

Posudek oponenta k diplomové práci Dominika Hrubého s názvem Kvalita a význam důvodových zpráv v českém legislativním procesu

Obecně

Práce se věnuje úloze, kterou reálně hrají a kterou by měly hrát důvodové zprávy doprovázející návrhy právních předpisů. Poukazuje na faktory, které ovlivňují jak tuto roli, tak kvalitu důvodových zpráv jako takových. Práce je založena na studiu značného množství legislativních dokumentů a jejich dílčím hodnocení s přihlédnutím ke stávající odborné literatuře.

Formální kritéria

Práce je rozdělena do 4 kapitol, úvod a závěr nepočítaje. První kapitola se věnuje významu Legislativních pravidel vlády, druhá funkci důvodových zpráv, třetí jejich nedostatkům v tuzemské legislativní praxi, čtvrtá námětům pro zlepšení (tato část je v obsahu na str. iv práce označena chybně, tj. stejně, jako kapitola třetí).

Strukturou a rozvržením práce je práce adekvátní, stejně tak i způsobem zpracování. Rozsah zpracované literatury je dostatečný. Z hlediska jazykového zpracování lze vytknout menší pečlivost při závěrečné redakci práce (viz např. chyby v obsahu práce a jinde v práci).

Obsahová kritéria

Autor si poměrně trefně všímá podstatných nedostatků tuzemské legislativní praxe, které se projevují nejen v samotných předpisech, ale i v doprovodných materiálech, kterými jsou mj. důvodové zprávy.

V tom spočívá jak pozitivum, tak jistá slabina práce, kterou je poněkud kazuistický popis nešvarů legislativní praxe, který autor podává. Autor sice provádí určité shrnutí či zobecnění svých poznatků, avšak jde o úkol nelehký. Důvodem je skutečnost, že pochybení při koncipování důvodových zpráv se v zásadě opakují, a to z příčin, které autor dobře odhaluje. Nedostatky identifikované autorem lze shrnout do následujících okruhů: důvodové zprávy nepřinášející nic k obsahu samotné navrhované právní úpravy, jsou mnohdy jen parafrází textu zákonného ustanovení; absentuje věcné hodnocení souladu návrhů s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky; absentuje hodnocení dopadů právní úpravy (RIA); absentuje hodnocení rozpočtových dopadů navrhované úpravy.

S autorem lze v mnoha ohledech v jeho hodnocení souhlasit. Domnívám se však, že autor mohl vzít do úvahy ještě některé další aspekty. Především je potřeba objasnit, kdo je vlastně autorem důvodové zprávy, jinak řečeno, čí intence by důvodová zpráva, za předpokladu své formální a obsahové úplnosti, vyjadřovala. Vyjdeme-li z toho, že autory podstatného množství legislativního materiálu jsou ministerští úředníci, nelze říci, že důvodová zpráva vlastně odráží představu těchto konkrétních (ovšem navenek anonymních) osob? Nebo lze tvrdit, že důvodová zpráva vyjadřuje intenci předkladatele, tj. kupříkladu vlády? Nebo nakonec vyjadřuje intenci zákonodárce? Tak jako samotný text právního předpisu může vést k jiným důsledkům, než které jsou zamýšleny, stejně může vést k jiným

než zamýšleným důsledkům důvodová zpráva. Jinak řečeno, lze tvrdit, že pokud autor důvodové zprávy uvede, jaké důsledky má určité ustanovení vyvolat, je třeba skutečně ve smyslu tohoto záměru právní předpis vykládat? Nehrozí v takovém případě, že důvodová zpráva nakonec převáží význam samotného právního předpisu? V této souvislosti je např. otázkou, zda je skutečně rozumné trvat na změně důvodové zprávy v souvislosti se změnou právního předpisu v rámci legislativního procesu (str. 48). Jsou-li v zásadě mnohdy zbytečné pro svoji bezobsažnost důvodové zprávy k „hlavnímu“ návrhu, v čem by pomohlo řádně zdůvodňovat pozměňovací návrhy?

Autor si také mohl povšimnout kolísavé kvality důvodových zpráv i u právních předpisů značně odborné povahy. Typickým příkladem je důvodová zpráva k občanskému zákoníku, při jejímž čtení se nelze ubránit dojmu, že autorům návrhu docházely během jeho vytváření síly. Zatímco úvodní ustanovení občanského zákoníku se vysvětlují v důvodové zprávě z různých právně filozofických, doktrinálních, historických atd. hledisek, důvodová zpráva např. k přechodným ustanovením se omezuje na několik málo vět, ačkoliv jde v podstatě o nejdůležitější část celého kodexu.

V jiných případech se lze setkat s důvodovými zprávami, které jsou v podstatě celou analýzou RIA o mnoha desítkách stran pochybné informační hodnoty vzhledem k obsahu návrhu. Tohoto aspektu si mohl autor též povšimnout.

Celkově shrnuto, otázky, které si klade autor, by bylo možno s trochou nadsázky položit i jinak, a to tak, zda vůbec důvodové zprávy mají ještě nějaký smysl a zda vlastně nejsou matoucím prvkem.

Práci lze k obhajobě doporučit. Hodnocení bude záviset na průběhu obhajoby, při kterém by se měl autor zaměřit na otázky a problémy naznačené v tomto posudku.

V Praze dne 15. dubna 2019

JUDr. Jan Tryzna, Ph.D.