konformní.⁷⁰ Rozsahu a materiální šíři prováděných změn odpovídá také dlouhá důvodová zpráva, v oblasti zhodnocení s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami a evropským právem nicméně konstatuje: „*Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.*“⁷¹

Někdy sice je zhodnocení souladu určitým způsobem provedeno, ale míří úplně mimo problémová místa ústavního pořádku, s nimiž se navrhovaná právní úprava dostává do kolize. Takovým příkladem je důvodová zpráva k mediálně známému návrhu novely trestního zákoníku a zákona o přestupcích, která měla ambici zavést v § 327a trestního zákoníku nový trestný čin *Hanobení prezidenta republiky*. Důvodová zpráva uvádí: „*Navrhované řešení je v souladu s předpisy tvořícími ústavní pořádek, jakož i mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky a zajišťuje také právní prostředí pro realizaci současných i budoucích mezinárodních závazků z mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy České republiky. Návrh novelizace respektuje zásadu, podle níž lze státní moc uskutečňovat pouze na podkladě zákona a v jeho mezích. Návrh je též v souladu s judikaturou Ústavního soudu ČR a Nejvyššího soudu.*“⁷²

Těžko říci, k realizaci jakých současných či budoucích mezinárodních závazků je potřeba silnější ochrana prezidenta republiky před kritickými projevy či jaká státní moc nutně potřebuje ke svému výkonu zákonný podklad v podobě zakotvení trestného činu *Hanobení prezidenta republiky*. Je zřejmé, že navrhovaná právní úprava je ústavně problematická z hlediska svobody projevu a důvodová zpráva by tak měla obsahovat především zhodnocení návrhu ve světle čl. 17

⁶⁹ Sněmovní tisk č. 38 8. volebního období (od 2017).

⁷⁰ V tomto ohledu je klíčový především nálezn Pl. ÚS 24/07 #3.

⁷¹ Sněmovní tisk č. 222 5. volebního období (2006–2010)

⁷² Sněmovní tisk č. 961 7. volebního období (2013–2017).

odst. 4 LZPS, tj. zda je navrhované omezení svobody projevu opatřením v demokratické společnosti nezbytným pro ochranu některé z taxativně vypočtených ústavních hodnot. Nic takového v ní ovšem nenajdeme. Autoři také při svém konstatování souladu návrhu s judikaturou Ústavního soudu ČR opomněli existenci odvěkého nálezu Pl. ÚS 43/93, kterým Ústavní soud zrušil tehdejší ustanovení § 102 trestního zákoníku zapovídající hanobení Parlamentu, vlády a Ústavního soudu s poukazem na chybějící prvek nezbytnosti takové právní úpravy v demokratické společnosti.

Podobně je na tom také důvodová zpráva k dalšímu nyní aktuálnímu návrhu novely trestního zákoníku, konkrétně návrhu poslanců Klause a dalších, který zavádí nový trestný čin *Porušování svobody projevu*, postihující odstraňování příspěvků na veřejně přístupných elektronických platformách jejich správci. Zhodnocení souladu s ústavním pořádkem konstatuje: „*Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Jejím hlavním účelem je zajistit zejména řádné dodržování základních politických práv zakotvených v čl. 17 Listiny základních práv a svobod, a to práva na svobodu projevu a vyhledávání a šíření informací, jakož i zabránit nepřijatelné cenzuře v prostředí elektronických sociálních sítí.*“⁷³ Kolizi s ústavním pořádkem lze přitom spatřovat spíše v zásahu do práva provozovatelů dotčených sítí na majetek či do jejich svobody podnikání.

V důvodové zprávě k návrhu novely zákona o potravinách a tabákových výrobcích,⁷⁴ která byla nakonec vyhlášena jako zákon č. 180/2016 Sb. a která zavádí povinnost některých prodejců potravin poskytovat určité neprodejné potraviny bezplatně humanitárním nebo charitativním organizacím, je lakonické konstatování o absenci souladu s ústavním pořádkem přítomno ve společném odstavci s propracovaným zhodnocení souladu s evropským právem. Je přitom nasnadě, že výše zmíněná povinnost výrazným způsobem zasahuje do práva vlastnit majetek a do svobody podnikání ve smyslu LZPS. V průběhu tvorby této diplomové práce Ústavní soud ČR shledal ustanovení novely jako ústavně konformní v kontroverzním nálezu Pl. ÚS 27/16. O důvodové zprávě se náleze nezmiňuje, každopádně však Ústavnímu soudu nemohla v tomto případě ani v nejmenším sloužit jako jeden z podkladů pro jeho rozhodnutí.

Pozoruhodným případem z nedávné historie je pak ústavní zákon č. 195/2009, o zkrácení 5. volebního období Poslanecké sněmovny, který ÚS zrušil dalším velmi známým nálezem Pl. ÚS 27/09 na základě ústavní stížnosti tehdejšího poslance Miloše Melčáka (ČSSD).

⁷³ Sněmovní tisk č. 384 8. volebního období (od 2017).

⁷⁴ Sněmovní tisk č. 687 7. volebního období (2013–2017).

Důvodová zpráva, která jinak obsahuje zejména politické proklamace o nutnosti řešení politické krize, ukazuje na fakt, že si předkladatelé pravděpodobně uvědomovali problematickou povahu takového návrhu Ústavního zákona a proklamuje, že „(n)avržený ústavní zákon přitom neodporuje podstatným náležitostem demokratického právního státu, jejichž změna je podle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřípustná.“⁷⁵ Z celkového kontextu obecné části důvodové zprávy je zřejmé, že jejich hlavním argumentem pro výše uvedený závěr je skutečnost, že jde o řešení, které již česká ústavní praxe z minulosti zná.⁷⁶

S ohledem na nálezy Pl. ÚS 27/09, v němž Ústavní soud konstatoval existenci pravomoci derogovat ústavní zákony s odkazem na čl. 9. odst. 2 Ústavy nelze akceptovat dřívější názor některých ústavních právníků, že ústavodárná pravomoc českého Parlamentu je suverénní a bez možnosti přezkumu.⁷⁷ Lze tedy dovést, že by předkladatelé ústavních zákonů měli provést v důvodové zprávě zhodnocení svého návrhu právě s čl. 9 odst. 2 Ústavy. To je vzhledem k neurčitosti jeho obsahu dost složité,⁷⁸ je nicméně na předkladatelích návrhu zákona, aby vytypovali případná problémová místa a pokusili se argumentovat ve prospěch souladnosti svého návrhu s nezměnitelným jádrem ústavy.

⁷⁵ Sněmovní tisk č. 796 5. volebního období (2006–2010).

⁷⁶ V roce 1998 reagovala tehdejší politická reprezentace na vleklou politickou krizi schválením podobného ústavního zákona č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.

⁷⁷ Před nálezem Pl. ÚS 27/09 byl takový názor poměrně rozšířený, viz např. KLÍMA, Karel. *Ústavní verze parlamentní demokracie České republiky ve srovnávacím pohledu*. IN: KYSELA, Jan. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-868-6199-6. Z podobé teze pak vycházel při ostré kritice ÚS v reakci na tento nálezy také významný český profesor ústavního práva Václav Pavlíček: „... v některých případech můžeme přímo mluvit o překračování pravomoci Ústavního soudu, jak je vymezená Ústavou a zákonem. Ústavní soud se nejen považuje za ochránce ústavnosti (což mu skutečně přísluší), ale dokonce, zdá se, si mnohdy přisvojuje roli strážce ‚ústavnosti Ústavy‘, což mu zjevně v systému, kde se uplatňuje tripartice dělby moci, nepřísluší.“ Viz PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-90-5, s. 964.

⁷⁸ Přehledný průřez rozdílnými postoji mnoha českých akademiků i Ústavního soudu k čl. 9 odst. 2 Ústavy podává pražský ústavní právník Ondřej Preuss v PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti: je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-556-2, s. 38–50.

3.1.2. Nedostatečné zhodnocení rozpočtových dopadů

Finanční dopady zamýšlených regulací jsou prakticky u každého návrhu zákona jedním z nejdůležitějších aspektů, o nichž se vede politická i obecná veřejná debata. Ačkoliv se to z některých vyjádření politiků nemusí tak zdát, státní moc se podobně jako všechny ostatní fenomény objektivní reality pohybuje ve světě vzácných a omezených zdrojů a v tomto paradigmatu je nutné uvažovat také při tvorbě právních předpisů. Moderní ekonomie vychází z předpokladu, že inherentní vlastností státu (respektive veřejné moc obecně) je neefektivita využívání těchto zdrojů,⁷⁹ je nicméně jasné, že tato skutečnost nemůže znamenat rezignaci alespoň na snahu o co největší efektivitu.

Je jasné, že při analýze nákladů a přínosů té které regulace je nutné brát v úvahu také jiné než přímé finanční dopady. Na druhé straně ovšem nelze opomenout, že jednou ze základních funkcí peněz je to, že slouží jako univerzální zúčtovací jednotka, v níž lze ostatní zdroje, včetně takových jako jsou lidská práce nebo volný čas, ocenit. I proto je na zhodnocení rozpočtových dopadů v důvodové zprávě kladen tak velký důraz. Ne každý předkladatel si je ovšem tohoto vědom.

Nesporně existují návrhy, které objektivně žádné dopady na veřejné rozpočty mít nemusí. Příkladem ze současné doby může být návrh zákona o státním jazyce České republiky poslanců Grospiče a spol.,⁸⁰ nebo návrh novely zákona o Kanceláři prezidenta republiky, která má zavést povinnost vedoucího Kanceláře mít bezpečnostní prověrku na stupeň *Tajné*, poslanců Kovářové a spol.⁸¹ Takových návrhů je ovšem určitě nepatrná menšina. Konstatování ve smyslu výše citovaného „*rozpočtové dopady nemají být nejlépe žádné*“ přitom spartňujeme i v důvodových zprávách k materiálům, u nichž se zjevně nezakládá na pravdě.

Velmi často je tento nešvar vidět v poslaneckých návrzích, což souvisí s již připomínanou absencí odborného aparátu, který by poslancům mimo jiné mohl připravit také smysluplnou

⁷⁹ Neefektivitou veřejné moci a byrokratických aparátů se zhusta zabýval především představitel rakouské ekonomické školy Ludwig von Mises, viz VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut, 2002. ISBN 80-863-8922-7, obecněji pak VON MISES, Ludwig. *Lidské jednání: Pojednání o ekonomii*. Praha: Grada, 2019. ISBN 978-80-86389-61-5.

⁸⁰ Sněmovní tisk č. 378 8. volebního období (od 2017). Problémem tohoto návrhu je spíše fakt, že nezavádí, nemění ani neruší žádná práva ani povinnosti a široce odkazuje na blíže neurčené zvláštní zákony. Jeho vejítí v účinnost by tím pádem neznamenalo žádné rozpočtové dopady, je však otázkou, jaký by byl vůbec smysl jeho přijetí.

⁸¹ Sněmovní tisk č. 387 8. volebního období (od 2017).

analýzu ekonomických dopadů. Ušetřeny pouhého konstatování absence rozpočtových dopadů ovšem nejsou ani vládní návrhy.

Patrně nejkřiklavějším příkladem je důvodová zpráva k návrhu zákona, který byl nakonec vyhlášen jako zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník.⁸² Tato důvodová zpráva o délce bez mála 600 stran je přitom ve své většině příkladem velmi dobré praxe (jak by se u takto klíčového právního kodexu očekávalo) – obsahuje četné odkazy na odbornou literaturu, v obecné části nabízí rozsáhlý exkurz do historie soukromého práva v evropském kulturním prostoru sahající až k Římskému právu, detailně formuluje základní principy kodexu a ve zvláštní části jsou časté komparativní úvahy či odkazy na zahraniční inspirace legislativců při tvorbě jednotlivých institutů.

Ohledně rozpočtových dopadů však důvodová zpráva uvádí: „*Nepřepokládá se přímý ani nepřímý finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet. Dají se sice přepokládat určité náklady spojené se zřízením nových rejstříků či s nárůstem některých agend, jako například v případě evidence nájmu a pachtů do katastru nemovitostí, nicméně realizace opatření navrhovaných novým občanským zákoníkem bude pokryta výnosem ze správních poplatků za realizaci nově navrhovaných agend.*“

Stěží se dá akceptovat tvrzení, že předpis obsahující více než 3000 paragrafů zakotvující rekodifikaci soukromého práva, při níž zákonodárce patrně nejdůležitější právní odvětví celého právního řádu mění komplexně od samých základů (včetně např. tak enormního zásahu, jakým bylo zrušení obchodního zákoníku a tím pádem částečné vtažení subodvětví obchodního práva zpět do obecného práva soukromého, tedy práva občanského), nepřinese vůbec žádné, a to ani nepřímé, finanční dopady na státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí.

Při délce (věcný záměr nového občanského zákoníku byl přijat vládou už 18. dubna 2001!) a intenzitě prací na návrhu nového občanského zákoníku jistě lze zpracovat také kvalitní a detailní analýzu ekonomických dopadů souvisejících minimálně s faktem, že určitou dobu po zavedení takovéto změny bude docházet k nezanedbatelnému deficitu v oblasti právní jistoty a také v oblasti právního povědomí laické veřejnosti.

Rovněž *určité náklady spojené se zřízením nových rejstříků či s nárůstem některých agend* bylo možné nejen *předpokládat*, ale poměrně přesným odhadem také vyčíslit a porovnat s odhadem výnosů z předmětných správních poplatků.

⁸² Sněmovní tisk č. 362 6. volebního období (2010–2013).

Podobně je na tom aktuální návrh zákona o ochraně oznamovatelů, který prozatím prošel mezirezortním připomínkovým řízením.⁸³ Fakt uvedený v důvodové zprávě, že „*dopad na státní rozpočet či na rozpočty územních samosprávných celků (resp. na ostatní veřejné rozpočty) bude spočívat v nákladech na vytvoření vnitřního oznamovacího systému,*“ určitě nelze rozporovat. Opět by však bylo správnějším postupem tyto náklady alespoň odhadem vyčíslit. Poněkud problematické je také tvrzení „*administrativní náklady spojené s průběhem řízení jsou kompenzovány snížením výnosů pocházejících z korupce a jiné trestné či jiné protiprávní činnosti, která může být na základě oznámení odhalena.*“ Jakékoliv snížení korupční a jiné protiprávní činnosti lze jistě hodnotit jako pozitivní pro podnikatelské prostředí i veřejnou správu, je však otázkou, zda se dá hovořit o tom, že by přímo kompenzovalo administrativní náklady a především usuzovat z toho, že tyto náklady tím pádem není nutné ani rámcově vyčíslit.

Je nasnadě, že rozpočtové dopady téměř žádného právního předpisu,⁸⁴ tím spíše pak právního předpisu rozsahu a důležitosti občanského zákoníku, nelze před jeho uvedením v účinnost určit se stoprocentní jistotou. Někdy je poměrně přesný odhad rozpočtových dopadů poměrně jednoduchý a nečiní problém – takovým případem může být návrh novely zákona o podpoře sportu, která má ambici vytvořit nový ústřední orgán státní správy, Národní sportovní agenturu.⁸⁵ I v komplikovanějších případech však lze při zvážení všech dopadů, které daná změna přinese, náklady kvalifikovaně odhadnout,⁸⁶ případně alespoň detailně identifikovat takové dopady návrhu, které jsou v praxi způsobilé veřejným rozpočtům náklady nebo výnosy přinést.⁸⁷ Dobrou cestou určitě není, pokud se předkladatel, zvláště pokud je jím vláda, omezí na konstatování, že „*v současnosti není možné finanční dopady na státní rozpočet kvantifikovat,*“ jako např. u dalšího velmi rozsáhlého materiálu – návrhu zákona o platebním styku, který byl vyhlášen jako zákon č. 370/2017 Sb.⁸⁸

⁸³ Návrh je dostupný v legislativní knihovně eKlep, č. j. předkladatele: 32081/2018-OHR.

⁸⁴ Každý nový právní předpis přináší také určité těžko vyčíslitelné náklady související s nutností adaptace adresátů, tj. změny jejich dosavadních zaběhlých vzorců chování.

⁸⁵ Sněmovní tisk č. 241 8. volebního období (od 2017).

⁸⁶ Např. vládní návrh trestního zákoníku, který byl publikován jako zákon č. 40/2009 Sb. – sněmovní tisk č. 410 5. volebního období (2006–2010).

⁸⁷ Např. vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich, který byl publikován jako zákon č. 250/2016 Sb. – sněmovní tisk č. 555 7. volebního období (2013–2017).

⁸⁸ Sněmovní tisk č. 1059 7. volebního období (2013–2017).

Důvodová zpráva k návrhu zákona o úpravě některých vztahů v souvislosti s vystoupením Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské Unie se v bodu věnovaném zhodnocení rozpočtových dopadů věnuje především objemu investic a vzájemné obchodní výměny mezi Českou republikou a Spojeným královstvím. Kupodivu však poté konstatuje, že „*dopady na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, sociální dopady, ani dopady na rodiny a specifické skupiny obyvatel nejsou předpokládány,*“⁸⁹ což je u tohoto návrhu zjevně v rozporu s objektivní realitou. Předkladatelé přitom dostali výjimku nejen z povinnosti zpracovávat zhodnocení RIA, ale dokonce z mezirezortního připomínkového řízení! Ačkoliv lze vzhledem k okolnostem plně pochopit zájem vlády na urychleném schválení zákona, nejeví se jako šťastné rezignovat kvůli tomu na veškerý deliberativní proces, který je nesporně pojmovým znakem legislativního procesu v demokratickém právním státě.

Extrémně pečlivé zhodnocení rozpočtových dopadů se dá vyžadovat zejména u návrhů předpisů v oblasti daní. U některých materiálů však i zde nelze příslušný bod důvodové zprávy zhodnotit jinak než kriticky. Návrh poslanců Petra Fialy a spol., na vydání zákona, kterým se zrušuje zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, hodnotí rozpočtové dopady následovně: „*Zrušením daně z nabytí nemovitých věcí se očekává snížení příjmu státního rozpočtu o 11 mld. Kč ročně. Zároveň dojde ke snížení nákladu státu na výběr této daně ve stovkách miliónů korun. Zrušením daně dojde z důvodu snížení pořizovacích nákladů k růstu investic do nemovitostí a navýšení příjmů státu z ostatních daní, zejména z DPH a daně z příjmu. Dopady na rozpočty obcí a krajů se nepředpokládají.*“ Zatímco potenciální výpadek daňových příjmů je logicky určen přesně, ostatní relevantní náklady či přínosy už pouze řádově nebo dokonce naprosto obecně.⁹⁰

U poslaneckých návrhů lze vzhledem ke vzpomínané mnohem menší podpoře odborného aparátu akceptovat nižší standard zhodnocení rozpočtových dopadů, dostatečné však rozhodně není strohé paušální tvrzení, že dopady nebudou žádné, případně se nijak nedají určit. Přijatelnou cestou může být opět indentifikovat alespoň rámcově předpokládané oblasti, v nichž je možné očekávat finanční náklady nebo přínosy návrhu. Tak si počínali např. autoři novely zákona o směnářenské činnosti, která byla vyhlášena jako zákon č. 5/2019 Sb.⁹¹

⁸⁹ Sněmovní tisk č. 368 8. volebního období (od 2017).

⁹⁰ Sněmovní tisk č. 20 8. volebního období (od 2017).

⁹¹ Sněmovní tisk č. 188 8. volebního období (od 2017).

3.2. Chybějící odůvodnění konkrétních ustanovení ve zvláštní části

Nevalnou úrovní samozřejmě netrpí pouze obecné části důvodových zpráv. Jak bylo citováno výše, často se stává, že „*zvláštní část je pouze převyprávěním jednotlivých ustanovení*“, a to navzdory čl. 9 odst. 4 Legislativních pravidel vlády, který stanoví, že „*do odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení se nepřijímá text těchto ustanovení, ani text a argumentace obsažené v obecné části důvodové zprávy.*“ Teleologickým výkladem lze dovodit, že ustanovení chápe jako přejímání nejen doslovnou citaci daných ustanovení, ale i výše vzpomínané „*převyprávění*“. Jinými slovy, aby odůvodnění ve zvláštní části naplnilo požadavek čl. 9. odst. 4 LPV, mělo by mít oproti textu zákona určitou přidanou informační hodnotu.

Na druhé straně je však nutné dodat, že je naprosto elementární povinností autora návrhu zákona, aby jeho text byl průměrnému adresátovi právní normy v naprosté většině případů srozumitelný již z vlastních normativních ustanovení, jinými slovy, aby z něj takový adresát byl schopen seznat závazná pravidla chování. Ve chvíli, kdy by tato úroveň pochopení jakéhokoliv ustanovení právního předpisu činila takové potíže, že by bylo potřeba dovysvětlení v důvodové zprávě, nemohli bychom patrně mluvit o dodržení principu demokratického právního státu.

V jinak dostatečně kvalitní zvláštní části důvodové zprávy k zákonnému opatření Senátu č. 340/2013 Sb. je k ustanovení § 26 stanovícímú sazbu daně 4 % uvedeno: „*Ustanovení § 26 obsahuje výši sazby daně. Navrhuje se, aby sazba daně z nabytí nemovitých věcí činila 4 %, tj. aby zůstala zachována stávající sazba daně.*“⁹² Tuto informaci zjistí gramotný adresát právní normy při prvním pohledu na normativní text. V důvodové zprávě by bylo vhodné mít uvedeny alespoň letmé důvody ke zvolení právě tohoto věcného řešení, např. proč se dosavadní sazba osvědčila apod.

Podobně je na tom bod zvláštní části důvodové zprávy k návrhu zákona o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě k § 3, který uvádí: „*Definují se správní delikty a stanovuje se výše pokuty za porušení zákona. Dozor nad dodržováním povinností spojených se zákazem prodejní doby v maloobchodě a velkoobchodě ve stanovených provozovnách bude vykonávat Česká obchodní inspekce.*“⁹³

Stejná důvodová zpráva trpí také patrně vůbec nejčastějším problémem, kterým bývá odůvodnění ustanovení o účinnosti. Jak bylo uvedeno výše, právní úprava klade zvláštní důraz

⁹² Senátní tisk č. 185 9. funkčního období (2012–2014).

⁹³ Sněmovní tisk č. 275 7. volebního období (2013–2017).

na odůvodnění v případě, kdy se navrhuje nabytí účinnosti dnem vyhlášení.⁹⁴ To nicméně neznamená, že v ostatních případech není potřeba odůvodnit ustanovení o účinnosti vůbec.⁹⁵

Typickým příkladem může být například návrh zákona o vyvlastnění majetku Zdeňka Bakaly.⁹⁶ Lze konstatovat, že tento excentrický produkt legislativní iniciativy tehdejších poslanců hnutí Úsvit přímé demokracie trpí řadou vad legislativní techniky a nikoliv překvapivě bývá jako příklad špatné praxe vděčným studijním materiálem na legislativních kurzech. Ušetřena těchto vad nezůstala ani zvláštní část důvodové zprávy. Odůvodnění § 9 stanovujícího účinnost obsahuje banální konstatování: „*Legisvakační lhůta se stanoví s ohledem na to, aby bylo možné vše řádně připravit.*“ To je ovšem samotným pojmovým znakem legisvakanční lhůty⁹⁷ a lze si stěží představit předkladatele návrhu právního předpisu, který by otevřeně deklaroval, že navrhovaná legisvakanční lhůta je stanovena bez ohledu na adresáty i dotčené subjekty veřejné moci a že tím pádem zákon vejde v účinnost v tak brzké době, že nebude možné se na něj připravit.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o místních poplatcích, který se v současné době nachází v legislativním procesu, zmiňuje v souvislosti s legisvakanční lhůtou potřebu obcí přijmout nové obecně závazné vyhlášky, nijak se ovšem nevypořádává s dělenou účinností, která odsouvá zvýšení integrovaného poplatku z pobytu o celý rok oproti účinnosti zbytku návrhu.⁹⁸

⁹⁴ Ani to ovšem není zárukou náležitého odůvodnění, jako např. u senátního návrhu zákona o Ústavu paměti národa, modifikovaného pozměňovacími návrhy poslanců a vyhlášeného jako zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů. Příslušný bod důvodové zprávy uvádí pouze: „*Účinnost se předpokládá datem vyhlášení zákona, lhůty potřebné k realizaci zahájení činnosti ÚPN jsou uvedeny v tomto zákoně.*“ Viz senátní tisk č. 185 5. volebního období (2004–2006).

⁹⁵ Úplná absence odůvodnění účinnosti se objevuje opravdu zřídka - např. u návrhu novely trestního zákoníku poslanců Klause a spol. – sněmovní tisk č. 384 8. volebního období (od 2017).

⁹⁶ Sněmovní tisk č. 915 7. volebního období (2013–2017).

⁹⁷ Viz také čl. 53 odst. 3 Legislativních pravidel vlády: „*Při navržení dne nabytí účinnosti právního předpisu je třeba počítat i s dostatečně dlouhou dobou mezi vyhlášením právního předpisu ve Sbírce zákonů a dnem nabytí jeho účinnosti, aby se s právním předpisem mohly ještě před nabytím jeho účinnosti seznámit osoby, pro které je určen.*“

⁹⁸ Sněmovní tisk č. 286 8. volebního období (od 2017).

4. Náměty pro zlepšení situace

4.1. Změna zákonné úpravy

Jakákoliv veřejná moc včetně moci zákonodárné musí mít v demokratickém právním státě svůj ústavní základ rozvedený do konkrétních pravidel na úrovni zákonných norem. V českém ústavním pořádku je tato zásada vyjádřena v čl. 2 odst. 2 LZPS, který stanoví: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Podobný imperativ stanoví rovněž čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR.

Popsaný princip, který bývalý děkan pražské Právnické fakulty Aleš Gerloch označuje jako *enumerativnost veřejnoprávních pretenzí*,⁹⁹ slouží obecně především jako prevence před libovůlí veřejné moci. Zároveň z něj ovšem vyplývá, že zákonný základ musí mít také povinnosti ukládané státní moci a jejím aktérům, a to včetně na první pohled zcela okrajových povinností typu vypracovat důvodovou zprávu k návrhu zákona.

Jak bylo popsáno výše, povinnost předkládat společně s návrhem zákona důvodovou zprávu vyplývá ze zákona o Jednácím řádu Poslanecké sněmovny. Tento právní předpis, jak už jeho název napovídá, komplexně upravuje organizaci provozu dolní komory Parlamentu. Je tedy vhodnější, aby přísnější požadavky na důvodovou zprávu spíše než zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv obsahoval právě tento právní předpis. Nabízí se víceméně převzít úpravu obsaženou v Legislativních pravidlech vlády¹⁰⁰ a přizpůsobit jí systematickému zákonu o JŘPS.

Je třeba mít na paměti, že jednotliví poslanci a dokonce ani poslanecké kluby nedisponují tak rozsáhlým byrokratickým aparátem jako vláda, čemuž musí odpovídat i požadavky kladené na jejich návrhy zákonů. Kdyby tyto požadavky byly přemrštěné a poslanci měli problém je naplnit (mezi takové by např. mohlo patřit vypracování kompletní RIA), bylo by jim buď prakticky znemožněno využívat právo zákonodárné iniciativy, nebo by přinejmenším byla výrazně narušena faktická rovnost subjektů zákonodárné iniciativy, která v současné české parlamentní kultuře panuje.

Naplnění požadavků Legislativních pravidel vlády nicméně není nijak extrémně obtížné a jak bylo řečeno výše, tyto požadavky jsou už dnes chápány jako pravidla dobré praxe při

⁹⁹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3806-521, str. 33.

¹⁰⁰ Zamýšlená změna LPV společně s účinností zákona č. 222/2016 Sb., o níž byla řeč výše, se má patrně týkat pouze sjednocení terminologie *důvodová zpráva x odůvodnění*.

tvorbě důvodových zpráv. Navíc by se odborný a personální deficit poslanců oproti vládě mohl snížit vznikem legislativních odborů poslaneckých klubů, o čemž pojednává další kapitola.

Co je ovšem možná ještě důležitější, než zpřísnění zákonných požadavků, je explicitní zakotvení případné sankce při jejich nedodržení. Sankcí chápe teorie práva část právní normy, v níž je stanoven postih za porušení primárních povinností stanovených v dispozici právní normy.¹⁰¹ Povinnost nést sankci je důsledkem právní odpovědnosti, která má hned několik dimenzí.

Při nedodržení předepsané podoby důvodové správy z logiky věci, zejména kvůli absenci společenské škodlivosti, nepřichází v úvahu odpovědnost přestupková nebo dokonce trestněprávní. Vzhledem k tomu, že nedochází k újmě či škodě, lze totéž říct také o odpovědnosti občanskoprávní.

V zásadě jedinou možnou formou právní odpovědnosti¹⁰² je v tomto případě zvláštní případ odpovědnosti ústavněprávní spočívající v nemožnosti projednání předmětného návrhu zákona, z něhož vyplývá nemožnost jeho schválení, které by z logiky věci mělo být konečným cílem předkladatele návrhu zákona.¹⁰³ Praktické řešení by vypadalo tak, že by předseda Poslanecké sněmovny měl explicitně danou možnost odmítnout návrh zákona postoupit organizačnímu výboru s odkazem na nedodržení zákonných požadavků na jeho formu.¹⁰⁴

Aby bylo zabráněno předsedově libovůli, existovala by proti jeho rozhodnutí obrana podobná obraně proti pořádkovým opatřením předsedajícího schůze podle § 19 odst. 1 JŘPS. Navrhovatel zákona, jehož projednání bylo odmítnuto, by se na nejbližší schůzi mohl odvolat k plénu Sněmovny, přičemž to by rozhodnutí předsedy bez rozpravy potvrdilo nebo zrušilo.

Navrhované změny by z hlediska legislativní techniky nebyly nijak složité na realizaci. Možnost předsedy Sněmovny odmítnout návrh zákona postoupit organizačnímu výboru by bylo možné zakotvit přímo do § 87 odst. 1 JŘPS, ustanovení o odvolání přiměřeně inspirované § 19

¹⁰¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3806-521, str. 38-39.

¹⁰² Kromě toho lze nepochybně uvažovat o odpovědnosti mimoprávní, např. politické či morální, kterou se ovšem blíže zabývat nebudeme.

¹⁰³ Nemožnost projednání by navíc prakticky znemožnila i jiné okrajové cíle myslitelné při podání návrhu zákona, jako je např. nastolení agendy nebo apel na voliče.

¹⁰⁴ Nemuselo by jít jen o případ nedostatečně zpracované důvodové zprávy, takový postup by se dal použít i v jiných obdobných situacích (typicky pokud by návrh v rozporu s čl. 86 odst. 2 neobsahoval přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést).

odst. 1 JŘPS by bylo zakotveno v § 87 odst. 2 JŘPS, ostatní odstavce § 87 by se pak odpovídajícím způsobem přečíslovaly. Postup podle navrhovaných ustanovení by patrně nebyl příliš častý. Šlo by spíše o naprostou výjimku, protože už samotná možnost nepřipuštění návrhu k projednání by poslance přiměla na kvalitu důvodových zpráv více dbát.

4.2. Větší asertivita předsedy Poslanecké sněmovny

Podle § 87 odst. 1 JŘPS se návrhy zákonů podávají předsedovi sněmovny, který je podstoupí organizačnímu výboru. Už zde, na úplném začátku celého legislativního procesu, by přitom bylo možné nastavit hrubé síto, které by zachytilo nejkřiklavější případy návrhů s nedostatečnou legislativně technickou kvalitou (či v našem případě nedostatečně kvalitních důvodových zpráv) a nepustilo by je do dalších fází procesu.

„Otázka je, jaká je role předsedy Poslanecké sněmovny jako adresáta návrhu zákona. Má jej bez dalšího postoupit k rozeslání a zařadit na pořad schůze organizačního výboru, který jej doporučí zařadit do prvního čtení schůze a určí zpravodaje? Anebo z jeho úlohy v celém procesu vyplývá též právo a povinnost přezkoumat splnění formálních atributů návrhu zákona?“¹⁰⁵ zamýšlí se ve své publikaci nad rolí předsedy Poslanecké sněmovny kolektiv autorů PF UK.

Jak bylo řečeno výše, § 86 odst. 3 JŘPS dává důvodové zprávě postavení obligatorní součásti návrhu zákona a stanovuje i minimální požadavky na její obsah. Pokud tyto požadavky splněny nejsou, dá se říci, že materiálně není možné mluvit o návrhu zákona ve smyslu JŘPS a takový produkt legislativní iniciativy není způsobilý k věcnému projednání v zákonodárném sboru.

Aby ovšem předseda Poslanecké sněmovny skutečně mohl skutečně a účinně plnit roli strážce kvality návrhů zákonů, je nutné, aby splňoval určité charakteristiky, které můžeme rozdělit do tří dimenzí – osobnostní, politické a odborné. Všechny tři dimenze míří k jedinému cíli – zajistit rozhodnutím předsedy respekt napříč politickým spektrem, zejména pak respekt parlamentní menšiny.¹⁰⁶ Právě od ní totiž v případě, že dojde k rozhodnutí vůbec nepřipustit návrh zákona k projednávání, hrozí obvinění z pošlapávání opozičních práv a směřování

¹⁰⁵ GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1, s. 207.

¹⁰⁶ Může jít jak o menšinu ve smyslu dlouhodobě zformované parlamentní opozice či poslaneckého klubu, tak o ad hoc menšinu utvořenou na konkrétním politickém tématu.

k tyranii většiny.¹⁰⁷ Ačkoliv je inherentní vlastností parlamentní demokracie, že návrh zákona mající podporu menšiny zákonodárců je dříve nebo později zamítnut, jednou z důležitých funkcí parlamentního fóra je také nastolování politické agendy včetně agendy menšin, jemuž by v tomto případě bylo zamezeno.

Je tím pádem v každém případě žádoucí, pokud předseda Poslanecké sněmovny už předem svou silou osobnosti, dobrou pověstí mezi kolegy a vlastní ctí eliminuje podezření, že je jeho konání ve funkci motivováno snahou bránit politickým oponentům v prosazování jejich politických cílů. Za nejdůležitější považuji dimenzi osobnostní. Tou rozumím předpoklad, že by předseda Poslanecké sněmovny měl být všeobecně uznávanou morální autoritou, o jejímž pozitivním vztahu k demokratickému parlamentarismu nebude pochyb.

Do dimenze politické zahrnuji požadavek, aby předseda Poslanecké sněmovny nebyl hlavním nositelem (či jedním z hlavních nositelů) politického programu své strany. To vychází zejména z tradice britského parlamentarismu a postavení tamního „speakera“ Dolní sněmovny.

Konečně dimenze odborná má v mém pojetí dvě větve – právnické vzdělání a předchozí delší zkušenost s působením v Poslanecké sněmovně před nástupem do funkce. K tomu, aby byl předseda jedním z garantů kvality legislativních materiálů, je právnické vzdělání celkem logicky vhodnou odbornou výbavou, a to nejen samo o sobě, nýbrž možná ještě spíše jako předpoklad k rychlému a bezproblémovému proniknutí do pravidel legislativního procesu a legislativní techniky v případě, že se jimi dotýčný dříve v praxi až tolik nezabýval. Potřebu předchozích zkušeností předsedy parlamentní komory si už dnes v praxi poslanci i senátoři uvědomují a jednotlivé kluby nominují jako kandidáty do vedení své již alespoň nějaký čas sloužící členy s odkazem na takzvaný princip seniority. Je nicméně žádoucí, aby měl kandidát na předsedu za sebou již více než jedno volební období, protože v takovém případě zažil v zákonodárném sboru různé obsazení a například různé politické většiny. Za ideální lze považovat, když je jedním ze služebně nejstarších členů komory.

Nelze nicméně zamlčet, že předsedové Poslanecké sněmovny bývají většinou voleni (kromě minimálních požadavků seniority) zejména na základě politických kritérií. V letech 1996–2002 se ve funkci vystřídali Miloš Zeman (ČSSD) a Václav Klaus (ODS), kteří v té samé době zároveň jako předsedové nejsilnější opoziční strany plnili roli lídrů parlamentní opozice. I poté ovšem do předsednického křesla zasedl poměrně výrazný politik, zahraničněpolitický expert

¹⁰⁷ Jak bylo popsáno výše, sněmovní většina by měla případně možnost v souladu s principem vnitřní suverenity parlamentní komory zvrátit rozhodnutí předsedy rozhodnutím pléna.

své strany Lubomír Zaorálek (ČSSD), kterého v letech 2013–2017 napodobil specialista stejné strany na vnitřní bezpečnost Jan Hamáček (ČSSD).

Došlo nicméně i na politiky, kteří nebyli programovými nositeli svých politických stran a nevzbuzovali tím pádem s tím spojené kontroverze u svých politických protivníků. V případě Miloslava Vlčka (ČSSD), který ve funkci působil v letech 2006–2010, šlo však bohužel o politika bez výraznějšího charisma a jak se ukázalo, navzdory jeho předchozí desetileté sněmovní zkušenosti, bohužel i bez schopností nutných k řízení schůzí. Naopak nejbliže k pozici všeobecně respektované autority sněmovního prostředí měla patrně Vlčkova nástupkyně Miroslava Němcová (ODS). Mezi spíše konsenzuálnější politiky lze jistě zařadit i současného předsedu Radek Vondráček (ANO), jehož výhodou je z hlediska úlohy v legislativním procesu také právnické vzdělání a několikaletá praxe v advokacii. Na druhou stranu měl před svým nástupem do funkce za sebou pouze jedno volební období jako poslanec a je také členem jednoznačně dominantního poslaneckého klubu.

Zajímavým jevem jdoucím naprosto proti britské tradici je také fakt, že Lubomír Zaorálek i Miroslava Němcová s různým časovým odstupem po odchodu z čela Sněmovny stali volebními lídry svých stran. Jan Hamáček je pak nyní ministrem a předsedou strany s výhledem na pozici volebního lídra v příštích sněmovních volbách.

Anglickému vzoru všemi respektovaného „speakera“ se z předsedů obou komor českého Parlamentu nejvíce přiblížil nepochybně dlouholetý předseda Senátu Petr Pithart (KDU–ČSL). Vážnost Pitharta mezi kolegy i širokou veřejností nicméně pramenila především z jeho aktivit v disidentském prostředí za dob komunistické totality a také z jeho aktivní role při změně režimu – obecněji řečeno, byla založena na specifické dobové situaci, která je naprosto nepřenositelná do běžného politického provozu v demokratickém státě.

Není také náhodou, že se tato osobnost dostala do vedení právě v horní komoře Parlamentu, a nikoliv v Poslanecké sněmovně. Senát v českém ústavním systému není hlavním kolbištěm stranické politiky. Často se v souvislosti s ním hovoří o tzv. radě starších, přičemž toto označení v sobě zahrnuje nejen poukaz na vyšší věkovou hranici pasivního volebního práva, ale také implicitní předpoklad určité noblesy, váženosti a moudrosti jeho členů. S tím souvisí i vyšší úroveň parlamentní kultury, které si můžeme všimnout při srovnání běžného průběhu schůzí obou komor.¹⁰⁸

¹⁰⁸ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1, s. 330-399.

Na druhou stranu také v Senátu je při volbě předsedy rozhodující politické složení a síla jednotlivých klubů, což se ukázalo v r. 1998, kdy byla do jeho čela zvolena nepříliš výrazná politička ODS Libuše Benešová. O tom, že ve vedení horní komory Parlamentu nezanechala přílišnou stopu, svědčí i fakt, že po dvou letech ve funkci neobhájila ve volbách svůj mandát senátorky v obvodu Benešov a její působení ve velké politice tím víceméně skončilo.

Pithartově unikátnímu postavení se podle názoru autora této práce nejvíce přiblížil jeho nástupce Přemysl Sobotka (ODS), jehož autoritu se (neúspěšně) pokusila využít jeho politická strana, když ho nasadila jako kandidáta do první přímé prezidentské volby v roce 2013. Další předseda Senátu Milan Štěch (ČSSD) je dodnes spíše než jako nadstranická autorita vnímán jako výrazná a velmi vyhraněná politická osobnost kvůli svému dřívějšímu působení v čele odborového organizace, současný šéf horní komory Jaroslav Kubera (ODS) se zase do povědomí veřejnosti zapsal nejvíce jako žertěř a bojovník proti omezování užívání tabákových výrobků.

4.3. Důraz na odůvodnění pozměňovacích návrhů

Dílním problémem, často se objevujícím v českém legislativním procesu, je odůvodnění těch ustanovení, která se do finálního textu zákona dostanou až během legislativního procesu na základě pozměňovacích návrhů.

Na okraj tématu práce je nutné poznamenat, že pozměňovací návrhy jako takové bývají v tuzemském prostředí již delší dobu vnímány jako problematický fenomén, ať už jde o jejich kvalitu (často se posměšně hovoří o tzv. poslancecké tvořivosti) či ústavněprávní otázky, které nepatřičně užívání institutu pozměňovacího návrhu vyvolává. Již v úvodu byl vzpomínán nález Pl. ÚS 77/06, který zapověděl tzv. legislativní přílepký,¹⁰⁹ jako ideální nebývá vnímána ani praxe komplexních pozměňovacích návrhů, které často podávají výbory Sněmovny, ve výjimečných případech nicméně dokonce i jednotliví poslanci. Výtky směřují k tomu, že komplexní pozměňovací návrhy obcházejí právo vlády vyjádřit se ke všem návrhům zákonů zakotvené v čl. 44 Ústavy a reflektované v § 87 odst. 2 JŘPS. Postoj mnohých odborníků a také vládních představitelů k problematice pozměňovacích návrhů shrnul již v roce 2000 při

¹⁰⁹ Jak však zároveň Wintr ukazuje, i po tomto nálezu špatná praxe podávání pozměňovacích návrhů naprosto nesouvisějících s projednávaným materiálem zcela neustala. Viz WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1, s. 146-147.

projednávání *Zprávy o stavu realizace Programového prohlášení a o činnosti vlády České republiky* tehdejší místopředseda vlády a nynější předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský: „*V každé zemi si vláda myslí své o tom, co se děje s jejími návrhy zákonů v rukou politického, ale laického, neodborného parlamentu. Je známý anglický vtip, že velbloud, to je kůň, který prošel parlamentem.*“¹¹⁰

Neméně problematické je pak odůvodnění pozměňovacích návrhů. Zákon o Jednacím řádu Poslanecké sněmovny odůvodnit podávané návrhy dlouhá léta vůbec nevyžadoval a bylo tím pádem necháno na dobré vůli jednotlivých zákonodárců. V praxi se tak stávalo, že pozměňovací návrhy poslanců byly typicky odůvodňovány zběžně a velmi stručně, často ústně na plénu Sněmovny. Kusé odůvodnění se přitom netýkalo pouze technických či méně podstatných navrhovaných změn, jak ukazuje specialista na chod českého Parlamentu Jan Wintr na příkladu důležitého pozměňovacího návrhu k novele trestního zákoníku z pera poslankyně Vlasty Parkanové. V této souvislosti Wintr rovněž poukazuje na často enormně vysoký počet pozměňovacích návrhů k jednomu materiálu.¹¹¹

Pozměňovacím návrhům výborů pak v nezanedbatelné části případů dokonce jakékoliv zdůvodnění chybělo úplně, což otvíralo vítanou¹¹² příležitost pro vstup do zákonodárského procesu různými partikulárním zájmům. Jedinou možností, jak zpětně zjistit, jak se ta která část dostala do finálního pozměňovacího návrhu výboru, totiž v takovém případě znamenal zvukový záznam, který se na základě § 43 odst. 3 JŘPS ze schůzí výborů pořizuje, pokud se výbor neusnese o opaku. I tato možnost ovšem byla značně nejistá, a zvláště v případě vzpomínaných komplexních pozměňovacích návrhů bylo mnohdy jen těžko možné vyznat se v tom, kterou část z rozsáhlých navrhovaných změn prosadil který člen výboru, natož pak z jakého důvodu.

Změnu v tomto směru přinesl zákon č. 265/2014 Sb. novelizující zákon o JŘPS. Ten do příslušných ustanovení § 93 a 94 JŘPS, upravujících druhé čtení návrhu zákona, vtělil povinnost

¹¹⁰ Viz stenoprotokol ze schůze PS, 13. 7. 2000.

¹¹¹ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1, s. 148-149.

¹¹² Vítanou z pohledu reprezentantů oněch zájmů, méně vítanou pak z hlediska transparentnosti legislativního procesu a také z hlediska technické kvality jeho výsledného produktu.

poslanců odůvodnit buď písemně nebo ústně na plénu své pozměňovací (či jiné) návrhy a analogickou povinnost zpravodaje výboru odůvodnit na plénu pozměňovací návrhy výboru.¹¹³

V praxi se ovšem v některých případech poslaneckých pozměňovacích návrhů tato změna nijak dramaticky neprojevuje. Analogicky jako u důvodových zpráv k návrhům zákonů se stává, že poslanci, ať už v písemném či ústním odůvodnění, volně shrnou obsah svého pozměňovacího návrhu, poté ho odůvodní pouze povrchně v pár větách a vyjádří silné přesvědčení o jeho správnosti a potřebnosti, případně závěrem požádají kolegy o podporu návrhu.

Otevírá se přirozeně otázka, zda takový postup lze považovat za materiální naplnění zákonného imperativu odůvodnit pozměňovací návrh a není na místě podobný postup předsedy Poslanecké sněmovny, který je zmiňován v bodu 4. 1 v případě nedostatečně zpracované důvodové zprávy.

Pokud však má obecně odůvodnění materiálů předkládaných do legislativního procesu plnit funkce zmíněné v kapitole 2, je zde ještě další problém. Jakkoliv poctivé a kvalitní odůvodnění pozměňovacích návrhů se nestává integrální součástí sněmovního tisku – písemné návrhy včetně jejich odůvodnění lze alespoň najít na webu Poslanecké sněmovny na stránce s hlavním materiálem, zájemci o ústní odůvodnění pozměňovacích návrhů však nezbyde, než zabrousit do často sáhodlouhých stenoprotokolů ze zasedání Sněmovny. Ještě složitější pak celá záležitost je, pokud se nakonec schválený a vyhlášený zákon při své cestě legislativním procesem potká s nesouhlasem Senátu nebo vetem prezidenta.¹¹⁴ Jak už bylo naznačeno v podkapitole 2. 4., takový diskomfort dopadající na běžné laické adresáty právních norem,

¹¹³ Původní vládní návrh novely ukládal výborům přijmout ke svým pozměňovacím návrhům jakýsi ekvivalent důvodové zprávy, viz SYLLOVÁ, J. a kol.: *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* (v databázi ASPI, 2019), komentář k ustanovení § 94 odst. 1.

¹¹⁴ Ukázkovým příkladem takového materiálu je zákon č. 14/2017 Sb., novelizující zákon o střetu zájmů a některé související zákony (známý také jako „lex Babiš“). Legislativní proces v tomto případě trval (od rozeslání poslancům do vyhlášení) téměř rok a půl a zahrnoval pozměňovací návrhy dvou výborů a několika poslanců, vrácení Senátem s pozměňovacími návrhy (a schválení tohoto znění) i veto prezidenta. Viz sněmovní tisk č. 564 7. volebního období (2013–2017).

Důvodová zpráva samotná přitom od počátku reflektuje pouze původní vládní návrh, a tak je extrémně obtížné až nemožné zjistit odůvodnění velké části finálního zákona. Některé změny jím zavedené přitom bude posuzovat na základě hned dvou návrhů skupin senátorů Ústavní soud.

K podobnému osudu v současnosti směřuje návrh zákona o zpracování osobních údajů – sněmovní tisk č. 138 8. volebního období (od 2017), který už ve Sněmovně doznal nezanedbatelných změn a rovněž Senát ho vrátil s pozměňovacími návrhy.

pro něž je závazný vyhlášený normativní text a proces jeho vzniku v Parlamentu je v zásadě nemusí příliš zajímat, v každém případě rozhodně nelze považovat za optimální.

Často se navíc stává, že pozměňovací návrhy míří zcela proti smyslu původního materiálu, který jejich předkladatelé použijí jen jako vhodný nosič způsobilý urychlit cestu jejich záměru legislativním procesem. K aktuálnímu návrhu novely zákona o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě poslanců Nachera a spol., jež zamýšlí vyjmout z omezení prodejní doby velkoobchod, byly podány pozměňovací návrhy mířící zcela proti sobě. Poslanec Miroslav Kalousek (TOP 09) podal pozměňovací návrh rušící celý původní zákon, poslanci Leo Luzar (KSČM) a Jiří Míhola (KDU-ČSL) pak návrhy rozšiřující omezení prodejní doby na všechny státní svátky a ostatní svátky.¹¹⁵ Pokud by byl kterýkoliv z těchto návrhů schválen, důvodová zpráva k původnímu návrhu zákona by naprosto ztratila svůj smysl, ačkoliv by stále zůstávala součástí materiálu putujícího legislativním procesem.

Specifickým případem jsou pak návrhy zákonů, které se „zaseknou“ v legislativním procesu tak dlouho, že už v průběhu jejich schvalování uplyne původně zamýšlená legisvakanční lhůta. Často se jedná o takové návrhy, které jsou zamýšlené pouze jako politická proklamace konkrétních (většinou opozičních) poslanců a nemají reálnou naději na přijetí, s čímž jsou od počátku srozuměni i jejich předkladatelé.¹¹⁶ Stojí za úvahu, zda je z hlediska práv parlamentní opozice ideálním postupem vládní většiny nechat tyto návrhy „vyhnít“ ve Sněmovně až do konce volebního období bez toho, že by vůbec byly zařazeny na projednávání, či zda by bylo ústavně vhodnější je formálně v prvním čtení zamítnout.

Někdy nicméně na projednání extrémně dlouho čekají i návrhy předložené nepochybně s vážným záměrem a s reálnou šancí na projití legislativním procesem. Takovým materiálem je v současné době třeba návrh zákona o zálohovaném výživném poslanců Gajdůškové a spol. Návrh byl do Poslanecké sněmovny podaný 13. 2. 2018 a počítal vzhledem k přesvědčení předkladatelů o nutnosti rychlého řešení problému neplacení výživného s účinností od 1. 1. 2019, k 11. 2. 2019 ovšem prošel pouze prvním sněmovním čtením.¹¹⁷ V případě dalšího projednávání tak bude nutné ustanovení o účinnosti v legislativním procesu pozměnit tak, aby vyhovovalo

¹¹⁵ Sněmovní tisk č. 200 8. volebního období (od 2017) a pozměňovací návrhy č. 1288 (posl. Kalousek), č. 1575 (posl. Luzar) a č. 1704 (posl. Míhola).

¹¹⁶ I zde je možné jako příklad uvést návrh zákona o vyvlastnění majetku Zdeňka Bakaly – sněmovní tisk č. 915 7. volebního období (2013–2017).

¹¹⁷ Sněmovní tisk č. 126 8. volebního období (od 2017).

obecnému principu zákazu pravé retroaktivity, vyjádřeném mimo jiného v čl. 53 odst. 4 věta první LPV. V důvodové zprávě ovšem i tak zůstane stále odůvodnění původního ustanovení.

Nemožnost aktualizovat důvodovou zprávu kritizuje v publikaci o legislativním procesu vydanou vládou také docent Právnické fakulty UK působící na Ministerstvu financí Radim Boháč, přičemž tvrdí, že „*do budoucna by jistě bylo vhodné, aby byla důvodová zpráva v průběhu legislativního procesu aktualizována, což však patrně bude možné až v souvislosti s elektronizací legislativního procesu.*“¹¹⁸ Jednoduchou změnou formalizující odůvodnění pozměňovacích návrhů a odstraňující výše uvedené problémy už nyní by nicméně bylo zavedení povinnosti předkládat jako obligatorní část pozměňovacího návrhu také navrhovanou změnu příslušných pasáží důvodové zprávy – typicky ve zvláštní části, v případech návrhu zásadních změn ale i v části obecné.

Při schválení kteréhokoliv pozměňovacího návrhu by v takovém případě *eo ipso* došlo k odpovídající změně důvodové zprávy. Ta by tím pádem kopírovala osud hlavního materiálu a na konci legislativního procesu by víceméně přesně odpovídala znění finálního schváleného textu, nikoliv textu předkládaného na samém počátku legislativního procesu do podatelny Poslanecké sněmovny.

Adresát právní normy by tím pádem vůbec neměl potřebu studovat interní parlamentní dokumenty (sněmovní tisky, senátní tisky, stenoprotokoly apod.), neboť jediným pramenem odůvodnění právní normy by byla důvodová zpráva, která se podle platné a zatím neúčinné právní úpravy obligatorně přikládá k návrhu zákona. Takový stav lze považovat z hlediska přehlednosti právního řádu za nanejvýš žádoucí.

Šlo by o určitý hybrid praxe současného českého legislativního procesu na jedné straně a legislativního procesu v Evropském parlamentu na straně druhé. U návrhů předpisů práva EU významně supluje funkci důvodové zprávy, respektive zejména její obecné části, vleklá preambule, která je součástí normativního textu předpisu. Z toho důvodu sdílí také jeho osud v legislativním procesu včetně možnosti, že se jí dotknou pozměňovací návrhy podávané podle

¹¹⁸ BOHÁČ, Radim a kol. aut. *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, 547 s. ISBN 978-80-7312-074-0, s. 324–325.

čl. 169 a násl. jednacího řádu Evropského parlamentu.¹¹⁹ V českém legislativním procesu by v případě naznačené změny nebylo možné podávat pozměňovací návrhy čistě k textu důvodové zprávy (tj. bez změny normativního textu), což u preambule evropských předpisů lze. Navíc jak už bylo řečeno, tyto návrhy by modifikovaly zejména body zvláštní části důvodové zprávy.

4.4. Vytvoření legislativního odboru Poslaneckého klubu

Jak už bylo několikrát připomenuto, kvůli nízké kvalitě bývají kritizovány především poslanecké návrhy zákonů. Je nasnadě, že zejména v případě zákonodárné iniciativy samotného poslance, ale i skupiny poslanců, je pro takové navrhovatele vypracování z hlediska legislativní techniky kvalitního návrhu zákona velmi těžkým, mnohdy neřešitelným úkolem.

Mezi zvolenými poslanci jsou lidé různých vzdělání a občanských povolání. Faktem je, že zastoupení právníků v zákonodárném sboru bývá obvykle poměrně početné a každý poslanec může mít v zásadě jednoho asistenta na plný úvazek, případně více asistentů, mezi něž tento úvazek rozdělí, z nichž alespoň jeden může mít právní vzdělání a být pověřen přípravou legislativních návrhů.¹²⁰ Dotace od Sněmovny dostávají na svoji činnost také jednotlivé poslanecké kluby a hradí z nich nejen svůj sekretariát, ale také skromný odborný aparát nebo externí odborné spolupracovníky. Zmínit můžeme také Parlamentní institut a Parlamentní knihovnu, které slouží poslancům jako servisní organizace.¹²¹ I politické strany, které jsou v případě Poslanecké sněmovny výhradními účastníky volební soutěže, často mají své právní experty či externí poradce. Přes to všechno se nicméně těžko mohou vyrovnat velkému počtu odborných legislativců, kterými disponuje vláda.

¹¹⁹ Za rychlou konzultaci k této problematice děkuji panu Mgr. Michalu Říhovi, doktorandovi katedry Evropského práva PF UK, a panu Ing. Martinu Pánkovi, řediteli Liberálního institutu a asistentovi europoslance Raymonda Finche. Celý text velmi komplikovaného jednacího řádu EP je v českém jazyce k dispozici na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//CS&language=CS>

¹²⁰ Stranou ponechme, že poslanci často místo asistentů nevyužívají jako svůj odborný servis, ale obsazují je svými příbuznými, politickými kolegy či zprátenými lobbisty. Viz např: KEDROŇ, Radek a Vojtěch BLAŽEK. Asistenti poslanců: průšviháři, lobbisté, byznysmeni a děti. *IHned.cz* [online]. 2010 [cit. 2018-12-11]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-46499570-asistenti-poslancu-prusvihari-lobbiste-byznysmeni-a-deti>.

¹²¹ ČERVINKA, Lukáš Lev. *Taje kabinetní politiky: poslanecké kluby v ústavním systému České republiky*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-82-4, s. 45–46, 94–98.

Ačkoliv tedy český JŘPS zakotvuje v zásadě rovné postavení subjektů zákonodárné iniciativy,¹²² je jasné, že v praxi je zejména navrhování rozsáhlejších zákonů vyhrazena vládě. Dá se říci, že je tím pádem určitým způsobem znevýhodněna parlamentní opozice – lze si totiž jen těžko představit, že opoziční poslanci podají například vlastní relevantní návrh kompletního občanského nebo trestního zákoníku.

Větší (byť zdaleka ne úplnou) „rovnost zbraní“ by v tomto případě zajistilo, pokud by odborné zázemí v oblasti legislativy bylo v mnohem větší míře automaticky poskytováno a z veřejných prostředků financováno také poslancům, nejlépe poslaneckým klubům. Určitou, i když pouze letmou, inspirací ohledně financování může být fenomén takzvaného politického institutu, který byl zakotven do zákona o politických stranách novelou č. 302/2016 Sb. s účinností od 1. ledna 2017. Příspěvek na podporu činnosti politického institutu činí podle zákonné úpravy 10 % celého ročního příspěvku na činnost strany a hnutí,¹²³ odvíjí se tedy nepřímou od výsledků voleb do Poslanecké sněmovny.

Legislativní odbor poslaneckého klubu by se nicméně v podstatných parametrech od politického institutu lišil. Zaprvé by šlo o aparát vykonávající činnost uvnitř zákonodárného procesu, na rozdíl od politického institutu provozujícího typicky aktivity směrem navenek, mezi občanskou společností. To znamená, že je zde ještě daleko více posíleno sepjetí mezi výsledky voleb do Poslanecké sněmovny a velikostí příspěvku.

Zadruhé pak příspěvek na podporu činnosti politického institutu, jak už vyplývá z jeho názvu, nemá být výhradním či dominantním příjmem institutu. Jinými slovy, politický institut by měl být schopen vyvíjet svou činnost i bez příspěvku, který by tuto činnost měl pouze podpořit. Oproti tomu legislativní odbor poslaneckého klubu těžko bude získávat s výjimkou podpory od politické strany zdroje jiné, což souvisí s povahou jeho činnosti zmíněnou v předchozím odstavci, a tím pádem by pro jeho udržitelný provoz byl potřeba příspěvek vyšší.

Pokud politická strana využije příspěvek na činnost politického institutu v současném nastavení, dojde de facto k navýšení nákladů státního rozpočtu oproti stavu před zmíněnou novelou. Zvýšení provozních nákladů Parlamentu přitom bývá u české veřejnosti mimořádně nepopulární, jak často vidíme třeba na příkladu otázky zvyšování platů poslanců. Vhodnějším

¹²² To znamená, že vláda nemá oproti ostatním navrhovatelům žádná formální privilegia, např. v podobě přednostního projednání svých návrhů nebo rozšíření možností, kdy může svůj návrh vzít zpět.

¹²³ Příspěvek na činnosti zahrnuje podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona stálý příspěvek a příspěvek na mandát.

řešením by tak bylo prostředky na odborné legislativní zázemí získat odpovídajícím snížením jiných výdajů, a to samozřejmě takových, které se jeví jako nejméně nezbytné.

Jako nejvhodnější se v tomto směru jeví příspěvek na mandát. Jak už bylo řečeno, legislativní odbor poslaneckého klubu bude přímo navázán na aktuální parlamentní práci a tím pádem dává smysl, aby odrážel velikost toho kterého klubu, přesněji řečeno, počet mandátů. Výše příspěvku na mandát zákonodárců (v současnosti jde o 900 000 Kč za rok) je přitom už dlouho předmětem kritiky. Podle ní strany při tak štedrých darech od státu nemají příliš motivace silněji zakotvit v občanské společnosti a shánět prostředky také tam, dochází navíc k enormnímu zvýhodnění stran majících zástupce v Parlamentu oproti stranám ostatním.

Ústavní soud ČR už dokonce před 18 lety nálezem Pl. ÚS 53/00 zrušil ustanovení o příspěvku na mandát poslance nebo senátora ve výši 1 milion Kč ročně. Přitom konstatoval, že tímto krokem „vytváří Ústavní soud též prostor Parlamentu pro uplatnění celkově nového přístupu k financování politických stran státem tak, aby proporce mezi dotacemi dosažených pozic a dotacemi úspěchu ve volební soutěži se změnil výrazně ve prospěch ocenění počtu hlasů získaných ve volbách.“

Parlament však už v té době bezprostředně¹²⁴ reagoval stanovením výše příspěvku na 900 000 Kč ročně, což při nejlepší vůli nelze hodnotit jako naplnění představy, kterou Ústavní soud v citovaném nálezu vyslovil.¹²⁵ V mezidobí samozřejmě reálnou hodnotu příspěvku poměrně znatelně snížila inflace, nastíněné ústavněprávní otázky ovšem přesto zůstávají stále aktuální.

V případě vzniku legislativního odboru poslaneckého klubu by bylo vhodné příspěvek snížit o poměrnou částku, v modelovém příkladu na dvě třetiny, a ušetřenou třetinu

¹²⁴ Příslušná novelizace byla provedena formou přílepku k nesouvisejícímu zákonu č. 170/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků, a ve Sbírce zákonů vyhlášena už 4. dubna 2001.

¹²⁵ Na okraj je potřeba zmínit, že Ústavní soud krátce předtím velkým volebním nálezem Pl. ÚS 42/00 zrušil příspěvek na úhradu volebních nákladů ve výši 30 Kč za získaný hlas pro strany, které ve volbách do Poslanecké sněmovny překonaly hranici 2 %. Parlament tento příspěvek novelou č. 37/2002 Sb. v duchu výtek ÚS navýšil na 100 Kč a hranici snížil na 1,5 %, což mu může být přičteno k dobru.

(tj. 300 000 Kč za jeden mandát poslance)¹²⁶ pak ponechat právě na financování činnosti legislativců. Je nasnadě, že menší poslanecké kluby by na základě toho měly legislativní odbor spíše skromnější, to nicméně v zásadě koresponduje jednak s předpokladem, že jejich členové budou podávat také méně legislativních návrhů, které bude nutné vypracovávat, a jednak také se současným stavem počtu (úvazků) poslaneckých asistentů a velikostí podpůrného aparátu klubu.¹²⁷ I např. šestičlenný poslanecký klub¹²⁸ by ovšem získal v takovém případě 1 800 000 Kč ročně, což jistě není malá částka, která by nestačila na chod legislativního aparátu, zvláště pokud uvážíme, že poslanečtí legislativci by typicky nemuseli vykonávat svoji činnost na plný úvazek.¹²⁹

Využívání příspěvku na činnosti legislativního odboru poslaneckého klubu by samozřejmě muselo být odpovídajícím způsobem kontrolováno, ať už oficiálními institucemi nebo prostou občanskou kontrolou zahrnující také média, aby nedocházelo k vyvádění peněz zpět do stranických aparátů, do rukou zpřátelených lobbistů nebo kamkoliv jinam, kam původně v žádném případě nebyly určeny.

Český právník a spolupracovník poslaneckého klubu České pirátské strany Lukáš Lev Červinka velmi kriticky hodnotí fakt, že téměř všechny interní materiály poslaneckých klubů bývají v dnešní době neveřejné,¹³⁰ což se týká rovněž materiálů souvisejících s hospodařením klubů. Jako problémový fenomén pak vnímá návratnost některých příspěvků, tj. stav, kdy se

¹²⁶ Vedlejším produktem implementace takové úpravy by byla také úspora veřejných prostředků, neboť by ruku v ruce se snížením příspěvku za mandát poslance bylo jistě legitimní uvažovat o identickém snížení příspěvku za mandát senátora (u něhož se zákonodárná iniciativa předpokládá výrazně méně často a vystačí mu tak případně podpora ze strany Senátu nebo jeho vlastního politického uskupení) a také propořčným snížením příspěvku za mandát zastupitele kraje.

¹²⁷ ČERVINKA, Lukáš Lev. *Taje kabinetní politiky: poslanecké kluby v ústavním systému České republiky*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-82-4, s. 91.

¹²⁸ Menší klub zatím v české Poslanecká sněmovně (dříve České národní radě) v její téměř třicetileté historii nepůsobil a vzhledem k volebnímu systému užívaném při volbách do Poslanecké sněmovny to ani není příliš pravděpodobné. Současné znění JŘPS jinak připouští nejméně tříčlenný poslanecký klub.

¹²⁹ Dá se naopak očekávat, že by poslanci mohli, vedle nezbytných řadových pozic, získávat častěji ad hoc služby renomovaných expertů z akademické sféry či z právní praxe rozličných právnických profesí.

¹³⁰ Byť je v této souvislosti třeba vzít do úvahy, že Červinkův postoj k otázce míry transparentnosti, vycházející z jeho politické příslušnosti, lze považovat za dosti vyhraněný ve prospěch maximální transparentnosti.

některé nevyčerpané příspěvky vrací Poslanecké sněmovně zpět, což motivuje kluby těsně před koncem roku peníze vyčerpat prakticky jakýmkoliv (tj. i značně neefektivním) způsobem.^{131,132}

Není ovšem důvod, proč by institucionální kontrola i případě politických klubů, a tím pádem i v případě jejich legislativních odborů, nemohla být vykonávána Úřadem pro dohled nad financováním politických stran a politických hnutí, který byl zřízen zákonem č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, a další související zákony. Tomuto řešení by nahrával i názor L. Červinky, který považuje za autonomní orgány politických stran, a to samozřejmě ve smyslu organizační autonomie na strukturách politických stran, nikoliv autonomie na platné právní úpravě.¹³³

I tak nicméně nezbyvá ovšem než konstatovat, že hlavním korektivem by tak jako tak byla politická odpovědnost poslaneckého klubu za legislativní návrhy podávané jeho poslanci, která by měla vést ke snaze zajistit pro tyto poslance z poskytnutých finančních prostředků co možná nejlepší odbornou podporu.

¹³¹ O zneužívání tzv. expertovného, přesněji „náhrad výdajů za odborné a administrativní práce“, psal již v roce 2010 investigativní novinář Radek Kedroň působící v té době v Hospodářských novinách. KEDROŇ, Radek.: Za statisíce radí poslancům. Jejich jména jsou však přísně tajná. *IHned.cz [online]*. 2010. [cit. 2019-02-11]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-50362650-za-statisice-radi-poslancum-jejich-jmena-jsou-vsak-prisne-tajna>.

¹³² ČERVINKA, Lukáš Lev. *Taje kabinetní politiky: poslanecké kluby v ústavním systému České republiky*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-82-4, s. 46, 101-103.

¹³³ Tamtéž, s. 23–30.

Závěr

Není žádným překvapením, že kvalita důvodových zpráv v českém legislativním procesu je, podobně jako kvalita snad všech fenoménů v lidském životě nejen v oblasti práva, různá. Existují důvodové zprávy kvalitně zpracované, plnící svoji funkci, najdeme ovšem rovněž takové, u nichž kritický čtenář cimrmanovsky řečeno věru neví, co jim vytknouti dříve. Bohužel, v soudobém českém legislativním procesu má druhá kategorie až příliš mnoho zástupců. Bylo by ovšem jednak smutné a jednak z hlediska požadavků na akademický text nepřijatelné, kdyby z celé práce vyplynulo jen a pouze takto banální konstatování.

Jak současná účinná právní úprava v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny, tak již platná, ale zatím neúčinná právní úprava v zákoně o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, důvodovou zprávu k návrhům zákonů vyžaduje, buď jako jejich integrální součást, nebo jako obligatorní přílohu. Na adresu zatím neúčinné právní úpravy lze vyslovit dvě mírně kritické poznámky. Zaprvé, důvodová zpráva je institut pevně spjatý se samotným počátkem legislativního procesu, nikoliv s jeho závěrem ve formě publikace; lze tak spatřovat lehce nesystémový prvek v její úpravě zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, tím spíše, že důvodová zpráva ani podle nynější ani podle nové právní úpravy není ve Sbírce publikována. Zadruhé by se jevilo jako žádoucí, kdyby zákonodárce přijal do zákona náročnější požadavky na důvodovou zprávu, především pak na její obecnou část, z Legislativních pravidel vlády. Ty už jsou dnes uznávány za standard dobré praxe, ačkoliv normativně zavazují pouze vládu a jí podřízené orgány.

K tomu, aby bylo možné pronést poučenou kritiku reálných důvodových zpráv, bylo nutné definovat jejich hlavní funkce, které by v ideálním případě měly plnit. První z nich je funkce jakéhosi vodítka, které má autorům právních předpisů dopomoci k tvorbě kvalitního textu právní normy. K tomu je ovšem třeba, aby byla důvodovým zprávám přikládána odpovídající důležitost a nebyly brány jako nutná přítěž, kterou je nutné splnit *pro forma*. Patrně neskloňovanější ze všech je funkce důvodových zpráv při interpretaci práva, konkrétně pak při metodě historického výkladu, kde důvodová zpráva vystupuje jako hlavní (byť ne jediný) zdroj vůle zákonodárce. Třetí funkcí, kterou může důvodová zpráva plnit, je legitimizace omezení základních práv. Předkladatel zákona by měl jasně identifikovat, do kterých ústavně zaručených práv jeho návrh zasahuje a z jakého legitimního důvodu. V ideálním případě by pak důvodová zpráva měla být pomocníkem v případě rozhodování Ústavního soudu o ústavnosti normy, případně pomocníkem soudů mezinárodních. Poslední, často opomíjenou, rozhodně však ne méně důležitou funkcí je legitimizace schválených závazných pravidel chování před občany.

Tuto úlohu by měla rozhodující měrou plnit parlamentní rozprava, v české improvizované parlamentní kultuře se tak však většinou neděje a důvodová zpráva by mohla být vhodným instrumentem, který úlohu převezme.

Mnohé důvodové zprávy však jsou způsobilé nadefinované funkce plnit buď jen stěží, nebo vůbec. Mezi hlavní problémy patří nedostatečné zhodnocení rozpočtových dopadů. I když jde mnohdy o nejsložitější a hlavně nejnepředvídatelnější část důvodové zprávy, nelze na její náležité zpracování rezignovat, protože odpovídá principu evidence-based making policy, který nesporně patří k zásadám moderní tvorby správného práva. Dalším častým slabým místem bývá zhodnocení souladu s ústavním pořádkem, kde se objevuje buď prosté konstatování absence rozporu, nebo text mířící úplně mimo ta místa ústavního pořádku, s nimiž by návrh mohl mít problém. Posledním hojně se objevujícím problémem je pouhé parafrázování, až přejímání textu jednotlivých ustanovení do zvláštní části důvodové zprávy. Takový postup je nejenže zapovězen Legislativními pravidly vlády, ale především činí příslušnou část důvodové zprávy zbytečnou.

Ke zlepšení situace by podle mého názoru mohlo přispět zpřísnění právní úpravy důvodové zprávy přímo v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Na to navazujícím důležitým krokem by ovšem musela být větší autorita a asertivita předsedy Poslanecké sněmovny, který má již dnes (přestože by zpřesnění právní úpravy v tomto směru bylo jistě žádoucí) možnost nejkřiklavější případy návrhů s odbytou důvodovou zprávou nepostoupit organizačnímu výboru a tím neumožnit jejich projednávání na plénu. Z toho důvodu by měl předseda dolní komory českého Parlamentu být všemi uznávanou morální autoritou, k čemuž přispívá, pokud není hlavním nositelem politického programu. Aby mohl kvalifikovaně posoudit, zda byly splněny zákonné požadavky na důvodovou zprávu, bylo by vhodné, aby disponoval právnickým vzděláním a patřil mezi nejzkušenější členy Sněmovny.

Problematické je také odůvodňování pozměňovacích návrhů, s nimiž poslanci v praxi českého legislativního procesu tradičně nešetří, podobně jako se samotnými návrhy zákonů. Není tak výjimkou, že značná část výsledného schváleného textu zákona pochází právě z pozměňovacích návrhů. Důvodová zpráva ovšem zůstává od počátku legislativního procesu v totožném znění, a tak k některým částem zákona odůvodnění chybí. Zájemce o něj se musí probírat sněmovními i senátními tisky a stenoprotokoly, což pro něj je značně nekomfortní. Lepší by tedy bylo, kdyby pozměňovací návrhy obsahovaly jako svou integrální součást pozměňovací návrh k příslušné části (příslušným částem) zvláštní části důvodové zprávy.

Posledním námětem vyplývajícím z práce je možnost vzniku legislativních odborů poslaneckých klubů. Poslanci sice již dnes disponují podpůrným odborným aparátem ať už na úrovni klubu, nebo ve formě osobních asistentů, v žádném případě se ovšem nemohou rovnat profesionální byrokracii stojící za vládou. Legislativní odbor by byl financován z přímých dotací odvislých od počtu poslanců, jako ideální by se přitom jevilo finance na tyto dotace uvolnit zkrácením příspěvku na mandát, který již mnoho let vzbuzuje politické i ústavněprávní kontroverze.

Nejvýraznější a nejvíce žádoucí změnou by ovšem byla změna v myšlení samotných předkladatelů návrhů, od jednotlivými poslanci počínaje a vládními úředníky konče, neboť ani vládní návrhy nedisponují vždy bezvadnou důvodovou zprávou. Konec konců každý návrh je vizitkou svého předkladatele, který sice nese politickou odpovědnost především za jeho obsah, ale také za jeho formu. A je v tomto směru především úlohou odborné veřejnosti, aby na kvalitu důvodových zpráv odpovídajícím způsobem tlačila.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury – bibliografie

- BALÍK, Stanislav, Petr FIALA, Jiří HANUŠ a František MIKŠ. *Manifest čtyř: program pro přátele svobody*. Brno, 2017. ISBN 978-80-7485-135-3.
- BASTIAT, Frédéric. *Petice za zákaz slunce a jiné absurdity ekonomie*. Praha: Ludwig von Mises Institut, 2015. ISBN 978-80-87733-18-9.
- BOHÁČ, Radim a kol. aut. *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, 547 s. ISBN 978-80-7312-074-0.
- BROKLOVÁ, Eva, LOUŽEK, Marek, ed. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010. Ekonomika, právo, politika. ISBN 978-80-86547-89-3.
- ČERVINKA, Lukáš Lev. *Taje kabinetní politiky: poslanecké kluby v ústavním systému České republiky*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-82-4.
- GERLOCH, Aleš a JAN KYSELA (EDS.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: Aspi, 2007. ISBN 978-807-3572-877.
- GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1, s. 207.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3806-521.
- HAYEK, Friedrich A. von. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. 2. vyd. Praha: Academia, 1994. ISBN 978-80-8638-955-4.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Střet civilizací: boj kultur a proměna světového řádu*. V Praze: Rybka Publishers, 2001. ISBN 80-861-8249-5.
- KLAUS, Václav, LOUŽEK, Marek, ed. *Soudcokracie v ČR: fikce, nebo realita? : sborník textů*. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006. Ekonomika, právo, politika. ISBN 80-865-4759-0.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-720-1606-7.
- KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010. ISBN 978-80-7440-023-0.
- KOLÁŘ, Petr a kol. *Parlament České republiky*. 3., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013. Extra (Leges). ISBN 978-80-87576-95-3.
- KYSELA, Jan. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-868-6199-6.
- KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2006. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 80-858-8978-1.

- KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-022-2.
- MLSNA, Petr. *Ústava ČR - vznik, vývoj, perspektivy*. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-63-9.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 1. úplné vyd. Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-90-5
- PAVLÍČEK, Václav a Helena HOFMANNOVÁ. *Občanská a lidská práva v současné době*. Praha: Auditorium, 2014. ISBN 978-80-87284-51-3.
- PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti: je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-556-2.
- ROTHBARD, Murray Newton. *Manifest svobody*. Praha: Ludwig von Mises Institut, o.s., 2015. ISBN 978-80-87733-21-9.
- SYLLOVÁ, J. a kol.: *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* (v databázi ASPI, 2019).
- URZA, Martin. *Anarchokapitalismus: stát je špatný sluha, ale zlý pán*. Praha: Tereza Sladkovská, 2018. ISBN 978-80-270-1648-8.
- VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut, 2002. ISBN 80-863-8922-7.
- VON MISES, Ludwig. *Lidské jednání: Pojednání o ekonomii*. Praha: Grada, 2019. ISBN 978-80-86389-61-5.
- WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1.
- WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. Studie (Auditorium). ISBN 978-80-87284-36-0.

2. Seznam použité literatury – časopisové články

- RICHTER, Tomáš. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 3, s. 105-109. ISSN 1210-6410.
- WINTGENS, LJ. Legisprudence as a New Theory of Legislation. *Ratio Juris*. 19, 1, 1-25, Mar. 2006. ISSN: 09521917.
- WINTR, J.: Nález Ústavního soudu o důchodovém systému: Quo vadis, sociálněprávní judikatura Ústavního soudu?, in: *Jurisprudence*, č. 5/2010, str. 30-38.

3. Seznam použitých internetových zdrojů

- DUŠEK, Libor. Hodnocení dopadů v legislativním procesu – pohled tak trochu zevnitř. Jiné Právo [online]. 12. 4. 2012 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/04/hodnoceni-dopadu-v-legislativnim.html>.
- KEDROŇ, Radek a Vojtěch BLAŽEK. Asistenti poslanců: průšviháři, lobbisté, byznysmeni a děti. IHned.cz [online]. 2010 [cit. 2018-12-11]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-46499570-asistenti-poslancu-prusvihari-lobbiste-byznysmeni-a-deti>.

KEDROŇ, Radek.: Za statisíce radí poslancům. Jejich jména jsou však přísně tajná. IHned.cz [online]. 2010. [cit. 2019-02-11]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-50362650-za-statisice-radi-poslancum-jejich-jmena-jsou-vsak-prisne-tajna>.

KOŽELUHA, Patrik. Úmysl zákonodárce v interpretaci práva. Časopis Všechno [online]. [cit. 2018-04-09]. Dostupné z: https://www.vsechno.cz/clanek/umysl-zakonodarce-v-interpretaci-prava_42b9a82f-b1e0-4438-97fd-3f605a284e88.

Online symposium blogu Jiné právo k případu Melčák, dostupné z <http://jinepravo.blogspot.com/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>.

4. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Zákon č. 90/1995 Sb., o Jednácím řádu Poslanecké sněmovny.

Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv

Zákon č. 222/2016, o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

5. Seznam použité judikatury

Nález Pl. ÚS 42/00 – Změna volebního systému

Nález Pl. ÚS 36/01 – Odměna a náhrada výdajů správce konkurzní podstaty

Nález Pl. ÚS 77/06 – Legislativní přílepky (jezdci) a jejich ústavnost

Nález Pl. ÚS 8/07 – Redukční hranice pro výpočet procentní výměry důchodu

Nález Pl. ÚS 24/07 #3 – Návrh na zrušení části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů – daňová část

Nález Pl. ÚS 27/09 – Kauza Melčák

Nález Pl. ÚS 26/16 – Elektronická evidence tržeb

Nález Pl. ÚS 6/17 - Dluhová brzda veřejných rozpočtů aneb hospodaření územních samosprávných celků

Rozsudek velkého senátu ESLP č. 74025/01 z 6. 10. 2005 - Hirst proti Spojenému království

6. Seznam ostatních zdrojů – sněmovní a senátní tisky

Sněmovní tisk č. 585 3. volebního období (1998–2002).

Sněmovní tisk č. 222 5. volebního období (2006–2010).

Sněmovní tisk č. 410 5. volebního období (2006–2010).
Sněmovní tisk č. 796 5. volebního období (2006–2010).
Sněmovní tisk č. 362 6. volebního období (2010–2013).
Sněmovní tisk č. 415 6. volebního období (2010–2013).
Sněmovní tisk č. 528 6. volebního období (2010–2013).
Sněmovní tisk č. 613 6. volebního období (2010–2013).
Sněmovní tisk č. 275 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 555 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 564 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 611 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 646 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 687 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 820 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 883 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 915 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 961 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 1059 7. volebního období (2013–2017).
Sněmovní tisk č. 20 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 38 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 109 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 126 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 138 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 188 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 200 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 241 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 286 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 347 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 368 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 378 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 384 8. volebního období (od 2017).
Sněmovní tisk č. 387 8. volebního období (od 2017).
Senátní tisk č. 185 5. volebního období (2004–2006).
Senátní tisk č. 185 9. funkčního období (2012–2014).

7. Seznam ostatních zdrojů – stenoprotokoly

Stenoprotokol ze schůze PS, 31. 1. 2008.

Stenoprotokol ze schůze PS, 20. 9. 2011.

Stenoprotokol ze schůze PS, 11. 7. 2018.

Stenoprotokol ze schůze PS, 19. 9. 2018.

Stenoprotokol ze schůze PS, 18. 12. 2018.

Stenoprotokol ze schůze PS, 20. 12. 2018.

Stenoprotokol ze schůze PS, 22. 1. 2019.

8. Seznam ostatních zdrojů – legislativní knihovna eKlep

Návrh zákona o lobbování, č. j. předkladatele 21676/2018-OHR.

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů, č. j. předkladatele 32081/2018-OHR.

Návrh novely vyhlášky o rozpočtové skladbě, č. j. předkladatele MF-23450/2018/1104-5.

Kvalita a význam důvodových zpráv v českém legislativním procesu

Abstrakt

Důvodové zprávy k návrhům zákonů jsou podle závazné právní úpravy integrální součástí legislativního procesu v České republice již dlouhý čas, výrazně přesahující trvání samostatného české státu. Právní věda jim však, podobně jako celému legislativnímu procesu, nevěnuje příliš velkou pozornost. Bohužel, podobně je na tom také většina aktérů legislativního procesu.

Tato práce nejprve stručně popisuje právní úpravu vztahující se k důvodovým zprávám. Při tom bere v úvahu jednak účinnou úpravu, jednak platnou úpravu s účinností plánovanou od roku 2020, ale také úpravu v Legislativních pravidlech vlády závaznou pouze pro vládní návrhy zákonů.

Vycházejíc z předpokladu, že tvorba důvodové zprávy není cílem sama o sobě, práce nejprve definuje funkce, kterou v českém právním prostředí důvodové zprávy plní. Teprve v závislosti na nich lze totiž určit standardy, jak má v praxi důvodová zpráva vypadat, případně jak vypadat určitě nemá.

Na základě definovaných funkcí jsou pak identifikovány nejčastěji se vyskytující nedostatky, které plnění těchto funkcí znesnadňují či úplně znemožňují. Tyto nedostatky jsou prezentovány na příkladech reálných materiálů (návrhů zákonů) z legislativního procesu – zastoupeny jsou návrhy schválené a vyhlášené jako zákony, návrhy neschválené i návrhy v současnosti se nacházející v různých fázích legislativního procesu.

Z faktu, že kvalita důvodových zpráv nebývá vždy excelentní, vyplývá existence nemalého prostoru pro zlepšení situace. Autor práce nastiňuje několik možných změn, které by dle jeho subjektivního názoru k nezanedbatelnému zlepšení vést mohly a zároveň by bylo možné je poměrně rychle a bez problémů do legislativního procesu zavést.

Nelze nicméně přehlížet, že klíčovým faktorem, majícím potenciál stát se největším pozitivem pro kvalitu důvodových zpráv, by bylo přehodnocení postoje klíčových aktérů legislativního procesu ve smyslu většího uvědomění jejich nemalého významu.

Klíčová slova: důvodové zprávy, legislativní proces, Parlament.

Quality and importance of explanatory reports in Czech legislative process

Abstract

According binding legislation, explanatory reports attached to legislative bills is integral part of legislative process in the Czech republic for a long time, dramatically exceeding duration of autonomic Czech state. However, law sciences aren't interested in them a lot, equally to whole legislative process. Unfortunately, most of legislative actors do the same.

At first, this thesis briefly describes legislation related to explanatory reports. It considers both efficient legislation and valid legislation with efficiency planed from 1st January 2000, but also legislation in Legislative government guideline, which is binding only for legistatory bill submitted by government.

Coming out from assumption, that writing explanatory report isn't the purpose by itself, the thesis define several functions, which explanatory reports should fulfill. Only in comparison with to these fuctions, we could say how explanatory report should like and eventually how it definitely souldn't.

Base on these defined functions, the most common lacks of explanatory notes, which makes fullfiling the function more difficult or even impossible. These lacks is presented at real documents (bills) from legislative process – passed bills, rejected bills and also bill going through the various parts of legislative process right now is represented.

From fact that quality of explanatory reports is not always excellent results the existence of quite large space for improving the situation. The author of the thesis suggest several changes, which would lead to the significant improving according to his subjective opinion. Except that, these changes are able to be implement quickly and easily to the real legislative process.

Nevertheless, it is necessary to say that most decisive circumstance having potencial to be the biggest positive for quality of explanatory reports, would be transformation of main legislative actors' attitude, in the direction of large awareness of enormous importance of explanatory notes.

Key words: explanatory reports, legislative process, Parliament.