

## Posudek oponenta na disertační práci Mgr. Marie Zámečnickové „Vady zákonodárného procesu a zákonodárství vůbec“

Disertační práce má 393 157 znaků vlastního textu, k němuž je připojen seznam použitých zkratk, přehled obsahu, seznam použité literatury a resumé v českém a německém jazyce.

Obsahem disertační práce je analýza problematiky zákonodárného procesu v České republice, v Rakousku a v Německu, zejména z hlediska ústavních a zákonných pravidel tvorby zákonů a jejich reflexe relevantní judikaturou ústavních soudů a názory (především) právní nauky. Autorka ke zpracování práce využila řadu relevantních pramenů tuzemské i zahraniční provenience, na něž průběžně odkazuje v poznámkách pod čarou. První část práce je současně označena za „výstup ... v rámci projektu *Specifického vysokoškolského výzkumu 2017–2019, č. 260 361, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy*“.

Práci je nutno ocenit předně jako systematické pojednání o požadavcích na tvorbu „dobrého práva“ (obecnost, jasnost, určitost, pravdivost, předvídatelnost, bezrozpornost a srozumitelnost) a nástrojích k jejich dosahování (procedurální i institucionální povahy). Pro českého čtenáře je nadto zvláště přínosná řada podrobností z německé a rakouské právní úpravy a legislativní praxe, jež by se mohla stát vítanou inspirací i pro orgány podílející se na tvorbě zákonů v České republice (jako jsou např. zvláštní vládní poradní orgány a programy pro „lepší zákonodárství“).

Důkladná pozornost je v práci věnována rozhodovací praxi ústavních soudů. Pokud jde o ten český, autorka vystihla patrně kolísání jeho judikatury v důrazech na kvalitu zákonodárného procesu (sc. chápání „ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona“): „*Zatímco zpočátku (nález k technické novele obchodního zákoníku či zejména přílepkový nález) Ústavní soud kladl poměrně značné požadavky na bezvadnost legislativního procesu a nezdráhal se pro porušení pravidel zrušit celý zákon, tuto přísnost později korigoval a přihlásil se k určité zdrženlivosti.*“ (s. 161). Zcela namísto je tedy její konstatování, že Ústavní soud tak prozatím neurčil jasnou hranici mezi oněmi vadami zákonodárného procesu, v jejichž důsledku „*bez dalšího*“ napadený zákon zruší, a těmi, jež jsou „jen“ takovými procesními pochybeními, jež důvodem k jeho derogaci nejsou (s. 165). Trefné je tak její vyjádření, že nálezem k zákonu o státní službě „*staré hradby byly zbořeny a nahrazeny mnohem menším plotem*“ (s. 154). Dlužno ovšem podotknout, že právě ono odklánění se Ústavního soudu od dříve přísnějšího posuzování zákonodárné procedury není ani v řadách jeho soudců přijímáno bez výhrad – autorka správně poukazuje na odlišná stanoviska k nálezu o zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (s. 150), stejně tak bylo ovšem uplatněno několik disentů i k nálezu o zákonu o státní službě, kritizujících právě odklon od dřívější judikatury, o nichž se však práce již, bohužel, nezmiňuje.

Poněkud rozpornými jsou autorčiny závěry ohledně úpravy a významu veta prezidenta republiky s jejími úvahami *de constitutione ferenda*. Na jedné straně totiž řadí prezidenta republiky a jeho právo suspenzivního veta mezi „*pojistky zákonodárného procesu*“ (s. 90, 91) s tím však, že „*prezidentovo veto je spíše než jako pojistka legislativního procesu mnohem častěji používáno jako politický nástroj a je využito převážně v případech názorového nesouhlasu s obsahem zákona než s procedurou jeho přijetí*“ (s. 104), na druhé straně zvažuje, „*zda by nebylo vhodnější prezidentovi svěřit pouze povinnost promulgace zákona*“ (s. 182), aby nakonec dospěla k závěru, že „*současná možnost poměrně jednoduchého přehlasování prezidentského veta v zásadě vylučuje, aby prezident mohl efektivně vykonávat*

*roli pojistky*“ (s. 183). K tomu pak ještě návrh, aby se o prezidentem vráceném zákonu hlasovalo v obou komorách, zahrnuje mezi návrhy na „*posílení pravomocí*“ Senátu (s. 182), což ovšem posiluje naopak postavení prezidenta, ať už v praxi využívá práva veta z jakýchkoli příčin. Nepodloženou je i teze, že prezidenti u nás využívají veto většinou – vedle „*čistě politických*“ důvodů – i z důvodů „*osobních*“ (s. 105), chce-li tím autorka naznačit, že k uplatnění veta je začasté vede i nějaký jejich soukromý zájem, jenž by snad mohl být přijatým zákonem ohrožen.

Za účelem posílení postavení Senátu podle práce „*lze po vzoru Německa volat po zřízení dohodovacího výboru, který by měl za úkol hledat kompromisy mezi oběma komorami*“, přičemž „*by dohodovací výbor mohl částečně přispět i k lepší podobě výsledného zákonodárství*“ (s. 182). Jestliže však v této souvislosti autorka konstatuje, že tento orgán u nás ve stykovém zákoně nebyl vytvořen „*a prosadil se institut tzv. člunku*“, a ústavní úpravu projednávání Senátem vrácených návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně považuje za deficitní, když „*může Senátem provedená oprava v případě, že pozměňovací návrh Senátu obsahuje nejen „legislativní vylepšení“, ale také návrhy politického charakteru, padnout pod stůl*“, je třeba upozornit jednak na to, že odkazovaná úprava ve stykovém zákoně se týká pouze projednávání návrhů ústavních zákonů nebo jiných zákonů vyžadujících souhlas obou komor, tudíž postup podle čl. 47 odst. 3 Ústavy ČR se u nich neuplatní, jednak na to, že dohodovací výbor (řízení) je předně o typickém institutu řešení neshod komor v podmínkách vyváženého bikameralismu ve spolkovém státě, a chápat jej jako způsob posílení slabší komory ve státě unitárním, natož jako nástroj pro „*lepší zákonodárství*“, se jeví v mnoha ohledech problematickým. Sama autorka práce ostatně poukazuje i na reálná rizika, jež s sebou vytvoření tohoto orgánu nese, jako jsou snížení transparentnosti zákonodárného procesu, jeho „*odparlamentarizování*“ a překračování kompetencí dohodovacím výborem (s. 140 n.).

**Závěr:** Disertační práce splňuje formální požadavky kladené na rigorózní práci, její téma spadá do tematického okruhu, ze kterého je konána státní rigorózní zkouška, její obsah není zastaralý a prokazuje schopnost samostatné tvůrčí činnosti uchazeče v tematickém okruhu, ze kterého je konána státní rigorózní zkouška. Disertační práce tak splňuje podmínky uvedené v čl. 50 odst. 3 opatření děkana č. 17/2017 o závěrečných pracích a doporučuji ji uznat jako práci rigorózní.

V Brně dne 28. února 2019

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.