UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Miroslav Crha

Deficity soudobé legislativní tvorby práva v České republice

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Pavel Ondřejek, Ph.D.

Katedra teorie práva a právních učení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 19. 7. 2021

Čestné prohlášení

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 219 948 znaků včetně mezer.

Miroslav Crha

V Praze dne 19. 7. 2021

Poděkování

Rád bych vřele poděkoval doc. JUDr. Pavlovi Ondřejkovi, Ph.D., za jeho velkou ochotu, trpělivost, aktivní snahu poradit a odborný přístup při vedení této práce.

OBSAH

1. Úvod ... 1

2. Teorie legislativní tvorby práva ... 2

2.1 Filozofická východiska kvalitní legislativy a legisprudence ... 2

2.1.1. Má dodržování pravidel vrozenou hodnotu? ... 2

2.1.2. Úvod do legisprudence ... 4

2.1.3. Legitimita zákonů dle legisprudence ... 8

2.2. Principy legisprudence ... 10

2.2.1. Princip koherence ... 11

2.2.2. Princip alternativy ... 12

2.2.3. Princip dočasnosti ... 14

2.2.4. Princip nutné síly normy ... 15

2.3. Povinnosti zákonodárce ... 17

2.4. Zhodnocení přístupu legisprudence ... 19

3. Kvalita legislativní tvorby práva v ČR ... 20

3.1. Úvod do legislativní tvorby práva v ČR ... 20

3.2. Úřední postupy tvorby práva a legislativní technika ... 22

3.2.1. Legislativní pravidla vlády ... 22

3.2.2. Legislativní technika ... 23

3.2.3. Proces přípravy legislativního návrhu ... 25

3.2.4. Zhodnocení legislativní techniky a procesu přípravy návrhů ... 31

3.3. Důvodové zprávy a RIA ... 34

3.3.1. Úvod do důvodových zpráv ... 34

3.3.2. Case-study důvodových zpráv ... 35

3.3.3. Hodnocení dopadů regulace ... 41

3.4. Vliv legislativního procesu v Parlamentu na kvalitu legislativní tvorby práva ... 48

3.4.1. Pravidla parlamentní procedury ... 48

3.4.2. Otázka kvality pozměňovacích návrhů ... 50

3.4.3. Vnímané nedostatky parlamentní procedury ... 51

3.4.4. Vlivy na kvalitu legislativní tvorby poslanců a senátorů ... 53

3.4.5. Změny spojené s e-Sbírkou a e-Legislativou 54

3.4.6. Interakce Parlamentu a Ústavního soudu 56

3.4.7. Tabulka deficitů legislativního procesu v Parlamentu 58

4. Identifikované deficity perspektivou legisprudence 58

4.1 Principy legisprudence 62

4.1.1. Koherence 62

4.1.2. Princip alternativy 64

4.1.3. Princip dočasnosti 64

4.1.4. Princip nutné síly normy 64

4.2. Povinnosti zákonodárce 65

4.2.1. Vyhledávání relevantních faktů 65

4.2.2. Povinnost formulace problému 65

4.2.3. Povinnost hodnotit a vážit alternativy 65

4.2.4. Povinnost prognózy 65

4.2.5. Povinnost retrospekce 66

4.2.6. Povinnost nápravy 66

5. Závěr 66

Seznam použitých zkratek 70

Seznam použitých zdrojů 71

1. ÚVOD

Legislativní tvorba práva je klíčovou součástí každého právního systému. Vytváří normy, které tvoří obsah práva a propůjčuje jim legitimitu. Přináší též možnost změny práva, která je nutná pro každý právní systém, který má reagovat na vývoj společenských postojů a potřeb. Přesto však legislativní tvorba práva není hlavním cílem pozornosti právních teoretiků. Větší pozornost je věnována výkladu práva. Přitom však i ten nejfundovanější výklad práva je omezen kvalitou práva, které vykládá. Na místě je tedy klást si otázky: (1) má náš legislativní proces slabiny, které umožňují přijímání nekvalitních zákonů? (2) Můžeme suverénnímu zákonodárci říkat, jaké zákony by měl přijímat? A pokud ano, (3) jaké kritéria bychom na zákonodárce a legislativní proces mohli klást, aby vedl ke kvalitním zákonům?

Cílem této práce je odpovědět na tyto otázky. Začněme od konce – abychom si mohli říct, co znamená nekvalitní právo, je nejdříve potřeba odpovědět, zda můžeme na zákonodárce klást požadavky kvality, a jak by takové požadavky měly vypadat. Na to se snažím odpovědět v teoretické části této práce, části 2. Zde konfrontuji díla různých právních teoretiků, abych došel ke koncepci, která umožňuje hodnocení kvality legislativní tvorby. Mnohé právně teoretické přístupy takové hodnocení neumožňují. Někdy to je proto, že legitimitu práva dovozují z jeho interní logiky. Jindy proto, že z etické pozice považují uspořádání společnosti autoritativními pravidly za žádoucí – čímž na zákonodárce kladou pouze velmi nenáročný požadavek, aby jeho zákony byly normativní. To, co mají tyto teoretické přístupy společné, je že nenabízí filozofický základ, na němž by bylo možné vystavět komplexní systém hodnocení legislativní tvorby. Proto docházím k Wintgensově teorii legisprudence. Pro legisprudenci je právo ospravedlnitelné tam, kde přináší pozitivní důsledky oproti absenci práva. Toto filozofické zakotvení postavení práva ve společnosti jako podmíněného hodnotami, které existenci práva předchází, umožňuje stanovit, jak by měl legislativní proces vypadat, aby vedl k legitimním výsledkům (zákonům). Legisprudence formuluje obecné principy legislativní tvorby práva, které analyzuji a srovnávám s přístupy ostatních autorů. Tyto principy jsou poté dále konceptualizovány do konkrétnějších povinností, které musí zákonodárce ve snaze o legitimitu naplnit. Tyto principy a povinnosti tvoří základ pro hodnocení kvality legislativního procesu.

Ve třetí části práce zkoumám teorii a praxi současné legislativní tvorby v České republice. Struktura této části přitom kopíruje cestu legislativního návrhu od svého početí až ke schválení. Nejprve se tedy věnuji úředním postupům tvorby legislativních návrhů a legislativní technice. Zabývám se přípravou věcného záměru a návrhu zákona a tomu, jaké jsou na ně kladené formální požadavky. Přitom nepomíjím výrazné rozdíly, které existují mezi návrhy předkládanými vládou a ostatními návrhy. Následně se věnuji důvodovým zprávám a hodnocení dopadů regulace. Legisprudence vyžaduje, aby zákonodárce jednal v rámci možností co nejracionálněji, což vyžaduje například informovanost, zvážení nutnosti přijetí normy či porovnávání různých řešení. Důvodové zprávy a hodnocení dopadů regulace jsou proto hodnotným zdrojem informací o tom, nakolik jsou legisprudenční požadavky naplňovány. V poslední kapitole třetí části se věnuji části legislativního procesu, která probíhá na půdě Parlamentu. Zde se zaměřuji na pravidla parlamentní procedury, ale také na nedostatky, které jsou vnímané

v praxi. Tématy je zde například vliv pozměňovacích návrhů na legislativní návrhy, politický lobbing, či připravovaná digitalizace Sbírky zákonů.

V průběhu třetí části identifikuji jednotlivé deficity legislativní tvorby práva. Zhodnocení toho, které aspekty procesu tvorby jsou deficitní, je podloženo požadavky legisprudence. Deficit je proto takový aspekt legislativního procesu, který není v souladu s principy legisprudence nebo selhává v plnění povinností, které legisprudence klade na zákonodárce.

Čtvrtá část slouží k reflexi a provázání poznatků ze třetí části s teorií. Zabývám se zde principy legisprudence a povinnostmi zákonodárce jednotlivě a hodnotím, které deficity se jich dotýkají a do jaké míry. To mi umožňuje zhodnotit provázanost mezi jednotlivými legisprudenčními požadavky, mezi jednotlivými deficity, a mezi legisprudenčními požadavky a deficity vzájemně.

Tato práce si neklade za cíl nabídnout všeobecné hodnocení legislativního procesu v ČR. Mám za to, že takový počin by mohl naplnit mnoho knih a jedna diplomová práce jej nemůže obsáhnout ve všech jeho ohledech. Cílem je identifikovat konkrétní deficity a v průběhu toho demonstrovat, jak můžeme v uvažování o legislativním procesu překročit propast mezi filozofií a praxí.

2. TEORIE LEGISLATIVNÍ TVORBY PRÁVA

2.1 FILOZOFICKÁ VÝCHODISKA KVALITNÍ LEGISLATIVY A LEGISPRUDENCE

2.1.1. MÁ DODRŽOVÁNÍ PRAVIDEL VROZENOU HODNOTU?

Představme si dopravní značení, které omezuje maximální rychlost na 50 km/h. A představme si laika, který se ptá, proč by měl limit rychlosti dodržovat. Znalci pozitivního práva takového laika můžou odkázat na předpisy správního práva, ze kterých toto pravidlo vyplývá. Co ale, když se laik zeptá, proč by měl vůbec dodržovat právní předpisy? Na to nám pomůže odpovědět teorie práva. Třeba s pomocí Hartova konceptu *rule of recognition*, tedy sekundárních pravidel, která nám pomáhají identifikovat platná primární pravidla, která nás přímo zavazují[1]. Díky ‚pravidlu uznání' můžeme vysvětlit, že zákon o provozu na pozemních komunikacích je platný, protože byl přijat řádným legislativním procesem.

Jenže co když se laik zeptá, proč by měl vůbec dodržovat jakákoliv pravidla, nehledě na to, že jsou právně závazná? Kdo dal zákonodárci právo rozhodovat o tom, co řidič automobilu smí a co nesmí? V tomto bodě se otevírají dvě cesty, kterými můžeme v argumentaci pokračovat. Jednou cestou je tvrdit, že dodržování pravidel má samo o sobě hodnotu. Druhou cestou je tvrdit, že hodnota tkví v obsahu konkrétních pravidel.

Když se vydáme první cestou, můžeme tvrdit, že organizování společnosti na základě autoritativních pravidel má vrozenou hodnotu. V čem tato hodnota spočívá je předmětem sporu mezi teoretiky. Hartův pozitivistický přístup vnímá právo jako uzavřený systém, jehož základem je ‚pravidlo uznání'. Naopak Dworkin vnímá právo jako

[1] HART, H. L. A. *The Concept of Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 1997.

výsledek interpretace, která má správné řešení[2]. Ani jeden z těchto přístupů nicméně nezpochybňuje legitimitu platně přijatých zákonů. To můžeme považovat za projev tzv. legalismu.

Legalismus je náročně uchopitelným pojmem – dle různých autorů jde o paradigma, ideologii či etickou teorii[3]. Nicméně to, co je všem úvahám, které můžeme zařadit do široké kategorie legalismu společné, je vnímání, že uspořádání společnosti pomocí autoritativních pravidel a jejich dodržování je žádoucí. Legalismus může znamenat přesvědčení, že spravedlnost je založena na tom, že všichni dodržují stejnou sadu (platných a správně vykládaných) pravidel[4]. Můžeme jej vnímat jako široký společenský étos, který se projevuje formou právního vědomí jednotlivců i v tom, že soudci právo vykládají místo toho, aby jej hodnotili; pravidla je zkrátka potřeba dodržovat, protože jsou pravidly. Můžeme jej chápat jako etickou poučku, dle které vládnutí společnosti bez rámce autoritativních pravidel vede k ad-hoc rozhodování, kdy nic nezaručuje, že dva obdobné případy budou řešeny stejně[5]. A nakonec jej můžeme brát jako paradigma, dle kterého je klíčovou otázkou jurisprudence, která pravidla jsou platná a jak je interpretovat. Tato otázka je centrální pro současnou teorii práva středního proudu: *„Již více než 40 let jurisprudenci dominuje debata Harta a Dworkina."*[6] Hart i Dworkin přitom sdílí to, že jejich teorie začínají tam, kde role zákonodárce končí. Byť Hartův pozitivismus a Dworkinovo zaměření na výklad práva v kontextu komunity[7] stojí v důrazné opozici, ani jeden se nesoustředí na rozdělování platného práva na legitimní a nelegitimní. Legitimita je otázkou platnosti a správné interpretace. Platnost a správná interpretace jsou přitom předmětem racionálního zkoumání, které stojí v opozici předcházejícímu politickému procesu, na který racionální metody nejsou uplatňovány[8].

Jenže protože právo neexistuje ve vakuu, toto zaměření má politické důsledky. To, že se legalismus neptá na kvalitu legislativní práce a neumí ji analyzovat, lze číst jako politické stanovisko[9]. Zkoumání práva je tím omezeno na jeho platnost a interpretaci. A byť obtížnost soudcovy role nepochybně vyplývá z toho, jaké právo interpretuje, legalismus nesankcionuje nekvalitní právo nelegitimitou.

Vraťme se k příkladu právně laického silničního piráta a vydejme se druhou argumentační cestou. Totiž, že rychlostní limit je potřeba dodržovat ne proto, že dodržování platných zákonů je správné samo o sobě, ale protože zákonodárce byl ospravedlněný v přijetí daného zákona. V tomto případě nečiníme soud o tom, zda je žádoucí uspořádání společnosti prostřednictvích autoritativních pravidel, ale o tom, že konkrétní norma je

---

[2] DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1985. ISBN 978-0-674-55460-3.
[3] Rozvedeno viz níže. Za paradigma jej považuje Wintgens, za ideologii Shklar a za etickou teorii Kaye.
[4] SHKLAR, Judith N., 1964. *Legalism: An Essay on Law, Morals, and Politics*. 1. vyd. Harvard University Press, 1964.
[5] KAYE, Tim. Natural Law Theory and Legal Positivism: Two Sides of the Same Practical Coin? *Journal of Law and Society* [online]. 1987; **14**(3), 303. ISSN 0263323X. Dostupné z: doi:10.2307/1410187
[6] HERSHOVITZ, Scott. The End of Jurisprudence. *The Yale Law Journal* [online]. 2015; **124**(4). Dostupné z: https://www.yalelawjournal.org/article/the-end-of-jurisprudence
[7] Viz tzv. *right answer thesis*. DWORKIN, pozn. 2, s. 119.
[8] WINTGENS, Luc. *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Portland, OR: Hart Publishing, 2002. ISBN 978-1-84113-342-3, S. 1.
[9] SHKLAR, pozn. 4. Slovo ideologie je zde užíváno bez negativního zabarvení – vyjadřuje prostě to, že jde o politickou preferenci.

v souladu s hodnotami, které umožňují právu být legitimní. Další otázkou je přirozeně to, jaké hodnoty to jsou. Odpověď přináší mladý teoretický směr vedený myšlením Luca Wintgense, legisprudence[10]. Legisprudence je teorií racionální tvorby práva, pro kterou je centrální hodnotou svoboda. Svoboda vzniku práva předchází, ale ve své anarchické podobě je imperfektní, protože jednotlivci mohou výkonem své svobody ohrozit svobodu ostatních. Třeba tím, že ohrožují své okolí nezřízenou jízdou v automobilu. Tato nedokonalost anarchické svobody motivuje přijetí společenské smlouvy, která ustanoví právo, jehož účelem je vyhledat takové případy, kdy anarchická svoboda nefunguje, a nahradit je svobodou v kontextu práva. Omezení rychlosti tedy sice sníží ‚škodlivou' svobodu jezdit nebezpečně, ale kompenzuje to zvýšením svobody bezpečně přejít přes silnici. Legisprudence tedy maximalizuje svobodu obdobně, jako utilitarismus maximalizuje užitek. Společenské smlouvě jako nástroji k ochraně svobody, což je filozofické východisko teorie legisprudence, se budu blíže věnovat v bodě 2.1.3. Vyznavač legisprudence tedy může laikovi říct, že byť to vypadá paradoxně, pravidla jako rychlostní limit zvyšují jeho svobodu.

Dalším způsobem, jak vnímat rozdíl mezi legalismem a legisprudencí, je rozdělit je dle časového zaměření jejich zkoumání. Legalismus je retrospektivní – zkoumá, z čeho pramení dříve přijatá pravidla, zda jsou platná a jak je vyložit. Legisprudence je perspektivní – zabývá se tím, co musí zákonodárce splnit, aby mohl vytvořit spravedlivou normu.

V kontextu této práce má však legisprudenční přístup oproti legalismu jednu hlavní výhodu. A tou je, že legisprudence umožňuje hodnotit kvalitu legislativní tvorby práva. To vyvěrá ze základního požadavku legisprudence, aby přijetí každé normy bylo ospravedlnitelné ochranou svobody. Z tohoto východiska lze poté dále formulovat konkrétní principy a povinnosti, které musí zákonodárce ve jménu ospravedlnitelnosti své legislativní tvorby dodržovat. Na rozdíl od legalismu není organizování společnosti autoritativními pravidly žádoucí, nýbrž pouze ‚nutným zlem' v případech, kdy svobodné sociální interakce selhávají.

Zde je vhodné poznamenat, že legalismus, ke kterému legisprudence hledá alternativu, není monolitem. Legalismus je vnímán různými autory různě a jeho forma, která je zde popisována, se na ‚spektru legalismu' řadí spíše na stranu ‚silného legalismu'. V rámci slabšího legalismu se třeba můžeme setkat s myšlenkou, že moralita dodržování pravidel existuje pouze z perspektivy práva. Stejně, jako má rodič představu o tom, jak by mělo vypadat morální chování jeho dítěte, má právo představu o tom, jak by mělo vypadat morální chování jeho příjemce[11]. Domnívám se však, že kritika legalismu jakožto vědomé volby nezabývat se kvalitou práce zákonodárce je převážně platná i na jeho slabší varianty.

2.1.2. ÚVOD DO LEGISPRUDENCE

Legisprudence skrze své zaměření na svobodu přináší způsob, jak se zabývat politickým rozhodováním, aniž bychom činili soudy o obsahu politických postojů. Legisprudence přenáší tradiční otázky jurisprudence zaměřené na výklad norem, jako je platnost norem, jejich význam a struktura právního systému, z kontextu soudu do

[10] WINTGENS, Luc. *Legisprudence: practical reason in legislation*. Farnham, England: Ashgate Pub., 2012. ISBN 978-1-4094-1981-5.
[11] HERSHOVITZ, pozn. 6.

kontextu legislativy. Legisprudence ale zkoumá i další otázky. Zatímco jurisprudence pracuje s již existující právní normou, u které je posouzení platnosti binární otázkou, legisprudence se zabývá normou během jejího vzniku, kdy je třeba zvážit také účelnost, účinnost a přijatelnost přijímané normy. Tyto ohledy v součtu dávají obraz o racionalitě normy, kterou lze chápat jako míru předvídatelnosti dopadů normy. Racionalita v legisprudenci tedy není hodnotovým soudem ohledně politického cíle normy, ale měřítkem kvality normy z hlediska její nutnosti a účelnosti při prosazování takového cíle[12]. Jako vysoce iracionální se tedy jeví například norma sporné ústavnosti. Naopak vysoce racionální je norma, která je řádně přijata na základě zvážení a metodického zhodnocení různých alternativ a srovnání jejich potenciálních dopadů s žádoucími účinky.

Hodnocení kvality legislativní tvorby práva je konceptem, který není kompatibilní s čistě přirozeně právním myšlením. Pokud přijmeme existenci přirozeného práva jako něčeho, co předchází legislativní tvorbě, redukujeme tvorbu práva na vyhledávání přirozeného práva. Jinými slovy, samotné poznání přirozeného práva je dostatečné k přijetí těch správných norem. Legislativní tvorba práva v tomto přístupu není toliko tvorbou, jakožto spíše konkretizací něčeho, co v abstraktní formě existuje přirozeně[13]. Stejně tak je však teorie tvorby práva nekompatibilní s čistě pozitivistickým přístupem. To proto, že právní řád je dle pozitivismu legitimován jako celek – ať už vůlí suveréna ve starších pojetích či například Hartovým *rule of recognition.* Legitimita ani platnost konkrétní normy není vázána na její účelnost, přijatelnost, ani podobné kvalitativní aspekty, které může teorie tvorby práva zkoumat.

Výše uvedený striktní iusnaturalismus a pozitivismus jsou ale extrémy, mezi kterými právní systémy v praxi hledají kompromis. A právě v takovém kompromisu legisprudence prosperuje. Legisprudence se snaží docílit toho, aby pozitivistický formální proces tvorby práva vedl ke vzniku práva s v rámci možností co největším souladem s přirozeným právem. Spojení „v rámci možností“ je zde důležité proto, že legislativec samozřejmě pracuje již s výsledky politického procesu, které v souladu s pozitivním právem být nemusí. Pokud bude dbát na teorii legisprudence, nemělo by se mu však stát, že přirozeně-právně legitimní cíl bude do pozitivního práva aplikován zavedením přirozeně-právně nelegitimních práv a povinností[14]. To je klíčové pro jednu právní koncepci, která není čistým iusnaturalismem ani pozitivismem, a která je pro nás zvlášť relevantní: koncepce právního státu.

Základní myšlenku právního státu, tedy že suverén, stejně jako jeho subjekty, je vázán pravidly, lze vyložit dvěma způsoby. Jedním způsobem je, že neporušování právního řádu (včetně např. jeho principů) zákonodárcem je postačující podmínkou k legitimitě jím přijímaných zákonů. Sem může spadat například Fullerův procedurální iusnaturalismus, který spoléhá na ‚principy legality‘ jako je obecnost, veřejné vyhlášení a absence vnitřních

[12] WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 2.
[13] KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Union, N.J: Lawbook Exchange, 1999. ISBN 978-1-886363-74-8.
[14] Příkladem normy s legitimním východiskem a nelegitimní aplikací by byla taková norma, která stanovuje povinnosti, které v praxi nepřispívají dosažení kýženého cíle. Taková norma by byla dle legisprudence iracionální (konkrétně systémově nekoherentní, viz dále). Iracionalitě se legisprudence snaží vyhnout použitím legislativní techniky, logických pravidel, sociologie práva a nastavením hodnocení normy před i po jejím přijetí. WINTGENS, 2002, pozn. 8, s. 15.

rozporů, aby určil, které zákony jsou legitimní[15]. Tyto principy jsou přitom konkretizací zásad jako je právní jistota a rovnost, lze je tedy vnímat jako nedílnou součást systému práva. Druhá, legisprudenční, interpretace považuje neporušování práva zákonodárcem za nutnou, ale nepostačující podmínku. Kromě této podmínky musí být zákonodárcem přijímané zákony v souladu se zásadami, které ospravedlňují existenci právního státu jako celku. Jinými slovy, právo neospravedlňuje jeho vnitřní zásadovost, ale jeho pozitivní dopad na hodnoty právu externí – zejména svobodu. Zatímco pro Fullera je smyslem právního státu podřídit jednotlivce vládě legitimních zákonů[16], pro legisprudenci je smyslem právního státu omezit možnost zákonodárce regulovat všechno, co se mu zachce, a umožnit mu přijímat zákony jen v situacích, kde je to výhodné oproti jejich nepřijetí. Legisprudence obdobně jako Fuller pracuje s arsenálem procedurálních principů. Rozdílem je však existence onoho mezikroku ve formě právu externí hodnoty svobody. Pokud jsou Fullerovy zásady splněny, právo je legitimní. Pokud jsou legisprudenční zásady splněny, právo je lepší než absence práva, *a proto* je legitimní. Tyto zásady jsou uvedeny dále v této části práce[17].

Legisprudence vyžaduje uvažování o právu z velmi specifické pozice. Dle Harta je možné nahlížet na právo z externího nebo interního úhlu[18]. Externí pohled neřeší vnitřní logiku práva, ale jeho projevy. Pro externího pozorovatele dopravní značení nejvyšší povolené rychlosti znamená, *že* řidiči v tomto úseku nebudou překračovat povolenou rychlost. Interní pohled nahlíží na právo z pohledu účastníka v systému práva. Dopravní značení mu říká, *aby* nepřekročil povolenou rychlost. Ani jeden z těchto pohledů neumožňuje hodnotit kvalitu předpisu. Jako alternativní třetí pohled umožňující legisprudeční úvahy nabízí Wintgens tzv. hermeneutickou perspektivu. Hermeneutický pozorovatel je externí pozorovatel, který pozoruje interní vnímání ostatních. Dopravní značení vnímá tak, *že oni nesmějí* překročit povolenou rychlost. Díky této perspektivě může kontrastovat co pravidlo dělá, tj. jaké má důsledky, s tím, co pravidlo přikazuje[19]. Stanovení míry tohoto kontrastu je klíčové pro zhodnocení racionality tohoto pravidla. Tento přístup považuji za příbuzný Dworkinovu konceptu integrity, který vyžaduje, aby bylo právo vykládáno jako co nejvíce morálně koherentní[20]. Rozdílem je, že dle legisprudence by koherence práva neměla vznikat jeho výkladem, ale už v rámci legislativní tvorby.

Hermeneutická perspektiva nám může pomoci vyložit koncept právního státu. Právní státy podmiňují platnost norem jejich souladem s ústavou. Mechanismem, který tuto podmínku tradičně vymáhá, je ústavní přezkum. Takovou úvahu nicméně komplikuje existence právních států, například Nizozemí, kde ústavní přezkum neexistuje[21]. Co je tedy podstatou ústavnosti, když ústavnost nelze vymáhat soudy? V případě neexistence negativního zákonodárce spočívá tíha ústavnosti (a tedy dodržování právního státu) na ramenou zákonodárce

[15] FULLER, Lon L. *The Morality of Law*. 2. vyd. New Haven: Yale Univ. Press, 1978. ISBN 978-0-300-01070-1. S. 33 – 91.
[16] Ibid, s. 74.
[17] WINTGENS 2002, pozn. 8, s. 15.
[18] HART, pozn. 1, s, 89.
[19] Srovnává tak externí (sociologický) význam normy s jejím interním (právním) významem. WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 124.
[20] DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. Cambridge, Mass: Belknap Press, 1986. ISBN 978-0-674-51835-3. S. 176.
[21] WJP Rule of Law Index: Netherlands [online]. World Justice Project, 2020. [vid. 2021-07-18]. Dostupné z: https://worldjusticeproject.org//rule-of-law-index/

samostatného. To je poněkud kontroverzní koncept, protože zákonodárce typicky vnímáme jako suveréna. Pokud se zákonodárce musí podřídit pravidlům právního státu, neztrácí tím svou suverenitu? K této otázce lze přistoupit dvěma způsoby. Ústavnost můžeme v případě absence jejího přezkumu považovat za nevyvratitelnou domněnku. Tato úvaha vychází z pohledu, který bere v potaz čistě interní logiku práva. Hermeneutickou alternativu prezentuje Wintgens:

„Moje diagnóza je jasná: důvodem pro nezájem o zákonodárce je několik desetiletí legalismu v právním uvažování. Po generace byli právníci učeni, že všechno se v tvorbě práva se děje za rouškou suverenity a že všechno v aplikování práva se děje za rouškou legálnosti. Tyto roušky učí ignorovat možné alternativní pohledy na tvorbu práva. Tvrzení o suverenitě umlčují debatu o alternativních způsobech regulování společnosti […] Nastal čas přenést se za tento zjednodušující, byť vlivný, způsob vnímání základů politické moci“[22].

Jinými slovy, Wintgens se vymezuje proti tradici legalismu v západní právní filozofii. Legalismus přitom vykládá jako přístup, který je charakterizován abstraktním logickým uvažováním nad právními texty. Naopak sociální, ekonomický a politický kontext není v legalismu na právní text aplikován – ten je totiž již obsažen v samotném právním textu skrz proces, který vedl ke vzniku dané normy. Legalismus je tedy slučitelný s pozitivně právním i přirozenoprávním uvažováním. Bezkontextuálnost práva v pojetí legalismu ale nutně znamená striktní separaci práva jako racionálního od politiky, která není racionální, nýbrž určena společenským kontextem a bojem o moc. Legalismus v důsledku znamená, že ať už uvažujeme přirozenoprávně nebo pozitivisticky, k normě řádně přijaté suverénem bychom měli přistupovat jako nevyvratitelně racionální[23]. Naopak legisprudence nejenže nepovažuje racionalitu zákonodárce za nevyvratitelnou, ani ji nepresumuje. Legisprudence dokonce klade zákonodárci povinnosti, které musí dodržet, aby bylo možné jím vytvořenou normu považovat za racionální.

Koncept povinností zákonodárce je kontroverzní, a proto zde stojí za zmínku filozofický původ tohoto konceptu. Legisprudence je konstruována jako protiklad legalismu soustředícího se na výklad práva jako bezkontextuálního:

„[Dle legalismu] je právo reprezentací reality, pročež je teorie legislativní tvorby práva nadbytečná. Stát je ten, kdo rozhoduje, co je zákonem, takže jakákoliv teorie legislativní tvorby práva je omezena na teorii ospravedlňující autoritu státu. Podstatou je ospravedlnění myšlenky, že již to, že pravidla jsou právní, znamená, že jsou také legitimní – jak naznačuje už Max Weber“[24].

Legisprudence nerozporuje autoritu státu, ale rozporuje myšlenku, že právo je reprezentací reality. To proto, že podle legisprudence neexistuje nepřekročitelná propast mezi zákonodárcem, který právo konstruuje a soudcem, který jej vykládá. Zákonodárce je ve své činnosti totiž také vázán normami – pravidly a principy. Tyto principy jsou právnímu systému částečně externí a vycházejí ze vztahu svobody a práva. Dalším zdrojem pravidel pro zákonodárce je ústavní systém. Filozoficky jsou povinnosti zákonodárce zakotveny myšlenkami racionality a individualismu, z nichž vyplývá pojetí svobody a nutnosti ospravedlňovat její omezování.

[22] WINTGENS 2002, pozn. 8, s. 2.
[23] WINTGENS 2012, pozn. 10.
[24] WINTGENS 2002, pozn. 8, s. 139.

Zde je vhodné poznamenat, že Wintgens napříč svým dílem činí mnoho tvrzení o legalismu, nicméně není vždy zřejmé, kdo jsou autoři, kterým toto legalistické uvažování připisuje. Byť tedy souhlasím s Wintgensem v tom, že přední autoři teorie práva tendují k vnímání hodnoty v uspořádání společnosti pomocí autoritativních pravidel, což lze označit za legalismus (viz 2.1.1.), nesouhlasím již s řadou dalších atributů, které Wintgens tomuto legalistickému paradigmatu plošně přisuzuje. Přestože tedy myšlenky, proti kterým se Wintgens vyhrazuje, možná nejsou tak rozšířené, jak tvrdí, vnímám hodnotu v jejich uvádění proto, že je v kontrastu s nimi možné pochopit teorii legisprudence.

Historie filozofického vývoje vedoucího k legisprudenci překračuje rámec této práce; ve zkratce, Wintgens tvrdí, že výklad božské omnipotence pozdně středověkým teologickým směrem nominalismu postavil základy pro přelomového autora moderní filozofie, Descarta, a jeho *cogito ergo sum*. Nominalisté interpretují boží všemocnost tak, že spočívá v individuálních aktech (např. stvoření) a nikoliv v tom, že by se boží vůle bez dalšího stávala univerzální pravdou. Kupříkladu, aktem boží omnipotence je to, že vytvořil a lidstvu svěřil deset přikázání. Tím se ale z těchto přikázání nestává neporušitelná sada věčných pravd obdobných fyzikálním zákonům. Tato úvaha je předpokladem k individualistickému pojetí Descartova *cogito* a k modernímu vnímání racionality svobody jednotlivce. Svoboda jednotlivce je předpokladem konceptu společenské smlouvy a v důsledku k povinnostem zákonodárce. Tyto klíčové koncepty – individualismus, racionalita a svoboda – jsou promítnuty v principech legisprudence: jednání zákonodárce může být racionální pouze, pokud nepopírá práva jednotlivců (individualismus) tím, že by bezdůvodně a nepřiměřeně omezovalo svobodu[25].

Byť je historické opodstatnění úvah o povinnosti zákonodárce hodnotné, nemusíme hodnoty, z nichž povinnosti zákonodárce vychází, hledat až ve středověké teologii. Moderní ústavní systémy je totiž obsahují také. Koncept toho, že stejně tak jako jeho subjekty, i suverén je vázán pravidly, je základní myšlenkou doktríny právního státu[26]. Vázanost zákonodárce vyplývá též ze základních práv a Ústavy. Lidská práva v těchto ústavních předpisech obsažená nejen, že přímo právně zavazují zákonodárce, ale dle legisprudence jsou i vyjádřením pokračující existence a důležitosti principiální hodnoty svobody, která právnímu systému předcházela a provází jej jako leitmotiv.

2.1.3. Legitimita zákonů dle legisprudence

Wintgens tvrdí, že pro legalismus je legitimita zákona dána procesem, který nazývá řetěz legitimace. Prvním krokem k tomu, aby norma mohla být legitimní, je existence společenského rámce, která spočívá ve společenské smlouvě. Společenskou smlouvu můžeme vnímat v mnoha pojetích, od Hobbese přes Rousseaua po Kanta, jednu věc mají všechny tyto interpretace společnou. Totiž, že společenská smlouva je jedinou možnou racionální organizací svobody a že bez společenské smlouvy nemůže existovat legitimní moc[27]. Na společenskou smlouvu jakožto první článek řetězu navazuje suverenita. Společenská smlouva ukotvuje koncept suverenity, který dělá legitimaci nevratným procesem. Jinými slovy, společenskou smlouvou se jednotlivci vzdávají práva organizovat

[25] WINTGENS 2012, pozn. 10.
[26] Ibid, s. 145.
[27] Ibid, s. 153–154.

svou společnost a jediným, kdo má legitimitu určovat zákony, včetně pravidel určení příštího suveréna, je suverén samotný. Jednotlivec se již nemůže zpětně sám rozhodnout, že suverénovi toto oprávnění odebere. Dalším článkem řetězu je soudce, který je vázán pravidly suveréna. Soudce nemá možnost nerozhodnout a musí rozhodnout odůvodněně na základě suverénových norem.

Legisprudence stojí v opozici této úvaze. Teorie legitimace přijímaná legisprudencí je teorie výměny, teorie kompromisu. Suverén společenskou smlouvu získává moc, ale je také společenskou smlouvou vázán. Klíčovou hodnotou je zde svoboda – nejen jako výchozí bod, ale také jako *leitmotiv* společenského uspořádání[28]. Subjekty se společenskou smlouvou vzdávají svobody pouze do té míry, která je nutná k uspořádání politického prostoru. Zákonodárce je naopak povinen neomezovat svobodu nad tuto míru. Rozdíl oproti řetězu legitimace je, že v řetězu legitimace se přepokládá, regulace společnosti zákony je sama o sobě pozitivní, protože jednotlivci selhávají ve vzájemném uspořádání svých záležitostí. Předpokládá se, že bez společenské smlouvy nejsou schopni zorganizovat podnikání, vzdělání, či cokoliv jiného. V Hobbesově pojetí je takový život tím nejhorším, který si dokážeme představit: „bídný, brutální a krátký“[29]. V legisprudenčním pojetí není vyloučeno, že subjekty nebudou schopny svobodné organizace, ale není to ani předpokládáno. Zákonodárce se proto má ve své činnosti omezit pouze na situace, kde právní vakuum neumožňuje lidem dosáhnout organizovanosti nutné k výkonu svých svobod. Z toho plyne povinnost zákonodárce odůvodnit každý krok, který nahrazuje svobodu ve smyslu absence pravidel svobodou ve smyslu možnosti jednat v rámci racionálního společenského uspořádání[30]. Na rozdíl od řetězu legitimace tedy zákonodárce (suverén) svým jednáním svobodu neomezuje, nýbrž upravuje význam svobody tak, aby odpovídal společenskému kontextu: přenáší jí z autonomie – anarchie – do heteronomie – společenské smlouvy.

Wintgens ve zde uvedené argumentaci opět prezentuje legisprudenci v kontrastu s mlžným konceptem legalismu. A opět platí výhrada, že jeho pojetí možná nestojí jako jedinečný nový přístup v kontrastu s monolitem dřívější teorie, jak legisprudenci prezentuje. Osobně se domnívám, že existuje vhodnější způsob, jak chápat hodnotu svobody v legisprudenčním pojetí. Role společenské smlouvy je totiž v legisprudenci nápadně blízká Rawlsovu konceptu *veil of ignorance*. Dle Rawlse principy spravedlnosti odpovídají tomu, na čem by se dohodli občané, kteří by se ocitli v hypotetické situaci, kdy musí určit pravidla fungování společnosti, aniž by věděli, jaké postavení a jakou roli v této společnosti budou zastávat. Protože za ‚závojem nevědění‘ neví, jakého budou pohlaví či rasy, jak budou schopní či bohatí, přijmou společenskou smlouvu, která zajistí společnost férovou ke všem nezávisle na jejich atributech. Rawls dovozuje, že občané v takové situaci by přijali dva principy. Prvním je, že každý má mít právo na co nejrozsáhlejší systém základních svobod, který je kompatibilní se stejnými svobodami pro ostatní. Druhý princip omezuje společenské a hospodářské nerovnosti tím, že jsou přijatelné

[28] Ibid, s. 219.
[29] HOBBES, Thomas. *Leviathan, or, the matter, forme and power of a commonwealth ecclesiasticall and civil*. New York: Simon and Schuster, 1997. ISBN 978-0-684-84295-0. S. 74.
[30] WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 5.

pouze, pokud nejvíce prospějí těm nejvíce znevýhodněným a pokud jsou spojeny s postaveními, k nimž má každý přístup. První princip má přitom přednost před tím druhým[31].

Rawlsova koncepce není teorií práva, ale teorií spravedlnosti. Vzhledem k tomu se šířeji věnuje sociální etice a distribuci společenských statků, čímž překračuje z ospravedlnitelnosti právního systému do jeho obsahu. Pokud však vezmeme pouze první Rawlsův princip – tedy snahu zajistit všem co nejrozsáhlejší korpus svobod, který je kompatibilní se stejnými svobodami ostatních – dostáváme se k identickému závěru jako Wintgens, když prezentuje právo jako nástroj, jak ochránit svobodu všech. Osobně proto hodnotím, že Wintgensovy úvahy jsou lépe obhajitelné jako právní systém založený na filozofické koncepci ‚závoje nevědění' než jako zcela nový počin rozbíjející údajně dominantní paradigma právní teorie. Tím však nechci snižovat přínos legisprudence – její unikátnost vnímám v tom, že nabízí komprehenzivní rámec, jak hodnotit kvalitu legislativní tvorby práva.

2.2. PRINCIPY LEGISPRUDENCE

Legisprudence vnímá zákonodárce nejen jako politického aktéra, ale i jako součást systému práva. Díky tomu může klást požadavky na legislativní proces, které mají zajistit racionalitu přijímaných právních norem. Tyto legisprudenční požadavky můžeme vnímat ve dvou formách – jako zkondenzované do čtyř základních principů nebo jako rozvedené do šesti konkrétnějších povinností zákonodárce.

Zde představím principy legisprudence. V souladu se svobodou jako principiální hodnotou legisprudence tyto principy odpovídají na následující otázky:

1. Je nutné přijmout normu? – Princip alternativy
2. Jak má přijímaná norma vypadat, aby byla účelná, ale zároveň co nejméně omezující? – Princip nutné síly normy
3. Je dříve přijatá norma stále potřeba? – Princip dočasnosti
4. Je norma smysluplná v kontextu ostatních norem, času, právního systému i společnosti? – Princip koherence

První tři otázky se přímo týkají maximalizace svobody ve Wintgensově a Rawlsově pojetí. Čtvrtá otázka dodává do systému hlas ‚praktického rozumu'[32] a zajišťuje jeho vnitřní soudružnost. Pokud by čtvrtá otázka chyběla, právní systém by byl nesystematickou změtí, v níž koherenci, racionalitu a právní jistotu musí vytvořit až soudce svou interpretační činností. Pokud by však racionalita vznikala až zásahem soudce, zákonodárce by nemohl racionálně aplikovat předchozí tři principy. Vzhledem k tomu je princip koherence nutnou, ale ne postačující podmínkou pro tvorbu legitimního práva.

[31] RAWLS, John. *A Theory of Justice*. 2. vyd. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1999. ISBN 978-0-674-00077-3. S. 52 – 53.
[32] WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 235.

2.2.1. PRINCIP KOHERENCE

Princip koherence vyžaduje, aby normy dávaly smysl jako celek. Tento požadavek lze rozdělit na několik úrovní. Nejnižší úrovní a nejzákladnějším požadavkem je bezrozpornost a srozumitelnost norem (konzistence). O úroveň výše je požadavek koherence napříč časem (diachronická koherence), dle které by zákonodárce měl měnit – či neměnit – normy v závislosti na změně kontextu, okolností a faktů plynutím času. Další úrovní je koherence systému – to, aby normy dávaly smysl jako součásti jednoho celku (systémovost). Nejvyšší úrovní koherence je soulad objektivního práva s širšími společenskými hodnotami, které ospravedlňují existenci právního systému, jako je například autonomie vůle a volnost (společenská koherence).

Tento princip reflektuje rozdíl mezi zákonodárcem a soudcem. Soudce musí normy vykládat způsobem, který respektuje právní systém jako celek. Zákonodárce podobně vázán není – jeho rozhodnutí systematiku vytváří. To může v nejhorším případě vést k tomu, že zákonodárce vytvoří vnitřně nekoherentní systém, který pak soudce musí vykládat, jako by koherentní byl – a udržet tak zdání racionality a právní jistoty.

Pro pochopení tohoto principu je důležité definovat pojmy konzistence a koherence. Konzistenci zde vnímám jako složenou z prvků bezrozpornosti a srozumitelnosti[33]. Bezrozpornost je kritérium logiky, srozumitelnost je kritérium jednotné sémantické a syntaktické struktury, bez které by nebylo možné rozeznat význam normy. Konzistence jako souhrn těchto dvou složek je potom zvláštním případem koherence, která zahrnuje všechny vzájemné vztahy a souvislosti mezi normami: *„Systém práva je koherentní, jestliže tvoří smysluplný celek a ztělesňuje jednotné hledisko (společnou ideu práva), jeho části jsou funkčně propojené, souvisejí spolu, závisejí na sobě, teleologicky na sebe navazují, vyhovují si, vzájemně se doplňují a podporují.“*[34] Nekoherentní je například existence dvou situací, z nichž jedna je upravena právními normami a druhá není, a u kterých neexistuje důvod, proč by jedna měla a druhá neměla být regulována. Ve zde prezentovaném pojetí je koncept koherence rozšířen nad výše citovanou definici zahrnutím koherence s ostatními společenskými normativními systémy, což odpovídá legisprudenční podmíněnosti legitimity práva společenskou smlouvou.

Konzistence je synchronická – vyžaduje bezrozpornost a srozumitelnost normy v určitém časovém bodě. Nekoherence se ale může též projevit napříč časem, což je způsobeno tím, že právní systém se kontinuálně vyvíjí. Diachronická koherence se tedy věnuje tomu, aby změny práva byly koherentní – souvisely spolu, navazovaly na sebe, vzájemně se doplňovaly. Tím diachronická koherence klade dva požadavky. První je, aby normy, které již nejsou koherentní, byly změněny. Druhým je, aby koherentní normy nebyly bezdůvodně měněny.

O stupeň výše existuje úroveň koherence, kterou můžeme označit jako systémovost. Systémovost zaručuje, že norma je ospravedlnitelná nejen jakožto izolovaný prvek, ale také v rámci systému. Například, vezměme v potaz dvě teoretické normy. Jedna norma upravuje dávky sociálního zabezpečení pro nezaměstnané. Druhá norma upravuje mzdu, třeba formou minimální mzdy nebo formou bonusu pro zaměstnavatele při zaměstnání

[33] Toto pojetí konzistence odpovídá Wintgensovi či německému teoretickému pojmu *Folgerichtigkeit*. Naopak v např. Sobkově pojetí je konzistence synonymem bezrozpornosti. SOBEK, Tomáš, 2012. Koherence práva. *Právník*. **151**(4), 337–369.
[34] Ibid, s. 339.

nezaměstnané osoby požívající dávky sociálního zabezpečení. Obě normy mohou samostatně být plně ospravedlnitelné a racionální. Z hlediska předmětného nezaměstnaného ale nejde o dva izolované mechanismy, nýbrž o kalkul: o kolik je mzda vyšší než sociální dávka? Pokud je tento rozdíl nízký, dopady těchto dvou norem se vzájemně vykrátí – sociální dávka ztratí svůj smysl jako zabezpečení při hledání práce a mzda ztratí svojí funkci jako motivace pracovat. Tím půjde o z hlediska systémovosti nevhodné řešení[35]. Obdobně nesystémové budou případy, kdy například přínos určitého subjektivního práva je negován procesní náročností domáhání se tohoto práva.

Nejvyšší úrovní koherence je společenská, kterou bychom také mohli označit jako koherenci ve vztahu ke svobodě. Tato úroveň koherence předpokládá existenci hodnot, které nejsou součástí pozitivního práva, ale právní systém ovlivňují. V praxi jsou tyto hodnoty nejviditelnější tam, kde jsou v právu mezery. Soudce se může dostat do situace, kdy chybí dostatečně konkrétní normy pro jeho rozhodování – přesto ale nemůže odmítnout spravedlnost a rozhodnout musí (tzv. *hard case*). Na jakém základě takový soudce postupuje? Přesně v těchto situacích se ukazují hodnoty, na kterých právní systém stojí. Soudce je aplikuje jako právní principy, ale Wintgens argumentuje, že ty nejdůležitější principy předcházejí právnímu systému a jsou vůči němu externí. Vycházejí už totiž ze samotné svobody, která je leitmotivem legisprudence. Například autonomie vůle, legální licence či rovnost (jak z hlediska aplikace norem a *stare decisis*, tak z hlediska nediskriminace) jsou všechno zásady, které vyplývají ze svobody a z potřeby ospravedlnit zásahy do této svobody, což vyžaduje společenská smlouva. Soudce může při svém výkladu tyto principy úspěšně aplikovat na mezery v právu, ale nemůže je uplatnit tam, kde je litera zákona jednoznačná. Proto by těmito hodnotami vyplývajícími ze svobody měl být vázán i zákonodárce, který jediný může zajistit koherenci celého právního systému ve vztahu ke svobodě.[36]

2.2.2. Princip alternativy

Princip alternativy je prvním ze třech principů, které tvoří mechanismus ochrany svobody vyžadovaný společenskou smlouvou. Svoboda právu předchází, ale v legisprudenčním pojetí (na rozdíl třeba od Hobbese, který považuje vystavení se na pospas státu za nejvyšší projev svobody[37]) svoboda právem nekončí. Legisprudence uznává, že svoboda v bezpráví může vést k nežádoucím důsledkům, od nerovnosti až po válku všech proti všem. Nicméně ne všechny společenské interakce ve svobodě v bezpráví vedou k negativním důsledkům. Legisprudence proto rozlišuje mezi bezproblémovými interakcemi v souladu s výkonem svobody všech zúčastněných a selhávajícími společenskými interakcemi. A právo by se mělo soustředit právě a pouze na tyto selhávající interakce. Jinými slovy, zákonodárce musí respektovat svobodu tím, že nereguluje situace, které fungují bez regulace. Normy mají smysl v případech, kde neregulované sociální interakce selhávají. To je

[35] WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 259.
[36] Ibid, s. 255.
[37] Hobbesova svoboda je negativní – svoboda od něčeho (viz bellum omnium contra omnes), zatímco legisprudenční a Rawlsova svoboda obsahuje též silné pozitivní prvky – svoboda k něčemu (viz ‚závoj nevědění').

podstatou principu alternativy. Normy omezují autonomii subjektů, a proto jsou ospravedlnitelné pouze tam, kde svoboda v bezpráví nevede k žádoucím výsledkům[38].

Tento přístup stojí v jasné opozici vůči tomu, jak teoretici společenské smlouvy prezentují před-právní přirozený stav. Dle Rousseaua lidé v přirozeném stavu *„nemaje žádné morální vztahy či určité vzájemné závazky, nemohli být dobrými či zlými, ctnostnými či neřestnými."*[39] Pro Hobbese dokonce šlo o bídný stav války všech proti všem. Podle těchto myslitelů to je právě kontext dodaný společenskou smlouvou a právním systémem, který vytváří význam vztahů ve společnosti. Legisprudence tomu oponuje rozdělením společenských vztahů na vertikální, jejichž význam je určen suverénem, a horizontální, jejichž význam je určen sociálními normami, které vznikají mezi lidmi ve vzájemnosti jejich vztahů. Přijetí právní normy nahrazuje svobodu v bezpráví, která je definovaná horizontálními vztahy, svobodou podle práva, která je definována spíše vertikálními vztahy. Vzájemná práva a povinnosti jsou stále horizontální, ale jejich vymahatelnost přináší aspekt vertikality. Čím podrobněji je tedy určitý horizontální vztah právně upraven, tím více se pro jeho účastníka stává protistrana zároveň objektem vztahu vertikálního (tj. vztahu vymahatelnosti). Tuto transformaci ze subjektu na objekt považuje Wintgens za eticky problematickou[40]. „Objektivizace" je ospravedlnitelná jen v případech, kdy ani horizontální vztah nerespektuje subjektivitu obou stran, tedy jde o selhávající sociální interakci. Toto pojetí horizontálních a vertikálních vztahů koresponduje koncepci proto-právních vztahů (horizontálních) a právních vztahů (vertikálních). Pavlakosovo pojetí definuje proto-právní vztahy jako společná schémata jednání jednotlivců nepodmíněná suverenitou, která mohou uspět pouze, pokud nevedou k donucení či vykořisťování žádné ze stran účastnících se jednání. Naopak donucování či vykořisťování je omezováním svobody[41]. Rozdíl mezi legisprudenčním a proto-právně vztahovým pohledem je převážně terminologický. Koncept proto-právních vztahů spočívá v tom, že svou normativitou se i bez zapojení suveréna stávají vlastním typem práva. Legisprudence uznává hodnotu těchto horizontálních vztahů, aniž by je klasifikovala jako právní. Oba přístupy však sdílí to hlavní – nedůvěru k prognózám o bezprávnosti přirozeného stavu a nedůvěru v automaticky vyšší hodnotu práva suveréna oproti horizontálním vztahům.

Přijetí právní normy tedy řeší problém selhávajících sociálních interakcí, aniž by zákonodárce mohl presumovat o libovolné neregulované sociální interakci, že selže (Hobbes), popřípadě že postrádá morální kvality (Rousseau). Byť to není výslovně přiznané, považuji princip alternativy za jistou obdobu Kantova kategorického imperativu. Obdobně jako u Kanta v legisprudenčním přístupu absentuje úvaha o méněcennosti společenských vztahů nezaložených na společenské smlouvě a je zde silný aspekt respektování subjektivity jedinců a související

[38] Zde považuji za důležité rozlišení mezi autonomií jako absencí norem a svobodou. Autonomie může vést k sociálním interakcím, které zásadně omezují svobodu jednotlivce. Normy mohou omezit svobodu tam, kde existovala svoboda v autonomii, ale mohou též přinést normami ohraničenou formu svobody tam, kde autonomie selhává.
[39] ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discourse on the origin of inequality*. Indianapolis: Hackett Pub. Co, 1992. ISBN 978-0-87220-151-4.
[40] WINTGENS 2012, pozn. 10.
[41] PAVLAKOS, George. Proto-právní vztah: normativní kompas v globalizovaném světě. *Právník*. 2016; **155**(6), 473–488. S. 482.

neetičnosti přístupu k lidem jako instrumentům použitelným pro výkon vlastní vůle[42]. To není překvapivé vzhledem k tomu, že legisprudenční pojetí svobody odpovídá Rawlsovu prvnímu principu, přičemž Rawlsův ‚závoj nevědění' můžeme chápat jako kantovské uvažování zbavené metafyzična.

Ve shrnutí: nelze předpokládat, že právní regulace společenských vztahů bude mít přínos oproti tomu, jak by tyto vztahy fungovaly ve stavu bezpráví. Asymetrický vztah zákonodárce a subjektu umožňuje zákonodárci jednostranně omezit selhávající sociální interakce právem, a proto zákonodárce sám musí být schopen ospravedlnit právo tím, že jeho přijetí ochrání svobodu, kterou nebylo možné v bezpráví vykonávat.

2.2.3. Princip dočasnosti

Předchozí principy upřesňují situace, kdy je omezení svobody přijetím normy ospravedlnitelné. Jinými slovy, spravedlnost norem závisí na kontextu. A protože kontext je vždy časově a historicky situovaný, každé ospravedlnění normy je dočasné. Normy by měly být přijímány při zvážení všech soudobých okolností. Na tyto okolnosti má ale plynutí času destruktivní efekt, který se projevuje zastaráním norem. K takovému zastarávání dochází dvěma způsoby. V prvním případě jde o změnu ve vnímání rovnosti, kterou se norma, která *rozlišuje* mezi subjekty stává normou, která *diskriminuje* mezi subjekty. Druhý případ je změna okolností, která vede k tomu, že ospravedlnění ve formě zvážení všech soudobých okolností přestane existovat. Jinými slovy nastane doba, ve které by předmětnou normu nebylo možné přijmout jako ospravedlnitelnou. To je například případ toho, kdy se norma stane nekoherentní[43].

Pokusím se oba případy ilustrovat na teoretickém příkladu stejnopohlavních sňatků. Pokud vnímáme sňatek jako symbolické uznání pouta dvou osob ze strany státu, a pokud společnost směřuje k uznání a rovnosti LGBT osob, rozlišení mezi heterosexuálními a LGBT vztahy se stává diskriminačním. Pokud ale vnímáme manželství jako institut převážně praktický a postavený na úpravě práv a povinností mířících k ochraně určitých hodnot, tak by měl zákonodárce držet podmínky pro uzavření manželství koherentní s těmito hodnotami. Například pokud společenský diskurz o právní úpravě manželství a jeho historii dospěje k závěru, že účelem manželství není plození dětí[44], ale rodová ochrana majetku (dědění) či vzájemné rodové majetkové vypořádání (historicky věno) a zajišťování (vyživovací povinnost mezi manžely), může jít o změnu okolností, kdy požadavek heterosexuality vztahu pro uzavření manželství bude vnímán jako nekoherentní s obsahem institutu manželství. V obou případech by pak bylo možné považovat požadavek, že manželství mohou uzavřít spolu pouze muž a žena, za neospravedlnitelný.

Nutno dodat, že z tohoto principu nevyplývá, že by vše, co je společensky konstruované, bylo dočasné. Samotný princip dočasnosti dočasný není. To vyplývá ze základního rámce, uvnitř kterého jsou normy přijímány: společenské smlouvy. Společenská smlouva jakožto potřeba racionálního uspořádání soužití jednotlivců je

[42] KANT, Immanuel. *Grounding for the Metaphysics of Morals*. 3. vyd. Indianapolis: Hackett Pub Co, 1993.

[43] WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 278.

[44] Srov. ustanovení § 655 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: „[…] *Hlavním účelem manželství je založení rodiny, řádná výchova dětí a vzájemná podpora a pomoc.“*

neměnná. Princip dočasnosti lze tedy chápat jako nástroj k řešení konfliktu mezi nadčasovou společenskou smlouvou jako rámcem a jejím časově omezeným a kontextuálním obsahem, který spočívá v racionálním uspořádání společenských vztahů[45]. Cílem principu dočasnosti tedy je zajistit, aby se normy, které jsou legitimní na základě společenské smlouvy, vyvíjely tak, aby zůstaly ospravedlnitelné společenskou smlouvou v neustále se měnícím společenském kontextu.

Tento přístup legisprudence koresponduje s dlouhodobou společenskou změnou. Historicky bylo právo spjato s náboženstvím, a proto bylo stejně jako zdroj jeho legitimity považováno za neměnné. To se projevuje například v islámské doktríně *taklíd*, která zakazuje zpochybňování závěrů učenců předchozích generací. V tradičním konfuciánství obdobou funkci plní princip *sao*[46]. Oproti tomu dnešní sekularizované právo považuje za své prameny v materiálním smyslu například stav dané společnosti, politický režim, tradice a zvyklosti, technologickou a ekonomickou úroveň atd. – obecně řečeno, společenskohistorický kontext[47]. Kontext je ze své podstaty proměnlivý, což odpovídá dočasnosti norem, které z něj pramení.

Příkladem nástroje, který může být využit k naplnění principu dočasnosti, je takzvaná *sunset clause*, ustanovení, které předpokládá skutečnost, na jejímž základě dojde ke zrušení daného právního předpisu. Blízkou alternativou je *review clause*, která stanovuje povinnost vyhodnocovat účinky právních předpisů, potenciálně pod sankcí jejich zrušení[48].

2.2.4. Princip nutné síly normy

Princip nutné síly normy, který také můžeme nazvat principem normativní hustoty, pevně souvisí s principem alternativy. Princip alternativy, popsaný výše, požaduje, aby norma byla přijata pouze v případě, že její přijetí přináší pozitivní efekt oproti nepřijetí žádné normy. Důvodem je snaha o ochranu subjektů a snaha o zabránění jejich „objektivizaci“, kdy horizontální vztahy mezi dvěma osobami ustoupí vertikálním vztahům mezi jednou z nich a suverénem o druhé z nich. Princip alternativy ale není dostatečný pro ochranu svobody jednotlivce, protože je binární – odpovídá na otázku, zda přijmout nebo nepřijmout normu. Princip nutné síly normy tento buď-anebo přístup změkčuje tím, že požaduje citlivost vůči svobodě i v případech, kde se princip alternativy přikloní k přijetí normy. Dle principu nutné síly normy totiž nestačí existence ospravedlnitelnosti přijetí normy, ale důležitá je též míra ospravedlnitelnosti normy, která má informovat rozhodnutí o tom, jak komplexní, přísná a vymahatelná daná norma bude.

Tento přístup je otevřený kritice, že sankce porušení normy neomezuje svobodu, protože svoboda spočívá v možnosti normu neporušit, a protože porušení normy můžeme chápat jako vůli (či alespoň srozumění) dosáhnout sankčního následku. Taková kritika nicméně odpovídá Hobbesovskému chápání svobody jako předpokladu společenské smlouvy, ale zároveň něčeho, co je zkonzumováno podřízením se státu. Legisprudenční

[45] WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 155.
[46] ŘÍHA, Michal. Dočasnost zákona jako hodnota chtěná a nechtěná. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2020; **66**(1), 69–76. ISSN 2336-6478, 0323-0619. Dostupné z: doi:10.14712/23366478.2020.4
[47] GERLOCH, Aleš. Teorie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1. S. 71
[48] ŘÍHA, pozn. 46, s. 74.

svoboda je stálá a zákonodárce ji musí respektovat vždy. Proto ji nemůže v souladu s výše uvedeným argumentem libovolně omezit na svobodu vůle, ale musí co nejšířeji respektovat i svobodu konat. Důsledkem této úvahy je, že legisprudence považuje normu obsahující sankci jako dvojité omezení svobody – prvním omezením je norma samotná a druhým omezením je povinnost vyplývající ze zvolené formy sankce (například omezení svobody ve vězení či omezení svobody nakládat s penězi, které mám zaplatit na pokutě)[49]. A obdobně jako to první omezení (norma samotná), i druhé omezení svobody (sankce) musí být ospravedlněno. To odpovídá koncepci sankční povahy odpovědnosti, tedy že: *„Právní odpovědnost je zvláštním druhem právního vztahu, vznikajícího v důsledku porušení právní povinnosti a spočívající ve vzniku nové (sekundární) povinnosti sankční povahy."*[50] Princip nutné síly normy zkrátka vyžaduje, aby jak tato primární, tak i sekundární sankční povinnost byla ospravedlnitelná v kontextu svobody.

Toto dvojité omezení svobody jinými slovy představuje určitou ‚cenu', kde platidlem je legitimita, sankcionované normy. Čím přísnější norma samotná i její sankce jsou, tím náročnější (‚dražší') jejich ospravedlnění je. To neznamená, že právo by nikdy nemělo obsahovat sankce, ale znamená to, že právo by nemělo obsahovat sankce vždy bez ohledu na jejich nutnost. Výhodou normy neobsahující sankci totiž je, že je zároveň určena právem chráněná hodnota, ale také je ponechána svoboda řešení případů, kdy chráněná hodnota byla narušena. Stát může ochranu hodnoty podpořit například daňovým zvýhodněním nebo zajištěním dostupnosti určitých informací, soukromé subjekty mohou chráněnou hodnotu podpořit například smluvní úpravou nebo mediací. Předem stanovená sankce tedy neomezuje práva pouze toho, kdo poruší předmětnou povinnost, ale i toho, komu svědčí právo té povinnosti odpovídající[51].

Ve shrnutí, zákonodárce by měl uvažovat nad tím, jak dosáhnout určitého cíle za co nejmenšího zásahu do svobody subjektů. To se vztahuje i na konstrukci samotné normy. Sankce by neměla být považována za nutnou součást každé normy, ale za něco, co vyžaduje ospravedlnění v závislosti na své přísnosti. Pokud norma obsahuje sankci, nešlo by stejného cíle dosáhnout slabší sankcí? Je zvýšená přísnost normy dostatečně přínosná, aby byla proporcionálně podobně ospravedlnitelná? A je vůbec sankce nutná, nebylo by možné použít alternativních možností jako například informační povinnosti?

[49] WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 272.
[50] GERLOCH, pozn. 47, s. 142.
[51] WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 246.

Tabulka 1: Principy legisprudence. Vychází z Wintgens 2012, volně přeloženo.

		Význam	
Princip	Koherence	Konzistence	Normy jsou bezrozporné a srozumitelné
		Diachronická koherence	Změny norem jsou důvodné
		Systémovost	Smysluplnost norem jako součástí celku
		Společenská koherence	Soulad norem se svobodou a hodnotami, na kterých stojí právní řád
	Alternativa	Normy jsou ospravedlnitelné jen, pokud svoboda nevede k žádoucím výsledkům (pokud je lepší normu mít než nemít).	
	Dočasnost	Normy musí být ospravedlnitelné nejen v momentě přijetí, ale po celou dobu jejich existence	
	Nutná síla normy	Sankce musí být zvlášť ospravedlnitelná jako zásah do svobody, s ohledem na její přiměřenost.	

2.3. POVINNOSTI ZÁKONODÁRCE

Výše uvedené principy chrání subjekty práva před normami, které by bezdůvodně zasahovaly do jejich základního práva ke svobodě. Tomuto právu logicky odpovídají povinnosti na straně zákonodárce, které jsou konkretizací či konceptualizací principů legisprudence.

Pro pochopení povinností zákonodárce je klíčové pochopení rozdělení pravidel na primární a sekundární založené na Hartovu ‚pravidlu uznání'. Primární pravidla jsou normativní v tom, že vyžadují konání či nekonání subjektu. Sekundární pravidla jsou konstruktivní nebo technická – zajišťují uznání a aplikaci primárních norem. Hart považuje systém obsahující pouze primární normy za primitivní – sice existují práva a povinnosti, ale chybí způsob, jak rozpoznat jejich platnost, dobrat se jejich obsahu, vymoci je či je změnit[52]. Sekundární pravidla jsou metapravidla, která umožňují rozlišit, která pravidla jsou součástí právního systému, kdo je může určit a kdo je může aplikovat. Z toho vyplývá, že účelem sekundárních pravidel není *pouze* zajišťovat aplikaci primárních pravidel – mezi sekundárními pravidly též existují vzájemné vztahy. A právě v této kategorii vzájemných vztahů mezi sekundárními pravidly se nachází i povinnosti zákonodárce.

Wintgens se vyhrazuje proti představě, kterou připisuje legalismu, že racionalita zákonodárce je předpokládána, či dokonce brána za danou. Tento předpoklad odvozuje racionalitu zákonodárce od racionality společenské smlouvy [53]. Legisprudence tento přístup nabourává dvěma způsoby. Jednak nepracuje s automatickou domněnkou racionality zákonodárce. A jednak připouští existenci zákonodárce, který je nekompetentní, zlovolný,

[52] HART, pozn. 1, s.. 92.
[53] WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 198.

či jinak iracionální. Takového zákonodárce navíc nepoznáme nutně tím, že se neřídí ústavním pořádkem, ale už jen tím, že nejedná v souladu s principy legisprudence. Tento soulad je přitom nutno posuzovat subjektivně; zákonodárce je povinen jednat s omezenou racionalitou vyplývající z nedostupnosti perfektních informací a časové omezenosti okolností. Zákonodárce není povinen být vševědem, ale je povinen reagovat, když se jeho racionální úvaha později ukáže za neodpovídající realitě. Tuto omezenou racionalitu je nutné mít při vědomí při následujícím představení jednotlivých povinností zákonodárce. Tyto povinnosti jsou alespoň z části nutné právě kvůli omezené racionalitě. Její omezenost suplují povinnostmi souvisejícími se snahou dosáhnout co nejvyšší míry racionality a povinnostmi souvisejícími s potřebou dokázat zpětně vyhodnotit, zda byla dosažená racionalita dostatečná.

Povinnost vyhledávání relevantních faktů

Tato povinnost je přímočará a nevyžaduje rozsáhlý výklad. Zákonodárce by měl jednat na informovaném základě. To vyžaduje, aby vyhledával aktuální a kontextuálně relevantní informace v průběhu celého legislativního procesu. Tyto informace slouží nejen jako základ pro legislativní tvorbu, ale též jako předpoklad pro hodnocení ospravedlnitelnosti přijetí normy. Součástí vyhledávání relevantních faktů je i hledání faktů relevantních pro alternativní řešení či pro případ, že nebude přijata žádná norma.

Povinnost formulace problému

Tato povinnost souvisí s principem alternativy. Jak již bylo uvedeno, přijetí normy je ospravedlnitelné tehdy, kdy přináší pozitivní efekt oproti alternativě, kterou je nepřijetí normy. Přijetí normy přitom samo nese nežádoucí efekt ve formě omezení autonomie jedince. Proto bude přijetí normy ospravedlnitelné pouze v těch případech, kdy neregulovaná sociální interakce selhává natolik, že je ještě méně žádoucí než omezení autonomie spojené s její regulací. Je přitom povinností zákonodárce identifikovat, v čem takové selhání spočívá – a to je přesně povinnost formulace problému. Vedoucím kritériem při formulaci problému je přitom opět ochrana svobody jednotlivce.

Povinnost hodnotit a vážit alternativy

Hodnocení a vážení alternativ je procesem, který vyplývá z principů alternativy a nutné síly normy. Zaprvé by zákonodárce měl zvážit, zda vůbec přijmout normu – zda je přijetí normy ospravedlnitelné vzhledem k formulovanému problému. Dále musí zákonodárce zvážit, jaká práva a povinnosti normou ustanovit. Posledním krokem je rozhodnutí, zda normu spojit se sankcí. Zde je zejména potřeba zhodnotit, zda nepostačí zvolit citlivější přístup například formou motivačních opatření, seberegulací subjektů, či udělováním licencí.

Povinnost prognózy

Též ji můžeme nazvat povinností vzít v potaz budoucí okolnosti. Zákonodárce přijímá normy do budoucna, a proto by měl usilovat o to, aby normy zůstaly co nejdéle ospravedlnitelnými. Budoucí změna okolností přitom může přijít ve dvou formách. První je změna faktů, která nesouvisí s dříve přijatou normou – třeba přírodní pohroma, ekonomická krize, či jakýkoliv jiný externí vliv. Schopnost omezeně racionálního zákonodárce takové změny předvídat je nutně relativně nízká. Naopak u druhé formy změny okolností by zákonodárce měl usilovat o

přesnější předvídání. Tou jsou změny, kterou v budoucnu způsobí dříve přijatá norma. Zákonodárce by měl zvážit situaci, která nastane, pokud norma dosáhne kýženého efektu, i potenciální situace nastalé kvůli vedlejším efektům, které norma způsobí. Jinými slovy, zákonodárce by měl usilovat o to, aby vyřešením jednoho problému nezpůsobil druhý, stejně nebo více vážný problém.

POVINNOST RETROSPEKCE

Povinnost retrospekce je ve své podstatě opakem prognózy. Když zákonodárce v minulosti přijal normu a tato norma již dospěla do stádia, kdy její dopady lze hodnotit, měl by zákonodárce zvážit, zda norma dostála ospravedlnění, podle kterého byla přijata. Pokud účinky normy odpovídají důvodu jejího přijetí, je nadále ospravedlnitelná. Pokud ne, zákonodárce by měl zvážit, zda norma, která v době svého přijetí ospravedlnitelná nebyla, se plynutím času a změnou okolností ospravedlnitelnou nestala následně. Pokud ani to ne, měla by být norma změněna nebo zrušena.

POVINNOST NÁPRAVY

Povinnost nápravy jednoduše znamená, že pokud určitá norma není nadále ospravedlnitelná, měl by ji zákonodárce změnit nebo zrušit. Taková situace může nastat v několika případech. Zaprvé, pokud norma nebyla řádně ospravedlnitelná ani v době, kdy byla přijata. Za druhé, pokud norma nedosáhla očekávaných účinků a nesplnila tak předpoklady její ospravedlnitelnosti. Za třetí, pokud se změnily okolnosti a fakta natolik, že se norma stala např. diskriminační[54].

2.4. ZHODNOCENÍ PŘÍSTUPU LEGISPRUDENCE

Teoretický rámec legisprudence, zásady legisprudence a odpovídající povinnosti zákonodárce tvoří funkční rámec, který může být jednak návodem pro zákonodárce k tvorbě racionální legislativy, ale také nástrojem pro správní a ústavní soudnictví při hodnocení racionality právních norem. V tom jde o výrazný přínos oproti legalismu, který zkoumání racionality legislativní tvorby práva neumožňuje.

Legisprudence si je plně vědoma toho, že nemůže existovat neomylný zákonodárce, který by ‚optimalizoval' zákony. Roli zákonodárce vnímá jako omezenou dvěma způsoby. Ten méně kontroverzní je, že právo musí být interně koherentní – to vyžaduje ve svých procedurálních principech také např. Fuller. Druhým omezením zákonodárce je, že právo a z něj vyplývající právní vztahy si musí ‚obhájit své místo na slunci' v konkurenci horizontálních či proto-právních vztahů, které vznikají v rámci autonomní svobody.

Hlavním přínosem legisprudence je, že formuluje jasné požadavky po zákonodárci, které v sobě skloubí tato dvě omezení jeho činnosti. Tím se teorie legisprudence pokouší o změnu paradigmatu, která spočívá v tom, že v legisprudenci právo není legitimizováno samo sebou (například správnou interpretací – Dworkin nebo ‚pravidlem uznání' – Hart), ale je legitimní pouze, pokud maximalizuje svobodu oproti jeho absenci.

Toto specifické zaměření a filozofické zakotvení legisprudence nicméně znamená, že ji nelze považovat za zcela holistický pohled na právo. Jde o nový přístup k teorii práva, a to se projevuje tím, že přenáší tradiční témata

[54] Všechny povinnosti zákonodárce vychází z WINTGENS 2012, pozn. 10, s. 294–304.

z teorie práva, jako je legitimita a platnost norem, z kontextu výkladu do kontextu tvorby práva. Jakkoliv jde o rozšíření záběru oproti legalistickému pojetí, nejde o snahu zahrnout do pohledu na tvorbu práva všechny disciplíny právní vědy. Legisprudence neinkorporuje poznatky ze sociologie práva nebo například z legal designu. To neznamená, že by tyto obory nemohly přispět vzniku norem, které jsou více v souladu s principy legisprudence – poznatky ze sociologie práva například mohou vést k přesnějšímu předvídání dopadu normy, což vyžaduje princip alternativy – ale legisprudence sama o sobě nepřináší nástroje nebo úvahy, kterými se zákonodárce může řídit ve snaze dostát principům legisprudence. V zásadě tedy legisprudence dosahuje úspěchu ve formulaci požadavků na zákonodárce, ale nikoliv ve snaze nabídnout způsoby, jak tyto požadavky splnit.

Legisprudenci v této práci aplikuji proto, že ji považuji za kvalitní teoretický rámec pro zkoumání racionality tvorby práva. Legisprudence přináší filozofické a právně teoretické zázemí, na kterém lze postavit konkretizaci toho, co racionalita legislativy znamená. Tento filozofický rámec spočívá v identifikaci svobody jako základní hodnoty, která vzniku práva předchází a ze které vychází hodnoty právního systému. Nejde o jedinou možnou interpretaci racionální tvorby práva. Alternativy si je možné představit jak vzhledem ke konceptualizaci racionality (dle legisprudence je racionální ta legislativní tvorba, která respektuje svobodu jako hlavní hodnotu), tak i ke konceptualizaci principů legisprudence na konkrétní povinnosti zákonodárce. Alternativní přístupy by se mohly například soustředit více na srozumitelnost a přístupnost práva, moralitu právních norem nebo interakci mezi právem a dalšími společenskými normativními systémy. Dlužno nicméně poznamenat, že jsem ve svém studiu literatury nenarazil na žádný teoretický přístup, který by byl svou propracovaností schopen konkurovat legisprudenci. To uvádím, abych kvalifikoval název práce ve vztahu k jejímu rozsahu; cílem práce je identifikovat problémy potenciální tvorby práva perspektivou legisprudence – tedy na základě filozoficky ukotveného a vnitřně konzistentního pohledu na legislativní tvorbu. To, co považujeme za deficit, je nutné podmíněné hodnotami, které aplikujeme. Zde analyzované deficity jsou deficity na základě hodnot legisprudence.

3. KVALITA LEGISLATIVNÍ TVORBY PRÁVA V ČR

3.1. ÚVOD DO LEGISLATIVNÍ TVORBY PRÁVA V ČR

Úprava legislativní tvorby práva je v České republice obsažena v celé řadě předpisů. Základní úprava je v Ústavě[55], která obsahuje obecnou úpravu legislativního procesu a legislativní iniciativy. Na Ústavu navazuje bližší úprava legislativního procesu obsažená v jednacích řádech Poslanecké sněmovny[56] a Senátu Parlamentu ČR[57] a v tzv. stykovém zákoně, který upravuje jejich vzájemné vztahy.Dalšími zdroji relevantními pro legislativní proces jsou knihovny připravované a projednávané legislativy. Vládní dokumenty legislativní povahy, které se nacházejí ve schvalovacím procesu, jsou veřejnosti dostupné v Elektronické knihovně připravované legislativy pro veřejnost (VeKLEP)[58]. Návrhy zákonů a další dokumenty (usnesení výborů, mezinárodní smlouvy ad.) projednávané

[55] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (Ústava).
[56] Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (JŘPS).
[57] Zákon č. 107/1999 Sb., o jednací řád Senátu (JŘS).
[58] Elektronická knihovna legislativního procesu pro veřejnost (VeKLEP) [online]. Úřad vlády České republiky. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep

v Poslanecké sněmovně Parlamentu jsou dostupné jako sněmovní tisky na webu Poslanecké sněmovny[59]. Obdobně webové stránky Senátu obsahují senátní tisky[60].

Aplikovatelná právní úprava legislativního procesu závisí na tom, kde je legislativa připravována. V souladu s čl. 41 odst. 2 Ústavy může návrh zákona podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (tj. kraje). Formální požadavky procesu legislativní tvorby se zásadně liší podle toho, zda je předkladatelem vláda nebo některý z jiných subjektů oprávněných zákonodárnou iniciativou. Příprava vládních návrhů se řídí Plánem legislativních prací vlády[61]. Ten specifikuje termín předložení návrhu a předkladatele, kterým je určitý ministr. Návrhy poté připravují příslušné legislativní odbory ministerstev v souladu s Legislativními pravidly vlády[62], které upravují procesní a legislativně technické otázky.

V této části práce budu aplikovat legisprudenční principy a povinnosti zákonodárce, abych identifikoval slabiny českého systému tvorby práva – a to jak v jeho právní úpravě, tak i v praxi. Přitom vycházím z přesvědčení, že v kontextu legislativní tvorby je nutné věnovat se jak přípravným pracím (*travaux préparatoires)*, tedy byrokratické části procesu tvorby práva, tak i viditelnější parlamentní části legislativního procesu. Mohlo by zdát, že přípravné práce nejsou hodné pozornosti, protože si s nimi zákonodárce stejně může naložit dle své libovůle. S tím ale nesouhlasím – přípravné práce totiž jednak odhalují problémy, které má právo řešit, jednak formulují řešení a jednak informují zákonodárce[63]. Jestliže jsem výše zákonodárce popsal jako omezeně racionálního v rámci možností, kvalitní přípravné práce tento potenciál pro racionalitu zvyšují.

V souladu s názvem této práce je hlavním cílem identifikovat deficity tvorby práva v ČR. Cílem není kvalitativní srovnání různých legislativních systémů, komparace se zahraničním, ani předložení komplexních řešení identifikovaných deficitů. Konkrétně se budu zabývat procesem *travaux préparatoires* včetně Legislativních pravidel vlády, důvodových zpráv, hodnocení dopadů regulace, legislativní techniky a rozdílů mezi procesní úpravou přípravy návrhu u vládních a nevládních předkladatelů[64]. Dále se budu zabývat fungováním legislativního procesu v Parlamentu včetně jednacích řádů a vlivu pozměňovacích návrhů na kvalitu návrhů. Uvedená témata budu analyzovat na základě relevantních předpisů, metodických dokumentů, teoretické odborné literatury a literatury reflektující poznatky z praxe. Využiji také formu case study v případě důvodových zpráv.

---

[59] Sněmovní tisky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw

[60] Senátní tisky [online]. Kancelář Senátu Parlamentu české republiky. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/internet/3/struktura/senatni_tisky

[61] Plán legislativních prací vlády na rok 2021 [online]. Vláda ČR, 2021. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2021-185898/

[62] Legislativní pravidla vlády (LPV) [online]. Vláda ČR, 2018 [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/

[63] ŠKOP, Martin. Výzvy výzkumu tvorby práva. *Správní právo*. 2013; **LIII**(8).

[64] Pojmem návrh nevládního předkladatele myslím takový legislativní návrh, který nevznikl v rámci činnosti ústředních správních úřadů a vlády, a tedy ve vázanosti Legislativními pravidly vlády. Tyto návrhy jsou předkládány všemi subjekty oprávněnými zákonodárnou iniciativou kromě vlády.

3.2. ÚŘEDNÍ POSTUPY TVORBY PRÁVA A LEGISLATIVNÍ TECHNIKA

Příprava vládních návrhů se řídí Plánem legislativních prací vlády a souvisejícími dokumenty, mezi které patří například programové prohlášení vlády, víceletý výhled legislativních prací vlády, či výhled implementačních prací vlády (v případě transpozice a adaptace evropské legislativy). Plán legislativních prací vlády specifikuje předkladatele, kterým je určitý ministr[65]. Návrhy poté připravují příslušné legislativní odbory ministerstev v souladu s Legislativními pravidly vlády. To je dokument, který upravuje postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednávání připravovaných právních předpisů a požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů (tj. legislativní techniku)[66].

3.2.1. LEGISLATIVNÍ PRAVIDLA VLÁDY

Současná legislativní pravidla vlády pochází z roku 1998[67] a vymezují svůj hlavní účel a předmět úpravy (čl. 1 odst. 3) tím, že upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů a požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů. Dříve legislativní pravidla upravovala též fungování Legislativní rady vlády, tato jejich část ale byla nahrazena Statutem legislativní rady a Jednacím řádem legislativní rady[68].

Legislativní pravidla vlády nemají formu obecně závazného předpisu. Přesto určitou míru závaznosti můžeme odvodit z kompetenčního zákona[69], na jehož základě se ministerstva řídí usneseními vlády, přičemž vláda činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje. Z toho vyplývá závaznost legislativních pravidel vlády pro členy vlády, ministerstva i ostatní orgány státní správy [70][71].Legislativní pravidla vlády jsou obecně dodržována v praxi ministerstev, a dokonce jejich dodržování lze považovat za sociální normu – legislativci se vzájemně na nesoulad s LPV upozorňují a berou soulad s LRV za něco, co se obecně očekává – nehledě na to, že mnozí legislativci mají k LPV dílčí výhrady[72].

U ostatních subjektů oprávněných zákonodárnou iniciativou – poslanců, senátorů či zastupitelstev krajů – takovou závaznost nelze dovodit. U těchto předkladatelů tedy není žádným způsobem zajištěna legislativně-technická konzistence s vládními návrhy, ani procesní úprava, která by vyžadovala např. hodnocení alternativ a splnění dalších legisprudenčních povinností zákonodárce. Je otázkou, na kolik jde kvantitativně o rozsáhlý problém. Kniha Legislativní proces uvádí: *„Vzhledem k tomu, že naprostá většina návrhů zákonů je Poslanecké sněmovně předkládána vládou, lze [nezávaznost pro ostatní předkladatele] považovat za vyhovující“*[73]. To ale zcela neodpovídá realitě – z návrhů zákonů ve sněmovních tiscích za 8. volební období (od r. 2017) je vládních

[65] Plán legislativních prací vlády, pozn. 61.
[66] LPV, pozn. 62.
[67] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0. S. 279.
[68] Ibid, s. 281.
[69] Konkrétně ustanovení § 21 a § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon.
[70] Legislativní proces, pozn. 67, s. 282.
[71] Sama vláda se přitom může od LRV při schvalování návrhu konkrétního předpisu odchýlit.
[72] ROUBALOVÁ, Barbora. *Legislativní pravidla vlády a jejich vliv na styl textu vybraného právního předpisu*. Brno, 2019. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně. S. 48.
[73] Legislativní proces, pozn. 67, s. 286.

pouze 353 ze 749 tisků. Vláda tedy předkládá pouze necelou polovinu tisků v Poslanecké sněmovně. Tento poměr se však stává pro vládu poněkud příznivější, pokud se podíváme na tisky schválené Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení – zde je z celkových 281 tisků vládních 226. Ve shrnutí tak můžeme říci, že byť vládní tisky netvoří většinu návrhů zákonů předložených Sněmovně, tvoří většinu návrhů, kterými se Sněmovna intenzivně zabývá a které přijímá. Nicméně v mezinárodním srovnání jde o poměrně vysokou míru nezávislosti Parlamentu na vládních návrzích – i proto, že Sněmovna často vládní návrhy výrazně pozměňuje[74]. Právě kvůli tomu, že Legislativní pravidla vlády žádným způsobem neupravují podmínky pro pozměňovací návrhy k již předloženým návrhům zákona nelze spoléhat ani na to, že vládou předložené návrhy budou ve výsledku v souladu s LPV.

Tabulka 2: návrhy zákonů v Poslanecké sněmovně dle předkladatele, celkový přehled za 8. volební období (2017–2021) k 3. 7. 2021[75].

Předkladatel	Předloženo návrhů		Návrhů schválených ve 3. čtení		Úspěšnost návrhů
	Celkem	Podíl	Celkem	podíl	
Vláda	353	47 %	226	30 %	64 %
Senát	17	2 %	6	1 %	35 %
Skupina poslanců	341	46 %	41	5 %	12 %
Poslanec	21	3 %	5	1 %	24 %
VÚSC	17	2 %	3	0 %	18 %
Celkem	749		281		31 %

3.2.2. LEGISLATIVNÍ TECHNIKA

Největší část Legislativních pravidel vlády sice tvoří už zmíněná procesní úprava, najdeme v nich ale i konkrétní požadavky legislativní techniky. Ty tvoří část sedmou LPV. Nelze ale mluvit o komplexní kodifikaci legislativní techniky, jako spíš o namátkové úpravě vybraných otázek: *„Tyto [legislativně-technické] požadavky však nepředstavují žádnou ucelenou a úplnou „gramatiku“ nebo slovní zásobu pro psaní normativních textů, ale spíše standardizaci některých formulací, zavádění legislativních zkratek, pravidla členění textu a označování těchto částí…“*[76].

Vzhledem k obsažené úpravě lze konstatovat, že legislativně-technické požadavky v LPV jsou zejména snahou o sjednocení a standardizaci formulací. Tato ambice je též výslovně uvedena ve čl. 40 odst. 1, kde se uvádí: *„Právní předpis musí být terminologicky jednotný“*. Je však sporné, nakolik samotná jednotnost formulací přispívá kvalitě zákonů. Proto je vhodné rozlišit mezi pravidly, která upravují ‚jednotnost v zájmu jednotnosti‘ a pravidly, která

[74] KARPEN, Ulrich a Helen XANTHAKI. *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*. Bloomsbury Publishing, 2020. ISBN 978-1-5099-2470-7. S. 126.
[75] Sněmovní tisky, pozn. 59.
[76] ŠKOP, Martin, Michal MALANÍK, Terezie SMEJKALOVÁ, Markéta ŠTĚPÁNÍKOVÁ a Barbora VACKOVÁ. *Tvorba práva - empirické studie*. Brno: Masarykova univerzita, 2019. ISBN 978-80-210-9472-7. S. 101 – 102.

přispívají konzistenci a srozumitelnosti právního předpisu. Kněžínek, náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády na Úřadu vlády uvádí:

„…zdaleka ne vše, co normují legislativní pravidla vlády, je opravdu zásadní pro konečnou podobu normativního textu právního předpisu. Bude-li tedy zákon napsaný stylisticky a jazykově správně, bude jistě pro adresáty srozumitelný i tehdy, nebude-li například členěn na paragrafy, nýbrž na články apod. […] současná legislativní pravidla jsou v řadě věcí až příliš formalistická, aniž by tato pravidla byla pro širší vrstvy adresátů právních norem vůbec rozpoznatelná; obzvláště to platí v případě novel právních předpisů a formálních požadavků na jejich obsah, mezi něž patří kupříkladu i požadavky na formulaci novelizačních bodů.“[77]

Abych tuto kritiku ilustroval, srovnejme dvě legislativně technická pravidla. Čl. 40 odst. 1 stanoví, že právní předpis musí být terminologicky jednotný a musí dbát na soulad s terminologií používanou v navazujících a souvisejících právních předpisech. Toto pravidlo je plně v souladu s principem koherence, protože podporuje konzistentní terminologii jak v rámci jednotlivého předpisu, tak i systematičnost napříč právním řádem. Oproti tomu vezměme čl. 40 odst. 4: *„Cizích slov lze použít jen výjimečně, jsou-li součástí užívané právní terminologie, nebo užívá-li se jich běžně v jazyce upravovaného oboru a nelze je dost vhodně nahradit českým pojmem“*. Domnívám se, že toto ustanovení neslouží snaze o kvalitnější legislativní tvorbu, ale jde o jistý jazykový purismus. Zejména třeba v recepci mezinárodního práva, například transpozici evropských směrnic, může setrvávání na překladech pojmů vést ke snížení srozumitelnosti legislativy, protože nemusí být zřejmé, na jaký pojem cizojazyčného předpisu český pojem odkazuje.

Výše uvedené pravidlo kritizuji z pozice, že není relevantní pro legisprudenční principy, a proto jej považuji za nadbytečné. Legislativní pravidla vlády však obsahují i pravidla, která mohou konzistenci a koherenci legislativy aktivně škodit. V této souvislosti je jedním z nejkritizovanějších ustanovení čl. 42 odst. 1, který zavádí interpunkční pravidla při vyjadřování variant: *„…Při více možnostech vyjádřených v pododstavcích nebo bodech se spojka ‚nebo‘, před níž se píše čárka, klade mezi poslední dvě možnosti. Jde-li však o výčet možností, který není vyjádřen v pododstavcích nebo bodech, čárka se před spojku ‚nebo‘ nepíše.“* Tato úprava přitom v některých případech odporuje pravidlům českého pravopisu, která psaní či nepsaní čárky rozlišují podle toho, zda je spojka ‚nebo‘ užita ve významu slučovacím nebo vylučovacím[78]. Tento nesoulad pravidel pravopisu a legislativní techniky může omezit srozumitelnost práva pro adresáty, kteří neznají LPV. To vede k omezení právní jistoty. Zároveň to může vést k rozličnému přístupu k čárkám napříč navrhovateli – LPV nejsou závazná pro všechny předkladatele a předkladatelé nevládních tisků mohou upřednostnit soulad s pravidly pravopisu. Tento bod je též široce kritizován legislativci[79].

Legislativně-technické požadavky LPV jsou též kritizovány z dalších důvodů. Jedním je vágnost, kterou lze ilustrovat tím, že slovo ‚zpravidla‘ je v LPV použito 17krát a slovo ‚výjimečně‘ 13krát. Tato vágnost je dvousečná

[77] Legislativní proces, pozn. 67, s. 287.
[78] Internetová jazyková příručka: Psaní čářky před spojkami nebo, či [online]. Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky. [vid. 2021-07-03]. Dostupné z: https://prirucka.ujc.cas.cz/?id=155
[79] ROUBALOVÁ, pozn. 72, s. 48.

– na jednu stranu dává větší možnosti legislativci pro případy práce s neobvykle strukturovanými předpisy (např. starší zákony), na druhou stranu ale tato vágnost vytváří prostor pro rozsáhlé množství případů, kdy pravidla nemusí být dodržována. Soudím, že tato vágnost zejména ilustruje, že mechanické dodržování LPV není dostatečné k tvorbě technicky kvalitního předpisu. Obdobný názor vyjadřují i někteří legislativci, kteří soudí, že LPV neposkytují odpovědi na všechny otázky, které přináší praxe, a že klíčové jsou především zkušenosti[80]. K tomu doplňuji, že důležitou část uvedených zkušeností tvoří znalost legislativních zvyklostí. Legislativní zvyklosti jsou legislativci považovány za regulaci normotvorby spočívající v ustálené administrativní praxi a s nižší mírou závaznosti vyplývající například z tlaku nadřízeného[81]. Existence legislativních zvyklostí a vnímání jejich důležitosti legislativci lze považovat za důkaz, že legislativci považují za žádoucí větší míru standardizace legislativní techniky, než poskytují LPV.

Jak již bylo výše uvedeno, LPV nejsou závazná pro všechny subjekty oprávněné zákonodárnou iniciativou. Zároveň ale neexistuje žádný jiný dokument, který by uceleným způsobem upravoval požadavky na psaní normativních textů s celostátní působností. Nic nebrání přijetí obdobného dokumentu například na úrovni krajů či v nějaké nezávazné formě, dle Škopa ale po takovém dokumentu neexistuje poptávka[82]. Vzhledem k tomu, že LPV představují podobu legislativních textů preferovaných vládou, existuje motivace i pro předkladatele nevázané LPV je dodržovat. Nejsem si však vědomý žádné analýzy, která by se souladu nevládních návrhů zákonů s LPV věnovala, a proto nelze konstatovat více, než že pravděpodobně většina legislativních návrhů je v souladu s LPV. Ve shrnutí: autoři se převážně shodují na tom, že nezávaznost LPV pro nevládní předkladatele není závažným problémem, byť, jak bylo demonstrováno výše, tato shoda vychází z ne zcela přesného vnímání nevládních návrhů jako menšinových.

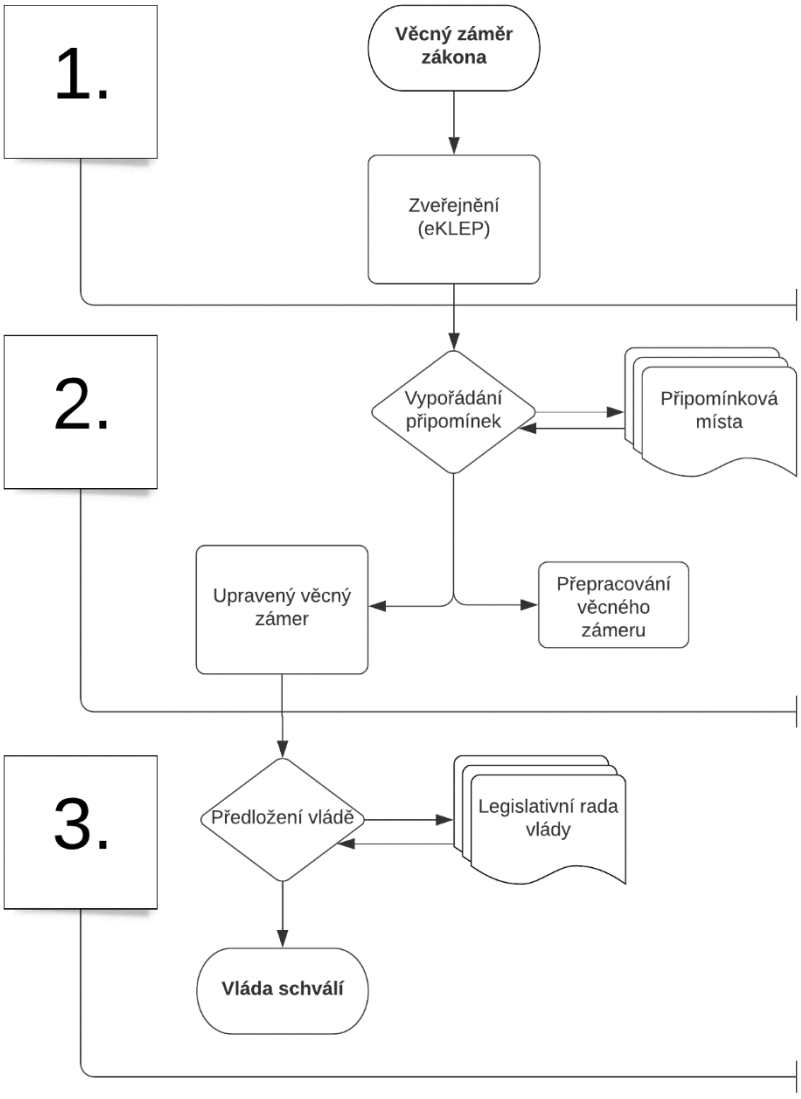
3.2.3. Proces přípravy legislativního návrhu

Proces přípravy vládního návrhu zákona vychází z LPV a skládá se ze dvou hlavních částí, které jsou si vzájemně podobné. První částí začíná vypracováním věcného návrhu zákona a končí schválením věcného návrhu. Druhá část začíná vypracováním návrhu zákona a končí předložením návrhu Poslanecké sněmovně. Každá z těchto částí obsahuje zveřejnění příslušného dokumentu, připomínkové řízení a schvalování vládou. Pro zjednodušení lze tedy tento proces vnímat jako ‚kolečko, které je potřeba oběhnout dvakrát'.

[80] Ibid, s. 48. Také dle ŠKOP et al., pozn. 76, s. 105.
[81] ŠKOP, Martin. Legislativní zvyklosti. *Právní prostor,* 2021 [online]. [vid. 2021-07-03]. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/o-legislativni-zvyklosti.
[82] ŠKOP et al, pozn. 76, s. 107.

PŘÍPRAVA VĚCNÉHO ZÁMĚRU

Diagram 1: Proces přípravy vládního návrhu, část 1: věcný záměr. Vychází z Povolná 2007[83], přepracováno. Rozdělení procesu na očíslované části odpovídá jejich popisu níže.



[83] POVOLNÁ, Vendula. *Manuál o účasti veřejnosti při přípravě právních předpisů*. 2007. Ekologický právní servis [online]. [vid. 2021-07-03]. Dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/ca2fdacbc3e28efdb92bc02fdd9e4ca5/Jak_se_zapojit_do_pripravy_pravnich_predpisu_9_11.pdf

(1.) VYPRACOVÁNÍ VĚCNÉHO ZÁMĚRU

Vypracování věcného záměru je standardním začátkem přípravy legislativního návrhu, ale nedochází k němu vždy[84]. Zaprvé se věcný záměr vypracovává pouze v případě zákonů a ústavních zákonů, nikoliv podzákonných předpisů. Zadruhé, ne všechny zákony, které jsou vládou předloženy, prošly fází věcného záměru. Věcný záměr se předkládá v pouze v případě, že jeho předložení předem stanoví Plán legislativních prací vlády. A do Plánu legislativních prací vlády se vypracování věcného záměru zařadí pouze tehdy, jestliže dosavadní zákon má být nahrazen koncepčně novou úpravou, nebo jestliže má nový návrh upravovat věci, které dosud právní řád neupravoval[85]. Tyto podmínky výrazně zužují okruh návrhů zákonů, u nichž se věcný záměr vypracovává.

Co se týče obsahu věcného záměru, ten lze rozdělit na dvě části. První z nich je závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA). Tou se zabývám v další části této práce, pro teď ji tedy přeskočím. Druhou částí je způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu. Zejména musí z věcného záměru vyplývat[86]:

- zda je navrhován nový zákon či jaké zákony a jejich ustanovení je navrženo změnit či zrušit,
- stručně, jaká je základní představa o obsahu právních norem k provedení věcného řešení,
- zda je navrhované řešení v souladu s ústavním pořádkem a závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodních smluv a z členství v Evropské unii[87].

(2.) PŘIPOMÍNKOVÉ ŘÍZENÍ

Věcný záměr je podroben připomínkovému řízení. Toto připomínkové řízení probíhá velmi podobně jako později u návrhu zákona. To znamená, že připomínkové řízení se dělí na tzv. vnitroresortní a meziresortní. LPV neupravují vnitroresortní připomínkové řízení, které se řídí interními předpisy jednotlivého ministerstva. V meziresortním připomínkovém řízení se věcný záměr předkládá okruhu připomínkových míst. Připomínková místa jsou vyčtenav LPV[88], rozhodnutím předkladatele však lze zahrnout i další místa. Nutno poznamenat, že předkladatel zde čelí konfliktu motivací – na jednu stranu může zahrnutí připomínkových míst zlepšit šanci, že se problematické body vychytají, a že se vychytají dříve než na LRV. Na druhou stranu je formát připomínkového řízení postavený na kritice, které se předkladatel nemusí být vždy ochotný vystavit i proto, že si tím může přidělat více práce. V důsledku je zapojení veřejnosti v evropském srovnání velmi nízké[89]. Připomínková místa mají ke sdělení připomínek 15 pracovních dnů. V této lhůtě musí připomínková místa nastudovat návrh, prodiskutovat a schválit vlastní postoj a vypracovat samotné připomínky. Vzhledem k tomu je většinovou praxí zasílání připomínek v poslední den lhůty[90]. Připomínková míst dle čl. 5 odst. 1 ve spojení s odst. 7 LPV mohou uplatnit tzv. zásadní

[84] V praxi je zpracování věcného záměru vzácné, viz tabulka 5.
[85] Čl. 3 LPV, pozn. 62.
[86] Čl. 4 LPV, ibid.
[87] Nejde pouze o soulad s ústavními evropskými a mezinárodními předpisy, ale též s relevantní judikaturou. Tzn. věcný záměr by měl odůvodnit i svůj soulad s nálezy Ústavního soudu, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a judikaturou Soudního dvora Evropské unie.
[88] Čl. 5 LPV, pozn. 62.
[89] ZBÍRAL, Robert. Návrhy zákonů v meziresortním připomínkovém řízení: zásadní fáze legislativního procesu, nebo přehlídka malicherných podnětů? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021; **XXIX**(2). S. 271.
[90] Ibid, s.. 269.

připomínky, které se při nevypořádání stávají předmětem rozporu. Tento rozpor, pokud se jej nepodaří vyřešit, postupně eskaluje přes nadřízené (např. náměstky, členy vlády) až k předložení vládě[91].

V praxi bývá k návrhům podáno průměrně kolem 100 připomínek. Z připomínkových míst mají na tomto počtu výraznou převahu ministerstva. Aktivní jsou též kraje. Ostatní připomínková místa tvoří méně než 20 % procentuálního podílu podaných připomínek. Mezi ně patří rozmanité subjekty jako Česká národní banka, Hospodářská komora, ombudsman nebo vrcholné soudy[92]. Zbíral na základě kvantitativní analýzy připomínek a připomínkovaných návrhů zjistil, že na základě připomínek je průměrně měněno okolo 20 % textu návrhu. Také asi 13 % návrhů je po meziresortním připomínkovém řízení staženo, což lze považovat za nejvýraznější dopad, který připomínkové řízení může mít[93]. Vzhledem k tomu lze konstatovat, že ve vztahu k připomínkovým místům plní připomínková řízení svůj účel, neboť jsou připomínky reflektovány a mají vliv na podobu návrhů. Problémem však zůstává nízká participace veřejnosti. Konzultace jsou též součástí RIA, dle Obecných zásad[94] však délka, forma a okruh konzultujících subjektů jsou na předkladateli.

(3.) Projednání návrhu věcného záměru

Návrh se projednává v tzv. legislativních orgánech vlády. Ty jsou definovány LPV a jde o Legislativní radu vlády, která má postavení poradního orgánu vlády, a dále o pracovní komise LRV. Legislativní ráda vlády zkoumá předložené věcné záměry ze dvou hledisek. Prvním je soulad s ostatními součástmi právního řádu včetně ústavního pořádku a evropských a mezinárodních závazků. Druhé hledisko výrazně odpovídá legisprudenčním principům a povinnostem zákonodárce. Spočívá ve zkoumání, zda:

- je návrh ve všech svých částech i jako celek nezbytný,
- je obsahově srozumitelný a jednoznačně formulovaný,
- je přehledně členěn,
- je v souladu s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu[95].

První bod přitom odpovídá principům alternativy a nutné síly normy, zatímco další se týkají různých stupňů koherence. Princip dočasnosti LRV ve své činnosti výslovně nezohledňuje, určitým způsobem se ale projevuje v tom, jaké návrhy se k LRV dostávají. Typicky jde o návrhy, které vycházejí z Plánu legislativních prací vlády, který vychází z víceletého Výhledu legislativních prací vlády a Programového prohlášení vlády. Byť zde neexistuje žádný proces přezkoumávání zákonů z hlediska souladu s principem dočasnosti, lze očekávat, že vláda zohledňuje (ne)ospravedlnitelnost stávajících předpisů při sestavování svých legislativních priorit.

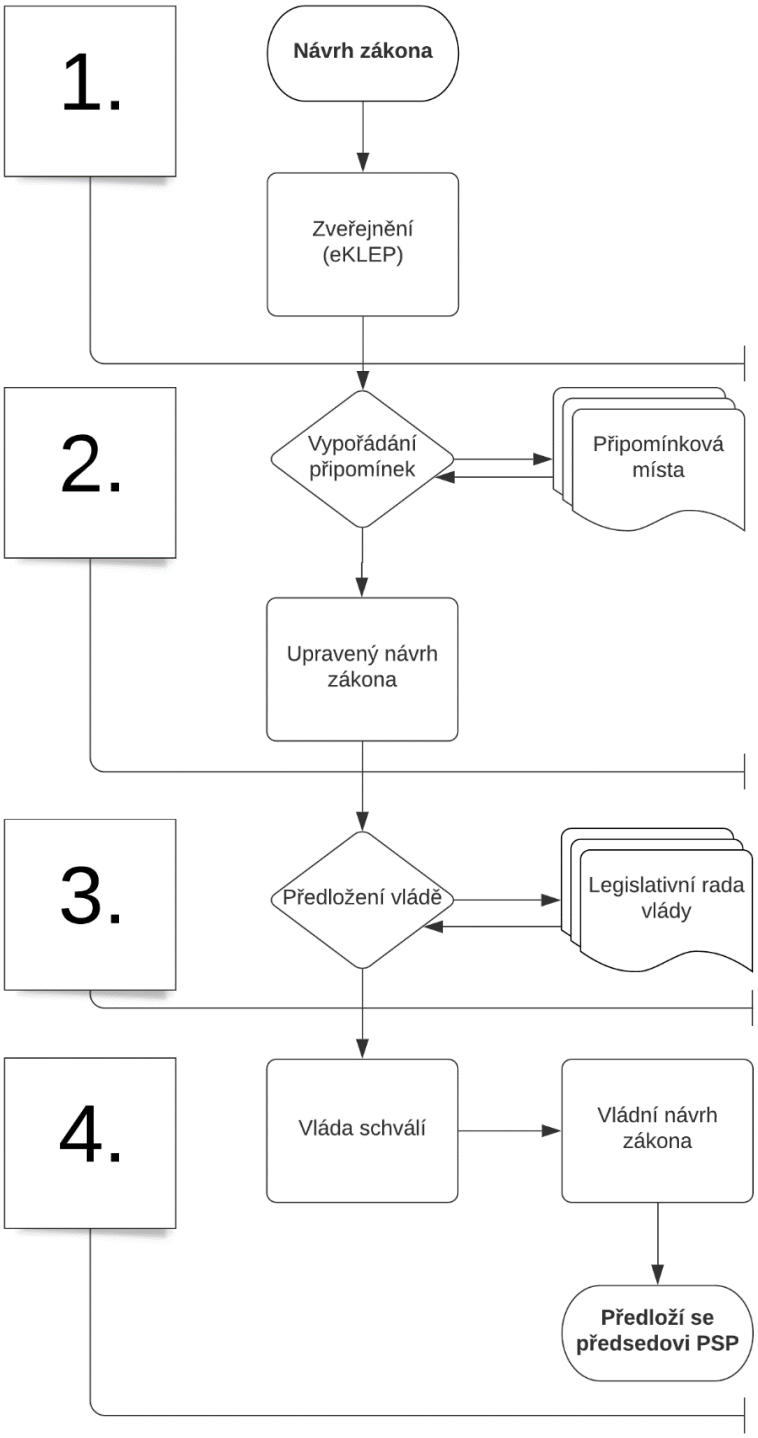
[91] čl. 5 odst. 7 LPV
[92] ZBÍRAL, pozn. 89, s. 275–276.
[93] Ibid, s. 287.
[94] Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace [online]. Vláda ČR. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/metodiky/obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-90556/
[95] Legislativní proces, pozn. 67, s. 295.

Zřízení LRV je ze strany vlády volitelné – vláda je oprávněna LRV zřídit, nejde však o povinnost[96]. Předsedou LRV je člen vlády. Ten může z funkce předsedy též rozhodnout o tom, že legislativní návrh nebude projednán LRV a bude k němu pouze vypracováno stanovisko předsedy LRV – to se uplatní v případech, kdy jde o návrh, který nemá formu komplexního zákona a neobsahuje zásadní legislativní problémy. Kromě LRV projednávají návrhy také její pracovní komise. Ty se objemově věnují výrazně většímu množství návrhů, protože podzákonné předpisy a méně důležité návrhy zákonů se LRV typicky vůbec nepředkládají. Další limitací projednávání věcných záměrů je třicetidenní lhůta na projednání v LRV, ta je totiž poloviční oproti lhůtám pro projednání návrhů zákonů[97]. To považuji za protichůdné účelu věcných záměrů, kterými je usměrnit podobu připravovaného záměru v rané fázi, kdy je ještě přepracování méně náročné.

[96] §28a kompetenčního zákona.
[97] Legislativní proces, pozn. 67, s. 296.

PŘÍPRAVA NÁVRHU ZÁKONA

Diagram 2: Proces přípravy vládního návrhu, část 2: návrh zákona. Vychází z Povolná 2007[98], přepracováno. Rozdělení procesu na očíslované části odpovídá jejich popisu níže.



(1.) PŘÍPRAVA NÁVRHU ZÁKONA

[98] POVOLNÁ, pozn. 83.

Návrh zákona připravuje příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní úřad. Příprava věcného návrhu v praxi neprobíhá u většiny návrhů, v takových případech pak k posouzení právního a skutkového stavu, zhodnocení nezbytnosti navrhované změny a hodnocení dopadů regulace dochází na začátku této fáze. Návrh zákona musí obsahovat důvodovou zprávu – té se budu věnovat v následující části práce, proto ji zde přeskočím. Návrh zákona je též vázán legislativně-technickými požadavky, které jsem popsal výše. Návrh zákona tvoří součást širšího balíčku, kterému se obvykle říká ‚materiál'[99]. Dalšími částmi jsou například předkládací zpráva, platné znění zákona s vyznačenými změnami a případné prováděcí předpisy.

(2.) Připomínkové řízení

Připomínkové řízení v případě návrhu zákona je převážně totožné s připomínkovým řízením u věcného záměru. Liší se zejména v detailech jako jsou délky některých lhůt.

(3.) Předložení návrhu vládě

Návrhy zákonů jsou předkládány nejdříve pracovním komisím LRV a odboru vládní legislativy Úřadu vlády ČR. Na základě výstupů těchto orgánů poté buď dojde nebo nedojde k předložení návrhu LRV. Předseda LRV buď rozhodne o tom, že stanovisko k návrhu vypracuje sám, nebo nechá stanovisko vypracovat LRV.

(4.) Schválení návrhu vládou

Návrh, který schválí vláda, se stává tzv. vládním návrhem zákona. Orgán, který návrh předložil, poté vypracuje čistopis návrhu, což může vyžadovat dopracování návrhu či důvodové zprávy. Návrh je poté doplněn o potřebné podpisy a předložen předsedovi Poslanecké sněmovny[100].

3.2.4. Zhodnocení legislativní techniky a procesu přípravy návrhů

V kapitole 3.2. jsem představil regulaci a praxi legislativní techniky a procesu přípravy návrhů zákonů. Zde se pokusím o zhodnocení některých aspektů, které považuji za deficitní, protože nesplňují principy legisprudence a povinnosti zákonodárce.

Než však uvedu konkrétní deficity, chtěl bych vyjasnit, že níže uvedené body nelze považovat za koncepční hodnocení toho, jak by měl vypadat legislativní proces ideálně – jde o hodnocení úpravy a praxe legislativního procesu tak, jak je. Řešení uvedených deficitů považuji v souladu s teorií legisprudence za vhodné pro zvýšení kvality legislativního procesu. K řešení těchto deficitů nicméně existuje i alternativní přístup, kterým může být radikálnější koncepční změna legislativního procesu. Příkladem takové změny může být návrh Richtera, který navrhuje začít širokým, formálně strukturovaným a veřejným konzultačním procesem[101]. V takovém případě by příprava paragrafového znění nebyla (často) prvním, nýbrž jedním z posledních kroků přípravy návrhu.

---

[99] Terminologie je zde nicméně chaotická. VeKLEP používá pojem materiál ve smyslu dokumentu s paragrafovým zněním a důvodovou zprávou, ale též ve smyslu celého návrhu včetně všech příloh. Ve VeKLEP je tedy materiál jednou z příloh materiálu. VeKLEP, pozn. 58.

[100] Legislativní proces, pozn. 67, s. 309.

[101] RICHTER Tomáš. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. *Právní rozhled* [online]. **2007**(3). [vid. 2021-07-09]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqg5pxa4s7gnpxgxzrga2q&groupIndex=24&rowIndex=0#

DEFICITY SPOLEČNÉ PRO LEGISLATIVNÍ TECHNIKU A PROCES PŘÍPRAVY NÁVRHŮ

Obě tyto témata mají společné to, že jsou upravena Legislativními pravidly vlády. Aplikování LPV lze převážně považovat za žádoucí pro kvalitu legislativy. Obsažená úprava legislativní techniky přispívá koherenci legislativy a úprava přípravy návrhů reflektuje princip alternativy a nutné síly norem. Skrze postupy přípravy návrhů legislativec plní řadu povinností zákonodárce – při přípravě návrhu, RIA nebo věcného záměru plní povinnosti vyhledávání relevantních faktů, formulace problémů, hodnocení alternativ a prognózy. Připomínková řízení a projednávání LRV a jejími pracovními komisemi dále posilují kvalitu procesu jednak tím, že mohou přinést další informace či odhalit nedostatky návrhů, ale také tím, že motivují legislativce k dodržení standardu, který minimalizuje množství připomínek a šanci negativního stanoviska.

Protože aplikace LPV je pro kvalitu tvorby práva pozitivní, deficity spočívají zejména v situacích, kdy LPV nejsou konzistentně aplikována. Prvním takovým deficitem je omezená závaznost LPV a neexistence alternativních pravidel. LPV mají formu usnesení vlády a zavazují tak pouze vládní předkladatele – a i to pouze omezeně, protože vláda se může od LPV odchýlit už v procesu přípravy návrhu nebo i později pozměňovacími návrhy v Parlamentu. Ostatní předkladatelé návrhů nejen, že nejsou LPV vázáni, ale také nemají žádnou alternativu k LPV. V důsledku je více než polovina návrhů předložených Poslanecké sněmovně připravována v kontextu nevázanosti jakoukoliv legislativní technikou či procesní úpravou. Takový předkladatel musí splnit pouze náležitosti podávání návrhů dle Jednacího řádu PS[102] – tzn. jediný požadavek, který souvisí s kvalitou tvorby práva, který musí splnit, je připravit důvodovou zprávu. Někteří nevládní předkladatelé se sice mohou řídit některými částmi LPV, ale to není nijak zaručené. Soulad s LPV sice může zvýšit šanci, že vláda či relevantní ministerstva návrh podpoří, pro nevládního předkladatele ale může jít o náročný, dlouhý a nákladný proces. To je umocněno tím, že nevládní předkladatelé nemají přístup k nástrojům jako je Elektronická knihovna připravované legislativy, skrze kterou probíhá velká část připomínkových řízení, a k Legislativní radě vlády. Neexistence úpravy legislativní techniky a přípravy návrhů zákonů pro nevládní překladatele omezuje dosah pozitivních dopadů fungování LPV.

Dalším omezením LPV je jejich vágnost a ‚děravost'. Legislativní pravidla obsahují velkou šíři výjimek jak z legislativně technických, tak i z procesních pravidel. Tato děravost není zcela neopodstatnitelná vzhledem k rozlišnosti ve struktuře, kvalitě a stáří různých předpisů českého právního řádu, které bývají novelizovány. Legislativec by také měl počítat s tím, že pokud využije možnosti, která je v LPV označena jako ‚výjimečně', může být později dotázán, co podle něj kvalifikuje danou situaci jako výjimečnou. I přesto, že výjimky mohou být do určité míry žádoucí a legislativec spíše není motivován k jejich využívání, jde o systém, který zejména spočívá na svědomitosti individuálního legislativce, což nemusí být dobrou garancí konzistence. Alternativou by mohlo být komplexnější řešení LPV, které by blíže upravilo časté výjimky.

DEFICITY LEGISLATIVNÍ TECHNIKY

Legislativní technika tvoří pouze jednu ze sedmi částí LPV. Nejde o komplexní úpravu, ale spíše o vybraná témata. To je hlavním omezením pozitivního efektu, který úprava legislativní techniky přináší pro konzistenci a koherenci připravované legislativy. Poptávku po rozsáhlejší regulaci lze vnímat i v rozšířenosti legislativních zvyklostí, kterou

[102] § 86 JŘPS.

vnímají legislativci. Formalizace těchto zvyklostních pravidel by umožnila jejich precizaci a také umožnila jejich aplikaci tvůrcům návrhů, kteří nejsou zkušenými legislativci – ať už to jsou juniorní úředníci či nevládní předkladatelé.

O pozitivním dopadu legislativních pravidel na kvalitu připravovaných návrhů existuje převážně shoda, to nicméně neznamená, že k legislativním pravidlům neexistují dílčí výhrady. Tato kritika padá do dvou kategorií. První kategorií jsou legislativně-technická pravidla, která neodpovídají a jsou dokonce rozporná s pravidly českého pravopisu. Druhou kategorii kritiky je již výrazně těžší vyřešit. Tato kritika spočívá v tom, že některá legislativně technická pravidla konstituují neúčelný formalismus, který přidává práci, aniž by prospíval kvalitě. Takto formalistická pravidla jsou v některých případech (např. formátování novelizačních bodů[103]) velmi podrobná, přitom jsou však pro typické adresáty práva lhostejné. Zahrnutí těchto pravidel nemusí být vyloženě negativní, pokud zpřehlední proces přípravy a projednávání návrhu pro všechny zúčastněné, negativním by však bylo upřednostnění těchto pravidel před pravidly zlepšujícími konzistenci a koherenci návrhu.

DEFICITY PROCESU PŘÍPRAVY NÁVRHŮ

V případě procesu přípravy návrhů zákonů je opět největším deficitem omezené množství případů, kdy se LPV použijí ve svém plném rozsahu. Ideální případ předpokládaný LPV je, že příprava začne věcným návrhem a zahrnuje vypracování RIA, vnitroresortní a meziresortní připomínkové řízení, projednání LRV. Připomínkové řízení a projednání LRV přitom proběhnou dvakrát, jednou pro věcný záměr, po druhé pro návrh zákona. Tento ideální případ je bohužel uplatněn v menšině případů. Zaprvé neexistuje vždy povinnost předkládání věcných záměrů, což samo o sobě zredukuje proces o půlku. Také RIA se předkládá pouze v některých případech, a ne všechny návrhy zákonů projedná LRV. Kromě toho, že se na mnohé návrhy neuplatní proces dle LPV ve svém celku, na většinu Poslanecké sněmovně předložených návrhů se tento proces neuplatní vůbec, protože jsou předkládány nevládními předkladateli.

Další potenciální slabinou procesu může být rigidita ve volbě připomínkových míst. Fakt, že připomínková řízení probíhají skrze knihovnu eKLEP, může vést k tomu, že připomínkové řízení je omezeno pouze na připomínková místa, která jsou do systému eKLEP zavedena, protože zapojení jiných míst by přineslo zvýšenou administrativní zátěž. Konzultace s jinými subjekty by přitom mohla přinést šířeji participativní debatu o návrzích, která by mohla pomoci při vyhledávání informací, formulaci problému a hodnocení alternativ. Tato připomínka se vztahuje zejména na návrhy, které neobsahují RIA, protože RIA obsahuje vlastní úpravu konzultací.

[103] Čl. 54 až 59 LPV, pozn. 62.

Tabulka 3: Deficity legislativní techniky a procesu přípravy návrhů

Deficity legislativní techniky a procesu přípravy návrhů		
Číslo	Název	popis
Legislativně technické i procesní deficity		
1	Omezená závaznost LPV, absence alternativy	Pro nevládní předkladatele nejsou LPV závazná a jiná obdobná pravidla neexistují.
2	Vágnost LPV	Formulace jako ‚zpravidla' a ‚výjimečně' vedou k množství případů, kdy se lze od LPV odchýlit.
Pouze legislativně technické deficity		
3	Absence komplexní úpravy leg. tech.	Úprava leg. tech. v LPV neodpovídá na všechny otázky, musí ji suplovat zvyklosti.
4	Rozpor s pravopisem	Některá leg. tech. pravidla v LPV odporují pravidlům českého pravopisu.
5	Přílišný formalismus	Některá leg. tech. pravidla v LPV nemají vliv na kvalitu návrhů.
Pouze procesní deficity		
6	Procesní výjimky	V mnoha případech se lze vyhnout věcnému záměru, RIA nebo projednání LRV.
7	Rigidní připomínkové řízení	Připomínkové řízení zahrnuje stále stejné subjekty, nemusí vést k široké debatě.

3.3. DŮVODOVÉ ZPRÁVY A RIA

3.3.1. ÚVOD DO DŮVODOVÝCH ZPRÁV

Dle Gerlocha *„důvodová zpráva je součástí návrhu zákona, odůvodňuje principy a cíle nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a zdůvodní nezbytnost nové úpravy s jejím celku (obecná část) i jednotlivých ustanovení (zvláštní část).*[104]*"* Protože důvodová zpráva bývá připravována na začátku legislativního procesu, u vládních předkladatelů ještě před předložením návrhu do vnitřního připomínkového řízení[105], slouží jako důležitý zdroj informací o úvahách a argumentech legislativce v průběhu legislativního procesu. Mimo legislativní proces též může sloužit jako pomůcka pro historickou interpretaci norem. Přestože je důvodová zpráva součástí návrhu zákona, nestává se s přijetím zákona závaznou a není zveřejňována ve Sbírce zákonů.

[104] GERLOCH, pozn. 47, s. 86.
[105] Legislativní proces, pozn. 67, s. 324.

Důvodová zpráva je v současnosti obligatorní náležitostí každého návrhu zákona[106]. JŘPS též popisuje, jak má důvodová zpráva vypadat; skládá se z obecné a zvláštní části, které zhodnocují platný právní stav a vysvětlují nezbytnost nové úpravy v jejím celku, resp. v případech jednotlivých ustanovení. Navíc důvodová zpráva obsahuje předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy a zhodnocení souladu návrhu s mezinárodními a evropskými závazky a ústavním pořádkem ČR. Blíže rozvedeny jsou požadavky na důvodové zprávy v Legislativních pravidel vlády[107], tato úprava ale na rozdíl od JŘPS není závazná pro nevládní předkladatele.

3.3.2. CASE-STUDY DŮVODOVÝCH ZPRÁV

Abych mohl zhodnotit kvalitu důvodových zpráv, rozhodl jsem se provést analýzu náhodně vybraných sněmovních tisků a v nich obsažených důvodových zpráv. Z každého volebního období jsem pomocí náhodného generátoru čísel zvolil 3 tisky[108], s výjimkou současného 8. volebního období, z kterého jsem zvolil 10 tisků. Celkem jsem tedy analyzoval 31 tisků. Náhodnost byla omezena pouze kritériem, aby všechny tisky v daném období nebyly jen od jednoho typu předkladatele (vládní, poslanecké atd.). Tímto postupem se snažím dosáhnout jednak srovnání vývoje kvality a obsahu tisků jednak napříč obdobími, ale také napříč typy předkladatelů. Důvodové zprávy nehodnotím z hlediska obsažených argumentů, ale z hledisek relevantních pro plnění povinností zákonodárce – zejména nakolik rozsah, struktura, faktická podloženost a obsažená témata splňují povinnosti vyhledávání relevantních faktů, formulace problému a dalších povinností zákonodárce. Naopak ambicí této analýzy není hodnotit individuální volební období – pro to je zvolený vzorek důvodových zpráv příliš malý.

DŮVODOVÉ ZPRÁVY NAPŘÍČ VOLEBNÍMI OBDOBÍMI

V prvním volebním období (1992–1996) všechny zkoumané tisky obsahovaly důvodové zprávy, ty však byly velmi krátké, a kromě rozdělení obecné a zvláštní části zcela nestrukturované. Všechny zprávy hodnotily ekonomické dopady návrhu, pouze jedna hodnotila soulad s mezinárodními závazky. Dopadům na další zájmy (diskriminace, korupční rizika, ochrana osobních údajů a další) nebyla věnována žádná pozornost. Mezi důvodovými zprávami vládních návrhů a poslaneckého návrhu nebyly výrazné rozdíly, pouze rozsah zvláštní části poslaneckého návrhu byl spíše nedostatečný.

V druhém volebním období (1996–1998) dva ze tří návrhů vůbec neobsahovaly důvodové zprávy – v jednom případě vládní a v druhém poslanecký. Zbylý návrh obsahoval opět velmi stručnou a nestrukturovanou důvodovou zprávu, která sice kvalitně popisovala důvody nutnosti novely, ale vůbec se nezabývala ekonomickými dopady ani hodnocením vlivu na další zájmy.

V třetím volebním období (1998–2002) došlo k částečnému zlepšení důvodových zpráv. Ve všech případech byly důvodové zprávy svou délkou srovnatelné s paragrafovým znění návrhů, ke kterým se vázaly. Toto období začalo v roce 1998, kdy byla přijata LPV. To se v důvodových zprávách projevuje tím, že začínají být strukturované

[106] § 86 odst. 3 JŘPS. Také zákonného opatření Senátu dle § 120 odst. 2 JŘS.
[107] Čl. 9 LPV, pozn. 62.
[108] V případě, že daný tisk obsahoval něco jiného než návrh zákona, jsem zvolil nejbližší návrh zákona ve vzestupném pořadí tisků.

v souladu s požadavky LPV a mají části týkající se shrnutí současného stavu, důvodů pro předložení, ekonomických dopadů návrhů, souladu s mezinárodními závazky a ústavním pořádkem. Tato struktura nicméně není konzistentní a napříč důvodovými zprávami jsou tyto části rozlišného rozsahu a kvality.

Ve čtvrtém volebním období (2002–2006) dochází k nárůstu konzistence mezi analyzovanými důvodovými zprávami. Všechny zprávy jsou delšího rozsahu než návrhy, které provázejí, konzistentněji dodržují strukturu včetně výše uvedených částí a jejich zvláštní části se věnují všem navrhovaným či novelizovaným paragrafům.

V pátém volebním období (2006–2010) se převážně drží standard ze čtvrtého volebního období, ale začíná se zde projevovat nekonzistence v kvalitě návrhů nevládních předkladatelů. Dva z analyzovaných návrhů v tomto období jsou od senátních předkladatelů, přitom důvodová zpráva jednoho z nich je kvalitou srovnatelná s analyzovaným návrhem vlády a toho druhého je velmi krátká, a ani se nevěnuje každému novelizovanému ustanovení ve zvláštní části.

V šestém volebním období (2010–2013) je první z analyzovaných návrhů, který obsahuje Závěrečnou zprávu RIA. Důvodová zpráva tohoto návrhu je stručnější, než je žádoucí, RIA to ale více než kompenzuje. Přesto je zde vícero příležitostí ke zlepšení – RIA příliš spoléhá na směrnici, kterou návrh transponuje. Například jako definici problému uvádí potřebu transponovat směrnici. Jako důvod předložení uvádí též potřebu transponovat směrnici. Varianty u části transponované úpravy neexistují, u druhé části jsou jen dvě. Nicméně je zde vysoce kvalitní hodnocení subjektů, na které může mít regulace dopad a velmi široký okruh konzultovaných organizací. Zbylé návrhy obsahují důvodové zprávy kvalitou konzistentní se čtvrtým a pátým volebním obdobím.

V sedmém volebním období (2013–2017) se projevují dva trendy. Prvním je opět nekonzistence v kvalitě důvodových zpráv nevládních předkladatelů, analyzovaný poslanecký návrh obsahuje krátkou důvodovou zprávu obsahující fakty nepodložené formulace, které vyznívají jako přenesené z volebního programu. Druhým trendem je rozšiřování okruhu zájmů, na které jsou hodnoceny dopady. Objevuje se zde hodnocení dopadů na soukromí a ochranu osobních důvodů a hodnocení diskriminačních a korupčních rizik. Tento okruh zájmů je nicméně aplikován nekonzistentně. Navíc jsou tato hodnocení téměř zpravidla o jedné větě ve stylu: ‚Tento návrh nemá dopad na X'.

V osmém volebním období (2017–2021) se opakují trendy předchozích období. Typická důvodová zpráva je podrobnější než související návrh zákona, hodnotí současný stav, důvody potřeby novely, soulad s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky, ekonomické dopady novely. Také obsahuje zvláštní část týkající se všech ustanovení. Důvodové zprávy nyní také typicky obsahují hodnocení dopadů na životní prostředí, bezpečnost státu, diskriminaci, korupční rizika, ochranu soukromí či podnikatelský sektor. Tato hodnocení jsou ale stále vysoce nekonzistentní. Každá z důvodových zpráv obsahuje pouze část těchto témat, zdánlivě náhodně vybranou. A i u uvedených hodnocení je nadále téměř zpravidla výsledek, že návrh na danou oblast nemá dopad. Toto tvrzení o neexistujícím dopadu nebývá nijak rozvedeno ani podloženo. Dva z deseti analyzovaných návrhů obsahují Závěrečnou zprávu RIA – tyto zprávy jsou vzájemně poměrně odlišné, ale v obou případech přináší hodnotné informace. Nekonzistentní jsou zejména v počtu hodnocených variant řešení a v podrobnosti

hodnocení a výběru mezi těmito variantami. Některé poslanecké návrhy jsou opět nižší kvality, než je standard vládních návrhů. Novinkou oproti analyzovaným návrhům z předchozích období je přítomnost některých důvodových zpráv, které bych označil jako mimořádně kvalitní. Jde o podrobné zprávy obsahující daty podložené ekonomické analýzy, rozsáhlý popis důvodů předložení novely včetně grafů a procesních diagramů či komparaci s ostatními státy. Celkově bych z 10 analyzovaných důvodových zpráv 5 označil za průměrné, 2 za nedostatečné a 3 za vysoce kvalitní.

KVALITATIVNÍ KATEGORIE DŮVODOVÝCH ZPRÁV

Po tom, co jsem popsal obecné trendy napříč volebními obdobími, se pokusím o kategorizaci analyzovaných důvodových zpráv. Hodnocené důvodové zprávy se významně lišily kvalitou, věřím však, že je možné je rozdělit do šesti skupin. Tyto skupiny odpovídají bodovému hodnocení kvality od 0 do maximálních 5 bodů. Každé bodové hodnocení tvoří vlastní kategorii, jejíž typického zástupce se nyní pokusím popsat.

0 bodů znamená, že důvodová zpráva zcela chybí. To platí o všech návrzích takto hodnocených.

Důvodové zprávy hodnocené **1 bodem** jsou velmi krátké. Obecná část typicky obsahuje pouze shrnutí v několika větách současného stavu, důvodu předložení novely a ekonomických dopadů. Zvláštní část je stručná a často se nezabývá všemi novelizovanými ustanoveními. Takové důvodové zprávy se vyskytují téměř exkluzivně v prvních dvou volebních období, což koresponduje s dobou před přijetím současných LPV. Obsahově je považuji za bližší něčemu, co by mohlo zaznít v parlamentní rozpravě, než dokumentu užitečnému z hlediska *evidence-based policy-making*.

2 body hodnocená důvodová zpráva je typicky zhruba stejně dlouhá jako návrh zákona, zabývá se stejnými tématy jako ‚jednobodové' důvodové zprávy, a navíc souladem s mezinárodními závazky a ústavním pořádkem. Kvalita a rozsah není konzistentní – například je určitá část příliš stručná nebo zvláštní část nezahrnuje některá navrhovaná ustanovení. Obecně lze říci, že takto hodnocené důvodové zprávy úspěšněji tvrdí, že nejsou závažné důvody pro nepřijetí (např. ekonomické dopady či rozpor s Ústavou), než že existují důvody pro přijetí.

Důvodová zpráva, která je ohodnocená **3 body**, je strukturou a zahrnutými tématy obdobná té ‚dvoubodové'. Hlavním rozdílem je, že tyto důvodové zprávy jsou typicky podrobnější, kvalitněji zpracované a konzistentnější. Zpravidla jsou delší než paragrafové znění návrhu a často obsahují alespoň základní zakotvení odůvodnění nutnosti návrhu fakty. Konzistentnější jsou zejména v tom ohledu, že zahrnují všechny výše uvedené části.

Důvodová zpráva hodnocená **4 body** dodržuje standard ‚tříbodových' důvodových zpráv, ale má širší záběr. Hodnotí dopady na korupční rizika, osobní údaje, životní prostředí, diskriminaci atd. Zpravidla ale nejde o hodnocení dopadů na všechny relevantní oblasti – některé jsou zcela vynechané, u těch hodnocených hodnocení často spočívá ve frázi ‚nemá vliv'. I přes řadu nedostatků jde o průměrně kvalitní důvodovou práci v poměrech 8. volebního období. Takto hodnocené důvodové zprávy jsou nejpočetnější kategorií zhruba od 6. volebního období, tedy roku 2010. V porovnání s ‚dvoubodovými' důvodovými zprávami už zde není tak silné zaměření pouze na potenciální překážky pro přijetí, ale také snaha – byť v praxi spíš děravá – prezentovat důvody k přijetí návrhu ve formě popsání cílového stavu, který má návrh přinést.

5 body hodnotím kvalitní důvodové zprávy, které obsahují podrobnou analýzu podloženou fakty a daty, vizualizaci formou grafů či diagramů, pečlivé hodnocení současného stavu, důvodů pro předložení i hodnocení dopadů na široké množství zájmů. Stejně jako u ‚čtyřbodových' je dodržená struktura důvodové zprávy dle LPV[109], na rozdíl od nich ale všechny části obsahují smysluplnou analýzu a jejich obsažení není pouze mechanickým vyhověním formálním požadavkům. Ve dvou ze tří případů 5 body hodnocených důvodových zpráv jde o návrhy, pro které byla zpracována RIA. To vnímám jako indikátor toho, že RIA funguje minimálně tím, že donucuje tvůrce důvodových zpráv podrobněji vyhledávat informace relevantní pro návrh, který připravuje.

Tabulka 4: Analyzované návrhy v jednotlivých volebních obdobích a jejich hodnocení

Číslo tisku	Název	Předkladatel	Má DZ?	Má RIA?	Bodové hodnocení
1. volební období (1992–1996)					
416	Návrh zákona o jednorázovém přídavku na nezaopatřené děti	vládní návrh	ano	ne	1
178	Novela zákonů o školských zař. a o st. správě ve školství	poslanecký návrh	ano	ne	1
472	Novela zákona o ochraně ovzduší, o st. správě ochr. ovzduší	vládní návrh	ano	ne	1
2. volební období (1996–1998)					
28/0	Návrh zákona o technických požadavcích na výrobky	vládní návrh	ne	ne	0
41/0	Návrh zákona o bezpečnosti a plynulosti provozu	vládní návrh	ano	ne	1
189/0	Návrh zákona o vysokých školách	poslanecký návrh	ne	ne	0
3. volební období (1998–2002)					
1016/0	Vl. zák. o obecně prospěšných bytových družstvech	vládní návrh	ano	ne	2
1273/0	Vládní návrh zákona o válečných hrobech	vládní návrh	ano	ne	2
559/0	Návrh zákona o dani silniční	poslanecký návrh	ano	ne	2
4. volební období (2002–2006)					
930/0	Novela z. o pojišťování a finan. vývozu se státní podporou	vládní návrh	ano	ne	3
894/0	Novela z. o důchodovém pojištění	poslanecký návrh	ano	ne	3
793/0	Novela z. o obcích	návrh zastupitelstva kraje	ano	ne	3
5. volební období (2006–2010)					
931/0	Novela z. o jednorázové peněžní částce k důchodu	senátní návrh	ano	ne	3
410/0	Vl.n.z. trestní zákoník - EU	vládní návrh	ano	ne	2
544/0	Novela z. o České televizi	senátní návrh	ano	ne	1

[109] čl. 9 odst. 2 LPV, pozn. 62.

Číslo tisku	Název	Předkladatel	Má DZ?	Má RIA?	Bodové hodnocení
6. volební období (2010–2013)					
1002/0	Novela z. - autorský zákon - EU	vládní návrh	ano	ano	4
255/0	Novela z. o výkonu ústavní výchovy	poslanecký návrh	ano	ne	4
112/0	Novela z. - soudní řád správní	návrh zastupitelstva kraje	ano	ne	4
7. volební období (2013–2017)					
38/0	Novela z. o dani z přidané hodnoty	poslanecký návrh	ano	ne	2
77/0	Novela z. o ochraně ovzduší	senátní návrh	ano	ne	4
201/0	Novela z. o dráhách - EU - RJ	vládní návrh	ano	ne	4
8. volební období (2017–2021)					
1240/0	Novela z. o důchodovém pojištění	poslanecký návrh	ano	ne	5
1116/0	Novela z. o státní sociální podpoře - RJ	vládní návrh	ano	ne	4
1053/0	Novela z. o některých opatřeních v oblasti kulturních akcí	vládní návrh	ano	ne	4
907/0	Novela z. - školský zákon	poslanecký návrh	ano	ne	2
730/0	Novela z. o poskytování dávek osobám se zdravot. postižením	poslanecký návrh	ano	ne	4
580/0	Novela z. - daňový řád	vládní návrh	ano	ano	5
417/0	Novela z. o elektronických komunikacích - RJ	poslanecký návrh	ano	ne	2
357/0	Novela z. o Státním fondu dopravní infrastruktury	návrh zastupitelstva kraje	ano	ne	4
103/0	Novela z. o volbách do Parlamentu ČR - RJ	senátní návrh	ano	ne	4
451/0	Vl.n.z. o náhradě újmy způs.povinným očkováním	vládní návrh	ano	ano	5

Celkově analýza odhalila, že od začátku fungování Poslanecké sněmovny dochází k postupnému zlepšování důvodových zpráv. Byť je dnešní standard důvodových zpráv výrazně vyšší než v ranných volebních obdobích, to neznamená, že jsou dnešní důvodové zprávy konzistentně kvalitní. Ostatně i Ministerstvem vnitra vydaná kniha Legislativní proces o důvodové zprávě uvádí, že *„její význam je často opomíjen a není ji ze strany navrhovatelů zákonů věnována patřičná pozornost“* [110]. To se projevuje v tom, že struktura a obsah důvodové zprávy předpokládaný LPV (a zejména obsah obecné části) je dodržovaný pouze formálně. Důvodové zprávy například obsahují zhodnocení korupčních rizik, ale toto zhodnocení je jen málokdy založeno na fakty podložené analýze, naopak často jde o jednu větu vyjadřující, že návrh nemá vliv na korupční rizika. Oproti požadavkům obsaženým v LPV jsou důvodové zprávy mnohem konzistentnější v dodržování náležitostí dle Jednacího řádu PS[111]. Těmito náležitostmi je hodnocení právního stavu, vysvětlení nezbytnosti nové úpravy v obecné i zvláštní části,

[110] Legislativní proces, pozn. 67, s. 322.
[111] § 86 odst. 3 JŘPS

předpokládaný hospodářský a finanční dosah a zhodnocení souladu s mezinárodními smlouvami[112] a ústavním pořádkem České republiky. Tyto požadavky, které můžeme souhrnně označit za zákonnost důvodové zprávy, jsou dodrženy ve všech analyzovaných důvodových zprávách ze současného volebního období.

Boháč[113] klade kromě zákonnosti na důvodové zprávy další požadavky. Těmi je soulad s LPV, přehlednost, srozumitelnost a určitost a stručnost. Tyto požadavky nepovažuji za zcela souladné s legisprudenční teorií. Přínosem splnění uvedených požadavků je zjednodušení práce s důvodovou zprávou v následujících částech legislativního procesu. To je jistě žádoucí důsledek, z perspektivy legisprudenčních principů a povinností zákonodárce jej ale považuji za sekundární vůči přínosu důvodové zprávy pro kvalitu předpisu. Vzhledem k tomu považuji za žádoucí rozšíření teoretických požadavků na důvodovou zprávu o následující:

1. podložení argumentů analýzou relevantních faktů,
2. srovnání současného stavu s cílovým stavem po přijetí normy a projevením jejích následků,
3. vysvětlení důvodu přijetí daného řešení (varianty) včetně důvodů přijetí případných sankcí.

Tyto požadavky zajišťují soulad s povinností vyhledávání relevantních faktů, povinností formulace problémů, povinností hodnotit a vážit alternativy a povinností prognózy. Kromě rozšíření teoretických požadavků navrhuji též vyřazení či úpravu jednoho požadavku, a totiž stručnosti. Zde totiž považuji za důležité rozlišit úspornost formulací vedoucí k větší hustotě informací a stručnost ve smyslu krátkosti a povrchnosti. Úsporné formulace považuji za žádoucí součást srozumitelnosti, přehlednosti a určitosti, nevidím tedy nutnost je prezentovat jako separátní požadavek. Krátkost považuji za nežádoucí, protože analýza ukázala kratší důvodové zprávy jako typicky méně kvalitní.

[112] Poněkud překvapivě zde Jednací řád odkazuje pouze na mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy, a nikoliv na závazky pro ČR vyplývající ze členství v Evropské unii.
[113] Legislativní proces, pozn. 67, s. 325 – 327.

Tabulka 5: Deficity důvodových zpráv

Deficity důvodových zpráv		
Číslo	Název	popis
8	Nekonzistentní kvalita napříč typy předkladatelů	Některé poslanecké, senátorské nebo krajské důvodové zprávy jsou nižší kvality.
9	Absence analýzy založené na faktech	Některé důvodové zprávy neobsahují informace, na kterých jsou založeny argumenty ohledně současného stavu, nutnosti přijetí předpisu či hodnocení jeho dopadů.
10	Neplnění náležitostí dle LPV	Zatímco všechny analyzované důvodové zprávy plní náležitosti dle Jednacího řádu PS, náležitosti dle LPV, zejména hodnocení dopadů na různé zájmy, nejsou plněny konzistentně napříč typy předkladatelů.
11	Pouze formální plnění náležitostí dle LPV	Například hodnocení korupčních rizik nebo dopadů na ochranu osobních údajů bývá formálně zahrnuto, ale chybí skutečná analýza.

3.3.3. HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

Hodnocení dopadů regulace (anglicky *„Regulatory Impact Assessment“*, z čehož vychází zkratka RIA) *je „soustava metod směřující k systematickému zhodnocení negativních nebo pozitivních dopadů variant navrhovaných (ex ante) či existujících (ex post) regulací“*[114] .Úprava RIA je obsažena v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace[115]. Cílem RIA je vytvořit zdroj srozumitelně podávaných informací, která tvoří podklad pro rozhodnutí, které zůstává na politicích. RIA by přitom neměla zůstat u snah kvantifikovat dopady, ale obsáhnout též diskusi nad možnými variantami včetně varianty nepřijetí nové regulace[116].

Hodnocení dopadů regulace *„je korunním šperkem tvorby politik založené na faktech“*[117] (tzv. *evidence-based policy-making).* Očekávání, která jsou na RIA kladena, jsou nemalá – hodnocení dopadů má propojit problém, způsoby jeho řešení, potenciální dopady na příjemce práva, životní prostředí, hospodářství a další zájmy. Má jít o nástroj, který zajistí koherenci, transparenci a informovanost veřejné politiky. Hlavní přidanou hodnotou RIA je hodnocení alternativních variant. RIA je také nástrojem spolupráce mezi legislativci, kteří nabízí regulatorní

[114] Ibid, s. 248.
[115] Obecné zásady byly původně přijatých usnesením vlády č. 877/2007 a naposledy aktualizovány usnesením vlády č. 76/2016. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace, pozn. 84.
[116] Nepřijetí nové regulace bývá typicky v ZZ RIA označováno jako ‚Varianta 0‘.
[117] MOUSMOUTI, Maria. *Designing Effective Legislation.* Edward Elgar Publishing, 2019. ISBN 978-1-78811-823-1. Dostupné z: doi:10.4337/9781788118231. S. 112.

řešení, a zákonodárci, kteří mezi těmito řešeními činí politickou volbu. Proto je praktická úspěšnost procesu RIA podmíněna svědomitým přístupem aktérů z obou skupin[118].

RIA se stala plnohodnotnou[119] částí legislativního procesu v roce 2007, kdy byly vypracovány obecné zásady a RIA byla zavedena do LPV. V roce 2011 byla agenda RIA převedena z Ministerstva vnitra na Úřad vlády ČR. Tato změna byla provedena za účelem propojení jednotlivých částí legislativního procesu[120]. Následně byla založena Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace (Komise RIA) jako jedna z pracovních komisí LRV.

V současnosti sice není RIA zpracovávána u všech návrhů zákonů, nicméně povinnost zpracovávat alespoň *přehled dopadů* k návrhu zákona platí u všech návrhů vládních předkladatelů[121]. Tento dokument nicméně není obsažen v knihovně VeKLEP u žádného z analyzovaných návrhů zákonů, a to ani v historických verzích dokumentů. To významně omezuje užitečnost takového hodnocení, protože jak bylo výše uvedeno, hodnocení dopadů regulace má sloužit politikům k tvorbě informovaných rozhodnutí. Tuto mou tezi ostatně potvrzuje i vládní analýza, dle které *„vzhledem k tomu, že samotné vyplněné přehledy dopadů nejsou nijak intuitivně přístupné veřejnosti, nelze očekávat, že by jejich obecný přínos pro informovanost zainteresovaných subjektů mimo veřejnou správu (a tedy obecně pro konzultace RIA) byl nějak významný“*[122]. V praxi je tedy nejdůležitější částí přehledu dopadů kolonka *„stanovisko předkladatele k [sic] zpracování RIA“*[123], která umožňuje předkladateli navrhnout provedení, popřípadě neprovedení RIA. Předkladatel se však musí shodovat se stanoviskem Komise RIA, jinak se rozpor řeší na úrovni člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu, případně se předloží k rozhodnutí vládě. V tomto ohledu bylo zavedení přehledu dopadů úspěšné, protože zvýšilo počet předpisů, k nimž je RIA zpracována[124].

Výstupem procesu RIA je Závěrečná zpráva RIA. Kvalitu ZZ RIA kontroluje v rámci meziresortního připomínkového řízení Oddělení pro koordinaci procesu RIA Úřadu vlády[125]. Pokud dojde ke změně návrhu právního předpisu na základě výsledků jednání vlády, ZZ RIA se již nemění, pouze se to uvede v důvodové zprávě. Nakonec kvalitu ZZ RIA hodnotí Komise RIA, jejíž stanovisko se zapracuje do stanoviska LRV. Fungování Komise RIA jakožto nezávislého dozorového orgánu je v evropském srovnání spíše vzácné[126]. Komise RIA vydává k ZZ RIA stanoviska, která buď neobsahují připomínky, obsahují doporučující připomínky, obsahují zásadní připomínky s doporučením přepracování, nebo obsahují zásadní připomínky s doporučením vládě návrh neschválit. V letech

---

[118] Ibid, s. 112–113.
[119] Tomu předcházel pilotní projekt, který byl založený na prvním návrhu metodiky RIA z roku 2005.
[120] Ukotvení RIA v České republice [online]. Úřad vlády ČR. [vid. 2021-07-09]. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/ria/ukotveni/
[121] Klíčové kroky v procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) [online]. Vláda ČR. [vid. 2021-07-09]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/klicove-kroky/klicove-kroky-procesu-ria-92531/#1._krok
[122] Závěrečná zpráva z analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR [online]. Vláda ČR, 2013. [vid. 2021-07-10]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/zaverecna-zprava-z-analyzy-implementace-a-efektivnosti-stavajiciho-nastaveni-procesu-ria-v-cr-113120/
[123] Klíčové kroky v RIA, pozn. 121.
[124] Závěrečná zpráva z analýzy implementace RIA, pozn. 122.
[125] Klíčové kroky v RIA, pozn. 121.
[126] RegWatchEurope [online]. Úřad vlády ČR. [vid. 2021-07-09]. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/mezinarodni-aktivity/rwe/

2017–2019, což jsou poslední roky, za které jsou dostupná data, byl poměr mezi stanovisky bez zásadních připomínek (48) a stanovisky se zásadními připomínkami (50) cca 1:1[127]. To znamená, že Komise RIA doporučuje celou polovinu ZZ RIA přepracovat či dokonce související návrh neschválit vůbec. Dovolím si poznamenat, že tento poměr je výrazně problematický v ohledu k tomu, že předkládání ke Komisi RIA probíhá souběžně s předkládáním návrhu LRV, tedy v době, kdy už proběhla připomínková řízení a kdy naprostá většina práce na návrhu už je dokončena. Systém, který takto závažné nedostatky identifikuje až v takto pozdním stádiu trpí tím, že buď povede k výraznému prodloužení a zkomplikování legislativního procesu (což poškodí např. povinnost nápravy), nebo bude zcela neefektivní tím, že připomínky budou formálně vypořádány bez provedení rozsáhlých změn, na které mířily.

Rozšířených problémů, které vedou k takto nízké úspěšnosti ZZ RIA před Komisí RIA, je vícero. Předkladatelé se soustředí na formální důvody předkládání předpisů místo věcných důvodů[128]. Uvedené cíle regulace nebývají rozdělené dle priority, obecnosti, ani nejsou kvantifikovatelné. Nedostatečné je hodnocení variant, často proto, že obsahuje pouze ‚variantu 0' (nepřijetí návrhu) a ‚variantu 1'[129]. Problémem je též nedostatečná zkušenost předkladatelů s kvantitativním i kvalitativním výzkumem, která vede k nedostatečné ekonomické analýze a k opomínání dopadů na subjekty mimo veřejnou správu[130]. Posledním nedostatkem je velmi formálně a bez praktického věcného přínosu zpracovávaná část o přezkumu účinnosti, implementaci a vynucování[131].

Závěrečná zpráva RIA byla v letech 2015-2019 zpracována celkem u 186 návrhů zákona a u 16 věcných záměrů. To odpovídá 57 % všech vládních návrhů zákonů a 100 % věcných záměrů. Z dat uvedených v tabulce 6 lze vyčíst několik trendů. Prvním trendem je, že byť RIA je zpracovávána konzistentně u všech věcných záměrů, zpracování věcných záměrů je ve skutečnosti velmi vzácné ve srovnání s počtem připravovaných návrhů zákonů. Dalším trendem je, že podíl návrhů zákona, u kterých je ZZ RIA zpracována, klesá. Tento trend není omezený na níže uvedené čtyřleté období, objevuje se dlouhodoběji. Oproti roku 2016 došlo v roce 2017 k výraznému propadu v počtu vládních návrhů zákonů i návrhů zákonů, u kterých se zpracovává RIA. To souvisí s tím, že v roce 2017 proběhly volby do Poslanecké sněmovny. Nicméně zatímco počet vládních návrhů zákonů od roku 2017 každoročně roste (do roku 2019, odkud pocházejí poslední zveřejněná data), počet návrhů se zpracovanou ZZ RIA nadále stagnuje. V každém roce v období let 2012 až 2016 bylo provedeno více RIA než v kterémkoliv pozdějším roce[132].

---

[127] Přehled činnosti Komise RIA [online]. Úřad vlády ČR. [vid. 2021-07-06]. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/komise/vyrocni-zpravy/

[128] Na příklad takového postupu jsem narazil již u jedné ZZ RIA, kterou jsem stručně zmínil v části o důvodových zprávách. Místo hodnocení věcného důvodu potřeby novely se zpráva soustředila na nutnost transponovat evropskou směrnici.

[129] Na tento problém též upozorňuji již v části o důvodových zprávách.

[130] KARPEN, XANTHAKI, pozn. 74. Popisovaný problém se projevuje též ve formulaci „nemá dopad", která je častá též v důvodových zprávách.

[131] Závěrečná zpráva z analýzy implementace RIA, pozn. 122.

[132] Přehled činnosti komise RIA, pozn. 127.

Tabulka 6: srovnání věcných záměrů a návrhů zákona podle toho, zda obsahují závěrečnou zprávu hodnocení dopadů regulace[133].

rok	Věcný záměr s ZZ RIA	Věcný záměr bez ZZ RIA	Návrh zákona s ZZ RIA	Návrh zákona bez ZZ RIA
2016	8	0	76	24
2017	4	0	32	24
2018	2	0	39	39
2019	2	0	39	55
celkem	16	0	186	142

Výše uvedený proces zajišťuje komplexní úpravu procesu RIA a tvorby závěrečných zpráv RIA. Zcela separátní otázkou však je, nakolik jsou informace a argumenty, které RIA přináší, implementovány do politického rozhodování. Dovolím si tvrdit, že nedostatečně, a to z několika důvodů. Jedním je, že cílové řešení je často domluveno politicky bez ohledu na RIA nebo v rozporu s doporučeními RIA. Cílové řešení může předcházet procesu RIA, pokud například vyplývá z Programového prohlášení vlády. Stejně tak může dojít k politické volbě dle RIA neoptimálního řešení v rámci projednání na vládě nebo při projednávání v Parlamentu. V případech, kdy je návrh předkládán na základě politického rozhodnutí, je RIA legislativci kritizována jako zbytečná[134]. Ze strany poslanců a senátorů lze konstatovat, že *„míra využití RIA je relativně velmi malá, […] poslanci a senátoři proces RIA vůbec neznají, […] popřípadě vědí, alespoň v základní podobě, k čemu RIA je, ale nezajímá je to.“*[135] Nevládní předkladatelé navíc nemají povinnost RIA ke svým návrhům zpracovávat.

Velmi specifickým problémem hodnocení dopadů v českém prostředí je outsourcing, tedy jejich zpracovávání nikoliv legislativci či aparátem jejich úřadů, ale soukromými společnostmi. Například jedna poradenská společnost se chlubí tím, že zpracovala celých 34 studií RIA[136] (stejná společnost též poskytovala poradenství při zpracovávání metodik, na jejichž základě se RIA vytváří[137]). Krátké internetové vyhledávání odhalí celou řadu dalších poradenských firem, které nabízejí zpracování hodnocení dopadů regulace. Co však v mé zkušenosti ani podrobnější hledání neodhalilo, je odborná reflexe tohoto fenoménu. Dostupnost nezávislé a odborné literatury k hodnocení dopadů regulace je v českém prostředí (zvlášť v mezinárodním srovnání) obecně nízká až tristní. Nicméně ani existující zdroje se fenoménu outsourcingu nevěnují. Není reflektován například ani v nedávné diplomové práci, která se věnovala výhradně RIA[138]. Přitom si na základě osobní zkušenosti s komunikací

[133] Ibid.
[134] Ibid.
[135] Ibid.
[136] Seznam studií RIA [online]. EEIP, a.s. [vid. 2021-07-18]. Dostupné z: http://www.eeip.cz/cs/hodnoceni-dopadu-regulace/popis-sluzeb/seznam-studii-ria/
[137] Poskytování poradenství při zpracování dílčích metodik RIA [online]. EEIP, a.s. [vid. 2021-07-18]. Dostupné z: http://www.eeip.cz/poskytovani-poradenstvi-pri-zpracovani-dilcich-metodik-ria/
[138] KUBIČKA, Adam. *Efektivnost normativní regulace. Proces RIA v přípravě legislativního návrhu.* [online]. Plzeň, 2019. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Dostupné z: https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/41453/1/Diplomova_%20pra_ce_Kubic_kaA.pdf

s legislativci a prací s legislativními návrhy dovolím tvrdit, že o fenoménu outsourcingu RIA existuje obecné povědomí.

V absenci literatury, která by přinášela informace o tom, jaký vliv má outsourcing na neveřejný proces tvorby RIA, je těžké o tomto fenoménu vynášet komplexní soudy. V jediném pramenu, který se mi podařilo dohledat, předsedkyně Komise RIA prezentuje outsourcing jako vhodnou ale drahou metodu ex-post RIA, protože úředníci mohou být neochotní kritizovat dřívější práci svých kolegů[139]. Tato izolovanost od přípravy návrhu má nicméně i opačnou stranu mince. V rámci procesu RIA je vytvářeno know-how; cílem RIA není jen zvolit nejvhodnější alternativu, ale akumulace vědomostí, která umožní takový závěr učinit. Pokud je RIA zpracovávána externím dodavatelem, pak jsou takové vědomosti akumulovány mimo úřady, které tvoří legislativní návrhy. Dodavatel shrne, co zjistil, v ZZ RIA, ale informace, které posbíral v rámci přípravy ZZ RIA by mohly být užitečné při vypořádání připomínek či u budoucích návrhů. Z legisprudenční perspektivy tedy vyplývá, že outsourcovaná RIA neplní do stejné míry povinnost vyhledávání relevantních faktů, jako RIA tvořená v rámci příslušného úřadu. K tomu bych rád poznamenal, že kritizuji rozdrobení procesu – nikoliv kvalitu externě zpracovaných ZZ RIA, k čemuž v současnosti neexistují analýzy.

Dalším úskalím implementace RIA je byrokratický odpor[140]. Ze strany předkladatelů návrhů zákonů může být v praxi RIA považována *jako „obtížná a vlastně otravná povinnost sepsání dalšího papíru, se kterým se legislativci musí vyrovnat“*[141]. Jedním z důsledků tohoto odporu může být neplnění povinností týkajících se RIA tam, kde nejsou podrobeny kontrolnímu procesu, kterému je podrobena např. ZZ RIA. Jednou z těchto povinností je povinnost při předkládání nelegislativních materiálů vládě, která obsahují návrh legislativního řešení, zpracovat minimálně přehled dopadů RIA[142]. K mému nejlepšímu vědomí se otázce plnění této povinnosti věnovala pouze jedna analýza z let 2012-2013, která dospěla k závěru, že tato povinnost v zásadě dodržována není[143]. Obdobným případem může být (ne)provádění ex-post RIA (o ex-post RIA viz níže). Dle vlády *„se přezkum účinnosti de facto neprovádí (pokud nedochází k další novele předpisu a tehdy se zpracovává zcela nová RIA)“*[144]. Jsem si vědom jen jediného případu, kdy byla ex-post RIA zpracována, což bylo v případě zákona o státní službě[145].

Dalším problémem potenciálně pramenícím z byrokratického odporu k RIA je souběh přípravy RIA a hodnoceného návrhu. V dotazníkovém šetření mezi legislativci pouze 15 % respondentů odpovědělo, že zpracovává RIA vždy před zahájení prací na samotném hodnoceném předpisu. Opačný přístup – tedy příprava RIA souběžně s návrhem či dokonce následně – přitom nemůže plně naplnit cíle RIA. Přinejlepším v takovém

---

[139] Vejvodová, Alžběta. Při psaní zákonů vláda často přehlíží náklady – rozhovor s Jiřinou Jílkovou. *Ekonom*. 5/2021.
[140] Legislativní proces, pozn. 67, s. 249.
[141] JÍLKOVÁ, Jiřina. Hodnocení dopadů regulace – může pomoci zlepšit legislativní proces? [online]. Zákon roku, 2019. [vid. 2021-07-10]. Dostupné z: https://www.zakonroku.cz/2019/10/28/hodnoceni-dopadu-regulace-muze-pomoci-zlepsit-legislativni-proces/
[142] Čl. IV odst. 7 Jednacího řádu vlády. Jednací řád vlády [online]. Vláda České republiky. [vid. 2021-07-10]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200/

[143] Závěrečná zpráva z analýzy implementace RIA, pozn. 122.
[144] Ibid.
[145] VEJVODOVÁ, pozn. 139.

případě RIA slouží jako analýza nákladů regulace, nikoliv ale už jako nástroj ke zvýšení kvality legislativy[146]. Výhoda přípravy RIA před návrhem je, že v takovém případě může RIA pomoci splnit povinnost formulace problému, povinnost vyhledávání relevantních faktů povinnost hodnotit a vážit alternativy. Pokud je RIA připravována souběžně či následně, hrozí, že se z ní stane pouze obhajoba řešení, která již byla zvolena při přípravě návrhu. V takovém případě není překvapivé, že může RIA připadat legislativcům jako ‚otravná povinnost', protože se taková RIA obsahem blíží (jinak formulované) druhé důvodové zprávě.

Obecné zásady RIA jsou konkretizovány metodikami pro určité oblasti. V současnosti existují dvě závazné: metodika stanovení nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti a metodika měření administrativní zátěže podnikatelů. Tyto dokumenty obohacují proces RIA o konkrétní analytické metody, které lze použít k získání kvalitnějších dat o zjišťovaných skutečnostech. Z hlediska legisprudence je zajímavější metodika a manuál k zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, který může přispět ke kvalitnějšímu vyhledávání relevantních faktů, protože může přinést do procesu RIA rozmanité nové informace, které by se bez široké participace do procesu dostat nemohly. Zvlášť zajímavá je také metodika k přezkumu účinnosti právních předpisů[147], tzv. ex-post RIA. Tato metodika slouží k hodnocení dopadů již účinných právních předpisů a může vést k vyhodnocení nutnosti je novelizovat. Na rozdíl od všech procesů a nástrojů uvedených v této i předchozích částech práce tedy jde o nástroj jednoznačně cílící na naplnění legisprudenčního principu dočasnosti a na splnění povinností retrospekce a nápravy. Dle Obecných zásad pro RIA je nastavení procesu přezkumu regulace součástí ZZ RIA. Toto nastavení spočívá například ve stanovení termínů nebo frekvence provádění ex-post RIA, indikátorů použitých k hodnocení nebo rozsahu a způsobu sběru dat[148]. Přestože jde tedy o povinnou součást RIA, neexistuje již právní povinnost provádět ex-post RIA tak, jak byla naplánována v ZZ RIA. Příslušná metodika se opírá pouze o kompetenční zákon, který stanoví obecnou povinnost ministerstev zkoumat společenskou problematiku v okruhu své působnosti a analyzovat dosahované výsledky[149].

Ve shrnutí tedy lze říci, že z obecného hlediska nastavení, procesu a principů RIA se zdá, že jde o dobře formulovaný mechanismus, který může mít reálné přínosy pro kvalitu legislativy. Zakotvení RIA v LPV, Jednacím řádu Vlády, Obecných zásadách RIA i metodikách je propracované. Komise RIA plní roli důležitou kontrolní funkci. Kvalita pravidel pro RIA je například ve srovnání s regionem CCE (střední a východní Evropa) v ČR vysoká[150]. Tato kvalita procesu se nicméně nemusí projevovat v praktické implementaci RIA do rozhodování. Byrokratický odpor a omezená metodologická kvalifikovanost vedou k formalistickým ZZ RIA a k nedodržování povinností, které nejsou pevně procesně ošetřené a kontrolované. Neznalost RIA, nezájem a preference politických řešení zákonodárci vede k nevyužívání závěrů RIA v rámci politického rozhodování. Jinými slovy: *„Ve své podstatě tak nejde o to, zda skutečně je přijetí nové právní normy nejvhodnějším možným řešením, ale zda při tomto přijetí*

---

[146] JÍLKOVÁ, pozn. 141.
[147] Dokumenty a metodiky RIA [online]. Úřad vlády ČR. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/dokumenty/
[148] Obecné zásady RIA, pozn. 94.
[149] § 22 kompetenčního zákona
[150] STAROŇOVÁ, Katarína. Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy* [online]. 2010; **30**(1), 117–136. ISSN 0143-814X, 1469-7815. Dostupné z: doi:10.1017/S0143814X09990201

byla naplněna procedura požadovaná jinou právní normou. Právní systém totiž sám stanovil, jaké právní normy budou legitimní, když jako jediný podklad legitimity určil legalitu"[151].

Tento názor odpovídá závěru, že praxe procesu RIA poměrně úspěšně odpovídá právní úpravě procesu RIA, ale neodpovídá dostatečně povinnostem zákonodárce formulovaným na základě legisprudenčních principů. Poznámka o legalitě určující legitimitu zcela vystihuje (byť zřejmě neúmyslně) nenaplnění legisprudenčního požadavku ospravedlnitelnosti přijímané legislativy.

Tabulka 7: deficity hodnocení dopadů regulace

Deficity hodnocení dopadů regulace		
Číslo	Název	popis
12	Byrokratický odpor k RIA	Legislativci často považují RIA za otravnou povinnost, kterou není potřeba plnit tam, kde není kontrolována (ex-post RIA, přehled dopadů u nelegislativních dokumentů obsahujících návrh legislativního řešení).
13	Nízká metodická kvalifikovanost	Legislativci dobře rozumí procesu RIA, ale nemají zkušenost s kvantitativním a kvalitativním posuzováním dopadů.
14	Outsourcing RIA	U externě zpracovaných RIA se přesouvá know-how z jejich tvorby pryč z příslušných úřadů.
15	Nedostatky se odhalí pozdě	Komise RIA hodnotí návrhy v pozdní fázi jejich přípravy, což omezuje praktické reflektování připomínek.
16	RIA bývá zpracována souběžně s návrhem	Pokud RIA není zpracována před návrhem, výrazně se omezuje její užitečnost, například nemůže sloužit k rozhodnutí, zda vůbec o regulaci daného problému usilovat.
17	Ex-post RIA prakticky nefunguje	Přezkum účinnosti přijaté regulace může být klíčovým nástrojem pro splnění povinností retrospekce a nápravy, v praxi však není využíván.
18	Politici RIA nevyužívají	Politici RIA neznají a nerozumí její užitečnosti, případně preferují vlastní politická řešení nezávisle na hodnocení jejich dopadů.
19	RIA je zpracovávána pro nízký počet návrhů	Podíl návrhů, ke kterým se připravuje RIA, je meziročně nekonzistentní, ale pohybuje se okolo poloviny návrhů vládních předkladatelů. Nevládní předkladatelé RIA nezpracovávají vůbec.

[151] KLUSOŇOVÁ, Markéta. Posuzování nutnosti právní regulace. *Časopis pro právní vědu a praxi*. **2014**(1), 7.

3.4. VLIV LEGISLATIVNÍHO PROCESU V PARLAMENTU NA KVALITU LEGISLATIVNÍ TVORBY PRÁVA

3.4.1. PRAVIDLA PARLAMENTNÍ PROCEDURY

Úprava parlamentního zákonodárného procesu je založena na Ústavě[152]. Tato úprava je velmi stručná, například celý proces projednání návrhu Poslaneckou sněmovnou je upraven následovně: *„Návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, postoupí Poslanecká Sněmovna Senátu bez zbytečného odkladu."* [153] Tento přístup ústavodárce ponechává velký prostor pro zákonodárce, aby si sám upravil podrobnosti parlamentních procedur v jednacích řádech. To je logické, protože pravidla parlamentních jednání musí usilovat o naplnění dvou často protichůdných cílů. Prvním cílem je praktická funkčnost parlamentu, jeho schopnost bezproblémově a časově efektivně plnit svou zákonodárnou funkci. Druhým zájmem je zajištění členům komory dostatek prostoru k svobodnému vyjádření názorů a informovanému rozhodování[154].

V předchozích částech jsem popsal proces, kterým se návrh zákona dostane k předsedovi Poslanecké sněmovny. Doplním pouze, že u nevládních předkladatelů má vláda třicetidenní lhůtu, během které se může k návrhu vyjádřit[155]. Následně organizační výbor navrhne garanční a případně další výbory, které mají návrh projednat a určí zpravodaje pro první čtení[156]. Předseda PSP návrh zákona doručí poslancům a poslaneckým klubům nejméně 10 dní před schůzí Sněmovny, kde má dojít k prvnímu čtení[157]. První čtení šetří čas tím, že umožňuje v rané fázi ukončit projednávání návrhů, které nemají šanci na přijetí. Právě první čtení tedy typicky bývá dějištěm nejzásadnějších politických debat[158]. V průběhu prvního čtení lze navrhnout vrácení předlohy navrhovateli k dopracování a návrh na zamítnutí. Pokud je jedno z těchto hlasování úspěšné, projednávání návrhu končí. Pokud ne, návrh je přikázán výboru k podrobnějšímu projednání. JŘPS obsahuje možnost zrychleného projednání, kdy lze schválit návrh již v prvním čtení. Takový proces výrazně zrychluje ale i omezuje projednávání návrhu. Podmínkou je návrh na využití tohoto procesu v důvodové zprávě, a že se proti návrhu nepostaví 50 poslanců nebo 2 poslanecké kluby[159]. V takto zrychleném jednání není vůbec možné předkládat věcné pozměňovací návrhy[160].

Na první čtení navazuje projednání ve výborech. Ty jsou tvořeny poslanci zaměřenými na danou problematiku, jejich jednání jsou veřejná a často se jich účastní zástupci předkladatele (členové vlády, náměstci), odborníci a někdy též zástupci zájmových skupin. Výbory často formulují pozměňovací návrhy, které jako předjednané mají

[152] Zejména čl. 45 až 48 Ústavy.
[153] Čl. 45 Ústavy.
[154] Legislativní proces, pozn. 67, s. 98.
[155] dle čl. 44 Ústavy.
[156] § 88 JŘPS.
[157] § 89 JŘPS.
[158] Legislativní proces, pozn. 67, s. 100–101.
[159] Ve volebních obdobích, ve kterých vznikne větší množství malých poslaneckých klubů, přitom může mezi požadavky 50 poslanců a 2 poslaneckých klubů panovat výrazný nepoměr, který umožňuje velmi nízké menšině poslanců návrh zablokovat.
[160] § 90 odst. 2 až 6 JŘPS.

vysokou šanci přijetí. Někdy předkládají tzv. komplexní pozměňovací návrhy, které prakticky nahrazují text návrhu zákona textem vlastním[161].

Předseda Poslanecké sněmovny rozešle poslancům usnesení výborů nejméně 24 hodin před druhým čtením. Obecná rozprava druhého čtení funguje obdobně prvnímu čtení. Pokud po ní není návrh vrácen výboru k novému projednání[162], následuje podrobná rozprava, během které lze podávat pozměňovací návrhy. Lze navrhnout zamítnutí návrhu, o tom se však hlasuje až ve třetím čtení[163].

Třetímu čtení předchází jednání garančního výboru o pozměňovacích návrzích a návrhu postupu hlasování. Třetí čtení následuje zpravidla minimálně 14 dnů po tom, co pozměňovací návrhy z druhého čtení byly doručeny poslancům[164]. Jádrem třetího čtení jsou hlasování, v rozpravě lze navrhnout pouze opravu legislativně technických, gramatických, písemných či tiskových chyb nebo návrh na opakování druhého čtení[165]. Sněmovna hlasuje nejdříve o případném návrhu na zamítnutí, poté o pozměňovacích návrzích, nakonec se usnese, zda vyslovuje souhlas s návrhem zákona.

V třetím čtení je klíčová role zpravodaje, který určuje, v jakém pořadí se bude o pozměňovacích návrzích hlasovat a má společně s předkladatelem zákona právo vyjádřit se k jednotlivým návrhům. Vzhledem k tomu, že pozměňovací návrhy jsou často provázané či naopak protichůdné, je zpravodaj v obtížné a odpovědné pozici, kdy se snaží zabránit vzniku chaosu a nepřehlednosti v často početných návrzích[166]. V této práci je podpořen výsledky jednání v garančním výboru.

Projednávání zákonů v Senátu je relativně podobné, ale liší se dvěma hlavními ohledy. Prvním je, že Senát má k projednání návrhu prekluzivní lhůtu třiceti dnů, a pokud se v této lhůtě nevyjádří, platí, že návrh zákona je přijat[167]. Druhým rozdílem je, že Senát projednává návrhy v jediném čtení. Proto organizační výbor nejdříve přidělí návrh výboru či výborům k projednání a až poté se o návrhu jedná na plénu. Projednávání obsahuje obecnou i podrobnou rozpravu a umožňuje podávání pozměňovacích návrhů. Kromě institutu vyslovení vůle se návrhem nezabývat, který má následek obdobný schválení, je proces projednávání návrhu poměrně podobný PS[168]. Senát má pět možností: může nechat marně uplynout třicetidenní lhůtu, nebo se usnést, že se návrhem nebude zabývat, že návrh schvaluje, že návrh zamítá, nebo že návrh vrací s pozměňovacími návrhy. Ke schválení senátní verze Sněmovna potřebuje prostou většinu; k přehlasování senátního veta nebo nepřijetí senátních návrhů potřebuje většinu absolutní[169].

---

[161] Legislativní proces, pozn. 67, s. 103–104.
[162] § 93 odst. 2 JŘPS.
[163] § 94 odst. 4 JŘPS.
[164] Možné zkrátit nejvýše na 7 dnů. Dříve byla lhůta 72/48 hodin. § 95 odst. 1 JŘPS.
[165] § 95 odst. 2 JŘPS.
[166] Legislativní proces, pozn. 67, s. 108.
[167] čl. 46 Ústavy.
[168] § 98 a násl. JŘS.
[169] čl. 46–48 Ústavy.

3.4.2. Otázka kvality pozměňovacích návrhů

Vliv parlamentního procesu na kvalitu (zejména) vládních návrhů zákonů je dnes v literatuře obecně považovaný za negativní: *„Ukazuje se tedy, že praxe hojné poslanecké iniciativy, která byla funkční v počátku 90. let, nyní ohrožuje snahu zákonodárce po účinné, celistvé a strategicky budované legislativě“*[170] nebo *„Kritizovaná nízká kvalita schvalovaných zákonů je často zapříčiněna přijetím většího počtu pozměňovacích návrhů.“*[171] Jedním z potenciálních důvodů je, že pozměňovací návrhy neobsahují důvodové zprávy nebo RIA a v souladu s JŘPS nejsou projednávány vládou ani výbory PS. Pozměňovacích návrhů je přitom velké množství. Ve čtvrtém volebním období bylo předloženo průměrně 13 pozměňovacích návrhů k zákonu, z nichž 57 % bylo přijato[172]. Na zkvalitnění pozměňovacích návrhů a procesu jejich předkládání mířil návrh novely JŘPS z roku 2012. Tento návrh zaváděl povinnost předkládat pozměňovací návrhy s odůvodněním, které obsahuje mnohé náležitosti důvodové zprávy – vysvětlení nezbytnosti návrhu, souladu s mezinárodními závazky nebo předpokládaný hospodářský dopad. Návrh také usiloval o umožnění předkládání komplexních pozměňovacích návrhů pouze garančním výborům, nikoliv jednotlivým poslancům. Také se navrhovalo, aby garanční výbor projednal pozměňovací návrhy, které byly nově podány jednotlivými poslanci v druhém čtení[173]. Tyto návrhy považuji za žádoucí, protože poněkud zmenšují dnes drastický rozdíl mezi procesem přípravy vládních návrhů zákonů a pozměňovacích návrhů. Zatímco v předchozích částech jsem popsal komplexní mechanismy, které slouží k plnění legisprudenčních principů a povinností zákonodárce v procesu přípravy vládního návrhu zákona, v praxi může být takto připravený návrh částečně (či zcela) nahrazen (komplexním) pozměňovacím návrhem, proces jehož tvorby je velkou neznámou. Návrh novely JŘPS nicméně nebyl přijat, jeho projednávání bylo ukončeno s koncem volebního období[174]. Stejně tak neuspěla snaha kabinetu P. Nečase, který v Programovém prohlášení vlády deklaroval záměr zavést povinnou písemnou formu pozměňovacích návrhů včetně odůvodnění, posouzení RIA a korupčních rizik a vyjádření gestora[175]. Skalík označuje za možný důvod nízké kvality pozměňovacích návrhů též netransparentní rozhodování uvnitř politických stran, kde tyto návrhy často vznikají[176].

---

[170] SKALÍK, Jan. Pozměňovací návrh jako indikátor při přijímání české legislativy životního prostředí. *Sociální studia / Social Studies* [online]. 2013; **10**(1), 75–94. ISSN 1803-6104, 1214-813X. Dostupné z: doi:10.5817/SOC2013-1-75. S. 91.

[171] Legislativní proces, pozn. 67, s. 105–106. Obdobná kritika též v ZBÍRAL, pozn. 89.

[172] MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009. Sociologické studie 09:8. ISBN 978-80-7330-171-2. S. 71.

[173] Návrh na změny legislativního procesu. *Právní rozhledy* [online]. **2012**(6). [vid. 2021-07-11]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgjpxa4s7gzpxgx3jne&groupIndex=1&rowIndex=0. Uvedený návrh je vedený jako sněmovní tisk 577 z 6. volebního období PS, pozn. 59.

[174] Senátní návrh novely JŘPS, sněmovní tisk 577, 6. volební období, pozn. 59.

[175] Vláda chce zvýšit kvalitu a efektivitu tvorby právních předpisů. *Právní rozhledy* [online]. **2010**(16). [vid. 2021-07-11]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgbpxa4s7ge3f6427nfya&groupIndex=25&rowIndex=0

[176] SKALÍK, pozn. 170, s. 91.

3.4.3. VNÍMANÉ NEDOSTATKY PARLAMENTNÍ PROCEDURY

Snahy novelizovat parlamentní proceduru jsou četné, ale většinou neúspěšné – například v 6. – 8. období bylo sněmovně předloženo 15 návrhů novely JŘPS, z nichž pouze 3 byly schváleny[177]. Tyto návrhy jsou dobrým zdrojem informací o nedostatcích, jež účastníci zákonodárného procesu vnímají.

LHŮTA PRO PROJEDNÁNÍ NÁVRHŮ SENÁTEM

Ústava stanovuje pro projednání návrhu zákona Senátem třicetidenní prekluzivní lhůtu[178]. Tato lhůta může významně omezovat možnost Senátu smysluplně se zabývat návrhy. Zejména je problematická v případech, kdy Poslanecká sněmovna postoupí velké množství návrhů najednou nebo když je potřeba projednat rozsáhlý návrh. Senátorům často nemusí pomoci ani to, že sledují návrhy zákonů už od předložení Sněmovně – v mnohých případech totiž dochází v PS k úplnému přepracování návrhu zákona[179]. Třicetidenní lhůta tedy může zabraňovat Senátu napravovat nedostatky, které se do návrhů dostaly skrze pozměňovací návrhy v Poslanecké sněmovně. Snaha o změnu této lhůty je přitom dlouhodobá. Již návrh z roku 2000, navrhoval, aby měl Senát pravomoc lhůtu si v nutných případech prodloužit[180]. Návrh ze současného volebního období Sněmovny dokonce navrhuje třicetidenní lhůtu zcela nahradit šedesátidenní[181].

PROJEDNÁVÁNÍ POZMĚŇOVACÍCH NÁVRHŮ SENÁTU VE SNĚMOVNĚ JEDNOTLIVĚ

K přehlasování senátních pozměňovacích návrhů potřebuje Sněmovna absolutní většinu. Prostou většinou, tedy stejnou většinou, kterou Sněmovna přijala návrh ve třetím čtení, může pouze přijmout senátní verzi. Proto vzniká problém, pokud prostá, ale menší než absolutní, většina poslanců chce zákon přijmout, ale vadí jim některý konkrétní pozměňovací návrh přijatý v senátní verzi. Taková situace často vede k tomu, že poslanci kvůli jedné specifické změně zákon nepřijmou a tím zahodí značné úsilí spojené s návrhem, který prošel až těsně před zdárný konec legislativního procesu. To může být v nesouladu s legisprudenčním principem dočasnosti či povinností nápravy. Vzhledem k tomu se v již zmíněném tisku z roku 2000 objevil návrh, aby Poslanecká sněmovna mohla hlasovat o pozměňovacích návrzích vložených Senátem do senátní verze návrhu jednotlivě. To by minimalizovalo šanci, že jeden sporný pozměňovací návrh povede k neúspěchu celého zákona. Kysela dokonce jako celistvější řešení navrhuje, aby Sněmovna v případě přijetí pouze některých pozměňovacích návrhů návrh zákona opět postoupila Senátu[182].

---

[177] Sněmovní tisky, pozn. 59.
[178] Článek 46 Ústavy.
[179] HOLÁSEK, Jan. *Jaký Senát? Postavení Senátu v ústavním systému České republiky*. Praha, 2017. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. S. 87.
[180] Senátní tisk č. 84 z 2. volebního období, pozn. 60.
[181] Sněmovní tisk 560 z 8. volebního období PS, pozn. 59.
[182] KYSELA, Jan, 2000. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav [online]. Kancelář Senátu Parlamentu České republiky. [vid. 2021-07-11]. Dostupné z: https://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/disertace.php?ke_dni=28.1.2021&O=13. S. 166.

Prolomení zásady diskontinuity činnosti komor parlamentu

V 7. volebním období Sněmovny bylo k uplynutí volebního období neukončené projednávání 183 návrhů zákonů. Historicky tento počet napříč volebními obdobími narůstá[183]. 8. volební období se jeví, že by v tomto ohledu mohlo být rekordní – 3 měsíce před volbami je neukončené projednávání 376 návrhů[184]. Vzhledem k tzv. principu diskontinuity není v novém volebním období již možné tyto návrhy projednat[185]. Sporné je dokonce, zda může být zdárně přijat návrh zákona, který byl sněmovnou schválen, ale v době jejího rozpuštění nebyl projednaný Senátem a řádně podepsán dle Ústavy[186]. Antoš se klaní k názoru, že proces může pokračovat, neboť podepsání zákona Předsedou sněmovny nelze považovat za podmínku jeho vyhlášení[187]. Stejně tak si lze ale představit názor, že zákon, který nesplní tento ústavní požadavek nemůže být platně vyhlášen.

Důsledkem diskontinuity je ztráta značného úsilí a času legislativců i zákonodárců. Diskontinuita výrazně snižuje schopnost Poslanecké sněmovny na přelomu svých volebních období sjednávat nápravu zákonů v souladu s principem dočasnosti. Přesto je princip diskontinuity v mezinárodním srovnání zcela standardní – v porovnání 15 evropských států takový princip neexistuje pouze ve 2[188]. Důvodem pro přijetí takového principu může být nevole poslanců přejímat práci svých předchůdců, ale argumentem též je, že absence Damoklova meče nad hlavami zákonodárců ve formě diskontinuity může vést k protahování legislativního procesu, jak vyplývá ze zkušenosti Nizozemí[189]. Kompromisním řešením tohoto problému by mohlo být prolomení diskontinuity v jediném případě – nová Poslanecká sněmovna by byla oprávněna se rozhodnout, zda bude pokračovat v projednávání Senátem vrácených zákonů[190]. Takové řešení by ‚zachránilo' návrhy, u kterých nebylo projednávání jen těsně dokončeno. Zároveň by nešlo o komplikovaný rozpad projednávání na dvě volební období, u kterého by musely být řešeny například otázky výborů, zpravodajů nebo pozměňovacích návrhů – Sněmovna by jednoduše byla postavena před volbu, zda zákon přijmout nebo nepřijmout.

Aktualizace důvodové zprávy s pozměňovacími návrhy

Změny návrhu v průběhu legislativního procesu snižují význam důvodové zprávy. Důvodová zpráva totiž nemůže být v průběhu legislativního procesu aktualizována. Pokud tedy pracujeme s verzí návrhu, která obsahuje změny přijaté při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně či Senátu, je těžko dohledatelné, nakolik je důvodová zpráva pro tuto verzi relevantní. Ideálně by měla důvodová zpráva objasňovat úmysl zákonodárce. Koncept úmyslu zákonodárce bychom však měli vnímat jako metaforu, protože ji nejde spojit s úmyslem žádné konkrétní osoby – jde spíš o obecné principy a úvahy vedoucí k přijetí návrhu[191]. Pokud však důvodová zpráva není průběžně

---

[183] Srov.: v 6. volebním období šlo o 175 návrhů, v 5. to bylo 147 návrhů.
[184] Sněmovní tisky, pozn. 59.
[185] § 121 odst. 1 JŘPS.
[186] Čl. 51 Ústavy.
[187] ANTOŠ, Marek. Zákonodárný proces po rozpuštění Poslanecké sněmovny. *Správní právo*. **2013**(7–8), 8.
[188] A to Lucembursku a Nizozemsku. VAN SCHAGEN, Jan. The principle of discontinuity and the efficiency of the legislative process. *The Journal of Legislative Studies* [online]. 1997; **3**(4), 115–125. ISSN 1357-2334, 1743-9337. Dostupné z: doi:10.1080/13572339708420531
[189] Ibid, s.115.
[190] ANTOŠ, pozn. 187.
[191] MALANÍK, Michal. Důvodové zprávy a úmysl zákonodárce: teoreticko-empirický pohled. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021; **XXIX**(2), 325–343. S. 329.

aktualizována s pozměňovacími návrhy, v praxi spíš vypovídá o osobním úmyslu legislativce, který ji psal, než o úmyslu zákonodárce. Aktualizace důvodové zprávy při přijímání změn návrhu je do budoucna žádoucí, proveditelné to však zřejmě bude až díky elektronizaci legislativního procesu[192].

3.4.4. Vlivy na kvalitu legislativní tvorby poslanců a senátorů

Politický lobbing

Již jsem uvedl, že proces přípravy návrhů poslanci a senátory je neznámou. Obdobně netransparentní je, s kým politici konzultují a komunikují v rámci tohoto procesu ve snaze vyhledávat relevantní fakta, formulovat problémy, hodnotit a vážit alternativy a brát v potaz budoucí okolnosti – tedy ve snaze plnit povinnosti zákonodárce. Přitom mnohé osoby a skupiny, které vstupují s politiky do kontaktu, jsou založeny na prosazování partikulárních zájmů. Takový typ kontaktu můžeme nazvat lobbingem, který je v návrhu zákona o lobbování definován následovně: *„Lobbování je soustavná činnost spočívající v komunikaci, uskutečňovaná lobbistou za účelem ovlivnění jednání lobbovaného při přípravě, projednávání nebo schvalování a) právního předpisu […], b) dokumentu obsahujícího koncepci rozvoje odvětví […]"*[193].

Lobbing je v České republice často asociován s korupcí[194]. Též data OECD ukazují, že lobbing je vnímám jako důvod ztráty důvěry ve vládu, z velké části kvůli netransparenci[195]. Existence lobbingových snah je přitom v zásadě nevyhnutelná a lobbing může být hodnotnou součástí politického rozhodovacího procesu, protože může přinášet hodnotné postřehy a data z praxe zájmových skupin. Klíčové však je udržení rovnovážného postavení různých zájmových skupin, protože nepoměrný vliv úzkých skupin může ohrožovat rozhodovací proces zákonodárce – tento fenomén se v literatuře nazývá *regulatory capture*[196]. Regulatory capture považuji za následek toho, že úzké skupiny, na které má regulace významný dopad, jsou schopny lépe se mobilizovat než širší skupiny, na které má regulace v celku dopad větší, ale individuálně menší. Tento trend nahrává větším investicím do například korporátního lobbingu oproti občanskému lobbingu neziskových, akademických a jiných institucí. Vzhledem k neexistenci zákonné úpravy lobbingu v ČR tento trend nelze kvantifikovat, lze jej nicméně pozorovat na úrovni Evropské unie.

Úprava lobbingu v Evropské unii vychází ze Zelené knihy o evropské iniciativě pro transparentnost[197] a Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o povinném

---

[192] Legislativní proces, pozn. 67, S. 324.
[193] § 2 odst. 1 návrhu. § 2 odst. 2 návrhu obsahuje z této definice četné výjimky proto, aby do ní nespadala například činnost úředníků, médií nebo poradních orgánů. Návrh zákona je k dispozici jako sněmovní tisk 565 z 8. volebního období, pozn. 59.
[194] Například česká Wikipedie do kategorie lobbistů řadí několik odsouzených osob a další osoby popisované jako ‚kmotr' nebo ‚vekslák'. Kategorie:Lobbisté [online]. Wikipedie, 2017. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/w/index.php?title=Kategorie:Lobbist%C3%A9&oldid=14688592
[195] Lobbyists, Governments and Public Trust. Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [online]. OECD, 2014. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf
[196] Ibid.
[197] Zelená Kniha o evropské iniciativě pro transparentnost [online]. Úřad pro publikace Evropské unie, 2006. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: http://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/1e468b07-27ba-46bc-a613-0ab96fc10aa9

rejstříku transparentnosti[198]. Na tomto základě je provozován rejstřík transparentnosti, který eviduje 12 713 lobbujících organizací[199]. 60 % registrovaných subjektů tvoří skupina, kterou můžeme označit jako komerční lobbisty: konzultantské a právní kanceláře, in-house firemní lobbisté a profesní asociace. Zbylých 40 % tvoří výrazně rozmanitější skupina neziskových organizací, výzkumných a akademických institucí, náboženských a církevních organizací a organizacích zastupující zájmy samospráv a dalších veřejnoprávních institucí[200].

Transparence lobbingu je jednak nástrojem, jak nepoměr vlivu různých zájmových skupin měřit, ale jednak také motivací pro politiky nenavazovat lobbistické kontakty, které by mohly být voličskou základnou považovány za korupční. Tím může být transparence nástrojem, jak zajistit, že formulace problémů a fakta dostupná poslancům a senátorům budou více rovnovážně zahrnovat zájmy širší části společnosti. Absenci zákonné úpravy zajišťující transparenci lobbingu si klade za cíl řešit v současnosti vládou předložený návrh zákona o lobbování, který zavádí pro lobbisty registrační princip a evidenci lobbistů a lobbovaných v registru. Lobbisté i lobbovaní by též byli nově povinni zveřejňovat o své činnosti související s lobbingem pravidelné zprávy.

OCHRANA OZNAMOVATELŮ

Ochrana oznamovatelů neboli takzvaných *whistleblowerů*, je dalším z nástrojů, jak se mohou k zákonodárci dostávat informace. V tomto případě jde oproti lobbingu spíše o informace sloužící k plnění povinností retrospekce a nápravy, protože mohou upozornit na zneužívání práva, protiprávní činnost, korupci nebo jiné poškozování veřejného zájmu. Ochrana oznamovatelů je mechanismem, který má zajistit, že oznamovatel, který odhalí protiprávní jednání v rámci své činnosti, nebude nijak postižen[201]. Lze očekávat, že právní úprava ochrany oznamovatelů bude přijata horizontu maximálně několika let, protože je ČR vázána povinností transponovat příslušnou evropskou směrnici[202]. Za tímto účelem již vzniklo vícero vládních návrhů zákona o ochraně oznamovatelů[203].

3.4.5. ZMĚNY SPOJENÉ S E-SBÍRKOU A E-LEGISLATIVOU

V současnosti je v ČR vytvářen systém elektronické sbírky zákonů a mezinárodních smluv, která nahrazuje současnou úpravu[204]. Současný systém Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv je nevyhovující zejména kvůli tomu, že tyto sbírky se skládají z tištěných částek neobsahujících konsolidované znění novelizovaných

[198] Rejstřík transparentnosti: Rada přijala nová pravidla pro povinnou registraci zástupců zájmových skupin [online]. Rada EU. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2021/05/06/transparency-register-council-adopts-new-rules-making-registration-of-interest-representatives-mandatory/

[199] Transparency Register. [online] Evropská Komise. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en

[200] Ibid.

[201] NULÍČEK, Michal, Bohuslav LICHNOVSKÝ, Anna CERVANOVÁ. Ochrana oznamovatelů v České republice. *Epravo.cz* [online]. 2020. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-oznamovatelu-v-ceske-republice-111497.html

[202] Směrnice Evropského parlamentu a Rady EU 2019/1937, o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

[203] Sněmovní tisk 1150 a materiály ve VeKLEP identifikované jako ALBSB63F32SK a ALBSB9HFJX37, pozn. 58 a 59.

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

předpisů. Z toho též vyplývá, že ke sbírkám neexistuje dálkový přístup – ten existuje pouze k nezávaznému stejnopisu[205]. Téma Sbírky zákonů a mezinárodních smluv se sice více týká přístupnosti zákonů než jejich tvorby[206], nová úprava nicméně úzce souvisí s elektronizací legislativního procesu.

Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv byl vyhlášen již v roce 2016[207]. Byť ještě nevstoupil v účinnost, byl již dvakrát novelizován[208], čímž se postupně posunula účinnost až na datum 1. 1. 2023. Zákon se dělí na dvě části, z nichž první zavádí Sbírku zákonů a mezinárodních smluv, která je vedena v elektronické i listinné podobě se stejnými právními účinky[209]. Systém e-Sbírka zajistí nepřetržitou dostupnost právních předpisů v úplném znění, integraci s právem EU (systém EUR-Lex) a se systém pro přístup k právním úpravám členských států EU (systém N-Lex). Také má být základem pro politiku otevřených dat o právních předpisech[210]. Pro tuto práci je však relevantnější část druhá zákona, která upravuje elektronický systém tvorby právních předpisů (e-Legislativa). Do tohoto systému jsou integrovány i stanoviska, připomínky či pozměňovací návrhy[211]. Tvůrci právních předpisů budou moci pracovat s úplným zněním, automatizovanou tvorbou novelizačních bodů a administračním systémem pro připomínková řízení.

Projekt e-Legislativa má několik cílů. Prvním z nich je automatizace legislativní techniky při tvorbě předpisů a zlepšení pracovních procesů při tvorbě předpisů, například automatickým generováním novelizačních bodů nebo formátováním návrhů dle legislativních pravidel. Tato část funkcionality systému nemá přímý dopad na legisprudenční principy, v praxi nicméně může umožnit předkladatelům věnovat více času obsahové stránce tvorby předpisů, což může vést ke zvýšení jejich kvality. Dalším cílem je prezentovat data o právních předpisech vzájemně souvisejícím způsobem. Systém by měl umožňovat vytvářet novely či pozměňovací návrhy přímo při pohledu na úplná znění předpisů a měl by zobrazovat souvislosti textu ve vazbě na jiné předpisy. To může vést k jednoduššímu přístupu k informacím nutným pro tvorbu konzistentní a systémově koherentní legislativy. Cílem e-Legislativy je též rozšířit okruh účastníků legislativního procesu, kteří budou mít přístup k systému umožňujícímu strukturovanější a systematičtější proces tvorby legislativy. K části systému bude mít přístup veřejnost, která bude tímto způsobem informována o legislativních návrzích, jejich historii, připomínkám, a

[205] § 12 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.
[206] Pokud se však podíváme na téma z evropské perspektivy, můžeme vnímat určitou formu systémové nekoherence v tom, že české předpisy nejsou zastoupeny v portálu N-Lex vnitrostátních právních předpisů členských zemí EU. To omezuje fungování jednotného systému zpřístupňování předpisů napříč vysoce právně provázaným prostředím EU. Portál N-Lex [online]. Evropská Komise. [vid. 2021-07-14]. Dostupné z: https://n-lex.europa.eu/n-lex/index
[207] Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv
[208] zákony č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci.
[209] (§ 1 odst. 2) zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv
[210] Vláda schválila tzv. změnový zákon k zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. *Právní rozhledy* [online]. **2018**(15–16). [vid. 2021-07-14]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhbpxa4s7ge2v6mjwl5zv62lq&rowIndex=0
[211] § 16 z. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv

dalším informacím. V neveřejné části budou přihlášení uživatelé moci dle stupně svého oprávnění například podávat připomínky, pozměňovací návrhy nebo posouvat stav legislativního procesu[212].

Úspěšnost projektu e-Sbírky a e-Legislativy do velké míry závisí na kvalitě technického řešení a na tom, zda tvůrci zákonů budou e-Legislativu v praxi využívat. Pokud však ano, může jít o výraznou pozitivní změnu vzhledem k některým deficitům uvedeným v předchozích částech práce. Přehlednější a otevřenější management připomínkových řízení může přispět k lepšímu plnění povinnosti vyhledávání relevantních faktů a povinnosti hodnotit a vážit prognózy. Systém také může zjednodušit dodržování LPV pro nevládní předkladatele a z práce navíc udělat díky legislativnímu editoru generujícímu řádně formátované novely a pozměňovací návrhy naopak zjednodušení práce. Přístup veřejnosti k systému má potenciál zvýšit transparenci ohledně legislativních návrhů, což může pomoci řešit deficit pozdního odhalování nedostatků. Transparence může též vytvářet tlak na legislativce, aby postupovali v rámci procesu přípravy návrhu více v souladu s povinnostmi zákonodárce, například prostřednictvím otevřenějších připomínkových řízení nebo včasným zpracováváním RIA. Naopak nejhorším případem by bylo, pokud by se projekt místo sjednocení informačních systémů stal jedním z dalších rozdrobených informačních systémů po boku eKLEP, sněmovního a senátního webu.

3.4.6. Interakce Parlamentu a Ústavního soudu

V této práci jsem se dosud nevěnoval Ústavnímu soudu jakožto negativnímu zákonodárci. Důvod k tomu vyplývá z teorie legisprudence. V druhé části jsem popsal dva aspekty, které se ke vztahu ústavního soudnictví a legisprudence vážou. Prvním je, že legisprudence je zaměřena na budoucnost – na to, jak může zákonodárce přijímat legitimní zákony. Naopak Ústavní soud je zaměřený ve své roli negativního zákonodárce na minulost – hodnotí ústavnost již přijatých zákonů. Druhým aspektem vztahu ústavního soudnictví a legisprudence je, že legisprudence přenáší odpovědnost za koherenci systému práva ze soudce na zákonodárce. Zatímco například pro Dworkina právo vzniká správným výkladem předpisů, legisprudence vyžaduje, aby koherentní právo bylo již výsledkem práce zákonodárce. Proto si v rámci legisprudence můžeme představit funkční právní stát, který nemá ústavní soudnictví.

Přestože tedy není ústavní soudnictví velkým předmětem zájmu v rámci legisprudence, určitou roli mu nemůžeme odepřít. Ústavnost úzce souvisí s konzistencí (bezrozporností) a systémovou koherencí zákona. A pokud Ústavní soud shledá, že konzistence a koherence jsou ohroženy protiústavním zákonem, naplní povinnost nápravy tím, že daný předpis či ustanovení zruší. Protože rolí Ústavního soudu není vytvořit legislativní systém, ale napravovat excesy zákonodárce, legisprudenční zkoumání by se mělo zaměřit na jednu otázku: je Ústavní soud úspěšný v sjednávání nápravy excesů legislativního procesu? A protože náprava sjednaná Ústavním soudem má přímý účinek v podobě zrušení zákona či jeho ustanovení, můžeme tuto otázku redukovat dále: zabývá se Ústavní soud porušeními Ústavy v rámci legislativního procesu?

[212] Zpráva o projektu elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka) a elektronického legislativního procesu (e-Legislativa) [online]. Ministerstvo vnitra, 2018. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=177887

Ústavní soud se ve svém rozhodování zabývá otázkami souvisejícími s legislativním procesem zcela běžně. V jednom náleze se zabýval tím, zda používání pojmů s výrazně nejasným významem může být protiústavní tím, že narušuje požadavek předvídatelnosti zákona. Shledal, že neurčitost některého ustanovení právního předpisu sice může být rozporná s požadavkem právní jistoty, nicméně tento závěr výrazně kvalifikoval tím, že jej lze překonat ústavně konformním výkladem[213]. Naopak přílišnou konkrétnost ÚS považuje také za nepřípustnou. Za protiústavní označil ustanovení zákona, které určovalo, že konkrétní vodní cesta je veřejném zájmu. Aplikace neurčitého právního pojmu, jehož výklad náleží správním či soudním orgánům, na konkrétní případ, totiž porušuje princip dělby moci[214]. V mnoha případech se Ústavní soud zabýval otázkou, zda zrušením předpisu, který sám zrušoval jiný předpis, původní předpis ‚obživne'[215]. Ústavní soud se též zabýval otázkou tzv. *přílepků,* tedy pozměňujících návrhů nevztahujících se k předmětu původního návrhu zákona[216]. K parlamentní proceduře se Ústavní soud například vyjádřil, že šetření práv opozice vyžaduje zdrženlivost ve využívání možností zkracování zákonodárného procesu[217].

Uvedený seznam nálezů se může zdát poměrně náhodně výběrovým, jeho účelem je však demonstrovat jednu věc. A totiž, že judikatura Ústavního soudu svým zaměřením široce zahrnuje obsahovou stránku přijímaných zákonů, legislativní techniku, i legislativní proceduru. Působení Ústavního soudu na legislativní proces je v literatuře považován za pozitivní: *„Ústavní soud, který sice reaguje na problematické otázky až na základě podnětu oprávněných subjektů, se v odůvodněních daných nálezů vyjadřuje velmi obšírně a důkladně. Ať už působí pouze preventivně, nebo přímo derogačně, pomáhá zabraňovat excesům ze strany moci zákonodárné."*[218]

Plně si uvědomuji, že zde představená úvaha je dramatickým zjednodušením vlivu Ústavního soudu na legislativní proces. Jak jsem však již deklaroval na začátku části 2., cílem této práce není poskytnout komprehenzivní přehled českého legislativního procesu, ale identifikovat jeho deficity. Ústavní soud též identifikuje deficity legislativního procesu ve formě jeho neústavních prvků. Vzhledem však k tomu, že jakožto negativní zákonodárce Ústavní soud tyto identifikované deficity rovnou napravuje rušením zákonů či jejich ustanovení, jeho judikatura není vhodným zdrojem aktuálních deficitů. A výše uvedené hodnocení funkčnosti Ústavního soudu též nezakládá domněnku, že by Ústavní soud svým fungováním představoval deficit legislativního procesu sám o sobě.

---

[213] Nález Ústavního soudu ze dne 24. června 2003, č. 210/2003 Sb.
[214] Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, č. 327/2005 Sb.
[215] KOUDELKA, Zdeněk. Obživnutí zrušeného právního předpisu. *Jurisprudence*. **2013**(4), 8.
[216] zejména nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, č. 37/2007 Sb.
[217] Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, č. 80/2011 Sb.
[218] FUKSOVÁ, Veronika. Ještě jednou k nálezům Ústavního soudu o zákonodárném procesu. *Správní právo*. 2013; **XLVI**(7–8), XC–XCIII.

3.4.7. Tabulka deficitů legislativního procesu v Parlamentu

Tabulka 8: deficity legislativního procesu v Parlamentu

Deficity legislativního procesu v Parlamentu		
Číslo	Název	popis
20	Rozšířenost PN	V Parlamentu dochází často k zásadním změnám předkládaných návrhů. To je problémem v souvislosti s jejich nízkou kvalitou.
21	Absence úpravy PN	Na pozměňovací návrhy nejsou kladeny prakticky žádné formální požadavky – nemají důvodové zprávy, RIA, nejsou vždy projednávány výbory, nevyjadřuje se k nim vláda.
22	Praxe komplexních PN	Komplexní pozměňovací návrhy ve své podstatě nahrazují původní (vládní) návrh návrhem, jehož tvorba je netransparentní.
23	Nedostatečná délka lhůty pro projednání Senátem	Třicetidenní prekluzivní lhůta pro projednání návrhů Senátem významně omezuje možnost Senátu zabývat se návrhy do hloubky, zvlášť v případech, kdy se Senát musí zabývat mnoha návrhy naráz.
24	Absence možnosti PS projednat PN přijaté v Senátu jednotlivě	Protože se PS nemůže zabývat jednotlivými pozm. návrhy přijatými v Senátu, drobná kontroverzní senátní změna může vést k odmítnutí celého návrhu.
25	Diskontinuita PS	Konec volebního období PS vždy vede ke ztrátě velkého množství práce ve formě návrhů s neukončeným projednáváním.
26	Netransparentní lobbing	Identita zájmových skupin a míra jejich vlivu na rozhodování členů Parlamentu je neznámá.
27	Absence ochrany oznamovatelů	Nápravu zákonů, které jsou v praxi porušované, komplikuje strach potenciálních oznamovatelů nezákonného jednání.
28	Nedigitalizovaný legislativní proces	Chybějící digitalizace legislativní tvorby vede k netransparentnosti, rozdrobenosti a nepřehlednosti procesu a nekonzistenci návrhů.

4. Identifikované deficity perspektivou legisprudence

Cílem této části je propojit část teoretickou s částí empirickou. V části 2. jsem identifikoval principy legisprudence a povinnosti zákonodárce dle legisprudenční teorie. V části 3. jsem se zabýval regulací a praxí českého legislativního procesu a identifikoval jsem řadu nedostatků. Zde propojím nalezené deficity s jednotlivými legisprudenčními požadavky a pokusím se zodpovědět na otázku, na kolik jsou tyto principy a povinnosti naplňovány.

Níže předkládám tabulku ilustrující vztah požadavků legisprudence a identifikovaných deficitů českého legislativního procesu. Tabulka slouží spíše k přehledu, než že by byla výsledkem vyčerpávající analýzy. Realita je oproti tabulce komplikovanější zejména tím, že vztah deficitů a legisprudenčních požadavků není binární, ale založený na míře (ne)souladu. Navíc deficity mezi sebou a principy a povinnosti mezi sebou jsou vzájemně provázané a nepřímo se ovlivňují.

Tabulka 9: vztah identifikovaných deficitů s legisprudenčními požadavky

Č.	název deficitu	rozpor s principy							neplnění povinností					
		konzistence	diachronická koherence	systémovost	společenská koherence	alternativa	dočasnost	nutná síla normy	vyhledávání relevantních faktů	formulace problému	hodnotit a vážit alternativy	prognózy	retrospekce	nápravy
Tvorba návrhů a legislativní technika														
1	Omezená závaznost LPV, absence alternativy	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		
2	Vágnost LPV	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		
3	Absence komplexní úpravy leg. tech.	x		x										
4	Rozpor s pravopisem	x												
5	Přílišný formalismus				x									
6	Procesní výjimky	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		
7	Rigidní připomínkové řízení		x	x		x		x	x		x	x		
Důvodové zprávy														
8	Nekonzistentní kvalita napříč typy předkladatelů	x		x		x		x	x	x	x	x		
9	Absence analýzy založené na faktech					x		x	x	x	x	x		
10	Neplnění náležitostí dle LPV	x		x		x		x	x		x	x		
11	Pouze formální plnění náležitostí dle LPV	x		x		x		x	x		x	x		
Hodnocení dopadů regulace														
12	Byrokratický odpor k RIA		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	
13	Nízká metodická kvalifikovanost		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	
14	Outsourcing RIA		x	x		x	x	x	x		x	x		

Č.	název deficitu	rozpor s principy							neplnění povinností					
		konzistence	diachronická koherence	systémovost	společenská koherence	alternativa	dočasnost	nutná síla normy	vyhledávání relevantních faktů	formulace problému	hodnotit a vážit alternativy	prognózy	retrospekce	nápravy
15	Nedostatky se odhalí pozdě		x	x		x	x	x	x	x	x	x		
16	RIA bývá zpracována souběžně s návrhem					x		x	x	x	x			
17	Ex-post RIA prakticky nefunguje		x				x			x			x	
18	Politici RIA nevyužívají			x		x		x	x	x	x	x		
19	RIA je zpracovávána pro nízký počet návrhů		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	
Legislativní proces v Parlamentu														
20	Rozšířenost PN	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x
21	Absence úpravy PN	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x
22	Praxe komplexních PN	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x
23	Nedostatečná délka lhůty pro projednání Senátem	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		x
24	Absence možnosti PS projednat PN přijaté v Senátu jednotlivě			x										x
25	Diskontinuita PS		x	x	x	x		x	x	x	x	x		x
26	Netransparentní lobbing		x		x	x		x	x	x	x	x	x	
27	Absence ochrany oznamovatelů		x		x	x		x	x	x		x	x	
28	Nedigitalizovaný legislativní proces	x		x					x	x	x	x		x

Tabulka 10: Vysvětlení vztahu mezi deficity a legisprudenčními požadavky dle tabulky 9

Číslo deficitu	název deficitu	Vysvětlení
Tvorba návrhů a legislativní technika		
1	Omezená závaznost LPV, absence alternativy	LPV upravují celý proces tvorby návrhu, takže jejich nedodržování může ohrozit všechny principy a povinnosti kromě těch, které se týkají hodnocení již přijatých zákonů.
2	Vágnost LPV	Viz 1.
3	Absence komplexní úpravy leg. tech.	Nekonzistentní leg. tech. může vést k nesystémové terminologii a struktuře předpisů.
4	Rozpor s pravopisem	Vede k nekonzistenci legislativního jazyka s obecnými jazykovými pravidly.
5	Přílišný formalismus	Čistě formální pravidla neplní společenský účel.
6	Procesní výjimky	Viz 1.
7	Rigidní připomínkové řízení	Vede k návrhům neinformovaným o všech relevantních faktech a zájmech.
Důvodové zprávy		
8	Nekonzistentní kvalita napříč typy předkladatelů	Návrhy nevládních předkladatelů mohou být nekonzistentní s LPV (viz 1), neobsahovat všechny relevantní fakta a nehodnotit dopady a alternativy.
9	Absence analýzy založené na faktech	Absence faktů vede k nemožnosti dostatečně zhodnotit nutnost přijetí, alternativy, dopady.
10	Neplnění náležitostí dle LPV	Nejsou vyhledávány dopady a informace o všech relevantních zájmech.
11	Pouze formální plnění náležitostí dle LPV	Viz 10.
Hodnocení dopadů regulace		
12	Byrokratický odpor k RIA	Absence kvalitní RIA omezuje vyhledání faktů, zhodnocení alternativ, předvídání dopadů a jejich následné vyhodnocování.
13	Nízká metodická kvalifikovanost	Viz 12.
14	Outsourcing RIA	Odvádí know-how od předkladatelů.
15	Nedostatky se odhalí pozdě	Viz 12.

Číslo deficitu	název deficitu	Vysvětlení
16	RIA bývá zpracována souběžně s návrhem	Pozdě zpracována RIA neinformuje, nýbrž obhajuje návrh.
17	Ex-post RIA prakticky nefunguje	Dopady regulace nejsou následně vyhodnocovány.
18	Politici RIA nevyužívají	Nevyužití ZZ RIA politiky redukuje její užitečnost jen na nastavení režimu ex-post RIA.
19	RIA je zpracovávána pro nízký počet návrhů	Viz 12.
Legislativní proces v Parlamentu		
20	Rozšířenost PN	Kvantita je problémem kvůli špatné kvalitě, viz další deficity.
21	Absence úpravy PN	Chybí nástroje jako LPV a RIA zajišťující dodržení principů a povinností.
22	Praxe komplexních PN	Viz 21.
23	Nedostatečná délka lhůty pro projednání Senátem	Obecně omezuje možnost Senátu ovlivnit návrh.
24	Absence možnosti PS projednat PN přijaté v Senátu jednotlivě	Může vést k nepřijetí nutných návrhů kvůli drobným kontroverzím.
25	Diskontinuita PS	Vede ke ztrátě veškerého pokroku na rozjednaných návrzích.
26	Netransparentní lobbing	Může vnášet do procesu nevyvážené informace a upřednostnit partikulární zájmy.
27	Absence ochrany oznamovatelů	Omezuje dostupnost informací o zákonech neplnících svůj účel.
28	Nedigitalizovaný legislativní proces	Vede k absenci propojení legislativních informací.

4.1 Principy legisprudence

4.1.1. Koherence

Koherence české systému legislativní tvorby práva je nedostatečná na několika frontách. Nejzásadnějším problémem pro koherenci je absolutně odlišná míra úpravy procesu tvorby práva a legislativní techniky mezi vládními a nevládními předkladateli. Jediným požadavkem na tvorbu práva nevládními předkladateli jsou náležitosti návrhu při jeho předložení Poslanecké sněmovně, které jsou zcela minimalistické. Dalším problémem

jsou četné výjimky z LPV pro vládní předkladatele. Třetím rozsáhlým problémem koherence je praxe parlamentní činnosti. Všechny identifikované deficity v kapitole 3.4 jsou relevantní pro koherenci. Zejména proto, že absence úpravy tvorby práva se v Parlamentu projevuje intenzivně formou pozměňovacích návrhů. Koherenci obecně poškozují ale též další aspekty parlamentního procesu včetně krátké prekluzivní lhůty pro projednání Senátem, diskontinuita Poslanecké sněmovny nebo nedigitalizovaný legislativní proces. Vysoký počet deficitů koherence znamená, že legislativní proces obsahuje mnoho prvků, které mají koherenci chránit, jejich účinnost je však omezená.

KONZISTENCE

Nejzákladnější stupeň koherence je ohrožen zejména dvěma ohledy. Prvními je absence komplexní a všeobecné závazné legislativní techniky, což může vést k nekonzistencím v terminologii a formální struktuře zákonů. Druhý ohled je absence propojenosti legislativních informací. Nevládní předkladatelé mají omezený přístup k informačním systémům jako je eKLEP. Stávající systémy nejsou dostatečně robustní ani pro ty, kteří k nim přístup mají. Neexistence nástrojů, které by prezentovaly předpisy ve vzájemných vztazích a automatizovaly tvorbu formální stránky návrhů, snižuje schopnost tvůrců návrhů dodržovat konzistenci s již přijatou legislativou či napříč souvisejícími návrhy.

DIACHRONICKÁ KOHERENCE

Diachronická koherence vyžaduje, aby nedocházelo k bezdůvodným změnám norem, a aby docházelo ke změnám norem tam, kde již nejsou ospravedlnitelné. To úzce souvisí s principem dočasnosti a povinnostmi retrospekce a nápravy. Diachronickou koherenci též ohrožují výjimky z LPV, protože obecně vedou k méně podrobnému hodnocení potřebnosti návrhu. To samé platí o absenci úpravy procesu tvorby pozměňovacích návrhů. Naopak z hlediska chybějících změn u nadále neospravedlnitelných návrhů diachronickou koherenci ohrožuje zejména nefunkčnost procesu ex-post hodnocení dopadů regulace.

SYSTÉMOVOST

Hodnocení toho, které deficity mají vliv na systémovou koherenci, je ošemetné, protože by nepochybně bylo možné argumentovat, že do jisté míry všechny. Pokud bychom však hledali deficity s nejvýraznějším dopadem na systémovou koherenci, budou to ty stejné deficity, které vedou k nekonzistenci a také deficity, u kterých není splněna povinnost prognózy. To proto, že nesystémovost může vyplývat již ze samotného textu návrhu, ale také k ní může i nepřímo docházet až v kontextu dopadů návrhu. Proto systémovost ohrožuje nízká kvalita důvodových zpráv a hodnocení dopadů regulace.

SPOLEČENSKÁ KOHERENCE

Společenská koherence se týká situací, kdy proces a výsledky legislativní tvorby neodpovídají hodnotám, na kterých stojí právní řád. V souladu s legisprudencí lze za ústřední z těchto hodnot považovat svobodu. Společenskou koherenci proto nejvíce ohrožují deficity, které jsou spojené s formalistickými a neúměrně omezujícími pravidly – formalismus a rozpor s pravopisem v LPV, prekluzivní lhůta pro projednání Senátem.

Případně jsou společensky nekoherentní deficity, které zvýhodňují určitou zájmovou skupinu a chrání její zájem na úkor ostatních – tedy zejména netransparentní lobbing.

4.1.2. Princip alternativy

Princip alternativy vyžaduje, aby přijímaná norma byla ospravedlnitelná ve srovnání s možností normu nepřijmout. Soulad s tímto principem tedy vyžaduje naplnění hned několika povinností zákonodárce – je potřeba vyhledat relevantní fakta, správně formulovat problém a vyhodnotit alternativy. Kromě problematiky děravé a omezeně závazné procesní úpravy tvorby návrhů je tedy pro princip alternativy klíčové řádné zpracování důvodových zpráv a RIA. U důvodových zpráv je důvodem to, že jednou z jejich funkcí je vysvětlit nutnost předkládané normy. U hodnocení dopadů regulace je pak klíčová zejména část se vzájemným srovnáváním alternativ včetně ‚nulové' alternativy nepřijetí normy. Mezi nejvážnější problémy pro princip alternativy tedy řadím nedostatky hodnocení alternativ v RIA a nevyužívání RIA politiky, absenci jakéhokoliv mechanismu pro hodnocení alternativ v případě pozměňovacích návrhů a nekonzistentní kvalitu důvodových zpráv.

4.1.3. Princip dočasnosti

Princip dočasnosti vyžaduje, aby přijatá norma byla ospravedlnitelná po celou dobu své účinnosti. Rozpor s tímto principem se vyskytuje v menšině deficitů. To však neznamená, že by český právní řád tento princip dobře reflektoval. Identifikované deficity jsou povětšinou nedostatky v existujících mechanismech, zatímco princip dočasnosti je v rámci českého legislativního procesu spíš opomíjen. Výrazně se projevuje pouze v takzvané ex-post RIA, která však v praxi nefunguje. Můžeme tedy konstatovat, že princip dočasnosti a hodnocení ospravedlnitelnosti účinných norem prakticky není v rámci legislativního procesu vůbec prováděno. Určitou formou zřejmě dochází k reflektování účinných norem v rámci analytické aktivity ministerstev a tvorbě politických programů, od těchto činností je nicméně k legislativní tvorbě ještě náročná cesta. Proto si dovolím vyslovit názor, že napříč principy legisprudence je v současné legislativní tvorbě v ČR dodržování principu dočasnosti nejproblematičtější.

4.1.4. Princip nutné síly normy

Dle principu nutné síly normy je třeba, aby sankce byla ospravedlnitelná úměrně ke své přísnosti. Zároveň ospravedlnitelnost samotné normy není dostatečná pro dovození ospravedlnitelnosti též sankce za její porušení. Tento princip je tedy určitým rozšířením či nadstavbou principu alternativy. Proto ty deficity, které jsou v nesouladu s principem alternativy jsou též v nesouladu s principem nutné síly normy. Rozdílem je zejména to, že nedostatky důvodových zpráv se více dotýkají principu alternativy (protože důvodové zprávy vysvětlují nutnost potřeby přijetí předpisu), zatímco nedostatky RIA se více dotýkají principu nutné síly normy (protože RIA je klíčová ve srovnávání různých řešení obsahujících různé sankce). Princip nutné síly normy je též ohrožován tím, že v Parlamentu není RIA využívána a u pozměňovacích návrhů nejsou hodnoceny dopady.

4.2. POVINNOSTI ZÁKONODÁRCE

4.2.1. VYHLEDÁVÁNÍ RELEVANTNÍCH FAKTŮ

Deficity, které se žádným způsobem nedotýkají povinnosti zákonodárce se informovat, jsou spíše výjimečné. Na tuto povinnost nemá vliv legislativní technika. Nepřímý či zanedbatelný vliv na povinnost vyhledávat relevantní fakta mají také další spíše procesní deficity jako je nemožnost PS projednat změny přijaté v Senátu jednotlivě. Za nejzávažnější ohrožení této povinnosti považuji omezený rozsah a závaznost legislativních pravidel. V případě návrhů nevládních předkladatelů nebo pozměňovacích návrhů obecně neexistuje žádná procesní úprava, která by zajišťovala, že návrh je založen na relevantních faktech.

4.2.2. POVINNOST FORMULACE PROBLÉMU

Povinnost formulace problému spočívá v identifikaci toho, co je problematické na neregulované sociální interakci, o jejíž regulaci se uvažuje. V tomto ohledu ji můžeme považovat za jednu půlku principu alternativy, který vyžaduje srovnání stavu před a po regulaci. K hodnocení stavu před regulací slouží zejména dva nástroje. Prvním je odůvodnění nutnosti přijetí normy v důvodové zprávě. Druhým je hodnocení ‚varianty 0' v RIA. Povinnost formulace problému lze nejlépe splnit, pokud sbírání faktů, konzultace a hodnocení alternativ proběhnou důkladně již před tím, než padne rozhodnutí usilovat o regulaci daného problému. To bohužel v praxi moc neodpovídá fungování české legislativní tvorby. Příprava návrhů často odpovídá politické poptávce po konkrétním řešení. Též RIA bývá připravována nikoliv předem, ale souběžně či až po přípravě paragrafového znění návrhu. To vede k obrácené logice, kdy místo hledání řešení na základě formulovaného problému se hledá, jaké problémy může navrhovaná regulace řešit.

4.2.3. POVINNOST HODNOTIT A VÁŽIT ALTERNATIVY

Povinnost hodnotit a vážit alternativy rozvádí principy alternativy a nutné síly normy. Vzhledem k tomu jsou i deficity vztahující se na tyto principy projevem porušení povinnosti hodnotit a vážit alternativy. Většina identifikovaných deficitů nějakým způsobem snižuje kvalitu hodnocení alternativ, zvlášť relevantní zde však jsou deficity vztahující se k RIA, protože hodnocení alternativ je důležitou součástí ZZ RIA. Problematická je též opět omezená závaznost legislativních pravidel a absence procesní úpravy tvorby pozměňovacích návrhů.

4.2.4. POVINNOST PROGNÓZY

Povinnost prognózy vyžaduje po zákonodárci, aby předpovídal interakce mezi dopady přijatých norem. To lze vnímat jako propojení principu systémové koherence s principy alternativy a nutné síly normy. Vzhledem k tomu lze za nejzávažnější problém vzhledem k povinnosti prognózy vnímat rozdrobenost legislativního procesu a nepropojenost informací o legislativním procesu. Úspěšná prognóza vyžaduje široké zapojení aktérů, kteří přinášejí informace o potenciálních budoucích okolnostech, které mohou ovlivnit dopad připravované normy. Problematická je tedy absence konzultací nebo stanovisek k pozměňovacím návrhům[219]. Nedostatečná je též participativnost připomínkových řízení a nehodnocení dopadů na všechny potenciální zájmy (korupční rizika, vliv na životní prostředí, na podnikatelskou sféru, na rovnost pohlaví atd.) v rámci RIA a důvodových zpráv. Možnosti

[219] Zejména pozměňovací návrhy předložené v druhém čtení, kterými se nezabývá ani garanční výbor.

prognózy by mohla vylepšit digitalizace legislativního procesu, pokud nový systém přinese lepší vzájemné propojení informací o návrzích s ostatními návrhy i platnou legislativou.

4.2.5. Povinnost retrospekce

Povinnost retrospekce úzce souvisí s principem dočasnosti. Dočasnost znamená, že zákon musí být ospravedlnitelný po celou dobu své účinnosti. Naplnění tohoto principu tedy znamená nejdříve hodnocení ospravedlnitelnosti účinných předpisů a potom jejich případnou změnu či zrušení. První část odpovídá povinnosti retrospekce, druhá povinnosti nápravy. Obdobně jako v případě principu dočasnosti nemá většina deficitů vliv na plnění povinnosti retrospekce proto, že existuje minimum nástrojů pro plnění povinnosti retrospekce, které by vůbec mohly být deficitními. Hlavním nástrojem pro retrospekci je ex-post RIA, která v praxi nebývá dodržována. Povinnost retrospekce tedy spíš, než že by byla porušována, není vůbec zohledňována. Tlak na změnu zastaralých předpisů tak typicky přichází zvenku systému legislativní tvorby práva zejména skrze politickou poptávku. Takto politicky iniciované legislativní změny nicméně mohou trpět vlastními problémy – například horší kvalitou formulace problému, než by mohla nabídnout ex-post RIA.

4.2.6. Povinnost nápravy

Jakmile je v rámci povinnosti retrospekce identifikována potřeba měnit či rušit stávající legislativu, nastává čas splnit povinnost nápravy. Protože nápravu může poskytnout pouze kvalitní legislativní návrh, do jisté míry kvalitu nápravy nepřímo ovlivňují všechny deficity legislativního procesu. Pokusím se však analýzu omezit na deficity, které ovlivňují povinnost nápravy přímo. Prvním typem takových deficitů jsou deficity, kdy nápravná řešení nejsou vůbec formulována – buď, protože neproběhne retrospekce, nebo protože se retrospekci nepodaří přetavit do tvorby návrhů. To demonstruje potřebu nejen zajistit praktické dodržování ex-post RIA, ale též zajistit mechanismy, jak v ex-post RIA identifikované nedostatky zavést do plánu legislativních prací. Druhým typem nedostatků ovlivňujících povinnost nápravy je obtížnost prosazování již formulovaných nápravných řešení. Parlament je přehlcený legislativními návrhy, a navíc často schvaluje významné změny v předložených návrzích. Nápravným návrhům proto hrozí, že nekoherentní pozměňovací návrhy sníží jejich schopnost působit nápravně, či dokonce, že skončí neprojednané na konci volebního období.

5. Závěr

Na začátku práce jsem formuloval několik otázek, na které jsem chtěl v průběhu této práce odpovědět: (1) má náš legislativní proces slabiny, které umožňují přijímání nekvalitních zákonů? (2) Můžeme suverénnímu zákonodárci říkat, jaké zákony by měl přijímat? A pokud ano, (3) jaké kritéria bychom na zákonodárce a legislativní proces mohli klást, aby vedl ke kvalitním zákonům? Byť šlo o na diplomovou práci velké otázky, věřím, že práce přispěla k jejich zodpovězení – či spíše, že nabídla jednu z možných odpovědí.

V teoretické části práce jsem se zabýval tím, zda právně teoretické přístupy hlavního proudu obsahují konceptuální a argumentační arsenál, který by umožnil hodnotit kvalitu zákonodárcem přijímaných zákonů. Zjistil jsem, že byť teoretici zaujímají ve vztahu k zákonodárci rozličná stanoviska, převážně se jejich teorie zákonodárcům nevěnují natolik podrobně, aby mohly nabídnout potřebný rámec pro hodnocení legislativního

procesu. Tento obecný trend označuji pojmem legalismus, druhým dechem však uvádím, že legalismus nepovažuji za vnitřně jednotný teoretický směr. V opozici vůči legalismu jsem nalezl Wintgensovu teorii legisprudence, která nabízí filozofický rámec, na jehož základě je hodnocení legitimity zákonodárcem přijímaných norem možné. Ústřední hodnotou tohoto přístupu je svoboda a její maximalizace. Wintgens sice přichází s vlastním vysvětlením, jak k této hodnotě svobody přišel, za argumentačně přesvědčivější však považuji práci některých jiných autorů, kteří přinášejí prakticky stejné závěry. Těmi je zejména Kant, jehož kategorický imperativ požaduje, abychom respektovali autonomii ostatních a neužívali je jako prostředek, a Rawls, jehož myšlenkový experiment se ‚závojem nevědění' dochází k principu maximalizace svobody jakožto požadavku vycházejícího ze společenské smlouvy, což Wintgensově teorii zcela odpovídá. Tím je tedy zodpovězena otázka (2): ano, na zákonodárce můžeme klást požadavky ohledně toho, jaké zákony má přijímat, protože je vázán hodnotou svobody vyplývající ze společenské smlouvy.

Logicky následuje otázka (3), která vyžaduje formulaci těchto požadavků. Tyto požadavky jsem formuloval jako principy legisprudence a povinnosti zákonodárce. Ve znění těchto principů jsem vyšel plně z Wintgense, přesto jsem je však podrobil srovnání s dalšími autory a shledal, že legisprudenční principy nejsou zpravidla novými myšlenkami, ale zejména systemizací různých přístupů do jednoho koherentního balíčku.

V empirické části práce, části třetí, jsem s využitím těchto teoretických poznatků identifikoval celou řadu deficitů legislativní tvorby práva, čímž jsem odpověděl na otázku (1). První skupina deficitů se týká úředních postupů tvorby legislativních návrhů a legislativní techniky. Tyto dvě témata jsou provázaná, protože jsou obě upravena Legislativními pravidly vlády. Deficity, které jsou jim společné, souvisí zejména s tím, jak děravě je celá úprava obsažená v LPV dodržována. Jednak proto, že se neuplatní na návrhy, které nejsou připravovány vládou, a jednak proto, že LPV obsahují mnoho výjimek. U legislativní techniky jsem došel k závěru, že její úprava není komplexní, ale spíš namátkovou regulací určitých otázek, což vede k jejímu nežádoucímu suplování netransparentními legislativními zvyklostmi. U procesu přípravy návrhů jsem shledal za nedostatečnou úpravu připomínkového řízení, které je nedostatečně participativní.

Dále jsem se v empirické části práce věnoval důvodovým zprávám a hodnocení dopadů regulace. Důvodové zprávy objasňují uvažování legislativce a RIA jej má do budoucna informovat – vzhledem k tomu jsou obě témata vysoce relevantním zdrojem pro hodnocení plnění legisprudenčních požadavků. Důvodové zprávy jsem podrobil case-study napříč všemi volebními obdobími Poslanecké sněmovny. Tímto postupem jsem zjistil, že byť kvalita důvodových zpráv dlouhodobě roste, současný stav obsahuje stále četné nedostatky. Důvodové zprávy trpí nekonzistentní kvalitou napříč typy předkladatelů a tím, že obsažená hodnocení dopadů na relevantní zájmy jako je rovnost pohlaví nebo životní prostředí často bývají zpracovávány – pokud vůbec – jako pouhá cvičení ve formalismu. Důvodovým zprávám se věnuje množství literatury, zřejmě i proto, že mohou být hodnotným zdrojem pro historický výklad práva. Naopak reflexe fungování procesu hodnocení dopadů regulace spíše pokulhává – nezávislých odborných pramenů je méně, snaha o analýzu funkčnosti procesu RIA se odehrává spíše uvnitř státní správy. U RIA také existuje propast mezi tím, jak je proces RIA nastaven a jak vypadá v praxi. Obecné zásady hodnocení dopadů regulace, metodiky RIA a Komise RIA tvoří systém, který je v mezinárodním srovnání

kvalitně koncipován. Nicméně v praxi RIA trpí nezájmem či nízkou kvalifikací relevantních aktérů. RIA bývá často zpracovávána souběžně s návrhem, její zpracovatelé nemají zkušenost s podobným *evidence-based* přístupem, či její zpracování dokonce outsourcují na poradenské společnosti. Politici, kterým by výsledky RIA měly sloužit při rozhodování, RIA neznají a nevyužívají. Specifickým problémem je též obecná absence studií ex-post RIA, tedy hodnocení dopadů přijaté legislativy.

V poslední části empirické části jsem se zabýval legislativním procesem v Parlamentu. Analyzoval jsem jednací řády a zabýval se řadou konkrétních nedostatků, které jsem identifikoval v literatuře i ve starších neúspěšných snahách o novelizaci parlamentní procedury. Za klíčový nedostatek považuji nízkou kvalitu a významný vliv pozměňovacích návrhů, což souvisí s už dříve identifikovaným problémem drastického rozdílu v procesu tvorby vládních a nevládních návrhů. Dalšími nedostatky je například krátká lhůta pro projednávání návrhů Senátem, diskontinuita v práci Sněmovny či netransparentní lobbing. Věnoval jsem se též projektu e-Sbírky a e-Legislativy, které mohou, pokud budou úspěšně implementovány, přinést pozitivní změnu na fungování legislativního procesu. To však také ilustruje, že současná absence digitalizace legislativního procesu je vzhledem ke komplexitě právního řádu a množství aktérů deficitní.

Ve čtvrté části jsem zhodnotil dodržování principů legisprudence a povinností zákonodárce z hlediska identifikovaných deficitů. Byť spolu principy s povinnostmi a deficity vzájemně souvisí a do různé míry se ovlivňují, lze identifikovat, které legisprudenční požadavky jsou v současném legislativním procesu obecně plněny hůře. To přitom neodpovídá tomu, kolik deficitů vůči konkrétnímu požadavku jsem identifikoval. Deficity se týkají nefunkčnosti některých prvků legislativního procesu, další otázkou však je, zda legislativní proces reflektuje všechny principy a povinnosti zákonodárce stejnou mírou. Například jsem odhalil větší množství deficitů vůči koherenci než vůči principu dočasnosti, to však spíše znamená, že legislativní proces se snaží ochránit koherenci více způsoby, byť se smíšenými účinky. Princip dočasnosti je legislativním procesem reflektován minimálně. Obecně lze říci, že princip koherence, povinnost vyhledávání relevantních faktů, povinnost formulace problému a povinnost prognózy jsou v současném legislativním procesu přítomny na řadě míst. Jejich největším problémem je tedy nekonzistence procesu tvorby legislativních návrhů napříč předkladateli. Naopak principy alternativy, dočasnosti a nutné síly normy, povinnosti hodnocení a vážení alternativ, retrospekce a nápravy, jsou legislativním procesem upozaděny. Za jejich hlavní problémy tedy lze považovat rozdrobení legislativního procesu na přípravnou a zákonodárnou část a jejich nedostatečná vzájemná komunikace. To se projevuje tím, že členové Parlamentu nezakládají své rozhodování na vážení alternativ s vyhodnoceními dopady, a tím, že dopady přijatých zákonů nejsou hodnoceny a srovnávány s tím, jaké dopady měly tyto zákony naplnit.

Za přínos této práce považuji, že ukazuje, jak aplikovat filozofické úvahy o postavení systému práva a zákonodárce ve společnosti na konkrétní procesní otázky legislativní tvorby práva. Přínosem je též formulování konkrétních deficitů současné legislativní tvorby práva v ČR a jejich hodnocení na základě jasného teoretického rámce, který klade na legislativní proces komplexní systém požadavků. Práce tak může sloužit debatě o potenciálních změnách v uvedených procesech, ale může také sloužit jednotlivým tvůrcům legislativních návrhů. Pro ty může být

inspirací ohledně toho, jaké požadavky na sebe klást, a jak mohou jednotlivé úkony v rámci legislativního procesu přispět k přijímání kvalitních zákonů.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

DZ = důvodová zpráva

eKLEP = elektronická knihovna legislativního procesu

JŘPS = zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (Jednací řád PS)

JŘS = zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (Jednací řád Senátu)

Komise RIA = Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace LRV

LPV = Legislativní pravidla vlády

LRV = Legislativní rada vlády

PN = pozměňovací návrh

PS, PSP = Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

RIA = hodnocení dopadů regulace, akronym Regulatory Impact Assessment

VeKLEP = veřejná část eKLEP

VÚSC = Vyšší územní samosprávní celek, tj. kraj

ZZ RIA = závěrečná zpráva RIA

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

KNIHY

1. DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1985. ISBN 978-0-674-55460-3.
2. DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. Cambridge, Mass: Belknap Press, 1986. ISBN 978-0-674-51835-3.
3. FULLER, Lon L. *The Morality of Law*. 2. vyd. New Haven: Yale Univ. Press, 1978. ISBN 978-0-300-01070-1.
4. GERLOCH, Aleš. Teorie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
5. HART, H. L. A. *The Concept of Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 1997.
6. HOBBES, Thomas. *Leviathan, or, the matter, forme and power of a commonwealth ecclesiasticall and civil*. New York: Simon and Schuster, 1997. ISBN 978-0-684-84295-0. S. 74.
7. KANT, Immanuel. *Grounding for the Metaphysics of Morals*. 3. vyd. Indianapolis: Hackett Pub Co, 1993.
8. KARPEN, Ulrich a Helen XANTHAKI. *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*. Bloomsbury Publishing, 2020. ISBN 978-1-5099-2470-7.
9. KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Union, N.J: Lawbook Exchange, 1999. ISBN 978-1-886363-74-8.
10. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.
11. MANSFELDOVÁ, Zdenka a Lukáš LINEK. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009. Sociologické studie 09:8. ISBN 978-80-7330-171-2. S. 71.
12. MOUSMOUTI, Maria. *Designing Effective Legislation.* Edward Elgar Publishing, 2019. ISBN 978-1-78811-823-1. Dostupné z: doi:10.4337/9781788118231.
13. RAWLS, John. *A Theory of Justice*. 2. vyd. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1999. ISBN 978-0-674-00077-3.
14. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discourse on the origin of inequality*. Indianapolis: Hackett Pub. Co, 1992. ISBN 978-0-87220-151-4.
15. SHKLAR, Judith N., 1964. *Legalism: An Essay on Law, Morals, and Politics*. 1. vyd. Harvard University Press, 1964.
16. ŠKOP, Martin, Michal MALANÍK, Terezie SMEJKALOVÁ, Markéta ŠTĚPÁNÍKOVÁ a Barbora VACKOVÁ. *Tvorba práva - empirické studie*. Brno: Masarykova univerzita, 2019. ISBN 978-80-210-9472-7.
17. WINTGENS, Luc. *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Portland, OR: Hart Publishing, 2002. ISBN 978-1-84113-342-3.
18. WINTGENS, Luc. *Legisprudence: practical reason in legislation*. Farnham, England: Ashgate Pub., 2012. ISBN 978-1-4094-1981-5.

ČLÁNKY

1. ANTOŠ, Marek. Zákonodárný proces po rozpuštění Poslanecké sněmovny. *Správní právo*. **2013**(7–8), 8.
2. FUKSOVÁ, Veronika. Ještě jednou k nálezům Ústavního soudu o zákonodárném procesu. *Správní právo*. 2013; **XLVI**(7–8).
3. HERSHOVITZ, Scott. The End of Jurisprudence. *The Yale Law Journal* [online]. 2015; **124**(4). Dostupné z: https://www.yalelawjournal.org/article/the-end-of-jurisprudence
4. KAYE, Tim. Natural Law Theory and Legal Positivism: Two Sides of the Same Practical Coin? *Journal of Law and Society* [online]. 1987; **14**(3), 303. ISSN 0263323X. Dostupné z: doi:10.2307/1410187
5. KLUSOŇOVÁ, Markéta, 2014. Posuzování nutnosti právní regulace. *Časopis pro právní vědu a praxi*. **2014**(1), 7.
6. KOUDELKA, Zdeněk. Obživnutí zrušeného právního předpisu. *Jurisprudence*. **2013**(4), 8.
7. MALANÍK, Michal. Důvodové zprávy a úmysl zákonodárce: teoreticko-empirický pohled. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021; **XXIX**(2), 325–343.
8. Návrh na změny legislativního procesu. *Právní rozhledy* [online]. **2012**(6). [vid. 2021-07-11]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgjpxa4s7gzpxgx3jne&groupIndex=1&rowIndex=0.

9. NULÍČEK, Michal, Bohuslav LICHNOVSKÝ, Anna CERVANOVÁ. Ochrana oznamovatelů v České republice. *Epravo.cz* [online]. 2020. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-oznamovatelu-v-ceske-republice-111497.html
10. PAVLAKOS, George. Proto-právní vztah: normativní kompas v globalizovaném světě. *Právník*. 2016; **155**(6), 473–488. S. 482.
11. RICHTER Tomáš. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. *Právní rozhled* [online]. **2007**(3). [vid. 2021-07-09]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqg5pxa4s7gnpxgxzrga2q&groupIndex=24&rowIndex=0#
12. ŘÍHA, Michal. Dočasnost zákona jako hodnota chtěná a nechtěná. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2020; **66**(1), 69–76. ISSN 2336-6478, 0323-0619. Dostupné z: doi:10.14712/23366478.2020.4
13. SKALÍK, Jan. Pozměňovací návrh jako indikátor při přijímání české legislativy životního prostředí. *Sociální studia / Social Studies* [online]. 2013; **10**(1), 75–94. ISSN 1803-6104, 1214-813X. Dostupné z: doi:10.5817/SOC2013-1-75.
14. SOBEK, Tomáš. Koherence práva. *Právník*. 2012; **151**(4), 337–369.
15. STAROŇOVÁ, Katarína. Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy* [online]. 2010; **30**(1), 117–136. ISSN 0143-814X, 1469-7815. Dostupné z: doi:10.1017/S0143814X09990201
16. ŠKOP, Martin. Legislativní zvyklosti. *Právní prostor,* 2021 [online]. [vid. 2021-07-03]. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/o-legislativni-zvyklosti.
17. ŠKOP, Martin. Výzvy výzkumu tvorby práva. *Správní právo*. 2013; **LIII**(8).
18. VAN SCHAGEN, Jan. The principle of discontinuity and the efficiency of the legislative process. *The Journal of Legislative Studies* [online]. 1997; **3**(4), 115–125. ISSN 1357-2334, 1743-9337. Dostupné z: doi:10.1080/13572339708420531
19. Vláda chce zvýšit kvalitu a efektivitu tvorby právních předpisů. *Právní rozhledy* [online]. **2010**(16). [vid. 2021-07-11]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgbpxa4s7ge3f6427nfya&groupIndex=25&rowIndex=0
20. Vláda schválila tzv. změnový zákon k zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. *Právní rozhledy* [online]. **2018**(15–16). [vid. 2021-07-14]. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhbpxa4s7ge2v6mjwl5zv62lq&rowIndex=0
21. ZBÍRAL, Robert. Návrhy zákonů v meziresortním připomínkovém řízení: zásadní fáze legislativního procesu, nebo přehlídka malicherných podnětů? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021; **XXIX**(2).

Seznam použitých internetových zdrojů

1. Dokumenty a metodiky RIA [online]. Úřad vlády ČR. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/dokumenty/
2. Elektronická knihovna legislativního procesu pro veřejnost (VeKLEP) [online]. Úřad vlády České republiky. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep
3. Internetová jazyková příručka: Psaní čárky před spojkami nebo, či [online]. Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky. [vid. 2021-07-03]. Dostupné z: https://prirucka.ujc.cas.cz/?id=155
4. Jednací řád vlády [online]. Vláda České republiky. [vid. 2021-07-10]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200/
5. JÍLKOVÁ, Jiřina. Hodnocení dopadů regulace – může pomoci zlepšit legislativní proces? [online]. Zákon roku, 2019. [vid. 2021-07-10]. Dostupné z: https://www.zakonroku.cz/2019/10/28/hodnoceni-dopadu-regulace-muze-pomoci-zlepsit-legislativni-proces/
6. Kategorie: Lobbisté [online]. Wikipedie, 2017. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/w/index.php?title=Kategorie:Lobbist%C3%A9&oldid=14688592
7. Klíčové kroky v procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) [online]. Vláda ČR. [vid. 2021-07-09]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/klicove-kroky/klicove-kroky-procesu-ria-92531/#1. krok
8. Legislativní pravidla vlády [online]. Vláda ČR, 2018. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/
9. Lobbyists, Governments and Public Trust. Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [online]. OECD, 2014. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf

10. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace [online]. Vláda ČR. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/metodiky/obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-90556/
11. Plán legislativních prací vlády na rok 2021 [online]. Úřad vlády České republiky. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2021-185898/
12. Portál N-Lex [online]. Evropská Komise. [vid. 2021-07-14]. Dostupné z: https://n-lex.europa.eu/n-lex/index
13. Poskytování poradenství při zpracování dílčích metodik RIA [online]. EEIP, a.s. [vid. 2021-07-18]. Dostupné z: http://www.eeip.cz/poskytovani-poradenstvi-pri-zpracovani-dilcich-metodik-ria/
14. Přehled činnosti Komise RIA [online]. Úřad vlády ČR. [vid. 2021-07-06]. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/komise/vyrocni-zpravy/
15. RegWatchEurope [online]. Úřad vlády České republiky. [vid. 2021-07-09]. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/mezinarodni-aktivity/rwe/
16. Rejstřík transparentnosti: Rada přijala nová pravidla pro povinnou registraci zástupců zájmových skupin [online]. Rada EU. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2021/05/06/transparency-register-council-adopts-new-rules-making-registration-of-interest-representatives-mandatory/
17. Senátní tisky [online]. Kancelář Senátu Parlamentu České republiky. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/internet/3/struktura/senatni_tisky
18. Seznam studií RIA. [online] EEIP, a.s. [vid. 2021-07-18]. Dostupné z: http://www.eeip.cz/cs/hodnoceni-dopadu-regulace/popis-sluzeb/seznam-studii-ria/
19. Sněmovní tisky [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [vid. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw
20. Transparency Register [online]. Evropská Komise. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en
21. Ukotvení RIA v České republice [online]. Úřad vlády ČR. [vid. 2021-07-09]. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/ria/ukotveni/
22. WJP Rule of Law Index: Netherlands [online]. World Justice Project, 2020. [vid. 2021-07-18]. Dostupné z: https://worldjusticeproject.org//rule-of-law-index/
23. Závěrečná zpráva z Analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR [online]. Vláda ČR, 2013. [vid. 2021-07-10]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/zaverecna-zprava-z-analyzy-implementace-a-efektivnosti-stavajiciho-nastaveni-procesu-ria-v-cr-113120/
24. Zelená Kniha o evropské iniciativě pro transparentnost [online]. Úřad pro publikace Evropské unie, 2006. [vid. 2021-07-12]. Dostupné z: http://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/1e468b07-27ba-46bc-a613-0ab96fc10aa9
25. Zpráva o projektu elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka) a elektronického legislativního procesu (e-Legislativa) [online]. Ministerstvo vnitra, 2018. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=177887

Seznam použitých právních předpisů

1. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
2. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (JŘPS)
3. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednací řád Senátu (JŘS)
4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady EU 2019/1937, o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie
5. Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv
6. Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv
7. Zákon č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv
8. Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci
9. Zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon
10. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (Ústava)

SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY

1. Nález Ústavního soudu ze dne 24. června 2003, č. 210/2003 Sb.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, č. 327/2005 Sb.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, č. 37/2007 Sb.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, č. 80/2011 Sb.

SEZNAM OSTATNÍCH ZDROJŮ

1. HOLÁSEK, Jan. Jaký Senát? Postavení Senátu v ústavním systému České republiky. Praha, 2017. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. S. 87.
2. KUBIČKA, Adam. Efektivnost normativní regulace. Proces RIA v přípravě legislativního návrhu. [online]. Plzeň, 2019. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Dostupné z: https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/41453/1/Diplomova_%20pra_ce_Kubic_kaA.pdf
3. KYSELA, Jan, 2000. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav [online]. Kancelář Senátu Parlamentu České republiky. [vid. 2021-07-11]. Dostupné z: https://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/disertace.php?ke_dni=28.1.2021&O=13.
4. POVOLNÁ, Vendula. Manuál o účasti veřejnosti při přípravě právních předpisů. 2007. Ekologický právní servis [online]. [vid. 2021-07-03]. Dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/ca2fdacbc3e28efdb92bc02fdd9e4ca5/Jak_se_zapojit_do_pripravy_pravnich_predpisu_9_11.pdf
5. ROUBALOVÁ, Barbora. Legislativní pravidla vlády a jejich vliv na styl textu vybraného právního předpisu. Brno, 2019. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně.
6. Vejvodová, Alžběta. Při psaní zákonů vláda často přehlíží náklady – rozhovor s Jiřinou Jílkovou. Ekonom. 5/2021.

Deficity soudobé legislativní tvorby práva v České republice

Klíčová slova: legislativní proces, Parlament, legisprudence

Abstrakt: Diplomová práce se zabývá současným legislativním procesem v České republice a snaží se v něm identifikovat slabá místa, která mohou vést ke vzniku nekvalitních zákonů. Hodnocení legislativního procesu není autorem považováno za možné bez řádného filozofického a teoretického zakotvení. Jako teoretické zázemí si tedy volí teorii legisprudence vycházející z myšlení L. Wintgense. Legisprudence je teorií racionální tvorby práva, která se vymezuje proti střednímu proudu současné teorie práva, který se zaměřuje spíše na právní výklad. Dle legisprudence je legitimita práva podmíněna tím, že jeho přijetí přináší pozitivní důsledky ve srovnání s absencí práva. Filozoficky je legisprudence založená na společenské smlouvě, jakožto mandátu zákonodárci přijímat zákony s minimálním zásahem do svobody.

Principy a požadavky na zákonodárce, které legisprudence formuluje, jsou v práci aplikovány na konkrétní části procesu legislativní tvorby práva v České republice. Jde zejména o úřední postupy přípravy zákonů, legislativní techniku, důvodové zprávy, hodnocení dopadů regulace a parlamentní proceduru. Tyto části legislativní tvorby práva jsou zkoumány jak z hlediska jejich procesní úpravy, tak z jejich praktického fungování. Autor se zabývá relevantní literaturou, kvantitativními výzkumy, metodickými dokumenty a dalšími zdroji. Tají aplikuje metodu case-study na důvodové zprávy. Na základě tohoto empirického zkoumání identifikuje deficity systému legislativní tvorby práva.

Ve čtvrté části práce – která navazuje na druhou teoretickou a třetí empirickou – autor zkoumá vztah mezi legisprudenčními principy a z nich vyplývajícími povinnostmi zákonodárce a identifikovanými deficity. Na základě toho činí závěry o tom, jak jsou principy v praxi dodržovány a které deficity na ně mají největší vliv.

The deficits of conteporary law-making in the Czech Republic

Keywords: legislative process, Parliament, legisprudence

Abstract: The thesis concerns contemporary law-making process in the Czech Republic in an effort to identify its weak spots, which can lead to low-quality laws being created and passed. Rating the quality of legislative process is considered by the author to be impossible without a proper philosophical and theoretical basis. Such basis is found in the theory of legisprudence, which was conceived by L. Wintgens. Legisprudence is a theory of rational law-making and it presents itself as an alternative to mainstream jurisprudence that is focused mainly on interpreting law. In accordance with legisprudence, the legitimacy of law is dependent on bringing positive outcomes compared to a situation of absence of law. Philosophically, legisprudence is based on social contract as a mandate for the lawmaker to pass laws that only minimally encroach on freedoms.

Principles of legisprudence and the requirements on lawmakers that it formulates, are applied on specific parts of the law-making process in Czech Republic. Specifically, administrative procedure of legislative drafting, legislative technique, explanatory memoranda, regulatory impact assessment, and parliamentary procedure are examined. These parts of the law-making process are analyzed both from the point of view of procedural regulation and based on their practical functioning. The author consults relevant literature, quantitative studies, methodological documents and further sources. They also apply the method of case-study on explanatory memoranda. Based on this empirical research, they identify the deficits of the law-making system.

In the thesis' fourth part – which follows up the theoretical second part and empirical third part – the author considers the relations between legisprudential principles and requirements and the identified deficits. Based on this, they form conclusions about how these principles are observed in practice, and by which deficits they are the most affected.