

**Oponentský posudek na disertační práci**  
**Mgr. Marie Zámečnickové : „Vady zákonodárského procesu a zákonodárství**  
**vůbec“. Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. Praha, září 2017, 231 s.**

Obdržel jsem spolu se jmenováními oponentem disertační práci Mgr. Marie Zámečnickové „*Vady zákonodárského procesu a zákonodárství*“. Tomu odpovídají kritéria jejího hodnocení, která zaměřuji na formální a obsahovou stránku, přičemž důraz kladu na splnění požadavků, které jsou na práce tohoto druhu kladeny, počínaje:

- formou, kterou je práce zpracována,
- výběrem a složitostí zvolené problematiky,
- schopností pracovat s literaturou, judikaturou a s právními předpisy na pozadí praxe zvolené problematiky,
- prokázáním odpovídajících znalostí ústavního práva a oborů souvisejících se zvolenou problematikou disertační práce a schopností jejich aplikace v rámci zvoleného tématu,
- schopností samostatně formulovat hypotézy, analyzovat skutkový stav, vyvozovat z něj závěry v podobě vědeckých poznatků a návrhů *de lege ferenda*, a konečně,
- způsobilostí publikovat získané poznatky v odborném tisku.

Oponovaná práce má 231 stran hodnoceného textu, kromě obsahu se skládá z šesti kapitol, které jsou dále vnitřně členěny (první a poslední kapitola jsou současně úvodem do problematiky a shrnutím práce), resumé, seznamu literatury a klíčových slov.

**Po formální stránce odpovídá požadavkům, kladeným na práce tohoto druhu.** Doktorandka prokazuje, že má již zkušenosti se zpracováním odborných textů, dovede pracovat s domácí a zahraniční literaturou, většinou přesně cituje a srozumitelně prezentuje své poznatky a závěry, i když v práci lze v tomto směru narazit i na „přešlapy“ a nepřesnosti ve vyjadřování, byť někdy působí roztomile („přeci“, „tak jak tak“, „spolky“ místo spolkové země, zákaz výkonu libovůle, diskuse ve třech čteních, „na Slovensku“ místo v Slovenské republice, „vlády disponují obsáhlými odbornými znalostmi“ místo aparátem, náležitý legislativní proces, „jistým“ místo určitým řešením, až konci práci si autorka uvědomuje, že zákonodárský proces lze urychlit, nikoli zrychlit, je rozdíl mezi jedinečností a ojedinělostí).

Rovněž **název práce** mohl být upřesněn v tom směru, že nejde o vady zákonodárství, což je pojem zahrnující i zákonodárský proces, nýbrž o vady zákonů (výsledek zákonodárské činnosti). To však práci a její informační hodnotě nikterak neubírá. Autorka si správně uvědomuje, že vadný zákonodárský proces je částečně odlišný problém, neboť porušení jeho pravidel zdaleka nemusí vést k přijetí vadného zákona, obdobně jako vadně vedené soudní řízení nemusí mít vždy za následek nespravedlivé rozhodnutí.

**Práce jako celek** prokazuje dlouhodobý zájem autorky o zvolenou problematiku, což konečně plyne i z jí publikovaných výstupů.

**Zvolené téma hodnotím pro jeho náročnost a význam pro teorii i praxi jako odpovídající pro disertační práci.** Jeho zvládnutí předpokládá jak znalosti z ústavního práva, tak i politologie, teorie řízení, teorie legislativy a jejich součástí (teorie norem, teorie práva, ústavní právo a teorie legislativy v úzkém smyslu slova), tak schopnost jejich prezentace, což autorka činí z pohledu tří právních řádů a jejich naplňování v zákonodárné praxi České republiky, Rakouska a Německa. To velmi dobře zvládla díky odpovídajícímu vymezení cílů práce a volby metod jejího zpracování, jak jsou vymezeny v úvodu práce.

Problematiku vad zákonodárství a zákonodárného procesu autorka zpracovává tak, že téma jednotlivých kapitol vždy formuluje současně jako otázku. Po jejím zodpovězení přistupuje k řešení další navazující otázky. Zvolené téma (témata) je v práci sledováno v komparativním pohledu. Autorka si nejen pro srovnání, nýbrž i za teoretický základ zvolila poznatky teorie na tomto úseku v Rakousku a Německu. To může z hlediska historických vazeb k České republice i obrovského teoretického zázemí těchto zemí těžko vyvolat pochybnosti, byť pohled na další sousední, ale i jiné státy (Francie, Velká Británie nebo USA) by autorce přinesl množství další inspirací, námětů a poznatků. Na druhé straně se autorka neomezuje jen na příležitostné využití teorie zákonodárství v těchto státech, naopak práce představuje současně důkladnou studii jejich teorie a praxe, což se v práci velmi příznivě projevuje, byť to někdy zastíňuje vlastní problematiku České republiky. Občas se tak v práci dovídáme více např. o německé praxi nebo názorech německé teorie, než o situaci naší, která je neméně zajímavá.

**Systematika práce** svědčí o tom, že autorka zpracovala velké množství domácí a zahraniční literatury předmětu (zejména německé, zčásti též anglicky psané). Toto dobré teoretické zázemí jí umožnilo podat obsáhlý výklad většiny podstatných problémů z hlediska zkoumaných vad zákonodárství, takže práce přináší i obecnější poznatky, tzn. poznatky jdoucí nad rámec vlastní komparace.

Po stručné **úvodní kapitole** si autorka nejdříve klade otázku, jaké právo má zákonodárce tvořit (s. 18 – 33) a podává stručný přehled názorů teorie na tuto otázku (Hart, Fuller, Šín, Schneider a zdůrazňuje význam judikatury ústavních soudů na tomto poli. Zde ve výčtu tradičních požadavků (obecnost, jasnost, určitost, předvídatelnost, vnitřní bezrozpornost a srozumitelnost) zaujme požadavek „pravdivosti“ právní norem, kterému se však již blíže nevěnuje, když odkaz na Spolkový ústavní soud vede spíš k tomu, že měl na mysli předvídatelnost a srozumitelnost ustanovení zákona z hlediska jeho titulu. Hned na počátku tak narážíme na tradiční spor o to, zda zákonodárce tvoří pramen či vlastní právo. Vyjasnit to již v této kapitole se jeví jako vhodné. Zákonodárce se přece usnází na zákonech a je tvořících právních ustanoveních. Vytváří tak pramen práva (formu, ve které vystupuje), nikoli právní normy jako výsledek poznání toho, co zákonodárce zamýšlel (a často vůbec nezamýšlel). Jeho povinností však je tato ustanovení formulovat (usnášet se) tak, jak to autorka uvádí.

Jde o obvyklý problém, který souvisí s tím, že obecný základ tvorby práva – teorie norem – je u nás tradičně v právní teorii opomíjen (s výjimkou notace norem a jejich klasifikace to zejména v minulosti byla normativní logika). V tomto ohledu základní součástí teorie norem

z hlediska sémiotiky (sémantika, syntaxe a pragmatika) jako základního oboru nauky o znacích, jejich významu, spojování a působení, jde mimo obsah práce, byť např. některým poznatkům pragmatiky spjatým s psychologickým přístupem k tvorbě práva se autorka pod vlivem německé teorie např. u jazyka zákonů přece jen věnovala. Stejně tak by práci prospělo vymezení, kterou částí z celkového procesu tvorby práva se zabývá.

V případě otázky (**kapitola třetí** s. 34 – 49), je hledána odpověď na otázku, jak má zákonodárce správně právo tvořit, se již autorka dotýká zčásti vlastní problematiky teorie legislativy (tedy otázky o čem to je, jak se to dělá – legislativní technika, čím se to dělá – legislativní instrumentarium a proč se to dělá – legislativní politika). Zde postrádám důležitou otázku, kterou zřejmě autorka považuje za samozřejmou a zodpovězenou – tedy jaký má být vlastně sám zákonodárce (obvyklé přívlastky v teorii jako „demokratický“, „racionální“). S tím by souvisela problematika odlišných forem tvorby práva v různých typech států (liberální, sociální, pečovatelský, aktivizující, totalitární atd.) a forem vlády (parlamentní, prezidentská, různé formy demokracie, lid jako zákonodárce atd.). Takto zde „zákonodárce“ vystupuje jako abstraktní pojem mimo prostor, čas, státní režim či formu vlády, i když je pochopitelné, že jím autorka míní jedinečné (ne ojedinělé) zákonodárné sbory ve zkoumaných třech státech.

**Ve čtvrté kapitole** (s. 50 – 165) si autorka ve skutečnosti klade otázek více, takže její znění „jak zákonodárce právo tvoří, aneb nic není bezvadné“, je ve skutečnosti věnována ne otázce **jak** se právo tvoří, nýbrž **kdo** se na tvorbě podílí a jaké má přitom možnosti (mechanismus či instrumentarium tvorby práva), včetně možnosti produkovat vady nebo jejich vzniku naopak předcházet. Ve výčtu toho „kdo“ se podílí, je zahrnuta výstižně většina složek mechanismu tvorby práva či zákonů, pomínuti jsou jen experti, poradci či média. Více pozornosti je věnováno projednání návrhů zákonů až na samotné parlamentní půdě než takovým otázkám zákonodárství (legislativní politiky) jako je legislativní záměr, legislativní experiment či experimentální legislativa. Další části legislativní teorie tedy již sledovány jsou, je však třeba zdůraznit, že takové požadavky na „dobré“ zákonodárství byly formulovány dávno v minulosti zejména v souvislosti s kodifikačním hnutím 18. století, takže dnešek spíše než jejich formulaci (nebo inovační terminologickou snahu) přináší poznatky o tom, jak se obtížně i po staletích naplňují.

Do této kapitoly, soudě podle jejího názvu, nepatří obsáhlé pojednání (s. 125 – 165) o „procedurálních vadách“ zákonodárného procesu, a to již proto, že technické, kompetenční a systematické vady zákonů do procedury nepatří (na rozdíl od parlamentní debaty, která jistě sama o sobě vadou není). V případě „technických“ vad jde o jen o nevýstižné označení, pod kterým bychom těžko hledali např. zásadu tzv. Unverrückbarkeit usnášení se zákonodárných sborů. Nicméně jde o důkladně zpracovanou problematiku, která prokazuje zejména teoretickou erudici autorky. To, čím by tato kapitola získala, je vyhodnocení parlamentní praxe u nás ve stylu Jana Wintra nebo ještě lépe Erskina Maye či Julia Hatscheka blahé paměti.

Uvedená část čtvrté kapitoly o procedurálních vadách mohla dobře zapadnout jako východisko či součást **kapitoly páté** (s. 166 – 206) o skutečné podobě zákonodárství z hlediska jeho vad a prostředků, kterými by bylo možno jim předcházet. Zde autorka, stejně jako v závěrečné kapitole (s. 207 – 210) napravuje určitý nedostatek spočívající v tom, že se soustřeďuje především na prezentaci poznatků, méně již na vlastní hodnocení a závěry. Zde tedy některá svá stanoviska předkládá spolu s kritikou praxe, i když zase zejména pod vlivem německé teorie. Jako problém zde vidím (i obecně) často nekritické přejímání závěrů ústavních soudů, co je dáno i tím, že autorka málo pracuje s odlišnými stanovisky disentujících soudců. Stejně tak mohl být položen větší důraz na vliv našeho členství v Evropské unii jak na řešení kvality a působení připravovaných zákonů (zejména tzv. RIA), tak na rostoucí produkci a obsah zákonů s tím související.

Práce se opírá o rozsáhlý pramenný základ, kde **literární aparát** svědčí o dobré jazykové přípravě autorky, která kromě české a slovenské literatury využívá zejména prameny německy a zčásti i anglicky psané. Seznam literatury zahrnuje 10 stran, přičemž jeho „vadou“, když už autorka o vadách píše, je to, že některé použité a v textu citované prameny jsou součástí sborníků a kolektivní děl, přičemž v seznamu literatury jsou uvedeny jen tyto „sběrné“ nadpisy v autorčině terminologii. Bohužel seznam neuvádí použitou judikaturu, parlamentní tisky a další zdroje, ačkoli jsou v textu práce často uváděny. To platí i množství pramenů z elektronických zdrojů. Alespoň u prvé citace nálezu by bylo třeba uvést jeho přesné označení (viz např. pozn. č. 14).

Z **hlediska obsahu práce** je třeba ocenit autorčinu píli, důkladnost a systematičnost, se kterou zvolenou problematiku zpracovala. Čtenář tak získává přehled o aktuálních otázkách „správného“ zákonodárství na pozadí nejčastějších a nejvíce kritizovaných vad, respektive toho, co se za vadu někdy považuje.

Závěrem ještě považuji za potřebné konstatovat, že **byla splněna podmínka publikace alespoň části práce**, neboť autorka na dané téma publikovala již více odborných statí.

Proto kromě výše uvedených připomínek jen uvádím jako drobnější výtky, popř. náměty do diskuse:

- pojem správného, dobrého či pravdivého práva (kapitola první) měl být odlišen od nesporných vlastností (ani náležitost není výstižný pojem) jako jsou obecnost, platnost, účinnost či použitelnost. Na těchto vlastnostech se shodneme, zatímco tvrzení, že něco je správné, musí zpravidla čelit kritice opozice, že jde o „paskvil“. Je v zákoně možné jediné správné či dobré řešení (tak jako tradiční problém, zda je jediné správné rozhodnutí), když má zákonodárce široký prostor pro uvážení (zejm. kap. 3),
- předpokladem správného práva má být dodržení procedury jeho přijímání (s. 14), co když ale tato procedura není správná? Jak to poznáme?
- autorka sice výslovně nevymezuje úsek tvorby práva, kterým se zabývá (evidentně to je jen půda zákonodárského sboru). Pak jí ale nutně věnuje malou pozornost legislativním pravidlům, ve kterých je to, co požadujíc ústavní soudy zpravidla po

dlouhou dobu jejich existence již zakotveno. Sice správně uvádí, že náš Ústavní soud jejich porušení nehodnotí (s. 59 – správně ale již náleží Pl. ÚS 59/2000), nicméně jejich význam daleko přesahuje jejich interní povahu právě proto, že u nás zákonná úprava oproti jiným státům chybí. Např. v Slovenské republice to zákonodárce uznal tím, že stanovil, že Legislativní pravidla jsou pro navrhovatele zákona závazná,

- Legislativní pravidla jsou uspořádaným postupem a soupisem požadavků, zatímco ústavní soudy se touto otázkou zabývají kazuisticky. Neříkají navíc něco nového (to ani nelze), nýbrž jen konstatují, že to zákonodárce neudělal, ač měl,
- ve výčtu pramenů pak chybí např. rozpočtová pravidla (s. 51 n.). Stejně tak autorka neustále zdůrazňuje význam vyhodnocování působení právních předpisů v judikatuře Spolkového ústavního soudu, ačkoli je to po desetiletí výslovně zakotveno jako povinnost exekutivy v zákoně č. 2/1969 Sb.,
- je skutečně tzv. přílepek porušením předvídatelnosti (s. 32), nebo srozumitelnosti a přehlednosti (pro toho, kdo nepoužívá ASPI nebo jiný systém). Předvídat má především zákonodárce, něco jiného je problém předběžného působení práva, kterým se ale práce nezabývá (ani v souvislosti s retroaktivitou neřeší otázku retrospektivity práva),
- požadavek vnitřní bezrozpornosti by byl k ničemu, kdyby neplatil pro celý právní řád. Soulad musí být uvnitř zákona, větší problém je souladu mezi zákony navzájem (s. 32), to však může zvládnout především zákonodárce, nikoli Ústavní soud,
- v této souvislosti (s. 35 n.) vzniká otázka, zda má zákonodárce povinnost odůvodňovat zákony (předkladatel, poslanec podávající pozměňovací návrh nebo Senát vracející návrh zpět s připomínkami),
- otázka napravování vlastních chyb zákonodárce (s. 42) též souvisí s otázkou autentického výkladu zákonů, se kterým se skrytě (např. na rozdíl od některých států bývalé SFRJ, kde je to přípustné výslovně) můžeme v našich zákonech (novelách) setkat. Zde mohla autorka využití Ústavním soudem zdůrazňovanou tzv. zásadu incidentní retrospektivy judikaturního odklonu,
- příklady povinností zákonodárce v postlegislativním procesu (s. 44 n.) lze najít často zajímavější a názornější v domácí judikatuře Ústavního soudu (regulované nájemné, restituce hradu Kokořín, církevní restituce),
- výklad pojistek je nejobsáhlejší a obsahuje řadu zajímavých námětů i problematických míst. Začíná se vládou, ačkoli stejně tak může zákonodárny proces začít iniciativním návrhem poslanců nebo dalších subjektů, které nejsou zmíněny (např. zastupitelstva VÚSC). V této souvislosti není jako „vada“ uvedeno „zaparkování“ opozičních zákonodárnych iniciativ,
- poradní orgány vlády nelze řadit mezi připomínková místa při přípravě právních předpisů (s. 60),
- postrádám problém out-sourcingu při přípravě zákonů mimo legislativní aparát,
- v případě Legislativní rady vlády (s. 62) bylo vhodné rozebrat též pravidla jejího jednání
- tvrzení, že vláda (na rozdíl od odborného aparátu) disponuje rozsáhlými odbornými znalostmi je odvážné (s. 70),

- u poslanců a zejména senátorů jako pojistek mohlo být ukázáno, jak v diskusi poukazují na nedostatky návrhu a tím prakticky přispívají k jeho vylepšení z hlediska legislativně technického i obsahového (nebo taky opačně),
- jak ukázal nálezný Pl. ÚS 26/16 ve věci elektronické evidence tržeb, značnou roli v zákonodárném procesu mohou hrát z hlediska „produkce vad“ i předsedající sněmoven (s. 78) v širším rozsahu, než uvádí autorka,
- rovněž naši prezidenti někdy podepsali návrh zákona jen proto, aby mohl být bezprostředně poté napaden u Ústavního soudu (s. 90 n.),
- pojednání o roli opozice se více soustřeďuje na zahraniční příklady. Náš Ústavní soud ovšem v tomto směru cizí judikaturu a teorii přebírá včetně názoru o úkolu opozice vykonávat dozor a kontrolu, aniž se zdůrazňuje, že to není dozor či kontrola, jak je známe z jiných odvětví práva. Autorka sice tyto názory pečlivě a s erudicí (zejména Německo) prezentuje, nicméně pojednání realisticky uzavírá (s. 120), že kontrola spočívá v podstatě především v účasti v rozpravě,
- v případě role ústavních soudů mohla být větší pozornost věnována právě tomu, zda mohou a mají zasahovat do zákonodárství hodnocení průběhu zákonodárného procesu. To je kognice (podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) v předmnichovské republice nemyslitelná (viz též příklad Německa), což stálo za zmínku, stejně jako to, že poslanci v roli zákonodárců nejsou bráni (stejně jako ministři) jako fyzické osoby se základními právy a svobodami. Proto postrádám poukaz na speciální kompetenci německého ústavního soudu (tzv. Organstreitigkeiten), což platí i pro postavení opozice v Bundestagu,
- pojednání o procedurálních vadách prokazuje výbornou orientaci autorky v problematice předmětné judikatury, až na již zmíněné označení těchto vad, které nejsou vždy vadami postupu řízení. I zde však bylo možné judikaturu a její nedůsledné dodržování podrobit kritice, Ústavní soud sice rozhoduje, to ale neznamená, že se nemýlí (přehlížení přílepků, názor, že pozměňovací návrhy se odvozují od práva zákonodárné iniciativy, ustupování požadavkům reality u tzv. sběrných novel či služebního zákona), takže závěrečné kritické zhodnocení „cesta tam a zase zpátky“ je velice smířlivé,
- samozřejmě bylo třeba odpovědět na otázku (s. 165), kterou Ústavní soud řešil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05, tedy jaký smysl má zrušení celého zákona pro procesní vadu (přílepek), když se tím jen zasáhne do fungování jinak obsahově bezvadného zákona. Konečně jako příklad uvádí autorka nálezný Pl. ÚS 55/10 (byť zcela pomíjí výstižná odlišná stanoviska), který je příkladem toho, jak se to dělat nemá,
- naopak v páté kapitole autorka s chutí přebírá kritické závěry právní teorie ze současnosti, ačkoli stačí otevřít časopis Právnický z doby počátku 20. století a uvidíme, že nářky nad kvalitou i kvantitou zákonů nejsou ničím novým,
- měla si ovšem položit i otázku, zda ústavní soudy nejsou při hodnocení parlamentní procedury příliš aktivistické jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14, kde Ústavní soud posuzoval, který pozměňovací návrh je ještě projednatelný a který ne, a dokonce, kdy lze neprojednatelný (protože prý mění příliš) pozměňovací návrh přesto projednat, (viz body 142, 147, 159, 160, 164 odůvodnění),

- autorka sice navrhuje posílit postavení poslanců v rámci parlamentní debaty, současně ale uvažuje o zavedení pouze skupinových práv (s. 176),
- autorka též měla zvážit (viz již výše), že v systému parlamentní demokracie se čtyřletým volebním obdobím nemá zákonodárce tolik času jako staré Rakousko, aby mohl po desetiletí připravovat právní předpisy, protože taky za několik let již vůbec zákonodárcem být nemusí (viz druhý pilíř důchodového pojištění nebo počty návrhů, které padnou pod stůl při skončení volebního období Poslanecké sněmovny),
- skutečně jsou komplexní pozměňovací návrhy něčím, co znepréhledňuje zákonodárný proces (s. 181)?,
- problém depurace je obecně rovněž obsažen v kompetenčním zákoně, jinak se naše pokusy z let 1966 a 1999 příliš neosvědčily, ale nic jiného nelze čekat od zahraničních vzorů, které autorka uvádí (s. 186), výstižné je Bußjägerovo označení jako tzv. symbolické zákonodárství, jehož dodržování není myšleno vážně a nikdo to ani nečeká, přičemž to bere jen čas a peníze,
- autorka zde pomíjí rovněž metodu používanou, navíc ne „papírovou“ jako různé příklady programů na téma „Lepší zákonodárství“ (nebo hříčku v podobě zákona o legislativním stopstavu, s. 191), ale skutečnou metodu depurace v podobě časově omezených právních předpisů známou již před válkou,
- hovořit o skutečné hypertrofii by znamenalo též doložit to na statistikách či na srovnání (stačí např. u dražebního řádu z roku 1786 a 2000),
- výstižné je střízlivé hodnocení kodifikací (s. 200) pro současnost, i když postrádám jejich začlenění do problematiky systemizace právního řádu (inkorporace, depurace, konsolidace, revize, kodifikace),
- navrhovaná řešení obvykle vedou ke zdržení a zdražení procedury přípravy zákona. Není náhodou, že pak místo autorkou uváděné procedury GFA (Gesetzfolgenabschätzung) ve vládě návrhy přímo předkládá její frakce, takže se procedura obchází (obdobně u nás),
- stejně tak je idealistická představa, že všichni aktéři zákonodárného procesu mají zájem na dobrém zákonodárství, a to z různých důvodů a egoistických či stranických zájmů, z reakce na medializované kauzy, ze snahy řešit neřešitelné v obecné rovině (*Hard cases make bad law*). Zájem na přijetí zákona vždy převáží nad „dobrým“ zákonodárstvím včetně procedury.

Tyto poznámky jsou však více podněty k případné další práci autorky nad zkoumanou problematikou.

Konstatuji proto na závěr, že Mgr. Marie Zámečnicková demonstrovala svou schopnost pracovat s literaturou, judikaturou, internetovými zdroji i s právními předpisy. Prokázal schopnost aplikovat na zvolenou problematiku různé odborné přístupy a metody. Výše uvedené připomínky nebo náměty v tomto směru úroveň předložené práce nesnižují, pouze poukazují na složitost a v podstatě jen částečnou řešitelnost zvolené problematiky.

**Práci doporučuji k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu disertační práce a navrhuji, aby byl její autorce v případě jejího úspěšného průběhu a po splnění dalších podmínek podle § 47 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění zákona č. 552/2005 Sb., udělen titul „doktorka“ (ve zkratce Ph.D.).**

V Brně dne 28. února 2018

prof. JUDr. Jan Filip, CSc., v. r.