

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

Disertační práce byla předložena k obhajobě v rámci PF UK na katedře ústavního práva. Po formální stránce předložená práce splňuje kritéria, která jsou na tento druh kvalifikační práce v rámci PF UK kladena (dostatečný rozsah; literatura; resumé; cizojazyčná anotace). Po jazykové stránce je předložená práce zpracována velmi kvalitně a našel jsem v práci pouze naprosté minimum překlepů nebo stylistických nedostatků.

Po obsahové stránce je předložená práce členěna do pěti základních kapitol, které se snaží navazovat jedna na druhou, někdy zdařile, jindy méně zdařile. Nicméně základní otázka v souvislosti se čtením této práce zní, proč samotný název práce neobsahuje odkaz na komparativní charakter, neboť text práce v drtivé části je postaven na analýze německého, rakouského a českého prostředí. Osobně se domnívám, že práce je spíše věnována německým reáliím a název práce by proto spíše měl nést odkaz na Německo. Obecný název disertační práce nevystihuje obsah.

Množství reálií týkajících se německého legislativního procesu a zejména judikatury Spolkového ústavního soudu ukazuje, že autorka velice kvalitně pracovala s německy psanou literaturou, zejména s novějšími pracemi. Nicméně osobně bych uvítal, kdyby z hlediska německé odborné literatury, autorka využila i starší díla, která ve své podstatě identifikovala problematická místa legislativního procesu již dávno a jež novější práce více či méně rozpracovávají a mírně obohacují (např. Herbert Haller: Die Prüfung von Gesetzen. Springer-Verlag, Wien-New York, 1979; Günther Winkler; Bernd Schilcher: Gesetzgebung. Springer Verlag, Wien-New York, 1981; Günther Winkler: Rechtswissenschaft und Politik. Springer Wien New York, 1998). Z hlediska výběru literatury se autorka zaměřila pouze na jí vybrané autory, což zúžilo její pohled na některé problémy legislativy.

Poněkud oslabené je také množství literatury k Legislativní radě vládě, které je v ČR velké množství (viz Oehm; Filip; Šín aj.). V případě rakouského Verfassungsdienst by jistě bylo vhodné upozornit, že je v současnosti součástí Spolkového ministerstva pro Ústavu, reformy, deregulaci a spravedlnost a nikoliv již Spolkového kancléřství, jak uváděno v práci. Kapitola 4.2.5.1 o postavení českého prezidenta republiky v legislativním procesu je silně poddimenzovaná, s ohledem na rozsah kapitol o německém a rakouském prezidentovi, jakož i absentuje odkaz na rozsáhlou českou literaturu.

Winklerova a Schilcherova kniha (viz výše) o zákonodárství plasticky ukazuje, že problémy zákonodárství lze v omezené míře identifikovat jako obecné problémy, jak to činí z hlediska právní teorie autorka, zejména ve druhé kapitole, ale že jsou spíše spojeny s různými právními odvětvími. Jiné problémy má zákonodárství v oblasti civilního práva, jiné v oblasti práva správního nebo ústavního. Autorka by měla i závěrech práce tento aspekt více zdůraznit a neusilovat tolik o nastínění řešení v rovině obecných doporučení.

Osobně se domnívám, že autorka měla postupovat metodologicky od většího k menšímu, tzn. od analýzy obecných požadavků na právní normu (obecnost, jasnost, určitost, pravdivost apod.) ke konkrétnímu, tj. jak jsou tyto představy naplnitelné v praxi třeba v oblasti právních norem správního práva. Je škoda, že autorka tento postup nezvolila a na některé tyto otázky odpovídá až v samotném závěru (např. otázka kodexů v právních odvětvích – nový zákon o přestupcích je podle autorky dobrým počinem, ale odpověď na otázku, zda to lze provést i v jiných oblastech správního práva nedostáváme).

Na předložené práci bych ocenil poměrně hutnou a kvalitně zpracovanou judikaturu ústavních soudů, odkazy na níž je práce protkána a v mnoha ohledech je inspirativní i pro české poměry. Disertační práce sama o sobě není ani čistou komparativní prací, ani teoretickou analýzou, ani ústavněprávní analýzou. V některých částech převažuje teoretický přístup (kapitola druhá), jindy komparativní kapitola (kapitola čtvrtá). Osobně bych uvítal, kdyby autorka více analyzovala české legislativní prostředí, neboť prostoru se dostává v disertační práci judikatuře Ústavního soudu ČR a již méně prostoru jiným „legislativním hráčům“ (např. prezident republiky; Legislativní rada vlády).

Pokud autorka bude chtít i do budoucna téma normotvorby rozpracovat, pak nebude moci opomenout téma právního a obecného jazyka, neboť řada problémů dnešní legislativy je spojena se značnou amorfností jazyka obecného, z čehož pak vyplývá i značná nepřesnost v právním jazyce. Navíc obtížně lze konstatovat, že právní jazyk v oblasti správního práva bude vždy jazykem srozumitelným, na rozdíl od civilního práva, kde by to měla být nezbytná a automatická podmínka. Některé vady právních norem jsou totiž zakotveny již v samé podstatě jazyka obecného (Otázka Gödelova axiomu nerozhodnutelných vět? Jaký význam má matematická lingvistika pro moderní normotvorbu? Lze v současnosti propojit striktní empirismus s legislativní jistotou, že bude dosaženo předpokládaného legislativního cíle použitím vhodných jazykových symbolů? Je v dnešní době vhodné odlišovat význam a smysl právních symbolů? Lze vůbec vzhledem ke konečnosti jazykových symbolů uchopit právo jako přesný a nezpochybnitelný normativní systém?). Osobně si myslím, že největším problémem dnešní legislativy je problém právního a obecného jazyka, nikoliv problém chyb v legislativním textu, které jsou jistě nežádoucí, ale sami o sobě nejsou úhelným problémem, protože se dají opravit korekturou či jiným způsobem. Stejně jako se vyvíjí svět, tak se vyvíjí i jazyk. Hlubší analýzu tohoto problému v práci postrádám. Namísto obsírné analýzy role opozice v legislativním procesu, by disertační práci slušela analýza problémů právního a obecného jazyka (v německém jazykovém prostředí existuje velké množství prací na toto téma).

Vady legislativního procesu, o kterých v předložené práci autorka pojednává, jsou výšečí legislativních problémů. Pouze okrajově se autorka věnuje otázce propojení evropského a vnitrostátního práva, rozdílnosti legislativní techniky evropského a vnitrostátního normotvůrce. Složitost orientace v právu (viz odkazovací ustanovení ve vnitrostátních předpisech na evropské předpisy, kdy adresát musí číst jak evropský, tak i vnitrostátní předpis, aby v jednom zjistil svoje povinnosti a ve druhém sankce za jejich porušení) je jednou ze zásadních vad normotvorby, který autorka v práci opomněla více analyzovat. Problém legislativní techniky tvorby některých předpisů je přitom z hlediska pochopení

obsahu naprosto zásadní. Legislativní technice se autorka mohla věnovat v práci o něco více, nebo alespoň odkázat na relevantní materiály.

V rámci třetí kapitoly, kde autorka píše o tom, jak by správné právo mělo vznikat, bych uvítal odpovědi na některé praktické otázky. V první řadě si myslím, že autorka v rámci kapitoly 3.2 (Povinnost vyvažovat různé zájmy) mohla věnovat větší prostor otázce různých dober a jejich klasifikaci, neboť to samo se do rozhodování různých ústavních orgánů promítá (např. porušení formálních pravidel legislativního procesu versus princip právní jistoty; rozhodování Ústavního soudu o zrušení právního předpisu versus princip bezmezerovitosti právního řádu). K této problematice dober v legislativním procesu mohla autorka využít podnětné práce prof. Holländera a dalších význačných autorů.

Pokud autorka na s. 40 hovoří o volbě vhodné varianty řešení, která bude směřovat přiměřeně ke stanovenému cíli, tak by asi bylo vhodné zmínit českou debatu na téma placení výživného a odebírání řidičských průkazů. Je to vhodná metoda vedoucí k dosažení cíle, aby rodiče platili výživné na své děti nebo nikoliv?

#### **Otázky k samotné práci a ústní obhajobě:**

- 1) Pokud autorka hovoří o hypernormativismu moderní doby, chtěl bych vědět, o jaká data se opírá, neboť hypernormativismus nesouvisí ani tak s objemem předpisů ve sbírkách zákonů, ale spíše s tím, jaké povinnosti jsou na adresáty norem kladeny. Stručně je možné také analyzovat příčiny hypernormativismu.
- 2) Autorka v disertační práci hovoří o možnostech tiskových oprav chyb v právních předpisech, nicméně odkazuje na německou judikaturu, že tiskové opravy by neměly být v rozporu s materiálním obsahem právní normy, ale měly by opravovat pouze zjevné překlepy či gramatické nedostatky. Jak by autorka v tomto kontextu řešila případ opravy tiskové chyby v trestním zákoně, který vydalo Ministerstvo vnitra, kdy došlo k opravě názvu trestného činu *sjednání výhody versus zjednání výhody*. Je to souladné s uvedeným principem nebo nikoliv? Má to dopad na kvalifikaci trestných činů nebo nikoliv? Může novela novelizovat vůli zákonodárce, která již byla projevena a k chybě, jež je napravována, došlo v rámci redakčních úprav ve Sbírce zákonů, kdy byla rekonstruována vůle zákonodárce? Autorka by se mohla vyjádřit i k otázce, zda extenzivní tiskové opravy mohou vést k narušení dělby moci mezi mocí výkonnou (oprava chyby) a zákonodárnou (zásah do vůle zákonodárce).
- 3) Co si autorka představuje pod pojmem „sběrná novela“, který často v práci používá? Je to pojem identický s pojmem změnový zákon?
- 4) Pokud se autorka v práci věnuje problému hodnocení dopadů regulace, tak v mnoha ohledech se jedná o nepřesná vyjádření. Hodnocení dopadů regulace v českém procesu RIA je definováno obsahově podobně, jako je tomu u německé Normenkontrollrat. V rámci ústní obhajoby bych proto uvítal, kdyby se autorka vyjádřila k českému

způsobu hodnocení dopadů regulace, tj. jestli je tento proces dostatečný nebo nikoliv, zejména zda samotná povinnost hodnocení dopadů regulace není důvodem, kdy normotvůrce raději ustoupí od předložení návrhu právního předpisu (viz odpověď na otázku správného legislativce: je tento předpis nezbytný: asi není, protože mi nestojí za to, abych psal hodnocení dopadů regulace?).

- 5) Pokud autorka hovoří na s. 47-48 o povinnosti hodnocení dopadů regulace ex post, tak je otázkou, jestli je vůbec parlament po věcné stránce takové evaluace schopen (kapacitní problémy; nedostatek odborníků apod.), ale mnohem podstatnější otázkou je, jestli takového hodnocení lze vůbec dosáhnout vzhledem k rozdílným politickým zájmům jednotlivých politických stran, jinak řečeno jestli vůbec samotná politická reprezentace může objektivně hodnotit dopady právních předpisů (viz každoroční debaty, kdo a jak a zda vůbec se zasloužil o přebytek nebo schodek státního rozpočtu).
- 6) Osobně se domnívám, že autorka opomenula jednu z podstatných vad legislativního procesu a to je skutečnost politické stability/nestability. Za úvahu v rámci práce by stála úvaha, nakolik se do kvality výsledných právních předpisů projevuje stabilní nebo nestabilní politické prostředí, popř. zda na toto téma existují v německé či české doktríně konkrétní práce. Tato otázka je inspirována tvrzením autorky na s. 183, poněkud naivním, že vláda bude usilovat o zrychlení legislativního procesu tím, že bude se zákony spojovat otázku vyslovení důvěry. Pokud by toto vláda činila, tak spíše než zrychlení legislativního procesu dosáhne nervozity v celém ústavním systému a schvalování samotného zákona se nejenom neurychlí, ale naopak zbrzdí legislativní proces i u jinak nerozporných návrhů.
- 7) Další opomenutou vadou je ministerský lobismus, tj. praktika, kdy ministerstva či vláda předkládají návrhy právních předpisů, které obvykle mají umožnit výjimky z obecných pravidel, protože exekutiva není schopna dostát obecným pravidlům stanoveným v zákoně nebo nechce řešit faktickou situaci aplikací obecného pravidla, protože to neumí nebo nemá konkrétní představu o řešení, a proto raději skrze výjimku z obecného pravidla řeší/neguje daný problém. Uveďte některé příklady z českého nebo německého prostředí, kdy k tomu dochází nebo došlo.
- 8) V závěru disertační práce se autorka věnuje otázce elektronické Sbírkou zákonů a elektronického legislativního procesu. V rámci ústní obhajoby by bylo vhodné, aby se autorka vyjádřila k otázce, jestli někde v Evropě již dnes existuje elektronický legislativní proces, který by automaticky dokázal vytvářet legislativní stopu a zároveň generoval úplné závazné znění právního předpisu, včetně zapracované novely. V tomto ohledu by mě zajímal názor autorky, jestli považuje za reálné vytvoření vokabuláře základních právních pojmů, který mohl zajistit jejich jednotné používání v rámci právního řádu jako celku.

**Závěr:**

**Předloženou disertační práci Mgr. Marie Zámečnickové doporučuji k obhajobě, neboť splňuje všechny podmínky kladené v rámci PF UK na tento druh kvalifikačních prací. Na práci bych ocenil hutnost odkazů na relevantní německé a rakouské reálie mnohdy ovšem na úkor českých reálií. Výhrady mám k metodologickému postupu zpracování tématu (viz výše).**

**Pokud by měla být v budoucnosti práce publikována, ocenil bych, aby autorka přihlédla k doporučením uvedeným v tomto posudku.**

**V rámci ústní obhajoby by se autorka měla vyjádřit k otázkám uvedeným v tomto posudku, u některých odpovědí postačí stručný komentář.**

V Praze dne 12. 4. 2018

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D., v.r.